

Evaluación del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género con mirada generacional en Uruguay.

> Informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño
del Plan de Acción 2016-2019

14 enero de 2020



Este proyecto forma parte de:



Proyecto Coordinado por:



Esta Evaluación se ha realizado con aportación del proyecto de Apoyo a la Cooperación Triangular para la promoción de la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe, EVALÚA, financiado por la Unión Europea y administrado por la FIIAPP F.S.P., que tiene como objetivo compartir experiencias en evaluación generadas en el ámbito de las instituciones públicas de América Latina, entre cuyos socios se encuentra la AGEV-OPP.

Dirección del sitio web: www.adelante-i.eu/evalua

> Informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño
del Plan de Acción 2016-2019

Equipo evaluador: Dinamia S. Coop. Mad.



14 de enero de 2020

Este documento es resultado de un proyecto co-financiado por la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación en ningún caso reflejan las opiniones de la Unión Europea.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. RESUMEN EJECUTIVO	7
3. METODOLOGÍA EVALUATIVA.....	13
3.1. OBJETO, OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE LA EVALUACIÓN.....	13
3.2. ENFOQUE CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN.....	14
3.3. TÉCNICAS APLICADAS Y ESTRATEGIA DE ANÁLISIS.....	17
4. ANTECEDENTES.....	20
4.1. IDENTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....	20
4.2. PLAN DE ACCIÓN 2016-2019. DESCRIPCIÓN GENERAL Y CONTEXTO	20
4.3. LÍNEAS, OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN A NIVEL DE RESULTADOS Y PRODUCTOS	22
4.4. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE ENTREGA DE BIENES Y/O SERVICIOS.....	26
4.5. IDENTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DEL PLAN Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN.....	29
4.6. ANTECEDENTES PRESUPUESTALES Y GESTIÓN FINANCIERA	34
5. DISEÑO.....	35
5.1. ALINEAMIENTO Y COMPLEMENTARIEDAD CON LA POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL	35
5.2. IDENTIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES QUE DAN ORIGEN AL PLAN.	39
5.2.1. Marco conceptual del Plan de Acción. Necesidades y problemáticas a cubrir.....	39
5.2.2. Justificación analítica de las necesidades que dan origen al Plan.....	44
5.3. ESTRATEGIA DE LA INTERVENCIÓN Y TEORÍA DEL CAMBIO.	45
5.3.1. Teoría del programa o modelo lógico del conjunto del Plan de Acción.....	45
5.3.2. Objetivos de la intervención a nivel de resultados y productos.....	50
5.3.3. Análisis de Consistencia. Matriz de objetivos, estrategia y Teoría del cambio	56
6. IMPLEMENTACIÓN.....	63
6.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL. ORGANIGRAMA Y FUNCIONES.	63
6.1.1. Descripción de la estructura organizacional. Funciones y roles	63
6.1.2. Análisis de la adecuación de la estructura organizacional.....	80
6.2. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA.....	84
6.2.1. Descripción de los mecanismos de coordinación interna y externa.	84
6.2.2. Fortalezas y Oportunidades de mejora de los mecanismos de coordinación interna y externa..	87
6.3. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN	88
6.3.1. Implementación del monitoreo y evaluación de del Plan de Acción	88
6.3.2. Aporte del monitoreo y evaluación a la gestión para la mejora del Plan.....	89
7. DESEMPEÑO	91
7.1. DESEMPEÑO DEL PLAN DE ACCIÓN A NIVEL DE RESULTADOS.....	91
7.1.1. Descripción del Plan de Acción a nivel de resultados	91
7.1.2. Evaluación de la contribución del Plan al logro de objetivos y resultados esperados.....	105
7.2. BENEFICIARIOS EFECTIVOS / COBERTURA.....	117
7.2.1. Descripción de la población beneficiaria/cobertura.....	117
7.2.2. Análisis de Cobertura	122

7.3.	RECURSOS FINANCIEROS DE LA INTERVENCIÓN	127
8.	TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD.	130
8.1.	PARTES INTERESADAS EN EL PLAN DE ACCIÓN	130
8.1.1.	<i>Actores que han tenido voz en la definición del problema y en la definición de las líneas</i>	<i>130</i>
8.1.2.	<i>Análisis del papel que otorga la intervención a las instituciones</i>	<i>132</i>
8.2.	JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN	133
8.2.1.	<i>Marcos interpretativos y definición del problema.....</i>	<i>133</i>
8.2.2.	<i>Ámbitos en los que se localiza el problema. Causas y efectos del mismo.</i>	<i>134</i>
8.3.	ANÁLISIS JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN. MARCOS INTERPRETATIVOS	141
8.4.	ANÁLISIS DE COHERENCIA ENTRE EL DIAGNÓSTICO, LOS FACTORES IDENTIFICADOS COMO ORIGEN DE LA VG, Y LAS ACCIONES DISEÑADAS EN EL PLAN DE ACCIÓN.	142
8.5.	ANÁLISIS DE RESULTADOS Y PROCESOS. ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS, IMPACTO Y EMPODERAMIENTO	147
9.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	149
9.1.	COMPROMISO POLÍTICO, ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LÓGICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	149
9.2.	REFORZAR EL CARÁCTER INTERSECCIONAL DE LA ATENCIÓN Y LA PERSPECTIVA DE CICLO DE VIDA.	158
9.3.	INTEGRALIDAD DE LA ATENCIÓN.....	163
9.3.1.	<i>Profundizar en el cambio cultural</i>	<i>163</i>
9.3.2.	<i>Combatir de forma más contundente la revictimización</i>	<i>164</i>
9.3.3.	<i>Reforzar la Protección</i>	<i>164</i>
9.3.4.	<i>Diversificar los ámbitos y manifestaciones de violencia de género sobre los que se trabaja. ..</i>	<i>165</i>
9.4.	REFLEXIÓN Y REDEFINICIÓN DE LOS ROLES DE GÉNERO ATRIBUIDOS DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	167
9.4.1.	<i>Reforzar las actuaciones dirigidas a los hombres y la transformación de las masculinidades.</i>	<i>167</i>
9.4.2.	<i>Reforzar el empoderamiento femenino</i>	<i>171</i>
9.5.	MODIFICACIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLÓGICAS.	173
10.	ANEXOS	175
10.1.	LISTADO DE INFORMANTES CLAVE Y TÉCNICAS EVALUATIVAS. TRABAJO DE CAMPO	175
10.2.	EVOLUCIÓN NORMATIVA NACIONAL EN MATERIA DE VBG.....	176
10.3.	DOCUMENTACIÓN E INFORMES REVISADOS	179
10.4.	OTROS DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO EN URUGUAY	181
10.5.	ESTRUCTURA Y ORGANIGRAMA INTERNO DE INMUJERES Y UNIDADES VINCULADAS CON EL PLAN.....	184

Figuras

Figura 1. Cuadro resumen enfoque metodológico.....	16
Figura 2. Cadena causal del problema.....	43
Figura 3. Teoría del programa o modelo lógico del conjunto del Plan de Acción.....	46
Figura 4. Teoría del programa o modelo lógico de Línea de acción I.....	48
Figura 5. Teoría del programa o modelo lógico de Línea de acción IV.....	49
Figura 6. Respuesta al cuestionario sobre diseño y el sistema de indicadores del Plan.....	60
Figura 7. Organigrama del Plan. Organismos integrantes.....	64
Figura 8. Organigrama MIDES.....	68
Figura 9. Respuesta al cuestionario: nivel de compromiso institucional con el plan.....	81
Figura 10. Respuesta al cuestionario CD. Plan Departamental aprobado.....	82

Tablas

Tabla 1. Ficha síntesis de metodología utilizada.....	17
Tabla 2. Objetivo general, específicos y resultados esperados del Plan de Acción 2016-2019.....	24
Tabla 3. Matriz de Objetivos de la Línea de acción I. Sistema interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género.....	53
Tabla 4. Matriz de Objetivos de la Línea de acción IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.....	55
Tabla 5. Áreas temáticas y sublíneas vinculadas a las acciones comprometidas en el Plan de los organismos responsables. Línea I (Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género).....	76
Tabla 6. Áreas temáticas y sub-líneas vinculadas a las acciones comprometidas en el Plan de los organismos responsables Línea IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.....	78
Tabla 7. Desempeño del Plan de Acción a nivel de resultados.....	92
Tabla 8. Propuesta de transversalidad de género en resultados esperados e indicadores de la política pública contra la VBG.....	106
Tabla 9. Beneficiarias/os efectivas/os.....	118
Tabla 10. Cobertura campañas.....	121
Tabla 11. Aproximación a la cobertura anual del sistema de respuesta de VBG.....	124
Tabla 12. Descripción de recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género..	125
Tabla 13. Cobertura de los recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de VBG con respecto a mujeres víctimas de VBG en situación de alto riesgo (2018).....	126

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
AGEV-OPP	Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CETI	Centro de estadía transitoria
CMC	Centro de medio camino
CNC	Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres
CNG	Consejo Nacional de Género
CPP	Código Procesal Penal
DAT	Dispositivos de Articulación Territorial
DID	Evaluación metodología diseño, implementación y desempeño
ETM	Equipo territorial de Montevideo
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MD	Ministerio de Defensa Nacional
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PILCVG	Programa Integral de Lucha Contra la Violencia de Género
PJ	Poder Judicial
RUCVDS	Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual
SIPIAV	Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
UNFPA	Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (ONU Mujeres)
VBG	Violencia Basada en Género

1. Introducción

El presente documento, elaborado por el equipo técnico de **Dinamia S. Coop. Mad.,** constituye el **Informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional de Uruguay** (en adelante, Plan de Acción), analizando su diseño, la gestión interinstitucional y sus efectos, bajo un modelo de evaluación conjunta y en el esquema de cooperación inter regional definido en el Proyecto de Cooperación para la Promoción de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe, EVALÚA, financiado por la Unión Europea y administrado por la FIIAPP, (en adelante FIIAPP).

El proyecto EVALÚA tiene como objetivo compartir experiencias en evaluación generadas en el ámbito de las instituciones públicas de América Latina, y realizar asistencias técnicas de apoyo inter pares para hacer de esta herramienta una práctica institucionalizada en sus respectivos países, y mejorar así el aprendizaje y la toma de decisiones informada en el ámbito de los proyectos, programas y políticas públicas. Entre las actividades previstas en el Proyecto se incluye la realización de evaluaciones con un enfoque conjunto o colaborativo con distintas agencias y entidades rectoras de Planeación y Evaluación de proyectos, programas y políticas públicas de distintos países latinoamericanos. En el caso que nos ocupa existe la colaboración con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP) que han colaborado en la puesta en marcha, definición de los resultados esperados y seguimiento de la evaluación del Plan de Acción.

En base a lo explicitado en los términos de referencia, esta evaluación externa, aporta una visión descriptiva y analítica independiente sobre el diseño del Plan en su conjunto; implementación y desempeño fundamentalmente de la línea 1, y respecto a la línea 4 se pondrá el foco en la coordinación intra e interinstitucional, tanto a nivel central como territorial.

El documento se estructura en ocho capítulos, comenzando con una presentación del contexto institucional y del Plan de acción a evaluar. Posteriormente se presenta la metodología utilizada para la evaluación. Luego se plantean los principales resultados de la evaluación y finalmente las apreciaciones globales, conclusiones y recomendaciones. En Anexos se encontrarán la lista de informantes consultadas, la lista de documentación revisada, así como los distintos soportes de información utilizados en las técnicas aplicadas.

Agradecemos a todas las personas que nos brindaron su tiempo a través de su participación en entrevistas, cuestionarios, grupos focales o talleres participativos compartiendo sus opiniones y visiones acerca del Plan de Acción.

Esperamos que este informe contribuya al aprendizaje de las instituciones involucradas en el Plan de Acción, a través de la generación de recomendaciones que aporten al diseño futuro del próximo Plan de Acción, favoreciendo el fortalecimiento y continuidad de la política pública en materia de erradicación de violencia de género en Uruguay, y posibilitando de igual forma, la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales de Uruguay.

2. Resumen ejecutivo

El 16 de noviembre de 2015 fue aprobado el *Plan de Acción: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional 2016- 2019*, a través del Decreto 306/015 del Poder Ejecutivo, fruto de un trabajo llevado a cabo en el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNC), que constituye el espacio interinstitucional que da seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en la materia compuesto por diferentes organismos institucionales y de la sociedad civil. Este CNC tiene competencia a nivel nacional, y para el desarrollo de políticas territoriales, la Ley le confiere la potestad de conformar Comisiones Departamentales (19 Comisiones para cada uno de los departamentos de Uruguay); la que articulan acciones específicas con el Consejo, permitiendo descentralizar la política pública. Dentro de este Consejo, Inmujeres ejerce la presidencia y la secretaría. Es por ello que tiene un papel protagonista y de acompañamiento. Se trata de un organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que preside a su vez el Consejo Nacional de Género y gran parte de las Comisiones Departamentales. InMujeres hace el acompañamiento, la sistematización, y la agrupación de las diferentes planificaciones específicas de cada organismo integrante del Consejo.

El Plan presenta una visión integral de la violencia basada en género, y un abordaje interdisciplinario e intersectorial. Define de manera integral al Sistema Interinstitucional de Respuesta integrando, a nivel nacional, la promoción y prevención, la red de servicios de asistencia, el acceso a la justicia, el seguimiento y la reparación de las víctimas, así como la resocialización de los varones agresores, con el compromiso de todos los organismos integrantes del Consejo Consultivo por una vida libre de Violencia de Género hacia las mujeres.

El Plan ha supuesto un avance indiscutible en la incorporación de política pública en VG, con un desarrollo importante en el Sistema de Respuesta a través de una mejora de la coordinación intra e inter institucional, y con la aprobación en 2017 de la Ley 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en Género, que constituye un hito de gran relevancia, especialmente debido al carácter integral de la misma. Se trata de una norma avanzada desde el punto de vista de la perspectiva de género que, en su artículo 6, reconoce hasta 18 manifestaciones de violencia basada en género, no excluyentes entre sí. Asimismo, en el marco de la Ley Nº 19.538 se modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal, para tipificar el femicidio como agravante muy especial del homicidio, considerando al mismo como aquél que se produce “*contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal*”. Es de destacar que, en el marco de la ley, se crea el Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres.

Esta evolución en el marco normativo interpretativo es en parte consecuencia del trabajo de cooperación interinstitucional previo a la elaboración del Plan de Acción en el que se sentaron bases conceptuales de las políticas contra la violencia de género en Uruguay. A su vez, la Ley y los compromisos adoptados en el plan por todos los organismos involucrados han supuesto un importante “aval” y garantía para que exista un respaldo importante para poder desarrollar el

trabajo que realizan desde el CNC, las instituciones y organismos que lo componen, InMujeres , las Comisiones Departamentales o los propios servicios de atención.

Existe un abordaje interinstitucional y transversal en todas las instituciones que forman parte del CNC que están implicados y son responsables de la respuesta a la problemática social de la violencia basada en género. Las herramientas metodológicas institucionales permiten fijar una mirada interinstitucional sobre la violencia de género en la ejecución de las políticas públicas, de forma que se transforma la “cultura de la derivación” en una cultura de responsabilidad compartida en el abordaje del problema y de transversalización de la respuesta. Por otra parte, el Plan ha servido además para que se tome conciencia socialmente del papel del Estado como responsable, así como de la implicación de otras instancias sociales en la lucha contra la violencia de género y en la propia exigencia de rendición de cuentas al Estado: sociedad civil, academia, medios de comunicación etc. El Plan ha fortalecido la política pública por una Vida Libre de Violencia de Género, a partir de los nuevos marcos normativos y del fortalecimiento de la capacidad de respuesta de diversos ámbitos institucionales. En resumen, hemos identificado un avance considerable del fortalecimiento inter e intrainstitucional del CNC que ha propiciado, entre otras cosas:

- El involucramiento de forma sistemática y compromiso expreso de las principales instituciones y organismos que trabajan directa o indirectamente en VG
- La institucionalización de equipos y espacios de trabajos específicos sobre la temática de género y de VBG en organismos participantes.
- A nivel departamental se ha avanzado a que existan o bien Planes o agendas anuales de actuación en todos los Departamentos mejorando la aplicación territorial.
- Alineamiento del marco conceptual/interpretativo del ámbito de actuación. Existe un intenso alineamiento sobre la conceptualización de VG o la problemática central a abordar, aunque a nivel operativo y/o cuando se desciende a las estructuras y organismos de implementación directa de actuaciones, este marco conceptual integral sufre algunos cambios que sería necesario poder mejorar en cuanto a su alineamiento.
- La elaboración de protocolos y herramientas de forma coordinada e integral
- En el trabajo de cada organismo, y a sabiendas de que cada uno de ellos tiene un nivel de compromiso diferente, se detecta un compromiso muy fuerte de operadores/as y funcionariado de cara a cumplir con los objetivos y metas diseñadas a pesar de la escasez de recursos.
- Los mecanismos de coordinación del CNC han favorecido y afianzando el Consejo como grupo de trabajo, generando confianzas y oportunidades de consulta e intercambio interinstitucional, más allá de los temas que lo convocan. Se constituye en un espacio también de aprendizaje y de acceso a información para quienes asumen la representación.

Por el contrario, el fortalecimiento intra e interinstitucional de los organismos y estructuras organizativas presenta oportunidades de mejora en su continuidad, sobre todo como consecuencia de la falta de dotación de recursos humanos (y una sobrecarga excesiva de tareas de todas las personas participantes en el CNC) y en ocasiones, de voluntad política para ir más allá de las acciones

del Plan, pudiendo provocar a corto plazo un descenso del compromiso y participación activa dentro del CNC de organismos e instituciones participantes.

Se aprecia una relación y coordinación relevante con otras instituciones y organismos de ámbito nacional e internacional, pero se echa en falta la presencia del ámbito académico, de las propias mujeres víctimas de violencia de género, así como la relación más estrecha con algunos otros programas/proyectos de carácter social promovidos tanto desde el ámbito institucional como de la sociedad civil.

Asimismo las acciones dirigidas a obtener una territorialización de la política pública en Violencia Basada en Género a través del fortalecimiento de Comisiones Departamentales presentan, todavía, un desarrollo aún incipiente (en su mayoría con Planes operativos aprobados recientemente y/o en fase de aprobación), una estructura organizacional débil y poco consolidada donde se identifican algunos departamentos con una falta de referente de coordinación, una participación irregular de algunos organismos e instituciones locales, escasez de recursos humanos y una falta de legitimidad de las personas involucradas en la toma de decisiones. Sin embargo, se aprecia una mejora considerable en el sistema de respuesta de atención a mujeres víctimas de VG.

Este Plan, en tanto política nacional de lucha contra la Violencia Basada en Género, presenta un carácter eminentemente “transicional” con la finalidad de sentar las bases para el trabajo futuro dirigido hacia el cambio y mejora normativa y el fortalecimiento institucional que vaya impregnando poco a poco las estructuras y organismos involucrados. Un Plan que recoge una suma de actuaciones y sublíneas, comprometidas por cada organismo, entre configuraciones y articulaciones institucionales de distinto signo, y que tiene su reflejo en la propia ejecución de acciones y, en especial, de las dos líneas de acción objeto de la presente evaluación (Línea 1, “*Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género*” y Línea 4 . “Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo”)

Asimismo, en la línea de fortalecimiento de la respuesta del Plan, el Sistema Interinstitucional de Respuesta en Violencia basada en género, está conformado por diferentes dispositivos de atención. Este Sistema alcanza a todas las mujeres que se encuentran en territorio uruguayo. La Red de Servicios por una Vida Libre de Violencia de Género ha crecido de manera importante durante el periodo de ejecución del Plan de Acción, aunque aún resulta insuficiente. Según la recopilación de información realizada durante la evaluación, de 2015 a 2018, el número de servicios de atención a mujeres establecidos para atender situaciones de violencia basada en género, ha pasado de 43 a 84. Se destaca la ampliación a 18 Dispositivos de Articulación Territorial (DAT); la creación de 19 servicios de referencia departamentales para la asistencia específica a situaciones de alto riesgo y/o daño de vida y/o de salud por violencia doméstica y violencia sexual hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes; y el incremento de 27 a 32 los Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género (SVBG).

Se observa positivamente la ampliación del servicio de atención a mujeres en situaciones de trata con fines de explotación sexual, radicado en Montevideo, con alcance en Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Florida y San José, a otro nuevo servicio, en funcionamiento desde mayo de 2019, radicado en Cerro Largo. En cuanto a recursos habitacionales, la Casa de Breve Estadía para mujeres en riesgo de vida por Violencia Doméstica (con cobertura nacional), y el

programa de Alternativas Habitacionales transitorias en convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), continúan y se han fortalecido. Durante este período además se sumaron: 1 Centro de medio Camino, 1 Centro de Estadía Transitoria y 1 Portal de Ingreso a Centros 24hs, así como Capacitación para el empleo e inserción laboral en convenio con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Además, en 2018, se ampliaron a 12 los equipos de atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas, pertenecientes a la red de servicios de Inmujeres, a los cuales se suma el servicio dependiente de la Intendencia de Montevideo.

Reconociendo los esfuerzos que desde la política pública y en el contexto del Plan de Acción, se ha realizado para fortalecer el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, reflejado en los datos con un salto de casi un punto porcentual en el nivel de cobertura, de 2016 a 2018, resulta patente la necesidad de continuar realizando esfuerzos para colocar los niveles de cobertura en ratios más elevados. Para ello es necesario un compromiso político firme que se materialice en una asignación relevante de recursos financieros y humanos, a la altura de la problemática, que debe ser atendida como un “problema de Estado”. En este sentido, a nivel de desempeño y alcance de cobertura, se sugiere continuar avanzando en:

- Fortalecer y materializar el compromiso político a través de la asignación de recursos para reforzar el sistema de atención y respuesta a mujeres en situación de VBG, ampliando el número de servicios y plazas disponibles de recursos habitacionales, tanto de atención a situaciones de emergencia, como de apoyo a procesos de salida de situaciones de VBG.
- Realizar un diagnóstico específico del Programa de Alternativas Habitacionales, junto con el resto de modalidades de alternativas habitacionales ofrecidas por el MVOTMA e Inmujeres, que permita contrastar la cobertura de los recursos, de cara a la población potencial y objetivo, así como analizar el impacto del proceso de derivación, dentro del sistema interinstitucional de respuesta y la idoneidad de su focalización, en relación a las necesidades existentes en esta materia.
- Desarrollar una línea de actuación específica para las mujeres víctimas de Trata, reforzando y creando, en su caso, recursos específicos habitacionales, salud, formación e inserción laboral.
- Continuar y reforzar el aterrizaje territorial de las políticas públicas de lucha contra de la VBG, a través del fortalecimiento de las Comisiones Departamentales. Para ello, se considera clave, la asignación de recursos humanos y financieros específicos, que permitan la permanencia de los equipos y el desempeño de acciones.

Por otra parte, y a pesar de la evolución respecto a los marcos interpretativos de las políticas de violencia de género en Uruguay, el hecho de que el Plan evaluado se haya elaborado y desarrollado en parte bajo la Ley 17514 de Violencia Doméstica condiciona las actuaciones incluidas en el diseño, de forma que el sistema interinstitucional de respuesta (línea de acción 1) está en gran medida orientado a la atención a formas de violencia en la pareja y expareja. Este hecho da lugar a que algunos elementos recogidos del Plan no puedan ser considerados desde una visión integral de la VBG:

- La persistencia de la utilización del término "violencia doméstica". En general el Plan se refiere a la violencia doméstica como una de las manifestaciones de la violencia de género, si

bien hay veces que pareciera que estuviese señalando dos fenómenos separados¹. Para poner el acento sobre el origen de estas formas de violencia sobre las mujeres en las desigualdades de género y el patriarcado (siendo así coherentes con el propio marco interpretativo) en lugar de utilizar un término como Violencia Doméstica, que señala exclusivamente el lugar donde se producen estas formas de violencia, pero no sus raíces, sería más conveniente hablar de violencia de género en el ámbito de la pareja o la expareja.

- Además, el término violencia conyugal, que también aparece en el documento, es impreciso (podría conducir a pensar que la violencia se ejerce en la misma medida de esposos a esposas que viceversa). Además, deja fuera realidades que sí cubre el término violencia de género en el ámbito de la pareja o la expareja: por ejemplo, los casos en los que hay una relación sentimental o cohabitación sin matrimonio, los casos en los que se ha producido una separación o los casos en los que existe una relación afectiva no consolidada o estable
- A pesar de que se reconoce la variedad de ámbitos en los que se producen diferentes manifestaciones de violencia de género, este reconocimiento no se traduce en un desarrollo amplio de medidas concretas que den respuesta a todas estas manifestaciones. Ello tiene que ver con el hecho de que este es un Plan transitorio desde una Ley de Violencia Doméstica hacia una Ley Integral de Violencia de Género. Esto se puede observar en diferentes aspectos de la Línea de acción I. Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG
- No hay una atención integral a menores de 18 años, si bien esto no significa que haya una ausencia total de mirada generacional en las actuaciones del Plan de acción. El sistema de respuesta tiene mecanismos de coordinación con INAU (derivaciones mutuas, evaluación de necesidades y apoyos necesarios, si bien no existe una mesa de trabajo permanente) y existen campañas puntuales dirigidas a la juventud además de acciones de formación y sensibilización en entornos educativos tanto para estudiantes como para docentes, si bien no se cuenta con una estrategia a nivel nacional dirigida a la escuela para abordar la igualdad de género y sensibilizar contra la violencia de género. Por otra parte, y en cuanto a las mujeres mayores, más allá de un conjunto de acciones puntuales, no hay una serie sistemática de actuaciones dirigidas a su atención basada en un diagnóstico de las diferentes formas de violencia de género que les pueden afectar en mayor medida.

Otra de las oportunidades de mejora de la puesta en marcha de las acciones y sus efectos parecen responder a desajustes en la adecuación a las necesidades reales, posiblemente porque en muchos casos, las voces de las mujeres en situación de VBG, no tienen suficiente implicación. No hay ninguna referencia o al menos no parece haber una pesquisa sobre las razones por las que las mujeres en situación de VBG no participan. En primer lugar, la ley no las incorpora al Consejo en tanto debería existir algún mecanismo por el cual se pudiera legitimar su participación (sea una organización de la sociedad civil integrada por mujeres en situación de VBG, o algún mecanismo representación legítima) se hace muy difícil imaginar. En tal caso, la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y

¹ Por ejemplo, expresiones como “no aporta información acerca de la ruta crítica que siguen las mujeres, niñas, niños y adolescentes en las diferentes manifestaciones de la violencia de género, ni en la violencia doméstica” (Plan de acción, pp. 36) introducen confusión ya que parecen aludir a dos fenómenos separados o independientes.

Sexual, representa la voz de la sociedad civil y por lo tanto de las mujeres en situación de VBG. En ocasiones se pierde el objeto y el foco de la problemática y dan lugar a que las acciones basadas en la respuesta y la atención a las situaciones de violencia de género (que obviamente, son absolutamente necesarias) son acciones que se dirigen en mayor medida a trabajar sobre las consecuencias de la violencia de género, y no tanto sobre sus causas. Esto deriva en los siguientes elementos:

- > Acciones focalizadas más a prevención y asistencia que al empoderamiento de la mujer y salida de la VG con garantía. Hay algunos ejemplos de pequeños avances que van más allá de la asistencia primaria (capacitaciones, incremento de recursos habitacionales en territorios, programas de inserción laboral etc..) pero son casos excepcionales y no es la generalidad .
- > Se focaliza la atención a ámbito de pareja/expareja y aunque el Plan lo recoge en sus objetivos esa mirada más amplia (p.e. acoso callejero o el laboral) la realidad es que las acciones no se centran fuera de este ámbito
- > Las acciones con mujeres y niños/as en trata y explotación sexual: no consiguen por la propia complejidad de la problemática dar respuesta clara sobre el tema. No cuentan con un marco integral de actuación en estos casos
- > Los servicios de resocialización de varones, están orientadas a varones agresores. La intervención sobre las masculinidades en general, está, sin embargo, menos desarrollada.
- > Las actuaciones previstas en la línea de información y sensibilización, están alineadas con el objetivo de cambio cultural que implica reconocer la dimensión estructural de la violencia de género. Ahora bien, un cambio cultural de mayor calado necesita de programas sistemáticos con contenidos en igualdad de género en los programas educativos a nivel nacional.

Por otra parte, mencionar que el Plan presenta un proceso de seguimiento y monitoreo que manifiesta oportunidades de mejora, derivados fundamentalmente de un diseño de indicadores y de un procedimiento recogida de información complejo de materializar (en términos interinstitucionales) desde los diferentes organismos participantes. Si bien se han puesto en marcha procesos paralelos que pueden apoyar a mejorar el seguimiento del Plan (la II Encuesta de Violencia, disponible a partir de noviembre de 2019, incorpora nuevas dimensiones, la puesta en marcha del Observatorio sobre Violencia basada en Género hacia las mujeres y el proceso de unificación de variables y criterios, etc.)

En conclusión, se han sentado unas bases muy sólidas para seguir avanzado por las líneas y ejes marcados, aunque queda mucho por hacer sobre todo en el plano operativo (y no tanto en el conceptual/normativo y estructural). La continuidad en la política enmarcada en la ley 19580, depende en gran medida de la prioridad que se le dé por las autoridades, a través de la sustentabilidad presupuestal a mediano plazo. Esto significa que, para garantizar la igualdad y consolidar el enfoque de derechos, se hace ineludible que la política pública relacionada con el Plan y la Ley tengan continuidad. En ese sentido los compromisos internacionales en la materia, la propia ley 19580 que mandata la realización de un nuevo Plan, un cuerpo de funcionarios públicos que poseen los conocimientos y prácticas o la II Encuesta de prevalencia de violencia basada en género puede ser instrumentos que faciliten y garanticen la continuidad del Plan de acción para seguir avanzando y mejorando en las líneas marcadas.

3. Metodología evaluativa

3.1. Objeto, objetivos y ámbitos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación es evaluar el *Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional* (en adelante Plan Acción), analizando el diseño, la gestión interinstitucional y sus efectos, desde un enfoque formativo y sumativo.

El alcance de la evaluación es analizar el diseño del plan en su conjunto; el diseño, implementación y desempeño de la línea 1, “*Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género*”, y respecto a la línea 4, “*Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo*” se pondrá el foco en la coordinación intra e interinstitucional entre los integrantes del CNC, tanto a nivel central como territorial respecto a la línea 1.

Asimismo, la evaluación persigue poder analizar los siguientes aspectos:

1. Analizar la consistencia y pertinencia del diseño del Plan de Acción, considerando la normativa relacionada, la alineación entre las líneas de acción, objetivos específicos, resultados esperados, acciones estratégicas, metas e instituciones responsables, así como identificar su relación con la agenda internacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultos/as mayores y personas con discriminaciones agravadas.
2. Identificar el nivel de implementación de la Línea de Acción 1 – *Sistema interinstitucional de respuesta integral* del Plan de Acción considerando la articulación y los mecanismos de coordinación interinstitucional, la territorialización y la transversalización, y la asignación de recursos para este fin.
3. Identificar los resultados obtenidos a partir del Plan de Acción, considerando el cumplimiento de metas asociadas a la Línea de Acción 1.

El enfoque formativo guía la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas a futuro. Por su parte el enfoque sumativo la orienta a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada. En este caso, dicha intervención es el **Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género con mirada generacional en Uruguay** (especialmente las Líneas de acción 1, Sistema interinstitucional de respuesta integral a la VBG, y 4, Fortalecimiento intra e interinstitucional). Por ello la finalidad de la evaluación persigue el fortalecimiento y la continuidad de la política pública en materia de erradicación de violencia de género en Uruguay, y mantener la necesidad de legitimación y lineamiento como política pública, así como su implementación en la medida que implica un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales de Uruguay.

El marco temporal de la evaluación se establece desde el inicio del Plan (2016) hasta octubre de 2019 teniendo un alcance geográfico nacional profundizando el análisis de las políticas a nivel de territorio, en especial a nivel de las localidades más aisladas y las zonas rurales.

Los agentes e instituciones involucradas en la evaluación son los organismos responsables de las intervenciones y el plan en su conjunto.

3.2. Enfoque conceptual de la evaluación

El enfoque que ha guiado el proceso metodológico de la evaluación se basa en Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (Guía metodológica DID 2017) adaptando ese enfoque hacia la evaluación de una política como el Plan de Acción 2016-2019 y por tanto teniendo en cuenta las diferencias entre la evaluación de programas y la evaluación de política que es lo que nos ocupa.² Para la adaptación del enfoque metodológico se ha tenido en cuenta los siguientes elementos:

- En cuanto al análisis de diseño se ha considerado de forma específica el análisis de aquellos elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula con el contexto normativo e institucional de ámbito nacional, regional (departamental) e internacional
- Determinar el grado de coherencia de la propuesta de intervención con las necesidades o problemas sociales que pretenden ser resueltos.
- Determinar la adecuación, sistematización y viabilidad del plan de intervención a desarrollar en relación con los medios de que se disponen.
- Determinar la disposición de suficiencia de los recursos necesarios para acometer dicha intervención, refiriéndose a los medios humanos, económicos, de regulación, de concepto, entre otros.
- Pre-analizar la calidad y viabilidad del Plan

Para poder evaluar si una política pública ha tenido el efecto deseado es necesario introducir variables que permitan medir estas situaciones desiguales de partida, para poder averiguar si se han introducido factores de compensación que hayan tenido un efecto positivo en la población a la que se dirigen. Teniendo en cuenta esto, el enfoque desde el que se ha realizado la presente evaluación estará basado metodológicamente en las siguientes dimensiones:

- > Enfoque de género y transversalidad entendido como “aquel que permite describir la situación relativa y las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres en sus diferentes ámbitos: la familia, el trabajo, la comunidad y la vida pública y señalar las limitaciones y las oportunidades que mujeres y hombres (de diferentes grupos socioeconómicos o culturales) enfrentan por sus roles de género y la posición que ocupan en la sociedad. Permite, asimismo, distinguir entre los aspectos de un problema que afectan a toda una población y los efectos diferenciales para las mujeres y/o los hombres que pueden causar desventajas o rezagos a lo largo del ciclo de vida. Es decir, aquello que afecta su condición y posición en la sociedad por razones de género”³. Este enfoque, no obstante, estará en diálogo con el contexto y la coyuntura.
- > Un enfoque de derechos interseccional que tenga en cuenta aspectos generacionales, raza y etnia, discapacidad y la noción de territorialidad. Al incluir en su análisis aquellas otras desigualdades que convergen y provocan mayor vulneración de derechos; condiciones que

² Las intervenciones públicas pueden entenderse como eslabones más pequeños de las políticas públicas por lo que este enfoque se ha adaptado para el objeto de la presente evaluación.

³ Alejandra Faúndez (2010). Manual para la transversalización del enfoque de igualdad de género en el ciclo de proyecto. Departamento de Planificación y Evaluación de la OEA, Washington D.C.

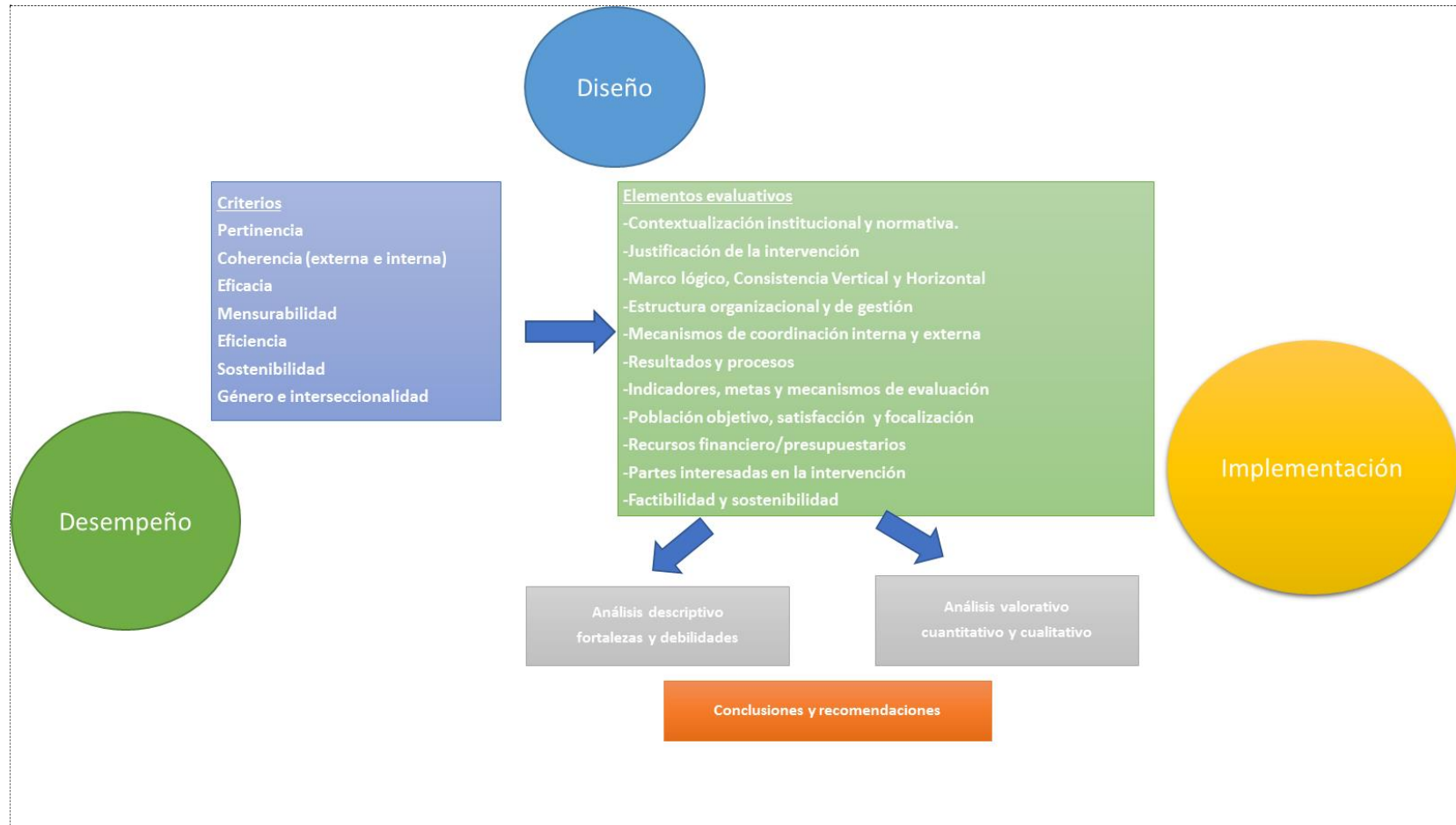
derivan de la interacción de factores sociales, edad, raza, etnia, discapacidad, pero también económicos, políticos, territoriales, culturales y simbólicos.

En definitiva, la evaluación se planteó para responder a cuestiones relativas al **diseño, la gestión interinstitucional y sus efectos**. Para la presente evaluación establecemos la siguiente batería de **elementos evaluativos** (que se asocian a las preguntas de evaluación explicitados en los TdR y que se corresponde con la guía de ítems y aspectos a tratar de la Evaluación DID):

- > Contextualización institucional y normativa. Complementariedad
- > Justificación de la intervención
- > Marco lógico, Consistencia Vertical y Horizontal
- > Estructura organizacional y de gestión
- > Mecanismos de coordinación interna y externa
- > Resultados y procesos
- > Indicadores, metas y mecanismos de evaluación
- > Población objetivo, satisfacción y focalización
- > Recursos financieros/presupuestarios
- > Partes interesadas en la intervención
- > Factibilidad y sostenibilidad

En línea con la operacionalización descrita anteriormente, se incluyen los criterios, los elementos evaluativos asociados, las preguntas de evaluación, indicadores y fuentes de información previstas. Por cada uno de los criterios se identifican dos tipos de preguntas: descriptivas y evaluativas. En este sentido, los indicadores sólo se detallan para estas últimas, dado que las preguntas descriptivas no incorporan un juicio de valor y en muchos de los casos en la propia formulación se orienta el acceso a la información.

Figura 1. Cuadro resumen enfoque metodológico



Fuente: Elaboración propia

3.3. Técnicas aplicadas y estrategia de análisis

La tabla que se incluye a continuación recoge las técnicas y el alcance de la evaluación. En el documento de anexos se incluye información de cada una de las técnicas utilizadas.

Tabla 1. Ficha síntesis de metodología utilizada

TÉCNICA	OBJETIVO	ALCANCE
Análisis documental	<ul style="list-style-type: none"> – Contexto – Análisis descriptivo del Plan – Identificación de agentes clave – Análisis presupuestario 	Las fuentes y documentos analizados pueden consultarse en el capítulo de anexos
Entrevistas individuales y grupales de encuadre ⁵	<ul style="list-style-type: none"> – Contexto – Radiografía del plan. – Análisis contextual/normativo 	En total se realizaron 10 entrevistas durante el trabajo de campo de encuadre en Montevideo.
Entrevistas individuales y grupales en profundidad ⁶	<ul style="list-style-type: none"> – Conocer el proceso de diseño, implementación y desempeño del Plan – Grado de cumplimiento de las líneas de acción (I y IV) – Coherencia del Plan como política pública inserta dentro de las instituciones que conforman el Consejo – Lineamiento con el resto de políticas públicas – Conocer mecanismos de coordinación inter e intra institucional – Recoger recomendaciones y propuestas 	En total se realizaron 6 entrevistas durante el trabajo de campo en Montevideo.
Grupo focal (GF) con CNC	<ul style="list-style-type: none"> – Coherencia/pertinencia y secuencia lógica general de las acciones diseñadas del Plan – Dimensiones y ámbitos de la violencia de género que se aborda o no en el Plan – La perspectiva intergeneracional e interseccional en el Plan – Coordinación intrainstitucional CNC, seguimiento y reporte de acciones – Otras fortalezas y debilidades del Plan de Acción. Proyección futura 	Representación de los organismos del CNC con un total de 12 participantes
Grupo focal (GF) con	<ul style="list-style-type: none"> – Participación de la sociedad civil y del 	Representantes de la Red

⁵ La relación de informantes puede revisarse en el capítulo de anexos

⁶ Idem (4)

<p>Sociedad civil /Red Uruguay</p>	<p>movimiento feminista en el Plan de Acción.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Conceptualización, dimensiones y ámbitos de la violencia de género del Plan. Alineamiento con el movimiento feminista uruguayo/internacional y con la sociedad civil – Actuaciones con varones y con masculinidades que contempla el Plan – Otras fortalezas y debilidades del Plan de Acción. Proyección futura 	<p>Uruguay con un total de 7 participantes</p>
<p>Taller participativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Línea de acción I del Plan de Acción 2016-2019. Sistema interinstitucional de respuesta integral a la Violencia basada en Género. – Fortalecimiento de las Comisiones Departamentales y su relacionamiento interinstitucional. – Desempeño, monitoreo y coordinación. – Recoger recomendaciones y propuestas 	<p>1 taller participativo con las Comisiones Departamentales (Personal departamental responsables de diseño e implementación de acciones VG) con un total de 10 participantes</p>
<p>Cuestionario on line departamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinación – Adaptación de necesidades al territorio – Suficiencia de los recursos asignados – Cobertura del plan – Complementariedad de políticas y normativa – Grado de compromiso con el Plan de Acción y cumplimiento – Recoger recomendaciones y propuestas 	<p>Dirigido a funcionarios/as de las 19 comisiones Departamentales implicadas en la coordinación y ejecución del plan.</p>
<p>Cuestionario on line funcionariado CNC</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinación – Dificultades en la implementación – Cobertura del plan – Complementariedad de políticas y normativa – Grado de compromiso con el Plan de Acción y cumplimiento – Suficiencia de los recursos asignados – Recoger recomendaciones y propuesta 	<p>Dirigido a funcionarios/as de los distintos organismos presentes en el CNC que participan en la gestión interna y la organización del plan.</p>

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la metodología DID el **análisis evaluativo se establece en un doble plano:**

- **Análisis descriptivo:** responderá a las indicaciones expresadas en las preguntas de evaluación de carácter descriptivo, centrándose en las *fortalezas y debilidades* en el conjunto del Plan.
- **Análisis evaluativo:** se pondrá el foco en las preguntas evaluativas, y su aproximación se establecerá desde un enfoque cualitativo y cuantitativo, a partir del sistema de puntuación que se incluye en los soportes de volcado de la Guía DID.

Para la sistematización de la información se ha tenido en cuenta los *soportes de volcado* que se aportan en la Guía metodológica 2017 (Evaluación DID)⁷ adaptando dichos soportes a la evaluación que nos ocupa. Una vez recogida y sistematizada la información, el equipo evaluador ha realizado análisis pertinentes con cada una de las fuentes -primarias y secundarias- para extraer las conclusiones, posibilitando de esta manera la aplicación del conocimiento generado durante el proceso de evaluación a las futuras planificaciones. Para el análisis de los datos cualitativos que se han obtenido con las diferentes técnicas de investigación propuestas: revisión documental, entrevistas y grupos focales se ha hecho un primer análisis de la información recogida. Posterior a este nivel de análisis se ha procedido a la confrontación y comparación de los resultados obtenidos mediante las diferentes fuentes de información y de la explotación cuantitativa.

Una vez realizados estos análisis, se procederá a realizar la **triangulación metodológica**, que permite articular la información generada en la fase de recogida:

- > Triangulan datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador.
- > Combinando la expertise del equipo evaluador, integrado por disciplinas diferentes y complementarias.
- > Se enriquece el análisis con diferentes marcos teóricos combinando metodologías cuantitativas y cualitativas.

El resultado del análisis nos ha permitido cumplimentar los parámetros propuestos a cada una de las preguntas de evaluación de la matriz de evaluación.

⁷ Los soportes de volcado que recoge la guía están formados por listados de preguntas (a rellenar) en función de diferentes epígrafes de la intervención objeto del análisis descriptivo y evaluativo.

4. Antecedentes

4.1. Identificación de la intervención

NOMBRE INTERVENCIÓN: Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional de Uruguay.

PERÍODO: 2016-2019

UNIDAD RESPONSABLE: Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNC)

SECRETARÍA TÉCNICA: InMujeres -Ministerio de Desarrollo Social

ALCANCE TERRITORIAL: Nacional

4.2. Plan de Acción 2016-2019. Descripción general y contexto

El 16 de noviembre de 2015 fue aprobado el Plan de Acción: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional 2016-2019 (en adelante Plan de Acción), a través del Decreto 306/015 del Poder Ejecutivo. El *Plan* tiene como finalidad “contribuir a que mujeres y varones de todas las edades puedan gozar de una vida libre de violencia de género, a partir de la modificación de aquellas pautas culturales discriminatorias que no permiten la igualdad y el goce efectivo de este derecho humano, así como mediante la atención integral de las personas en situación de vulnerabilidad por razones de violencia de género” (pp. 53). El objetivo principal del mismo será consolidar una política nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género, en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de su implementación. Dicho Plan presenta una visión integral de la violencia basada en género, y un abordaje interdisciplinario e intersectorial. Define de manera integral al Sistema Interinstitucional de Respuesta integrando, a nivel nacional, la promoción y prevención, la red de servicios de asistencia, el acceso a la justicia, el seguimiento y la reparación de las víctimas, así como la resocialización de los varones agresores, con el compromiso de todos los organismos integrantes del Consejo Consultivo por una vida libre de Violencia de Género hacia las mujeres.

El Plan de Acción es el fruto de un trabajo llevado a cabo en el **Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres** (en el momento de elaboración del Plan, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica) que constituye el espacio interinstitucional que da seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en la materia compuesto por diferentes organismos institucionales y de la sociedad civil. Dentro de este Consejo Inmujeres ejerce la presidencia y la secretaría técnica a través del Departamento de Fortalecimiento de la Política Pública, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que preside a su vez el Consejo Nacional de Género y gran parte de las Comisiones Departamentales. InMujeres hace el acompañamiento, la sistematización y la agrupación de las diferentes planificaciones específicas de cada organismo integrante del Consejo.

En el marco de este Plan, en 2017 se aprobó la modificación de los artículos 311 y 312 del Código Penal a través de la Ley Nº 19538, para tipificar el femicidio como agravante muy especial del homicidio, considerando al mismo como aquél que se produce “contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición de tal”.

Asimismo, en la línea de fortalecimiento de la respuesta del Plan, el Sistema de Respuesta en Violencia basada en género del Instituto Nacional de las Mujeres está conformado por diferentes dispositivos de atención. Este Sistema alcanza a todas las mujeres mayores de 18 años⁸ que se encuentran en territorio uruguayo, lo que incluye mujeres afrodescendientes, mujeres con discapacidad y mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, así como a varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas, a través de los equipos de atención a varones agresores.

Esta red de servicios de atención, perteneciente al Instituto Nacional de las Mujeres, es completada con dispositivos dependientes de otros organismos e instituciones, de tal forma que, en su conjunto, conforman el Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a la Violencia Basada en Género. En concreto, durante el proceso de evaluación, se han identificado dispositivos dependientes del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU), concretamente nos referimos a las Unidades Específicas de Prevención y Atención de Violencia en cada Centro de Atención Integral (CED) y División de Estudio y Derivación (DED), así como a los Comités de Recepción Local del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia. Estos últimos tienen por objeto acoger, orientar y coordinar la atención de situaciones de violencia de niños, niñas y adolescentes en forma intersectorial, en el marco del modelo de protección Integral.

Por su parte, la Intendencia de Montevideo también se destaca por la provisión de servicios específicos de atención a mujeres víctimas de VBG. Así, cuenta con el Programa Comuna Mujer, creado en 1996 y que actualmente cuenta con 11 servicios, los cuales brindan servicios gratuitos de atención y asesoramiento jurídico y psicosocial para mujeres en situación de VBG. Se suma un servicio de atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas y una línea telefónica gratuita de orientación nacional para mujeres en situación de Violencia Doméstica.

Otros dispositivos de atención, recogidos en el Decreto N° 339/019 (reglamentación de la ley 19.580), son los Equipos de Referencia en Violencia Basada en Género y Generaciones dependientes del Ministerio de Salud Pública, entre cuyas funciones se encuentra realizar la atención y seguimiento a las situaciones de Violencia Basada en Género de alto riesgo y/o daño a lo largo del ciclo vital.

Dentro del Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a la VBG, incluimos el Programa de “Tobilleras”⁹, en funcionamiento desde 2013 y que en 2018 se extiende a 18 departamentos.

⁸ Nos referimos en este caso solo a los dispositivos que se incluyen dentro del Sistema de Respuesta en Violencia basada en género del Instituto Nacional de las Mujeres.

⁹ El nombre completo de la Intervención es intervención Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica

Dependiendo del Ministerio del Interior y de Inmujeres, incluye el seguimiento y control del cumplimiento de las medidas de protección dispuestas por la justicia en los casos de alto riesgo en materia de violencia basada en género a través de la gestión e implementación de dispositivos electrónicos de localización, el apoyo psicosocial y el asesoramiento jurídico a las víctimas y ofensores.

El marco del Plan de Acción 2016-2019 tiene sentido con unos antecedentes tanto de legislaciones internacionales como nacionales que han permitido avanzar en las políticas públicas en pro de la igualdad. Fue posible además gracias a un trabajo previo en materia de violencia de género en Uruguay, en el que destacan dos hitos:

- > El Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género, proyecto del Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Poder Judicial e InMujeres, con financiación de la Cooperación Española (en 2011 y con apoyo de AUCI y AECID).
- > Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para poner fin a la violencia en Uruguay. Este fondo apoyó el programa “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes”, en el que se implicaron el Consejo Nacional Consultivo, el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) y otros programas y fondos de la ONU (ONU Mujeres, PNUD, UNESCO, UNFPA y OIM). Este Fondo Fiduciario supuso un training para el diseño del presente Plan y fortaleció el trabajo interinstitucional de cooperación. Además, consolidó el marco conceptual en materia de violencia de género, es decir, fue especialmente relevante en la definición del problema. (2012)

Así, los principios orientadores del documento del Plan de Acción son la igualdad y equidad de género, la laicidad y la erradicación del patriarcado, la integralidad de las políticas, la mirada integral a la Violencia Basada en Género, la profundización democrática, la participación ciudadana y el diálogo Estado-Sociedad Civil, la territorialización de las políticas y el principio de transparencia (rendición de cuentas).

Este Plan contiene avances conceptuales respecto a los antecedentes identificados, como por ejemplo una más completa e integral interpretación de la VBG, ya que se correlaciona también con las desigualdades de poder fruto de la distribución injusta por razones de género.

4.3. Líneas, objetivos de la intervención a nivel de resultados y productos

El objetivo general del Plan de Acción es *“Consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan por una vida libre de violencia basada en género con una mirada generacional, en todo el territorio nacional”* (p.53), cuyo horizonte en términos de resultados esperados son la disminución de los femicidios al final de periodo, de la frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica, y de la cantidad de mujeres que han vivido algún tipo de violencia basada en género al final del período.

Cuenta con una planificación basada en Líneas de Acción, las cuales representan los grandes ejes temáticos que articulan el Plan. Cada una incorpora un objetivo específico, los resultados

esperados e indicadores que permiten realizar el seguimiento y posterior evaluación. El ordenamiento interno de cada una de las Líneas de Acción agrupa las acciones concretas en áreas temáticas, en las que se incluyen las metas agregadas según organismos responsables y los indicadores que permitan monitorear el seguimiento del Plan. Las líneas son:

1. Sistema interinstitucional de respuesta integral a la Violencia basada en Género.
2. Formación, capacitación y sensibilización a operadores.
3. Sistema de Información.
4. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.
5. Seguimiento y evaluación del Plan.

Aunque más adelante desarrollaremos estas Líneas de Acción en mayor medida, merece la pena resaltar algunos aspectos del contenido del Plan:

- Se define de manera integral, es decir, se propone el desarrollo de acciones para la prevención y promoción de derechos de toda la población (mujeres y varones), de acuerdo a su edad y condición. Esto se observa con claridad en el caso del “Sistema interinstitucional de respuesta integral a la Violencia basada en Género” (*Línea de Acción 1*). La integralidad de las respuestas viene dada conceptualmente por la búsqueda de la universalidad territorial (en todos los departamentos del país y con el mayor alcance posible a nivel de las localidades aisladas y rurales), así como por la accesibilidad y diseño universal para personas con discapacidad.

En la medida que se trata del principal objeto evaluativo, el sistema interinstitucional de respuesta persigue en su diseño integrar la detección, orientación, derivación, atención, protección y reparación a las mujeres de todas las edades, víctimas de situaciones de violencia basada en género, de manera tal que la intervención de cada organismo competente sea adecuada, incluyendo la reflexión de las prácticas como estrategia de intervención, y articulada con los servicios prestados por los restantes organismos que integran el sistema de respuesta (como salud, psico-social, legal, educación, seguridad).

- Tanto para la implementación de las acciones, como para el seguimiento del cumplimiento del Plan, se definen como ejes estratégicos: la territorialización, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; reconociendo un rol activo de las Comisiones Departamentales como actores locales de referencia.
- Importa destacar que el propio Plan de Acción, contiene uno de los más importantes desafíos identificados en el proceso de diseño: promulgar una Ley Integral contra la Violencia de Género que incluya la prevención y promoción de derechos, la atención y reparación; declare los derechos y garantías para las mujeres; defina procesos de protección, investigación y penalización y determine los procesos en los ámbitos administrativos, civiles y penales.

El Plan está formulado en base a un objetivo general y 6 objetivos específicos, condicionados, a su vez, al logro de 12 resultados esperados durante el periodo de ejecución 2016-2019:

Tabla 2. Objetivo general, específicos y resultados esperados del Plan de Acción 2016-2019

	Enunciado del objetivo	Enunciado del Resultado Esperado
Objetivo general	Consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan Por una vida libre de violencia basada en género con mirada generacional, entre los años 2016 y 2019 en todo el territorio nacional	<p>I. Disminuyeron los femicidios al final de periodo.</p> <p>II. Disminuyó la frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica.</p> <p>III. Disminuyó la cantidad de mujeres que han vivido algún tipo de violencia basada en género al final del período.</p>
Objetivos específicos	<p>Objetivo específico I: Consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos. El sistema de respuesta integral se orientará hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres en todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.</p>	<p>IV. Se amplió y mejoró el acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.</p> <p>V. Se ampliaron y mejoraron los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.</p> <p>VI. Se amplió la atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.</p>
	<p>Objetivo específico II: Promover pautas de relacionamiento entre mujeres y varones, sustentadas en patrones no violentos, de aceptación de la diversidad y la solidaridad, para contribuir a la modificación del modelo cultural hegemónico</p>	<p>VII. Se contribuyó al cambio del modelo cultural actual a través de la promoción de pautas de relacionamiento no violentas en la población en general, con énfasis en niñas, niños, adolescentes y jóvenes.</p>
	<p>Objetivo específico III: Sensibilizar y capacitar a operadores jurídicos, de seguridad, psico-sociales, educativos, de la salud y de comunicación, tanto públicos como privados, sobre la producción y reproducción de la violencia basada en género, enfocando los contenidos en la promoción de derechos, prevención, en la atención integral con énfasis en la no revictimización, mediante la aplicación de herramientas conceptuales y</p>	<p>VIII. Se amplió el número de operadores públicos y privados con conocimiento en las diferentes manifestaciones de violencia basada en género para la adecuada detección, orientación, atención, investigación y persecución del delito, protección y restitución de derechos.</p>

	metodológicas para la erradicación de la violencia basada en género.	
	Objetivo específico IV: Avanzar hacia un sistema de información integral que permita visualizar, monitorear y dar seguimiento a los distintos aspectos (manifestaciones, ámbitos, personas agredidas, personas agresoras), de la violencia basada en género, discriminando sexo, edad, raza/etnia, condición de discapacidad, ubicación geográfica.	IX. Un sistema de información institucional que permita obtener información oportuna y de calidad respecto a distintos aspectos relativos a la violencia basada en género hacia mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultas mayores orientados a establecer un sistema único nacional de información.
	Objetivo específico V: Fortalecer al Consejo Nacional Consultivo en su expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género.	X. El Consejo Nacional Consultivo se ha fortalecido como interlocutor reconocido en políticas públicas para la erradicación de violencia basada en género, mediante la participación permanente de los organismos convocados y en otras instancias interinstitucionales. XI. Las comisiones departamentales han fortalecido tanto su integración como su articulación con el Consejo Nacional Consultivo, para la planificación, ejecución y evaluación de acciones a nivel local.
	Objetivo específico VI: diseñar e implementar un modelo de gestión del Plan que incluya monitoreo y evaluación de su avance, de forma tal que permita el desarrollo de ajustes y rectificaciones durante su implementación	XII. El Plan ha sido monitoreado y evaluado por todos los organismos responsables

Fuente: Elaboración propia a partir del documento de formulación del “Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional”. Epígrafe VI. Plan de Acción. pag.49-51.

Así pues, de forma agregada, podemos concluir que el Plan de Acción 2016-2019 objeto de la evaluación contiene:

- 1 finalidad (p-53).
- 1 objetivo general y 3 resultados esperados generales (p.53).
- 6 objetivos específicos y 12 resultados esperados en conexión con esos objetivos específicos (pp. 53-55).
- Una batería de indicadores para cada uno de los 12 resultados esperados (pp. 55-61).

- Una batería de acciones, metas e indicadores¹⁰ ordenados por Líneas de acción y por áreas temáticas. El total de acciones comprometidas es de 190 para todas las líneas de acción (92 de las cuales corresponden a la línea I y 21 a la línea IV). El total de indicadores ligados a resultados es de 49.

4.4. Descripción del proceso de entrega de bienes y/o servicios

Presentamos a continuación una descripción somera de las actuaciones que participan en la prestación de los distintos servicios, productos y resultados de la implementación del Plan establecidos en el propio diseño para cada ámbito temático y sublíneas de actuación (Línea I y IV) de cada línea objeto de esta evaluación y los bienes y/o servicios asociados a cada una de ellas.

Línea de acción I. Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG

De forma general en esta línea se propone el desarrollo de acciones para la prevención y promoción de derechos de toda la población (mujeres y varones), de acuerdo a su edad y condición. La integralidad de las respuestas viene dada conceptualmente por la búsqueda de la universalidad territorial (en todos los departamentos del país y con el mayor alcance posible a nivel de las localidades aisladas y rurales), así como por la accesibilidad y diseño universal para personas con discapacidad.

El sistema interinstitucional de respuesta persigue en su diseño integrar la detección, orientación, derivación, atención, protección y reparación a las mujeres de todas las edades, víctimas de situaciones de violencia basada en género, de manera tal que la intervención de cada organismo competente sea adecuada, incluyendo la reflexión de las prácticas como estrategia de intervención, así como la articulación con los servicios prestados por los restantes organismos que integran el sistema de respuesta (como salud, psico-social, legal, educación, seguridad).

Bajo este enfoque la línea I cuenta con los siguientes subproductos y actuaciones:

I. Promoción de derechos

- *Campañas masivas:* Acciones dirigidas a la elaboración y difusión de materiales de sensibilización (calendarios, folletos, librillos, guías didácticas, etc.) sobre la Violencia Basada en Género y Generaciones a público en general sobre acoso laboral, explotación sexual comercial, abuso sexual infantil y maltrato infantil prevención y erradicación del acoso callejero etc. También se incluyen acciones de inclusión de lemas en campañas en otros organismos públicos estatales de ámbito público.

¹⁰ De los cuales no se ofrece ni fórmula de cálculo ni medio de verificación. Tampoco se señala la periodicidad de medición. Por las entrevistas realizadas durante la fase de encuadre, hemos constatado que el mecanismo de monitoreo y reporte ha sido la realización anual de un informe de rendición de cuentas por parte de cada organismo respecto de sus acciones comprometidas. Esos informes eran remitidos a Inmujeres, que se encargaba posteriormente de generar un documento agregado con toda la información. Se ampliará este asunto en los capítulos siguientes.

- *Acciones de sensibilización: actuaciones dirigidas a sensibilizar sobre la VG, nuevas masculinidades, la promoción de “crianza positiva y no violenta” sobre todo en el ámbito escolar, familiar y espacios formales e informales*

II. Red de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG.

Esta sublínea cuenta con los servicios y productos para la detección, orientación, derivación, atención, protección y reparación a las mujeres de todas las edades, víctimas de situaciones de violencia basada en género para conformar un sistema integral de atención. De cada servicio las actuaciones planificadas son las siguientes:

- *Servicios de atención a mujeres en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual: creación y mejora de los servicios de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial, brindando atención acorde al protocolo de intervención. La atención se focaliza en intervención psicosocial y legal a mujeres, así como la atención de mujeres con medida de uso de las tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida en el territorio nacional. Asimismo, se contempla acciones de fortalecimiento a redes locales y primera respuesta ante situaciones de VBG a nivel departamental y especialmente en pequeñas localidades*
- *Servicios de atención a niñas, niños y adolescentes en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual mediante el incremento de este tipo de dispositivos de detección y primera atención de situaciones de vulnerabilidad*
- *Servicios para la detección y orientación para mujeres, niñez y adolescencia; implementando instrumentos y mecanismos (teléfonos de atención. Creaciones de unidades específicas) para la detección precoz y abordaje oportuno en servicios de emergencia en situaciones de violencia basada en género.*
- *Servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren Violencia Doméstica y sexual mediante la creación de servicios de referencia departamentales para la asistencia específica a este tipo de situaciones, así como el establecimiento de equipos profesionales de referencia*
- *Inserción laboral de mujeres en proceso de salida de Violencia Doméstica mediante el ofrecimiento de capacitaciones a mujeres en proceso de salida de violencia doméstica.*
- *Centros de atención 24 horas y alternativas habitacionales a mujeres, niñas, niños y adolescentes para la salida de situaciones de Violencia Doméstica, Trata y explotación sexual. Esto supone ofrecer alternativas habitacionales transitorias a mujeres en situación de violencia doméstica y trata de mujeres, así como el acompañamiento psicosocial y seguimiento a mujeres en salida de situación de violencia basada en género, que se encuentre alojadas en las alternativas habitacionales transitorias.*
- *Materiales de difusión de servicios de orientación y respuestas en violencia basada en género (servicios de atención, soluciones habitacionales, centro de resocialización varones, dispositivos territoriales)*

- *Evaluación de servicios* de atención en violencia basada en género, así como los protocolos de actuación de los propios servicios de atención de InMujeres .

III. Resocialización de varones

Esta sublínea comprende actuaciones dirigidas tanto al desarrollo de modelos de intervención para la resocialización de varones agresores, así como la instalación de dispositivos y servicios de atención específica a varones agresores.

IV. Acceso a la justicia y protección

- Justicia: Comprende actuaciones para la creación de Fiscalías especializadas, así como fortalecer los servicios de atención, los periciales, así como creación de Juzgados Especializados en Urgencia en la Niñez y la Adolescencia en Montevideo (UNA)
- Sistema de protección mediante el fortalecimiento de la gestión de las Defensorías Públicas de Familia Especializada, mantener y extender la utilización del Programa de Monitoreo electrónico en violencia doméstica (tobilleras electrónicas)

V. Aspectos normativos y legales

En esta sublíneas es importante destacar que el propio Plan de Acción, contiene uno de los más importantes desafíos y productos finales identificados: **promulgar una Ley Integral contra la Violencia de Género** que incluya la prevención y promoción de derechos, la atención y reparación; declare los derechos y garantías para las mujeres; defina procesos de protección, investigación y penalización y determine los procesos en los ámbitos administrativos, civiles y penales.

De este modo las actuaciones específicas de este ámbito temático van dirigidas hacia la propia propuesta consensuada para presentación de Ley Integral de violencia basada en género, así como otras incorporaciones legislativas como puede ser la inclusión del delito de femicidio como figura legal o la elaboración y/o difusión de instrumentos normativos de detección, denuncia, derivación y respuesta ante situaciones de VG y/o de trata y tráfico (procedimiento policial y judicial).

También comprende la elaboración, revisión y unificación de protocolos e instrumentos normativos y su difusión de los servicios de atención en violencia basado en género y de los protocolos de actuación en resocialización de varones agresores

En cuanto a la Línea de acción IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo, los bienes y/o servicios van encaminados hacia hacer efectivo la expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género. Para ello se delimita la implementación de las siguientes actuaciones:

- I. **Consejo Nacional Consultivo.** Comprende una serie de actuaciones dirigidas hacia el fortalecimiento sistemático de este organismo como estructura interinstitucional en sí misma y como organismo que favorece el fortalecimiento territorial de la política a través de la articulación y dinamización de las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica en todo el país

- II. **Comisiones Departamentales:** Actuaciones dirigidas a obtener una territorialización de la política pública en Violencia Basada en Género, vinculada a la articulación y fortalecimiento de las Comisiones Departamentales.
- III. **Transversalidad a la interna de los organismos mediante acciones que permiten** contribuir a la consolidación de un sistema interinstitucional que responda a la violencia basada en género y generaciones a partir del conocimiento de los aprendizajes del proceso recorrido y los desafíos pendientes (por ejemplo la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas en articulación con el propio Plan Nacional o la creación de áreas, comisiones, divisiones o programas en los organismos especialmente dedicados con énfasis en temas de violencia basada en género.
- IV. **Interinstitucionalidad** que comprende la articulación con ámbitos de diseño y seguimiento de política pública nacional, así como el fomento de la participación en ámbitos interinstitucionales.

En cuanto a poder presentar la secuencia general del proceso y subprocesos, en la prestación del servicio, desde que empieza hasta que finaliza, decir que, como se ha comentado anteriormente, se trata de un plan operativo que suma acciones de organismos distintos, y no tanto el desarrollo de procesos perfectamente coaligados, hecho que imposibilita la reconstrucción lineal de la implementación del proceso. De la misma forma, se dificulta la descripción de la responsabilidad asumida y el nivel de participación directa en el proceso de producción de bienes y servicios de los organismos participantes ya que cada organismo responsable, en colaboración con los organismos asociados, se hacen cargo de un conjunto de acciones.

4.5. Identificación de la necesidad del Plan y caracterización de la población

En el Plan de Acción se reconoce que en el Uruguay actual, como en el resto de los países, se mantiene un sistema de poder hegemónico fundado en aspectos de género (el ser masculino), de edad (el adulto), de raza y etnia (blanco), de identidad sexual (heterosexual), y de «normalidad» (no discapacidad), entre otros aspectos; el cual da lugar a múltiples formas de discriminación o sistemas de subordinación que interactúan simultáneamente vulnerando los derechos de quienes sufren tales discriminaciones, provocando menor autonomía (física, económica y política), y disminuyendo la posibilidad de plena participación en la toma de decisiones y ejercicio de derechos.

Como aproximación a la dimensión del problema, el propio Plan aporta datos estadísticos que revelan la emergencia para abordar de manera integral la violencia de género. Así, en la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013, aparece que casi 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han manifestado haber vivido en su vida alguna situación de violencia de género, lo que en términos absolutos representa más de 700.000 mujeres. Así mismo, afecta en mayor medida a las mujeres más jóvenes, a las que declaran tener ascendencia étnica-racial afro y a las que residen en la zona sureste del país. Estos datos son demasiado generales y requiere de una cierta definición y caracterización, habida cuenta del carácter complejo, integral, de la política que estamos evaluando. En este sentido,

podemos afirmar que este plan de acción tiene diferentes públicos destinatarios potenciales, muy diferentes entre sí:

- Beneficiarias directas (víctimas de violencia de género) atendidas en el conjunto de los servicios que componen el sistema interinstitucional de respuesta integral:
 - Mujeres
 - Niños/as
 - Adolescentes
- Varones agresores (objeto de actuaciones en materia de resocialización).
- Operadores institucionales (tanto a nivel central como municipal), es decir, funcionarios/as y responsables políticos, ya que una de las claves del plan es la vertebración de una política interinstitucional, lo cual supone sensibilizar e implicar en la definición y puesta en marcha de la política al conjunto de estamentos que componen el cuerpo funcional y de responsabilidad política de los diferentes organismos comprometidos en el Plan.
- Público en general, a través de las acciones de cambio social y de sensibilización/educación.

Ahora bien, tras la revisión documental y las entrevistas de encuadre, no hemos encontrado ningún insumo informacional (tanto del diseño como de la formulación de este Plan) que identifique con claridad, y de forma cuantificada por líneas de acción, la población potencial y objetivo. Es decir, se carece de una línea de base para el análisis posterior de cobertura. Además, no contamos con informes de seguimiento que hayan registrado (de manera agregada) las personas participantes del conjunto de los servicios y actuaciones del Plan durante todo el periodo temporal, de 2016 a 2019, por lo que tampoco sabemos la población beneficiaria final (nuevamente, en términos agregados)¹¹.

En cualquier caso, la población potencial, entendida como la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y que por ende pudiera ser elegible para su atención, podemos deducirla de los indicadores que cuantifican el número de víctimas de violencia de género en el país y que son reflejados en el documento del Plan cuando se describe la magnitud del problema (y que ya hemos referido en apartados anteriores y que adjuntamos en el anexo 2). En este sentido, volvemos a exponer algunos datos estadísticos que presenta el documento de formulación del Plan y de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013, ya que nos ayudan a dimensionar la población potencial:

¹¹ Queremos precisar esta cuestión. No es que no existan registros actualizados de participantes en todas y cada una de las actuaciones implementadas por los diferentes organismos responsables de las distintas líneas de acción (que los hay), sino que la carencia informacional estriba en la imposibilidad de agregación de esos datos y su sistematización como un “todo”, de tal forma que se pueda evaluar después el grado de cobertura del Plan de Acción. Esta es una cuestión sobre la que volveremos más adelante.

- Casi 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han manifestado haber vivido en su vida alguna situación de violencia de género, lo que en términos absolutos representa más de 700.000 mujeres¹².
- El 27.7% de las mujeres de 15 y más años han vivido en los últimos 12 meses al menos un episodio de Violencia Doméstica¹³.
- 1 de cada 5 mujeres vivió algún episodio de VBG en los últimos 12 meses, por parte de algún integrante de la familia, lo que supone en 20,7% del total.¹⁴
- 39.542 denuncias por Violencia Doméstica en 2018, según datos brindados del Ministerio¹⁵.
- Según datos oficiales del Ministerio del Interior, en 2018, se cometieron 34 asesinatos domésticos de los cuales 30 fueron Femicidios.
- En 2018, los servicios públicos de salud, detectaron un número de 3.790 situaciones nuevas de violencia de género, en mujeres mayores de 15 años¹⁶.
- 295.000 NNA viven en hogares donde se registra alguna forma de violencia hacia al menos una de las mujeres mayores de 15 años presentes en esos hogares (2013).

Por otro lado, la población objetivo, entendida como *“aquella que la intervención tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella”*, no aparece estimada ni en los objetivos, ni en los resultados ni en los indicadores. Tampoco en las metas definidas para 2019 respecto de las acciones comprometidas. De un total de 92 acciones, únicamente 5 cuentan con metas cuantificadas en número de personas beneficiarias. Son las siguientes:

14. Sensibilización sobre violencia en el noviazgo a estudiantes. Con la meta de 500 estudiantes por año.

21. Instancias de sensibilización a adolescentes, jóvenes vinculadas a Centros de Educación y Producción (CECAP) y a personas jóvenes y adultas, y personas privadas de libertad (mujeres y varones) vinculadas Programa Aprender Siempre (PAS). Con la meta de al menos 5.000 adolescentes, jóvenes y personas adultas participantes

¹² Informe de resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013 (pp. 21).

¹³ Informe de resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013 (pp. 14).

¹⁴ Estudio "Violencia Basada en Género: Desde el ámbito privado a la agenda pública". Cuadernos del Sistema de Información de Género, número 7, 2017. Realizado en base a los datos de la 1ª Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013.

¹⁵ Datos aportados por el Ministerio del Interior.

¹⁶ Datos violencia de género según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5 (2018)" del MSP

30. Atención y protección de niñas, niños y adolescentes en situación de maltrato, abuso sexual, trata y explotación sexual comercial bajo la modalidad de tiempo parcial. Con la meta de 560 cupos al año.

44. Atención y protección de niñas, niños y adolescentes en situación de maltrato, abuso sexual, hijos e hijas y sus madres que sufren violencia doméstica, trata y explotación sexual comercial bajo la modalidad de tiempo completo. Con la meta de 240 cupos al año

46. Otorgamiento de alternativas habitacionales transitorias a mujeres en situación de violencia doméstica y trata de mujeres. Con la meta de 200 soluciones habitacionales transitorias otorgadas.

En el documento del Plan no queda definido ningún método para determinar y cuantificar la población potencial y objetivo en relación a las líneas de acción recogidas en la matriz. Tampoco se describe cómo se distribuye la población potencial a nivel geográfico dentro del conjunto de actuaciones previstas. Del mismo modo, tampoco aparecen referenciados los criterios o los mecanismos para la selección de esa población objetivo. Esto tendrá posteriormente implicaciones a la hora de evaluar la cobertura.

No obstante, cada área temática dentro de la cual se despliegan las diferentes actuaciones que cada organismo responsable debe desarrollar, se orientan hacia poblaciones objetivo heterogéneas. Por ejemplo, dentro de la Línea de Acción I “Sistema interinstitucional de respuesta integral a VBG” (objeto de la evaluación) tenemos el siguiente mapa de áreas temáticas y públicos destinatarios:

I.a) Promoción de derechos

- Niños/as y adolescentes presentes en centros educativos y/o de participación juvenil.
- Población general (a través de campañas).
- Funcionariado (inclusión de lemas vinculados a violencia en recibos de sueldo digital).
- Representantes juveniles y estudiantes (niños, niñas, adolescentes) participantes en instancias y centros de educación formales e informales.

I.b) Red de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG

- Mujeres, niños/as, adolescentes víctimas de violencia basada en género y receptoras de servicios procedentes del conjunto del sistema de atención integral.
- Funcionarios, participantes en los diferentes servicios de atención en VBG (procedentes de todos los organismos responsables de actuaciones).

I.c) Resocialización de varones

- Varones agresores.
- Funcionariado que trabaja en programas y actuaciones de atención y resocialización de varones agresores (policías, educadores, etc.)

I.d) Acceso a la justicia y protección

- Funcionariado del Poder Judicial (peritos/as, equipos multidisciplinares que trabajan dentro de las estructuras del Poder Judicial, etc.)
- Fiscalía
- Mujeres en situación de violencia receptoras de atención jurídica.

I.e) Aspectos normativos y legales

- Responsables políticos/as de los diferentes niveles (encargados de legislar sobre violencia de género).
- Funcionariado procedente de todos los organismos responsables de las acciones del Plan.
- Sociedad civil y público general como receptor de los diferentes avances acometidos tanto desde una perspectiva normativa como de una mejoría en las metodologías de atención en violencia basada en género.

Por ello, entre las necesidades más relevantes que pretende el Plan paliar y los retos a afrontar encontramos los siguientes aspectos:

- Seguir avanzando para la implementación en políticas inclusivas, interculturales e integrales.
- La superación del enfoque asistencialista de las políticas sociales.
- Necesidad de incorporar un enfoque interseccional en el diseño de las políticas, para tomar en cuenta todas las diversidades (género, edad, territorial, étnico– racial, discapacidad, etc.). En este sentido, falta ampliar la definición de Violencia, brindando respuestas a mayor cantidad de expresiones de VBG, trascendiendo el ámbito doméstico e integrando una mirada interseccional.
- Contemplar las desigualdades territoriales en cuanto al acceso a recursos y bienes sociales, reconociendo las diferentes situaciones y necesidades de las poblaciones que residen en el medio rural y asegurando la provisión de más servicios públicos en esas áreas.
- En el ámbito normativo y sistema de protección:
 - a. La falta de visibilidad de la conexión integral de las manifestaciones de la violencia basada en género, aún es débil, sin haber tipificación específica para el delito de femicidio.
 - b. La persistencia de dificultades de comprensión de la problemática por parte de operadores/as jurídicos, lo que afecta en la valoración del riesgo, la aplicación de los mecanismos de protección y la exposición a la revictimización de las mujeres y de niñas, niños y adolescentes.
 - c. La persistencia de fragmentación al analizar y abordar las situaciones de violencia de género, invisibilizan los patrones culturales patriarcales que la sostienen, reproducen y legitiman.
 - d. Desconexión articuladora con otros ejes centrales como la edad, la clase social, la identidad sexual, la raza-etnia y la discapacidad.

- Los medios de comunicación (periodistas, dirigentes y empresarios), en su rol de reproductores y creadores de modelos, se mantienen como actores que reproducen los patrones patriarcales y hegemónicos de género.
- Sistema de respuesta y atención a las víctimas:
 - a. Focalizada en la atención de las mujeres, sin un cabal análisis de las discriminaciones agravadas que pudieran estar sufriendo, con accesibilidad diferencial (referido a lo territorial y personas adultas mayores o con discapacidad), caracterizada por un sistema feminizado con déficit en la incorporación de varones.
 - b. El alto número de muertes de mujeres, señala déficits en el sistema de prevención, detección y protección.
 - c. Fragmentación institucional en el abordaje de intervención propuesto: Existencia de diferencias y segregación territorial para dar respuesta integral; fundamentalmente en referencia a fragmentación entre Montevideo/interior, y capitales departamentales/localidades y zonas aisladas).
 - d. Sensibilización y formación del funcionariado público puntual y escasa.
- Multiplicidad de campañas de comunicación y herramientas para la sensibilización, las que no siempre están articuladas.
- El registro y medición de la violencia basada en género es fragmentada. No hay un sistema de información a nivel nacional que permita brindar registros armonizados ni conocer a fondo el problema (aunque se han hecho avances)

4.6. Antecedentes presupuestales y gestión financiera

El Plan de Acción, en ninguno de sus documentos de diseño y formulación, aparece especificado un presupuesto de partida, ni cantidades desglosadas de recursos financieros destinados y desglosados por parte de los organismos responsables. Uno de los motivos aducidos remite al momento del nacimiento del plan, en 2016, posterior a la aprobación de los presupuestos nacionales quinquenales en 2015, lo que derivó en que no tuviera una asignación presupuestaria específica. Ello no quiere decir que no tengan presupuesto para las acciones con perspectiva de género, simplemente no están identificadas ni asignadas al Plan de Acción en exclusividad. Por este motivo, nos ha resultado inabarcable la reconstrucción de los gastos de las acciones del plan en base a la información disponible, ya que no hemos tenido acceso a información agregada sobre las asignaciones y ejecuciones presupuestarias de cada una de las líneas de acción objeto de la evaluación del Plan, distribuidas por áreas temáticas, acciones y organismos responsables. Contamos con información diseminada, parcial, de algunos de los organismos responsables que en ningún caso permite reconstruir de manera rigurosa y confiable el conjunto de la intervención.

5. Diseño.

5.1. Alineamiento y complementariedad con la política global y/o sectorial

La intervención objeto de la evaluación se articula con la política global (agenda internacional) y con la política nacional para la erradicación de la violencia de género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, a través de diferentes vías.

En primer lugar, Uruguay ha ratificado durante los últimos años diferentes Convenciones del Sistema de Naciones Unidas (NU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en relación a la VBGG¹⁷, haciéndolas exigibles en el plano interno de diseño y ejecución de política pública. De forma específica, uno de los principales mandatos emanados de estos compromisos se traducía en la elaboración de Planes Nacionales y la inclusión de marcos conceptuales integrales sobre VBG (que introdujeran el vector generacional y otras interseccionalidades implicadas). El Plan objeto de la evaluación responde a este compromiso internacional materializado en la aprobación de diferentes convenciones y protocolos¹⁸, ya que incorpora estos elementos y es partícipe ideacional en su definición de estos marcos globales.

En segundo lugar, este Plan (a tenor de la documentación revisada, así como de las entrevistas llevadas a cabo) parece obedecer a una continuidad en el compromiso institucional sectorial (VBG), cuya manifestación más clara la encontramos en la evolución de la normativa nacional, y en cómo este cuerpo legal ha constituido la base estructural y referencial para el diseño de la política objeto de la evaluación. Este hecho lo hemos reflejado gráficamente también en la Teoría del Programa (que más adelante presentaremos). En este sentido, el anexo 1, que adjuntamos a este informe, recoge las principales normativas que regulan la intervención, los aspectos que regulan y cómo se vincula a ellos la intervención.

En tercer lugar, este Plan, desde una perspectiva descriptiva, se vincula (al menos en su definición estratégica) con el conjunto de esfuerzos llevados a cabo por parte de los diferentes organismos responsables¹⁹ para el fortalecimiento de la dimensión interinstitucional en materia de políticas de

¹⁷ Violencia Basada en Género y Generaciones.

¹⁸ Los principales compromisos internacionales han sido: La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), ratificada en Uruguay mediante la Ley 15.164 el 4 de agosto de 1981. La Convención sobre Derechos del Niño (CDN, 1989). La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Belém do Pará, 1994), ratificada en Uruguay mediante la Ley 16.735 el 13 de diciembre de 1995. La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995 (artículos 29 y 31) y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional (conocido como Protocolo de Palermo, 2000).

¹⁹ Los organismos responsables (Ley 19580) son principalmente aquéllos que participan en el Consejo Nacional de Género (CNG) y, especialmente, en el Consejo Nacional Consultivo del que actualmente forman parte una representación de los siguientes organismos: Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior,

igualdad y, dentro de ella, de las actuaciones ligadas a VBG. Un ejemplo de ese esfuerzo sectorial lo encontramos, entre otros posibles, en la conformación de un equipo de trabajo entre InMujeres (organismo rector de la política pública en materia de igualdad de género y entidad responsable de liderar el Plan evaluado) y la OPP, con el fin de incorporar dentro de la metodología de planificación estratégica del gobierno uruguayo la perspectiva de género, para que luego permeé hacia la definición de los recursos, identificando objetivos concretos en esta materia que conduzcan a un etiquetado de los mismos. En el seno de este proceso se inscribe también el Plan objeto de la evaluación.

En cuanto al alineamiento del plan con los objetivos estratégicos de los organismos impulsores del mismo, hemos de decir que este hecho debe situarse en el marco del Consejo Nacional de Género (CNG), ya que éste fue (y es) el ámbito a nivel estatal encargado de definir las prioridades de política pública en materia de género, así como de promover que su diseño, ejecución y evaluación, contribuya al fortalecimiento de derechos de mujeres y hombres, mediante la incorporación de la perspectiva de género. Pues bien, para el quinquenio 2015-2019, se aprobaron 5 ejes de trabajo:

1. Derecho a una vida libre de violencia de género.
2. Derecho al acceso a una educación y cultura sin estereotipos culturales de género.
3. Derecho a una vida saludable.
4. Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial.
5. Derecho al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales.

El primero: “Derecho a una vida libre de violencia de género”, quedó bajo la órbita del CNC, con la propuesta de las siguientes líneas de trabajo:

- Articulación del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las mujeres con otros espacios interinstitucionales.
- Territorialización de la política pública en Violencia Basada en Género, vinculada a la articulación y fortalecimiento de las Comisiones Departamentales.
- Redacción del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Basada en Género con enfoque de género y generaciones.
- Redacción de un anteproyecto de Ley Integral de Violencia Basada en Género.
- Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia Basada en Género.
- Sistema de información, teniendo por objetivo la generación de información y conocimiento de la problemática en el país.
- Estrategia comunicacional. Se avanzará en el trabajo con los medios de comunicación.

Ministerio de Salud Pública, Instituto del Niño y el Adolescente, Poder Judicial, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Banco de Previsión Social, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General, Administración Nacional de Educación Pública, Congreso de Intendentes, y tres representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual en representación de las Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales).

Como se puede observar, el Plan objeto de la evaluación fue uno de los acuerdos adquiridos por el CNC en tanto organismo en coordinación con el CNG para desplegar la política interinstitucional en esta materia, de modo que se constata una conexión directa. Además, y esto es relevante desde el punto de vista descriptivo, la aprobación como decreto presidencial (con fecha 16 de noviembre de 2015) de este Plan (elaborado por el CNC) parece haberle otorgado una cierta fuerza prescriptiva a la hora de articularse como política pública interinstitucional.

Siguiendo con este hilo argumental y en relación a la agenda internacional, el plan objeto de la evaluación se vincula y busca contribuir a la consecución de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas:

- ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
 - Meta 5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
 - Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el Desarrollo Sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Eje 1 Violencia y seguridad. Avances dados por la adopción de reformas en la organización policial y en las estrategias de prevención y represión del delito, así como en la mejora de dispositivos para atender la violencia de género.
 - Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Asimismo, el foco que este plan concede (a través de su marco conceptual, sus principios orientadores y sus principales ejes y acciones) al cambio cultural, a la sensibilización, a la resocialización, a la autonomía socioeconómica de las mujeres víctimas de violencia (mediante su inserción laboral), al acceso a la justicia y, en definitiva, a la inclusión de esta problemática dentro de un campo más amplio de derechos humanos, hace que su contenido pueda asociarse también a otros Objetivos de Desarrollo Sostenible como son: el ODS 4 (Educación de calidad), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

Análisis

Tomando en cuenta todos estos elementos, desde un punto de vista **analítico** (valorativo) la intervención presenta una adecuada alineación con las prioridades gubernamentales y se percibe que los objetivos de la intervención parecen consistentes con la política global donde se insertan. Los agentes entrevistados y la documentación revisada ponen de manifiesto hasta qué punto la conceptualización y diseño de las acciones ha perseguido en todo momento articularse con las apuestas estratégicas y operativas en materia de VBG de las distintas instancias públicas del país participantes en el Plan de Acción. A modo de ejemplo, tomemos dos agentes gubernamentales fundamentales (diferentes del Ministerio de Desarrollo Social responsable último a través del CNC

de la política de igualdad) en el despliegue de la intervención objeto de la evaluación donde esta aseveración se manifiesta de un modo empírico:

- **Ministerio de Salud Pública (MSP).** Esta institución en su documento “objetivos sanitarios nacionales 2020”²⁰ (que constituye la hoja de ruta en materia de política pública) hizo un trabajo de priorización estratégica (4 objetivos estratégicos desplegados a partir de 15 problemas críticos). Dentro de esos objetivos el número 2 fue “disminuir la carga prematura y evitable de morbilidad y discapacidad” (p. 12), y dentro de ese objetivo el resultado esperado 2.4 fue “disminución de la morbilidad vinculada a la Violencia Basada en Género y Generaciones” (p. 12), que se operacionalizó en el compromiso por parte del Ministerio de cumplir y ejecutar el Plan de Acción. Este hecho permitió alinear las intervenciones desde su arranque y dio mucha legitimidad a los equipos humanos (en el interior del propio Ministerio de Salud) para llevar a cabo las actuaciones comprometidas. Asimismo, cabe destacar también la Mesa de Estrategia de Embarazo Adolescente no intencional. Desde el 2016 se trabaja en mapa de ruta (incluye abuso) y en coordinar acciones en territorio de todos los operadores de todas las instituciones que forman parte de la estrategia.
- **Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).** En la entrevista mantenida con varias de las interlocutoras durante la fase de levantamiento de información en campo, y en varios de los documentos analizados, como por ejemplo el “Plan de Trabajo 2019” de esta institución, se recoge como uno de los cometidos principales de la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP el “promover y articular la incorporación de la perspectiva de género en toda la ANEP”. Este objetivo se sostiene sobre la decisión adoptada en 2015 de aprobar para su planificación y presupuesto quinquenal la incorporación de una línea transversal de género para todo el sistema educativo bajo su órbita (conjunto de subsistemas de la ANEP). Esta apuesta transversalizadora se tradujo en la misión de crear un Plan Nacional de Igualdad de Género de ANEP para el final del periodo (2020) a partir de un diagnóstico de situación interno²¹, dentro del cual la VBG ha sido uno de los contenidos prioritarios²². Es por ello que dicha alineación tuvo una gran relevancia a la

²⁰ “A partir de una serie de problemas de salud de la población priorizados según criterios de magnitud y relevancia, el Ministerio de Salud Pública definió Objetivos Sanitarios Nacionales (OSN 2020) para orientar la producción de resultados concretos y medibles, en el marco de las perspectivas de derechos, género y generaciones. Los OSN oficiarán como hoja de ruta general, organizando la tarea de todos los actores con una mirada nacional, pero sin perder de vista los diversos niveles de la gestión ni la Intersectorialidad”. [Enlace](#)

²¹ Una de sus traducciones organizativas más importantes ha sido la “Red de Género de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), espacio intrainstitucional creado con el objetivo de asesorar en la promoción de una política de género para el sistema ANEP enmarcada dentro del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades elaborado por el Consejo Nacional de Género (Ley 18104). La Red está integrada por representantes de todos los subsistemas de la ANEP.” [Enlace](#)

²² Ver como ejemplo la campaña “Noviazgos sin violencia”. [Enlace](#)

hora posterior de llevar a cabo las acciones comprometidas por la ANEP en el despliegue del Plan de Acción objeto de la evaluación.

Ahora bien, esta alineación presenta (según varios de los agentes entrevistados) ciertas asimetrías en función de la diversidad de actores gubernamentales involucrados. Se percibe un cierto consenso a la hora de identificar que, de todas las políticas relacionadas en juego, la mayor dificultad para coordinar el diseño fue con el **Poder Judicial**. Como relatan varias de las personas entrevistadas, en términos generales el poder judicial no participó en la construcción del marco conceptual del plan, ni en la definición de la política pública objeto de esta evaluación, solo “sumó acciones que ya tenía previstas hacer” (con independencia del plan) dentro de la matriz de planificación. En 2015 se entendía (desde la óptica de la Suprema Corte) que el poder judicial debía ser partícipe en la definición de política pública y como protector de derechos. Sin embargo, posteriormente este criterio cambió, y la Suprema Corte decidió “salir” del diseño de políticas públicas, para enfocarse de manera exclusiva en la aplicación de la ley. En este sentido, varias de las entrevistas apuntan que el poder judicial “no se sintió parte de este proceso de diseño”.

5.2. Identificación de las necesidades que dan origen al Plan.

5.2.1. Marco conceptual del Plan de Acción. Necesidades y problemáticas a cubrir.

El marco conceptual del Plan de Acción objeto de la evaluación, se fundamenta en el reconocimiento de que, en el Uruguay actual, se mantiene un sistema de poder hegemónico dominante fundado en aspectos de género (el ser masculino), de edad (el adulto), de raza y etnia (el blanco), de identidad sexual (la heterosexualidad), y de «normalidad» (no discapacidad), entre otros aspectos. Este sistema, siguiendo con la fundamentación del propio Plan, da lugar a múltiples formas de discriminación o sistemas de subordinación que interactúan simultáneamente violando los derechos de quienes sufren tales discriminaciones, provocando menor autonomía (física, económica y política), y disminuyendo la posibilidad de plena participación en la toma de decisiones y ejercicio de derechos. Uno de los ámbitos donde se plasma de un modo más descarnado esta discriminación y vulneración de derechos es en el ámbito de la violencia de género, que se identifica como uno de los principales desafíos sociales a abordar (un “asunto de Estado”). Ahora bien, su abordaje exige de las diferentes administraciones una visión integral y compleja del problema, así como una coordinación interinstitucional y una apropiación del mismo en el interior de sus agendas y desarrollo de políticas públicas.

Como aproximación a la dimensión de este problema y sus diferencias por grupos poblacionales específicos, el plan se fundamenta en datos estadísticos que revelan la emergencia y magnitud del mismo. Así, en la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013²³, se señala en sus conclusiones²⁴ que casi 7 de cada 10 mujeres

²³ Y que constituye el principal insumo informacional sobre el cual se levanta la arquitectura del plan objeto de la evaluación. Ver el “Informe de Resultados” (2013), que fue realizado con la participación de las

mayores de 15 años en Uruguay dicen haber vivido en su vida alguna situación de violencia de género, lo que en términos absolutos representa más de 700.000 mujeres. Esto se materializa en la siguiente caracterización cualitativa general del problema:

- Afecta en mayor medida a las mujeres más jóvenes (19-29 años), a las que declaran tener ascendencia afro y a las que residen en la zona sureste del país (mayor prevalencia de violencia entre Montevideo, Canelones y Maldonado con respecto al resto del país).
- A pesar de que la violencia afecta a todos los estratos socioeconómicos, en la encuesta se muestra como las mujeres que se ubican en el estrato más bajo presentan tasas de prevalencia de VBG mayor en el ámbito privado familiar, mientras que las mujeres ubicadas en los estratos más altos (y con mayores niveles educativos) presentan mayor prevalencia en el ámbito público (espacios públicos y entornos laborales).
- Respecto a los tipos de violencia, se destaca la psicológica como la principal en todos los ámbitos donde fue relevada y en todas las etapas de la vida, con la excepción de la infancia donde violencia física se vislumbra con mayor frecuencia.
- La violencia en la pareja es la que presenta una prevalencia más alta, dando lugar a situaciones y secuelas emocionales de enorme calado como son el miedo, la angustia, la alteración del sueño, la agresividad, deseos de morir o suicidio, todo lo cual incide de manera directa en la salud física y emocional de las mujeres.
- A todo lo anterior hay que sumarle que de la encuesta se desprende el hecho de que las mujeres declaran tener un conocimiento alto sobre la existencia de normativas y espacios en Uruguay vinculados con la atención a las víctimas de violencia de género.

En el Anexo (datos estadísticos sobre la Violencia de Género en Uruguay) hemos incorporado algunas informaciones complementarias a las conclusiones del Primer Informe de Prevalencia, que muestran la magnitud del problema, su evolución en términos diacrónicos y la complejidad del fenómeno, habida cuenta de su interacción con otras dimensiones sociales de gran relevancia.

El Plan describe los principios orientadores de la política pública en materia de lucha contra la violencia basada en género y de acuerdo a las entrevistas realizadas, diferentes agentes coincidían en el hecho de que el Estado y la Sociedad Civil se pusieron de acuerdo durante su diseño, principalmente, en dos cosas: A) La necesidad de dar una respuesta interinstitucional. B) El reconocimiento del papel activo de las comunidades en la prevención y el cambio cultural. El plan, como decreto del poder ejecutivo, plasma estas ideas y sitúa como criterios básicos la importancia de la territorialización de las actuaciones (la selección de estrategias de acción en función de la realidad de cada departamento), y la consideración de la violencia de género como una cuestión de derechos humanos.

siguientes instituciones: Consejo Nacional Consultivo (CNC), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay (INAU), Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (ONU Mujeres, UNFPA), Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

²⁴ Ver apartado de “conclusiones” (páginas 50-51) del Informe de Resultados (2013).

Siguiendo este hilo argumental, y a partir de los elementos anteriormente descritos, los principales problemas y necesidades que busca resolver la intervención presentan las siguientes características:

- Se identificaron un conjunto de “nudos críticos” como resultado de las políticas anteriormente implementadas en VBG²⁵ y que fueron transformados en desafíos y claves para el diseño de las intervenciones del Plan objeto de la evaluación:
 - Marco normativo y su implementación.
 - Marco interpretativo de la Violencia Basada en Género.
 - Institucionalidad y sistema de respuesta.
 - Sistema de información.
- Se identificaron y consignaron unas metas que operan, de facto, como los principales problemas a abordar:
 - La disminución de los femicidios.
 - La disminución de la frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica.
 - La disminución de la cantidad de mujeres que han vivido algún tipo de violencia basada en género al final del periodo.

Ahora bien, desde el equipo evaluador no hemos identificado la existencia “ad hoc” de un diagnóstico previo documentado (línea de base) realizado por la propia intervención, ni tampoco líneas de base por áreas temáticas²⁶ que ayuden al posterior monitoreo y seguimiento. Lo que sí se constata es el aprovechamiento de otros procesos informacionales y de consultoría que fueron utilizados, en la práctica, como substrato para la articulación conceptual del Plan:

- Los datos de partida que se adoptaron para el diseño de la política fueron los correspondientes a la I Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (2013)²⁷.
- Previa incluso a esa encuesta se llevó cabo otra que fue también clave para el diseño de acciones (especialmente en lo tocante al Ministerio de Salud). Se trata de la Encuesta de Prevalencia de Violencia Doméstica en Servicios de Salud²⁸. La realización de la misma fue el resultado de la cooperación de la Facultad de Medicina de la UDELAR, el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Salud Pública.

²⁵ Estos nudos críticos fueron el resultado de una consultoría llevada a cabo por Isabel Soto en 2012, cuyo documento “Hacia la construcción de un Plan estratégico nacional de erradicación de la violencia de género” fue presentado al Consejo Nacional Consultivo.

²⁶ Lo que en el Plan se denominan “Líneas de acción”.

²⁷ Esta encuesta presenta datos por regiones y no por departamentos, así que no pudo ser utilizada como substrato para el diseño de las acciones de las Comisiones Departamentales.

²⁸ Encuesta de Prevalencia de Violencia Doméstica en mujeres mayores de 15 años atendidas en los Servicios de Salud. Programa Violencia y Salud, Ministerio de Salud Pública. Departamento de Sociología, Facultad de Medicina, UDELAR. Instituto Nacional de Estadística

- Al mismo tiempo, los diferentes agentes entrevistados durante la visita de encuadre sitúan como antecedentes clave de diagnóstico y articulación conceptual del Plan los siguientes procesos:
 - A través de la financiación de la cooperación española²⁹ se diseñó un Programa en el que participaron el Ministerio Salud, el Ministerio del Interior, el Poder judicial e InMujeres y que sirvió como base para definir el marco interpretativo de lo que más tarde fue el Plan.
 - El proceso de diagnóstico y diseño fue desarrollado en el marco de un proyecto financiado por el Fondo fiduciario³⁰ (Sistema Naciones Unidas), en el que participaron los organismos del CNC.

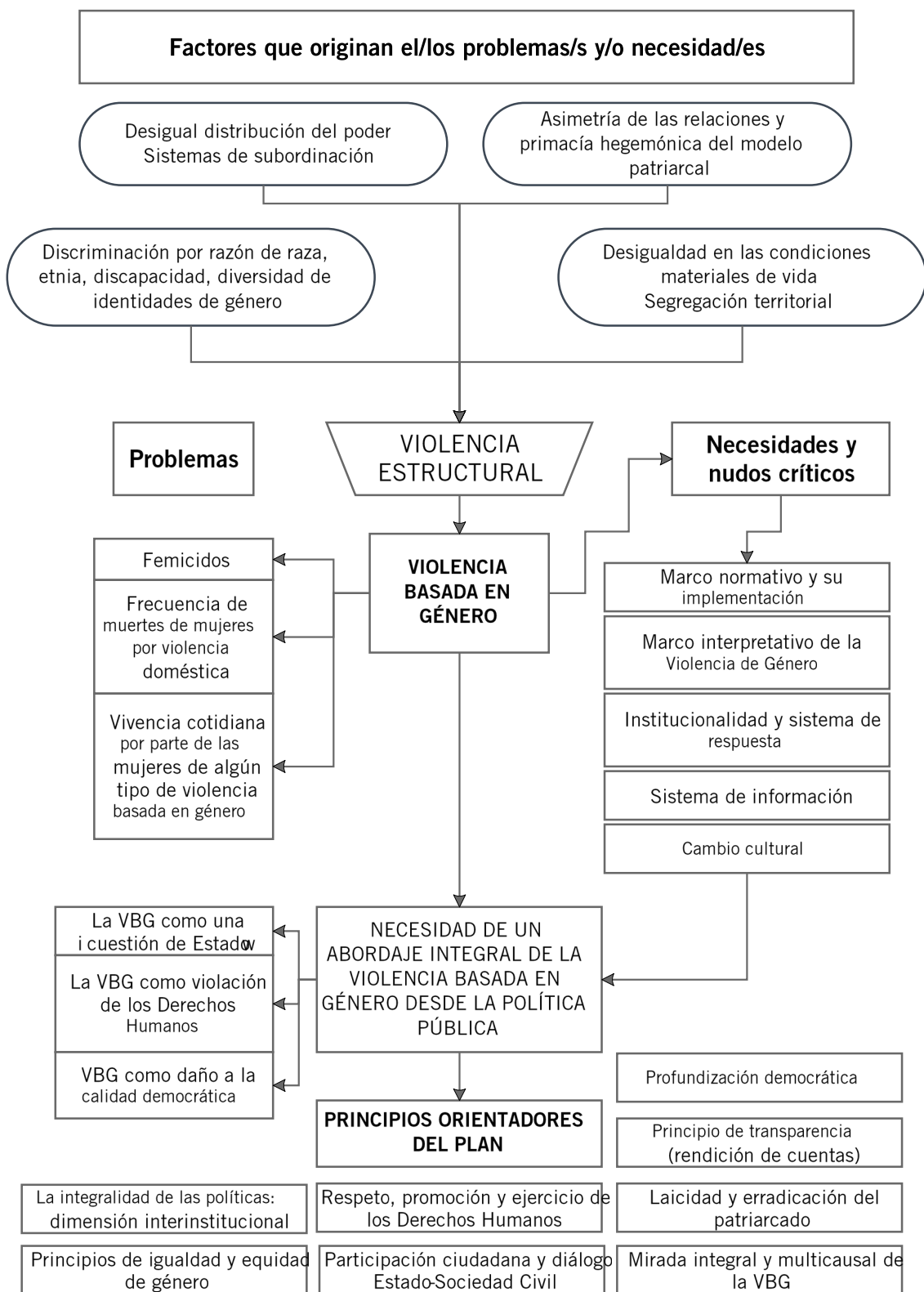
Decir, por tanto, que respecto a cuáles fueron las fuentes de información disponibles para caracterizar el problema, hemos de situar la I Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia de Género (2013), la propia fundamentación del Plan de Acción 2016-2019 recogida en su propio documento, y la fundamentación de la “Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030”.

A tenor de todo lo dicho hasta el momento, podemos describir sintéticamente la cadena causal del problema del siguiente modo:

²⁹ Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (PILCVG)

³⁰ Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes”.

Figura 2. Cadena causal del problema.



Fuente: Elaboración propia.

5.2.2. Justificación analítica de las necesidades que dan origen al Plan.

A tenor de todo lo descrito, desde una perspectiva evaluativa podríamos señalar un conjunto de elementos problematizadores.

En primer lugar, como ya se ha mencionado en la sección descriptiva, las principales fuentes de datos sobre la que se sustentó el diagnóstico y, por tanto, el diseño de necesidades y problemáticas a cubrir fueron la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, la Encuesta de Prevalencia de Violencia Doméstica en Servicios de Salud y Datos del Ministerio del Interior sobre denuncias por “violencia doméstica”. Sin embargo, no se contó con línea de base para el diseño del Plan. En este sentido, consideramos que el Plan objeto de la presente evaluación adolece de dicha línea de base que hubiese sido fundamental para robustecer aún más la definición de indicadores y resultados esperados. En este sentido, consideramos que el Plan de Acción no se trata tanto de un plan estratégico que parte de un diagnóstico sistemático que orienta luego las actuaciones a implementar, sino más bien un plan operativo que recoge, ordena, sistematiza y da transparencia a acciones que se estaban ya llevando a cabo previamente por parte de diferentes instituciones. Esta aseveración ha sido expresada en muchas de las entrevistas realizadas y vienen a constatar cualitativamente este hecho.

El documento que en la práctica sirvió como línea de base (“factual”) fue la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Se trataba de la principal fuente de datos sobre violencia de género hasta el momento del diseño del Plan, y sirvió para dimensionar la problemática y repensar las políticas públicas desde donde abordarla. El diseño del cuestionario de la misma se llevó a cabo en el marco del CNC y en él se abordaron diferentes manifestaciones de violencia de género con un enfoque generacional. Entre otras variables, el informe de resultados presentaba los datos desagregados por grupos de edad y se preguntaba a mujeres adultas sobre situaciones de violencia en la infancia. La muestra incluyó “mujeres de 15 años o más que residen en el país urbano de localidades de 5.000 o más habitantes”³¹ distribuidas en 5 áreas regionales. Es decir, no cubría áreas rurales, por lo tanto, no se pudo realizar un diagnóstico detallado de las diferencias en la prevalencia de VBG entre áreas urbanas y rurales, lo cual dificultó después un ajustado diseño de acciones en esta materia.

Así, las variables de corte utilizadas fueron: grupo de edad, nivel educativo, ascendencia étnica racial, nivel socioeconómico familiar y región geográfica. Una variable relevante que no fue tomada en cuenta en la Encuesta fue la “diversidad funcional”, de forma que no se pudo contar con ninguna clase de línea de base (“de facto”) sobre prevalencia en este grupo específico de mujeres. La Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia (2019-2020), de la que no se cuenta aún con los resultados, sí incluye información sobre zonas rurales y sobre esta cuestión de la diversidad funcional.

³¹ Informe de resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (pp. 18)

Los datos de diagnóstico del Plan tuvieron en cuenta las variables de corte empleadas en la encuesta. Sin embargo, en el documento del Plan el diagnóstico de esto es escaso, ya que no se explotan suficientemente las dos encuestas disponibles a nivel nacional en la elaboración del documento del Plan. Esto tiene repercusiones en el dibujo conceptual de la intervención y en su traducción posterior a acciones.

Por otra parte, no se contemplan conceptualmente en el Plan los datos de los servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género (recogidos por el sistema de información de género de InMujeres) y que indican, entre otros datos, algunas características sociodemográficas de las consultadas. La comparación y contraste entre ambas fuentes hubiese sido importante para el diagnóstico y diseño debido a que, como se recoge en el Informe de resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, algunos de los resultados de prevalencia de diferentes formas de VBG por grupos de edad, nivel educativo etc., están influidos no sólo por la propia prevalencia, sino por el reconocimiento, o por el contrario, naturalización, que hacen las mujeres de esos diferentes tipos de violencia. Hubiese sido interesante, además, el contraste entre los datos de prevalencia por diferentes variables y los datos de atenciones en función de esas mismas variables. El diagnóstico y, por tanto, su diseño, se hubiera visto enriquecido, además, con estudios de corte cualitativo sobre representaciones y actitudes en torno a la violencia de género en distintos sectores sociales en el país.

Por todo ello se puede colegir que los objetivos de la intervención son consistentes con la política global en que se inserta, muestran una elevada justificación y coherencia conceptual interna nacida de un diagnóstico rigurosamente realizado. Ahora bien, se identifican algunos vacíos importantes que hubieran sido claves para fortalecer el proceso de diseño y el ajuste de las intervenciones a la pluralidad de realidades que atraviesan esta política.

5.3. Estrategia de la intervención y teoría del cambio.

5.3.1. Teoría del programa o modelo lógico del conjunto del Plan de Acción.

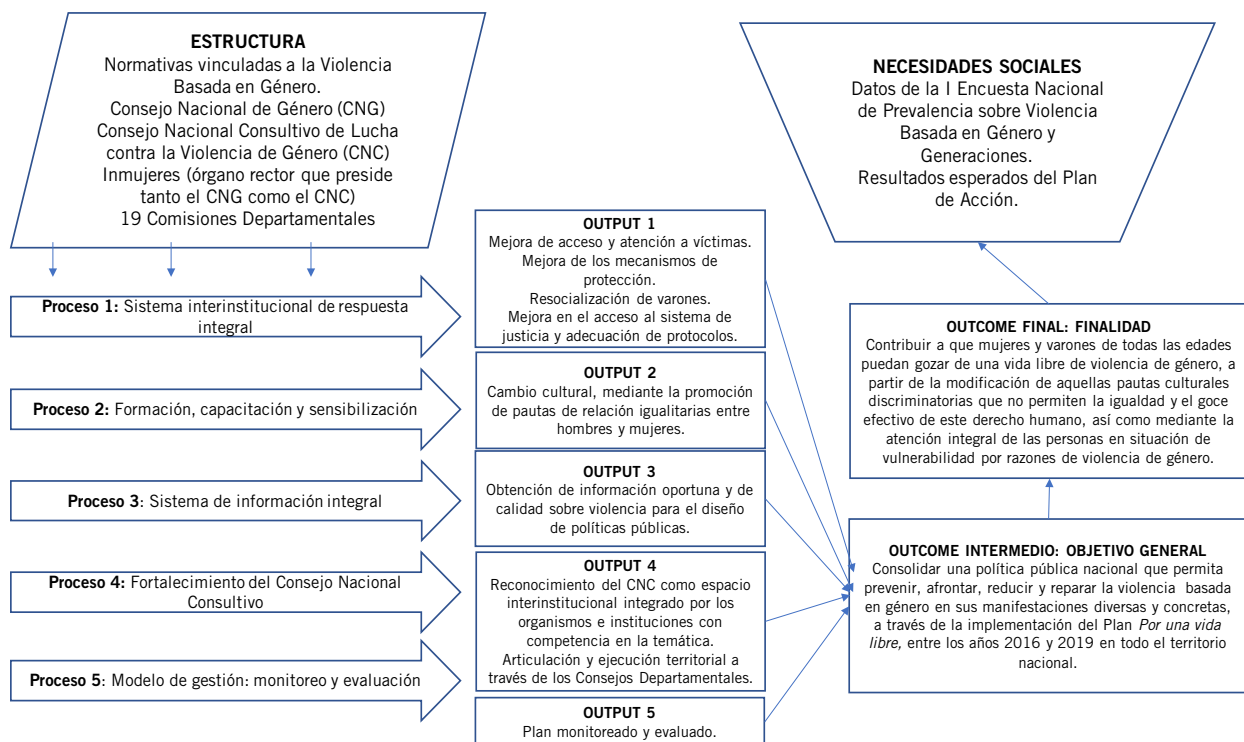
Para entender la estrategia y la teoría del cambio de la intervención necesitamos anticipar dos cuestiones generales. En primer lugar, que el objeto de este ejercicio evaluativo no es tanto todo el Plan de Acción sino dos de sus líneas específicas: la línea de acción I “Sistema interinstitucional de respuesta integral” y la línea IV “Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo”. En segundo lugar, que no se puede comprender evaluativamente estas dos líneas sin componer una imagen mínima de conjunto del total del Plan, ya que ambas constituyen elementos nodales dentro de la arquitectura conceptual del mismo³². En este sentido,

³² Durante las entrevistas de encuadre realizadas por Dinamia en septiembre de 2019 la mayoría de los actores coincidían en interrelacionar las líneas I y IV, ya que ambas remitían a un mismo foco analítico, a saber, el fortalecimiento de la “interinstitucionalidad” como proceso estratégico para la implementación de una política integral contra la Violencia Basada en Género. Por eso, aun siendo líneas independientes dentro de la matriz de planificación, su comprensión teórica amerita la interrelación entre ambas.

proponemos tres “graficaciones” diferentes de la teoría del cambio³³: una para el conjunto del Plan, otra para la Línea de acción I y una última para la Línea de acción IV. El modelo gráfico usado toma como referencia los trabajos teóricos desarrollados por el investigador Juan Andrés Ligeró (2011)³⁴.

En relación a la teoría del programa o modelo lógico³⁵ del conjunto del Plan de Acción proponemos la siguiente composición gráfica:

Figura 3. Teoría del programa o modelo lógico del conjunto del Plan de Acción.



Fuente: Elaboración propia.

- En términos de **estructura**, es decir, de los soportes institucionales que permiten el despliegue de la política (desde el diseño a la implementación, pasando por el monitoreo y la evaluación), encontramos un conjunto de estructuras y normativas institucionales que condicionan la viabilidad del plan. Ahí estaría el Consejo Nacional de Género, el Consejo Nacional Consultivo, las 19 Comisiones Departamentales, los organismos asociados, y el

³³ Denominada en este documento “teoría del programa”.

³⁴ Ligeró, Juan Andrés (2011). *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. Documento de Trabajo, Serie CECOD, Número 15. Madrid: CEU Ediciones.

³⁵ Ligeró señala (2011: 19): “De forma resumida se puede definir la evaluación de la teoría del programa como un proceso que en primer lugar identifica cómo funciona la intervención y qué resultados pretende obtener construyendo un modelo teórico del programa, y, en segundo lugar, estructura todo el proceso de indagación a través de dicho modelo teórico. No solamente se va a evaluar si se han logrado los objetivos sino también se podrán identificar los mecanismos causales que han conducido a ellos”.

conjunto de normativas en materia de igualdad y violencia ya asentadas en la arquitectura legal del país.

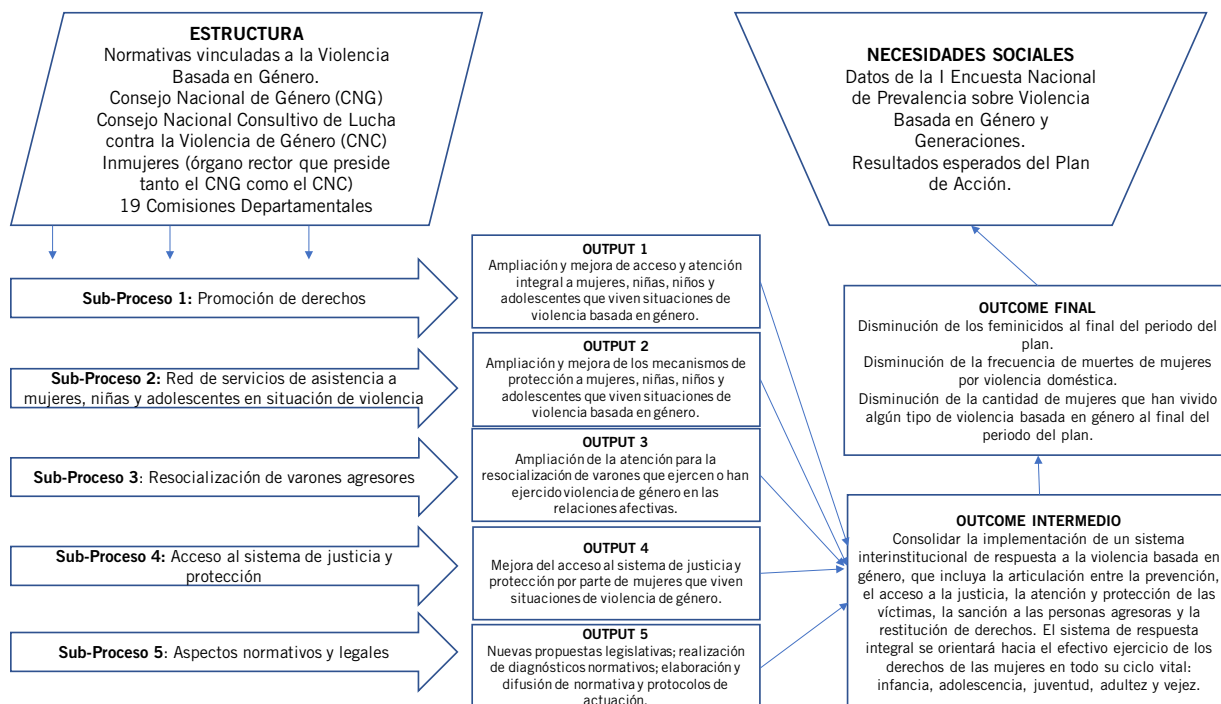
- En términos de identificación de las **necesidades sociales** que justifican la intervención (como ya vimos en el apartado anterior), destaca por encima de otras referencias la I Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (2013), que se erige (conceptualmente) en la línea de base “de facto” del modelo lógico de la política.
- A partir de ahí hemos decidido reconstruir la teoría del programa a partir de los siguientes elementos:
 - Un conjunto de “**procesos**” denominados en el documento del Plan “Líneas de acción”, y que constituyen el despliegue y la materialización (en términos de áreas temáticas y acciones comprometidas”) de la política objeto de la evaluación.
 - Un conjunto de “**outputs**”, de resultados³⁶, asociados a esos mismos procesos y que constituyen un primer nivel evaluativo.
 - Un “**outcome intermedio**” (denominado en el documento del Plan “objetivo general”), y que se comporta como foco en términos de despliegue de la política y, por tanto, presenta rasgos de ser un segundo nivel evaluativo.
 - Un “**outcome final**” (denominado “finalidad” en el documento del Plan) y que constituye el horizonte de llegada en términos de impacto, de transformación de la realidad, de acuerdo a las necesidades sociales identificadas que justifican el diseño e implementación de la política.

Este modelo lógico general del plan, se aterriza como objeto evaluativo en los casos del proceso 1 (Sistema interinstitucional de respuesta integral) y del proceso 4 (Fortalecimiento del Consejo Nacional Consultivo).

En relación a la teoría del programa del **proceso 1** proponemos el siguiente esquema:

³⁶ En el documento del Plan a estos outputs se les denomina “resultados esperados” y se asocian con cada línea de actuación codificada mediante un “objetivo específico” (ver páginas 53-55).

Figura 4. Teoría del programa o modelo lógico de Línea de acción I.



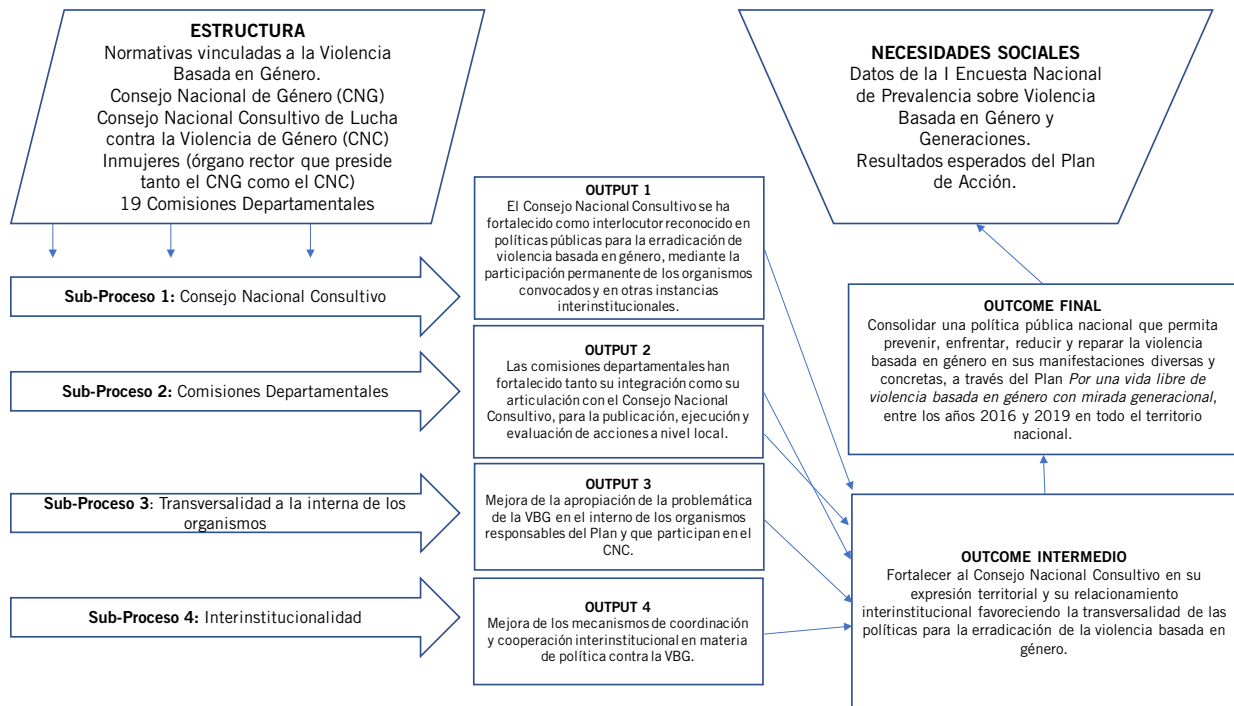
Fuente: Elaboración propia.

- En términos de estructura y necesidades sociales, se mantienen los mismos atributos que en el modelo lógico global para el conjunto del plan.
- A partir de ahí hemos decidido reconstruir la teoría del programa de este proceso o línea de acción siguiendo los siguientes elementos teóricos:
 - Hemos definido nuevamente un conjunto de “sub-procesos” denominados en la matriz del Plan “áreas temáticas”, y que constituyen el eje en torno al cual se articulan las diferentes “acciones comprometidas” de la línea de acción objeto de la evaluación.
 - Un conjunto de “outputs”, de resultados, asociados a esos mismos subprocesos y que constituyen, como ya vimos, un primer nivel evaluativo.
 - Un “outcome intermedio” (denominado en el documento del Plan “objetivo específico I”³⁷), y que se comporta como foco en términos de despliegue de la línea de acción específica y, por tanto, presenta rasgos de constituirse en un segundo nivel evaluativo.
 - Un “outcome final” (denominado “resultados esperados” en el documento del Plan) y que constituye el horizonte de llegada en términos de impacto, de transformación de la realidad, de acuerdo a las necesidades sociales identificadas que justifican el diseño e implementación de esa línea de acción.

³⁷ Ver página 53 del Plan de Acción.

Este mismo esquema conceptual ha sido utilizado para reconstruir el **proceso 4** (Fortalecimiento del Consejo Nacional Consultivo), plasmado gráficamente del siguiente modo:

Figura 5. Teoría del programa o modelo lógico de Línea de acción IV.



Fuente: Elaboración propia.

- En términos de estructura y necesidades sociales, se mantienen también los mismos atributos que en el modelo lógico global para el conjunto del plan.
- A partir de ahí hemos decidido reconstruir la teoría del programa de este proceso o línea de acción siguiendo los mismos elementos teóricos que en el caso anterior:
 - Hemos definido nuevamente un conjunto de “sub-procesos” denominados en la matriz del Plan “áreas temáticas”, y que constituyen el eje en torno al cual se articulan las diferentes “acciones comprometidas” de la línea de acción objeto de la evaluación.
 - Un conjunto de “outputs”, de resultados, asociados a esos mismos subprocesos y que constituyen, como ya vimos, un primer nivel evaluativo.
 - Un “outcome intermedio” (denominado en el documento del Plan “objetivo específico V”³⁸), y que se comporta como foco en términos de despliegue de la línea de acción específica y, por tanto, presenta rasgos de constituirse en un segundo nivel evaluativo.
 - Un “outcome final” (denominado “objetivo general y resultados esperados” en el documento del Plan) y que constituye el horizonte de llegada en términos de

³⁸ Ver página 55 del Plan de Acción.

impacto, de transformación de la realidad, de acuerdo a las necesidades sociales identificadas que justificaban el diseño e implementación de esa línea de acción. Como se puede ver en este caso, el outcome final difiere del proceso 1 en tanto en cuanto esta línea de acción no pone el foco en destinatarios/as finales, sino más bien en el fortalecimiento de los mecanismos de construcción de la propia política. Es por eso que, en nuestra opinión, ambas líneas pueden ser pensadas como un conjunto interrelacionado ya que la mirada “interinstitucional” es la que prima en términos de modelo lógico.

Esta teoría del programa que hemos tratado de reconstruir tiene como referentes un conjunto de experiencias y estrategias anteriormente llevadas a cabo en Uruguay dirigidas a luchar contra la Violencia Basada en Género. Tras las diferentes entrevistas llevadas a cabo, consideramos que existe un cierto consenso en situar las siguientes como antecedentes esenciales³⁹:

- Experiencias e iniciativas previas llevadas a cabo desde la Intendencia de Montevideo, que fue quién creó las primeras actuaciones en materia de Violencia Basada en Género dentro del país. En especial el III Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo (lineamiento 5: Mejorar las condiciones para vivir libre de violencia de género en Montevideo).
- La promulgación de la Ley 17.514 de Erradicación de la Violencia Doméstica del 2 de julio de 2002, que supuso el inicio del camino legal para que la violencia doméstica pasara de ser un “problema social” a integrarse de forma estructural en la política pública.
- El I Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (Decreto Nº190/004) correspondiente a los años 2004-2010, que supuso el primer instrumento nacional que instala el problema de la VBG a nivel intersectorial.
- El I Plan Nacional de Oportunidades y Derechos – PIONDA (Decreto Nº184/007) – LEY Nº9 “Implementación efectiva del Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica”.

Para conocer el grado de impacto de estas experiencias precedentes, consideramos fundamental la lectura del documento que contiene el informe final de la Evaluación del I Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010) realizado en 2012⁴⁰. En él se detallan las evidencias de resultados de las actuaciones acometidas durante ese periodo.

5.3.2. Objetivos de la intervención a nivel de resultados y productos

Cada una de las Líneas de acción cuenta con objetivos específicos y resultados esperados. Como ya hemos explicado en la teoría del programa la arquitectura conceptual del Plan, y con el fin de simplificar la descripción, recogemos a continuación única y exclusivamente los objetivos específicos y resultados adscritos a las dos líneas objeto de la evaluación (la I y la IV):

³⁹ Referenciamos aquéllos que los/as diferentes interlocutores/as identificaron como las más importantes en términos de significación discursiva.

⁴⁰ Dicha evaluación fue llevada a cabo por un equipo compuesto por Teresa Herrera (coordinadora), Marta Leites, Daniela Nieto, Carlos Bruno y Nicolás Roche (consultores/as).

- **Objetivo específico I:** Consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos. El sistema de respuesta integral se orientará hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres en todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.
 - **Resultados esperados:**
 - Se amplió y mejoró el acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.
 - Se ampliaron y mejoraron los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.
 - Se amplió la atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.

- **Objetivo específico V:** Fortalecer al Consejo Nacional Consultivo en su expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género.
 - **Resultados esperados:**
 - El Consejo Nacional Consultivo se ha fortalecido como interlocutor reconocido en políticas públicas para la erradicación de violencia basada en género, mediante la participación permanente de los organismos convocados y en otras instancias interinstitucionales.
 - Las comisiones departamentales han fortalecido tanto su integración como su articulación con el Consejo Nacional Consultivo, para la planificación, ejecución y evaluación de acciones a nivel local.

Respecto al contenido temático por líneas de acción y sus principales actuaciones, recogemos a continuación exclusivamente las referidas al objeto evaluativo:

Sistema interinstitucional de respuesta integral a la Violencia basada en Género.

- a) Promoción de derechos
 - 1. Campañas masivas
 - 2. Acciones de sensibilización

- b) Red de servicios de asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género
 - 1. Servicios de atención a mujeres, en violencia doméstica y trata con fines de explotación sexual
 - 2. Servicio de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de violencia doméstica y explotación sexual

3. Servicios para la detección y orientación para mujeres, niñez y adolescencia.
 4. Servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren violencia doméstica y sexual
 5. Inserción laboral de mujeres en proceso de salida a situaciones de violencia doméstica
 6. Centros de atención 24 horas y alternativas habitacionales a mujeres, niñas, niños y adolescentes para salida de situaciones de violencia doméstica, trata y explotación sexual
 7. Materiales de difusión y servicios
 8. Evaluación de servicios
- c) Resocialización de varones agresores
1. Desarrollo de modelos de intervención para la resocialización de varones agresores
 2. Servicios de resocialización de varones
- d) Acceso al sistema de justicia y protección
1. Sistema de justicia
 2. Sistema de protección
- e) Aspectos normativos y legales
1. Propuestas legislativas
 2. Diagnósticos normativos
 3. Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación y atención en violencia basada en género
 4. Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación

Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.

- a) Consejo Nacional Consultivo
- b) Comisiones Departamentales
- c) Transversalidad a la interna de los organismos
- d) Interinstitucionalidad

Señalar, por último, que en la construcción conceptual tanto de los objetivos, como de las actuaciones e indicadores no existe una ordenación de objetivos a corto, medio y largo plazo. Los procesos serían más bien las líneas de acción, y las actividades se ordenarían (como ya hemos dicho) dentro de áreas temáticas en el interior de esas líneas de acción. Por todo ello, proponemos

para las dos líneas de acción objeto de la evaluación (la I y IV) un modelo de matriz de objetivos, acciones e indicadores que sería la siguiente:

Tabla 3. Matriz de Objetivos de la Línea de acción I. Sistema interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género.

Objetivo y áreas temáticas	Enunciado	Indicadores ⁴¹
Objetivo específico I	Consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos. El sistema de respuesta integral se orientará hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres en todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.	<p>Se amplió y mejoró el acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.</p> <p>Se ampliaron y mejoraron los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.</p> <p>Se amplió la atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.</p>
Área temática “Promoción de derechos”	Campañas masivas	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 1-10 incluidas en este apartado (pp. 72-73) ⁴² .
	Acciones de sensibilización	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 11-21 (p. 73).

⁴¹ Todas las referencias de paginación se hacen respecto del documento del Plan editado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica.

⁴² Hace referencia a la numeración del documento del Plan de Acción, editado por el MIDES e Inmujeres.

Área temática “Red de Servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG”.	Servicios de atención a mujeres en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 22-27 (pp. 73-74).
	Servicios de atención a niñas, niños y adolescentes en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 28-31 (p.74).
	Servicios para la detección y orientación para mujeres, niñez y adolescencia	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 32-37 (p.74).
	Servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren Violencia Doméstica y Sexual	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 38-42 (p.74-75).
	Inserción laboral de mujeres en proceso de salida de Violencia Doméstica	Ver listado de indicadores relativos a la actuación 43 (p.75).
	Centros de atención 24 horas y alternativas habitacionales a mujeres, niñas, niños y adolescentes para la salida de situaciones de Violencia Doméstica, Trata y explotación sexual	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 44-49 (p.75).
	Materiales de difusión de servicios	Ver listado de indicadores relativos a la actuación 50 (p.75).
	Evaluación de servicios	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 51-54 (pp.75-76).
Área temática “Resocialización de varones”.	Desarrollo de modelos de intervención para la resocialización de varones agresores	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 55-56 (p. 76).
	Servicios de resocialización de varones	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 57-60 (p. 76).
Área temática “Acceso a la justicia y protección”.	Justicia	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 61-66

		(pp. 76-77).
	Sistema de protección	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 67-70 (p. 77).
Área temática “Aspectos normativos y legales”.	Propuestas legislativas	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 71-76 (p. 77).
	Diagnósticos normativos	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 77-78 (pp. 77-78).
	Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación y atención en violencia basada en género	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 79-90 (p. 78).
	Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación y atención en resocialización de varones agresores	Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 91-92 (p. 78).

Tabla 4. Matriz de Objetivos de la Línea de acción IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.

Objetivo y áreas temáticas	Enunciado	Indicadores⁴³
Objetivo específico V	Fortalecer al Consejo Nacional Consultivo en su expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género.	Cantidad de organismos que participan en todas las instancias del Consejo Nacional Consultivo, por año. Proporción de organismos que participan en todas las instancias del Consejo Nacional Consultivo en relación al total de organismos convocados al CNC. Cantidad de organismos del CNC que tienen al menos un área, espacio y/o equipo de trabajo orientado a trabajar sobre la temática de la violencia basada en género en algunas de sus

⁴³ Todas las referencias de paginación se hacen respecto del documento del Plan editado por el Consejo Nacional Consultivo.

		<p>manifestaciones, al interior del organismo. Proporción de organismos del CNC que tienen al menos un área, espacio y/o equipo de trabajo orientado a trabajar sobre la temática de la violencia basada en género en algunas de sus manifestaciones, al interior del organismo.</p> <p>Proporción de presupuesto asignado al abordaje de la igualdad de género en relación al presupuesto total de cada organismo que están en marco del proyecto presupuestal.</p> <p>Proporción del gasto público asignado en el periodo (2016-2019) para la ejecución de programas de género en relación al total del gasto público.</p> <p>Proporción del gasto público ejecutado en el período (2016-2019) para la ejecución de programas de género en relación al total de gasto público.</p>
Área temática “Consejo Nacional Consultivo”		Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 1-5 (p. 99).
Área temática “Comisiones Departamentales”		Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 6-10 (pp. 99-100).
Área temática “Transversalidad a la interna de los organismos”.		Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 11-17 (pp. 100-101).
Área temática “Interinstitucionalidad”.		Ver listado de indicadores relativos a las actuaciones 18-21 (p.101).

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan.

5.3.3. Análisis de Consistencia. Matriz de objetivos, estrategia y Teoría del cambio

La finalidad, los pilares de la estrategia, el objetivo general y los objetivos específicos, así como los resultados esperados y las líneas de acción (estructuradas por áreas temáticas), fueron en términos generales pertinentes respecto del diagnóstico y la justificación llevadas a cabo. Ahora bien, esto se concreta en las siguientes aseveraciones valorativas en torno a la **consistencia horizontal**:

- No existe una clara formulación de objetivos a corto, mediano y largo plazo. En la matriz de planificación solo figuran una serie extensa de metas adscritas a 2019 que guardan relación, única y exclusivamente, con la realización de acciones ordenadas por Líneas de acción y áreas temáticas. Es decir, entre la definición de los resultados esperados adscritos a los objetivos específicos y la consecución de metas ligadas a acciones concretas, no se encuentra ninguna clase de mediación conceptual, de priorización o segmentación de objetivos que oriente después la implementación. Todos los objetivos específicos, así como las metas ligadas a 2019 figuran en un plano diacrónico ambiguo, indeterminado, del que no se colige ninguna clase de cronograma o secuenciación estructurada. Esta ambigüedad ha sido recalcada por diversos informantes para quienes el diseño no permitió después pautar y ordenar el despliegue escalonado de objetivos desde una perspectiva integrada, sino que cada organismo participante, de acuerdo a su compromiso institucional, fue “haciendo lo que podía” de acuerdo a sus propios tiempos y prioridades.
- Los objetivos específicos se corresponden con muchos de los problemas/s y/o necesidad/es identificadas en el diagnóstico, especialmente en lo tocante a los resultados de la Primera Encuesta de Prevalencia de Género (2013). De hecho, la articulación y estructuración de estos resultados esperados en función de esos objetivos, fue valorada positivamente por la mayoría de personas entrevistadas que reconocen el esfuerzo por tratar de ordenar, interconectar y visibilizar en forma de diseño lo que ya se venía trabajando desde la praxis de las diferentes instancias gubernamentales. Sin embargo, durante el trabajo de campo evaluativo existieron algunas voces críticas (sobre todo desde la sociedad civil) que apuntan en la dirección de que al tratarse de un Plan de Acción “ eminentemente institucional”, centrado en poder reunir de manera coherente actuaciones gubernamentales ya “en marcha”, antes que un plan estratégico que dibujase las líneas futuras en torno a las cuales todos los organismos habrían de alinearse, el foco consistió en reunir y tratar de dotar de cierta coherencia interinstitucional a un conjunto de medidas fuertemente descentralizadas. Esto repercutió en que el objetivo general perseguido (a su parecer) no se orienta tanto a atajar las raíces profundas de la problemática y sus heterogeneidades, sino a consolidar (como paso necesario, sin duda) la propia política pública nacional. Es decir, en el diseño, al articular el mapa conceptual de objetivos lo que primó fueron más los desafíos endógenos de la propia administración, antes que la mutabilidad y la compleja heterogeneidad causal sociológica de la VBG.
- Los objetivos se corresponden con la estrategia de abordaje planteada, o, mejor dicho, con los principios orientadores del plan que fueron el resultado de un trabajo participativo llevado a cabo en el seno del CNC. Los pilares de la estrategia (transversalización del enfoque de género, integralidad de las políticas e intervenciones, la descentralización, la participación ciudadana y la territorialización de las políticas) han alimentado conceptualmente en un sentido amplio los ejes de acción y las áreas temáticas en torno a las cuales se ordenaron finalmente las acciones comprometidas. Ahora bien, el modo en que se desplegaron estos pilares en el diseño ha sido desigual. A tenor de las entrevistas

cualitativas realizadas, de esos pilares, por la propia naturaleza del Plan más orientado al fortalecimiento de la política pública, los pilares de integralidad, descentralización y territorialización, han tenido una mayor presencia conceptual en la propia matriz de planificación, al concretarse un reparto exhaustivo de acciones y disponer incluso de áreas temáticas específicas (como por ejemplo la Línea I “Sistema interinstitucional de respuesta integral” y Línea IV “Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo”).

- Los objetivos específicos formulados en el diseño son también coherentes con la definición de la población potencial, en un doble sentido. Son coherentes respecto a la población meta final (mujeres, adolescentes y niños/as víctimas de violencia basada en género), y son coherentes también hacia los cuerpos funcionariales de los distintos organismos gubernamentales en juego, en la medida que es un Plan de Acción más orientado a instalar capacidades, mecanismos, metodologías y procedimientos interinstitucionales que fortalezcan la política pública. Esta doble mirada desde la perspectiva de las poblaciones meta se recoge tanto en el diseño de las líneas de acción y áreas temáticas, como en la propia definición de las actuaciones concretas.

En lo tocante a la **consistencia vertical**, podríamos señalar los siguientes elementos valorativos:

- En el diseño del Plan, más allá de una relación causal declarativa y abstracta, existen limitaciones en cuanto a un aterrizaje suficientemente detallado (en lo conceptual y también en la propia definición de líneas de acción) del engarce entre los resultados esperados de los objetivos específicos y los resultados esperados del objetivo general (conducente a alcanzar la finalidad o impacto deseado). Constituye un aspecto de mejora identificar con precisión hasta qué punto el logro de los objetivos a mediano plazo contribuye al logro de los objetivos a largo plazo, así como en qué medida el logro de los objetivos a corto plazo contribuye al logro de los objetivos a mediano plazo. Creemos que esta ausencia de articulación diacrónico en el diseño hace que el Plan presente oportunidades de mejora la hora de monitorear resultados en términos de consecución de objetivos (no así de acciones, que sí presenta un grado de detalle mucho mayor).
- El Plan más que estructurar bienes y/o servicios, lo que hace en su diseño es identificar líneas de acción y áreas temáticas para la política pública. En este sentido, consideramos que dichas líneas (como ya hemos mencionado anteriormente) sí se ajustan a las necesidades a satisfacer por la intervención, es decir, respecto a la finalidad general referenciada. Esto ha sido algo refrendado por la mayoría de los interlocutores entrevistados procedentes de los ámbitos gubernamentales, para quienes dichas líneas correspondían el corazón de los desafíos en materia de interinstitucionalidad. Sin embargo, entre las personas entrevistadas procedentes de la sociedad civil, se señalaba la necesidad de un mayor protagonismo de las organizaciones y las poblaciones locales a la hora de diseñar dichas líneas de acción.

- Las actividades diseñadas dentro de cada una de las líneas de acción y áreas temáticas recogidas en el Plan, y con mayor detalle, en el caso de las dos líneas objeto de esta evaluación (Líneas I y IV) sí parecen haber sido suficientes y necesarias en términos de diseño para producir las metas 2019 estipuladas en la matriz de planificación. Existe un cierto consenso entre las personas entrevistadas a la hora de señalar que dichas acciones diseñadas fueron el resultado participativo de todos y cada uno de los organismos participantes, y el simple hecho de poder reunir, ordenar y dotar de coherencia interna interinstitucional sirvió, al menos en términos de diseño, para visibilizar y generar un discurso compartido sobre la problemática objeto de la intervención, y la necesidad de un abordaje descentralizado y territorializado, muy ligado a las propias capacidades instaladas en los organismos.
- Considerando todo lo señalado hasta el momento, la lógica vertical de la matriz de objetivos e indicadores de la intervención es razonablemente clara y se valida en su totalidad, siempre y cuando entendamos (en su diseño) la materialidad de la apuesta que subyace. En otras palabras, la matriz no se construye conceptualmente desde una lógica programática, sino desde la necesidad de intentar vertebrar paulatinamente una política pública interinstitucional marcadamente descentralizada. Esto hace que se busque la coherencia interna dentro de cada línea en mayor profundidad que la causalidad estricta y lineal de los objetivos específicos, resultados esperados, líneas de acción y áreas temáticas, y actuaciones concretas, sino la coherencia interna dentro de cada línea de acción entre las actuaciones específicas, metas de gestión para 2019, indicadores de ejecución y la distribución de responsabilidades en el seno del conjunto de organismos responsables. Si entendemos que este era el sentido que se quería dar al documento, entonces sí consideramos que dicha lógica vertical es clara y válida. Sin embargo, si observamos el Plan de Acción como una suerte de programa específico al uso (y no tanto como una compleja política interinstitucional), entonces encontramos aspectos de mejora informacionales en materia de diseño vertical.

En relación a la propia **estructura del documento**, consideramos que es razonablemente adecuada y lógica. La estrategia de la intervención contempla los antecedentes, el marco conceptual y normativo, los principales avances y nudos críticos sobre los cuales se diseña, así como los principios orientadores. En tanto documento de política “interinstitucional”, el texto pone el acento en establecer algunos desafíos estratégicos que sirven después para guiar los desarrollos de las líneas de acción en torno a los cuales se vertebra el Plan. Esta cuestión la consideramos muy valiosa, ya que permite fortalecer la “aprehensión de totalidad e integralidad” de una política de VBG. Sin embargo, más allá de señalar algunos antecedentes clave de un modo genérico, no recoge buenas prácticas específicas aprendidas de experiencias similares nacionales o internacionales, lo cual debilita parte de la fundamentación. Durante las entrevistas realizadas se señalaron (como ya hemos descrito anteriormente) algunas experiencias previas en forma de consultorías que sirvieron para ir perfilando los elementos nodales de la propuesta de diseño del

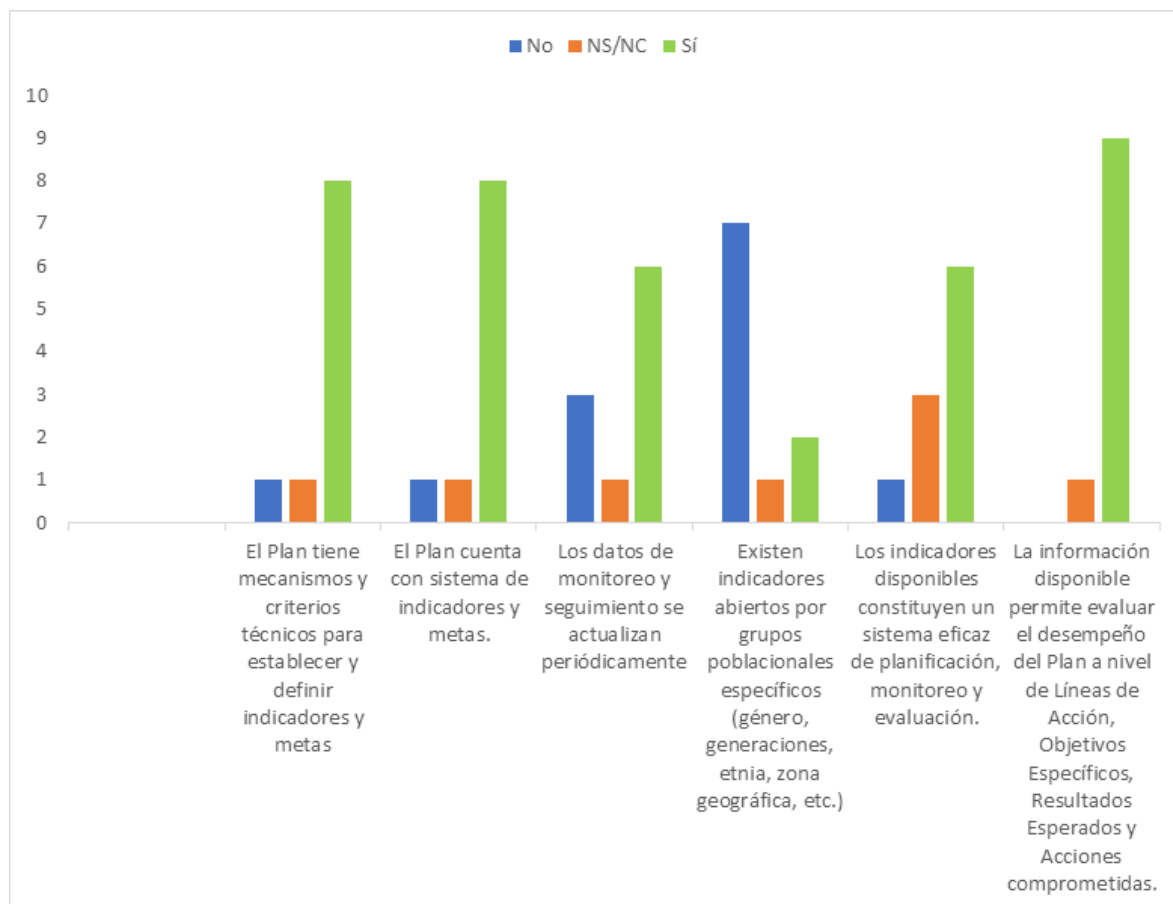
Plan, pero no tiene un reflejo suficientemente exhaustivo en el documento. Además, la estrategia general no termina de abordar de forma adecuada y suficiente las diferencias o inequidades de grupos poblacionales específicos (en especial los relativos a las diferentes zonas geográficas), debido a que los datos sobre los cuales se apoyó el diseño no permitían una desagregación suficientemente exhaustiva de esta naturaleza.

En cuanto al **diseño del sistema de indicadores del Plan**, como ya hemos argumentado ampliamente, la primera encuesta de Violencia (2013, con marco muestral del censo 2011) sirvió para dimensionar la problemática. El diseño del plan se desprende de esta encuesta que se convierte en la línea de base (de facto). Al no existir líneas de base en la fase de diseño del plan se hizo un esfuerzo muy importante con todas las instituciones involucradas por definir indicadores, pero según varias de las personas informantes en las entrevistas, al tratarse más de un Plan Operativo que de un Plan Estratégico, los indicadores existentes en la matriz del Plan de Acción no están orientados a resultados ni a impactos, sino más bien a la ejecución de acciones. En este sentido, existen dos niveles de indicadores disponibles (en el diseño): los recogidos en el apartado VI del Plan de Acción (que son más generalistas y en diálogo con resultados esperados) y los recogidos en el apartado VII (Operativa del Plan de Acción) que son más concretos y van orientados solo a la consecución de acciones (ejecución). Los primeros son más complejos para usar como mecanismo de medición y monitoreo (porque dependen de un afinado y sofisticado sistema de registro y agregación de datos en cuanto a cobertura), mientras que los segundos son mayoritariamente cuantitativos, concretos y mensurables, adscritos a la pura gestión. Es por ello⁴⁴ que, desde nuestro punto de vista, el diseño final y la articulación de indicadores no parece preconfigurar un sistema de monitoreo integral, ya que no parecen formar parte de un sistema mayor de Planificación y Evaluación, pues no persiguen estratégicamente analizar la consecución de impactos, sino tratar (única y exclusivamente) de rendir cuentas en términos de gestión y ejecución de las acciones implementadas por cada organismo responsable.

Ahora bien, esta valoración no es plenamente compartida por parte de varias personas adscritas a los distintos organismos implicados. Si nos atenemos al cuestionario que llevamos a cabo con funcionarios/as procedentes de las instancias gubernamentales participantes en el desarrollo de acciones, al ser preguntados por el diseño y el sistema de indicadores encontramos las siguientes respuestas:

Figura 6. Respuesta al cuestionario sobre diseño y el sistema de indicadores del Plan.

⁴⁴ En el apartado de conclusiones y recomendaciones ahondaremos más en esta cuestión. No obstante, debemos avanzar aquí un aspecto interpretativo que nos parece muy relevante en términos evaluativos. Dado que este El Plan de Acción no es un Plan Estratégico en el sentido tradicional, y dado también el contexto de trabajo interinstitucional existente en el país, este sistema de indicadores parece formar parte de un proceso y de una estrategia no explícita en el plan, que es la de sentar un precedente de coordinación interinstitucional, de compromiso político de cada institución, aunque inicialmente fuera con las acciones que cada una tenía comprometida. En este sentido, y aunque no hemos incluido esta perspectiva en la metodología evaluativa, cabe preguntarse por el “contrafáctico”, es decir, si en ausencia de este Plan y de su sistema de indicadores las instituciones hubieran comprometido las acciones. El Plan de Acción ante todo parece haberse consolidado como una base para la elaboración futura de otro tipo de Plan ahora sí de carácter Estratégico.



La mayor parte de las personas participantes en la encuesta muestran una valoración positiva del sistema de indicadores y seguimiento del Plan diseñados y (finalmente) utilizados. Así:

- 9 de cada 10 considera que la información disponible permite evaluar el desempeño del Plan a nivel de Líneas de Acción, Objetivos Específicos, Resultados Esperados y Acciones Comprometidas.
- 8 de cada 10 consideran que el Plan cuenta con sistema de indicadores y metas, definido en base a mecanismos y criterios técnicos.

Surgen algunas discrepancias en relación a la idoneidad del sistema respecto a su actualización periódica y su eficacia para la planificación, monitoreo y evaluación.

- 6 de cada 10 consideran que este sistema se actualiza periódicamente, 3 consideran que no se actualiza y 1 no lo sabe o no contesta.
- 6 de cada 10 consideran los indicadores y sistema eficaz de planificación, monitoreo y evaluación, 1 considera que no y 3 no lo saben o no contestan.

La valoración más desfavorable es la relacionada con la integración de la interseccionalidad en el sistema de seguimiento y monitoreo:

- 7 de cada 10 consideran que no existen indicadores abiertos a grupos poblacionales específicos (género, generaciones, etnia, zona geográfica, etc.)

Desde nuestra perspectiva, estas respuestas se deben, como señalábamos, a que el sistema de indicadores conceptualizado durante el diseño del Plan (especialmente en la matriz de planificación) está orientado, única y exclusivamente, a la rendición de cuentas en materia de gestión y desempeño de acciones, y no tanto a la consecución de objetivos e impactos. De ahí que para la mayoría de actores “operacionales” los indicadores y su seguimiento hayan sido suficientemente concretos, mensurables y prácticos en su diseño, reportados después de manera periódica mediante mecanismos de información a la coordinación del Plan de Acción (se hablará de ello en apartados posteriores). Contrastan los discursos cualitativos (fruto de las entrevistas) donde aparecen voces más críticas con este diseño de indicadores, frente a las respuestas de los cuestionarios, en la dirección que hemos apuntado.

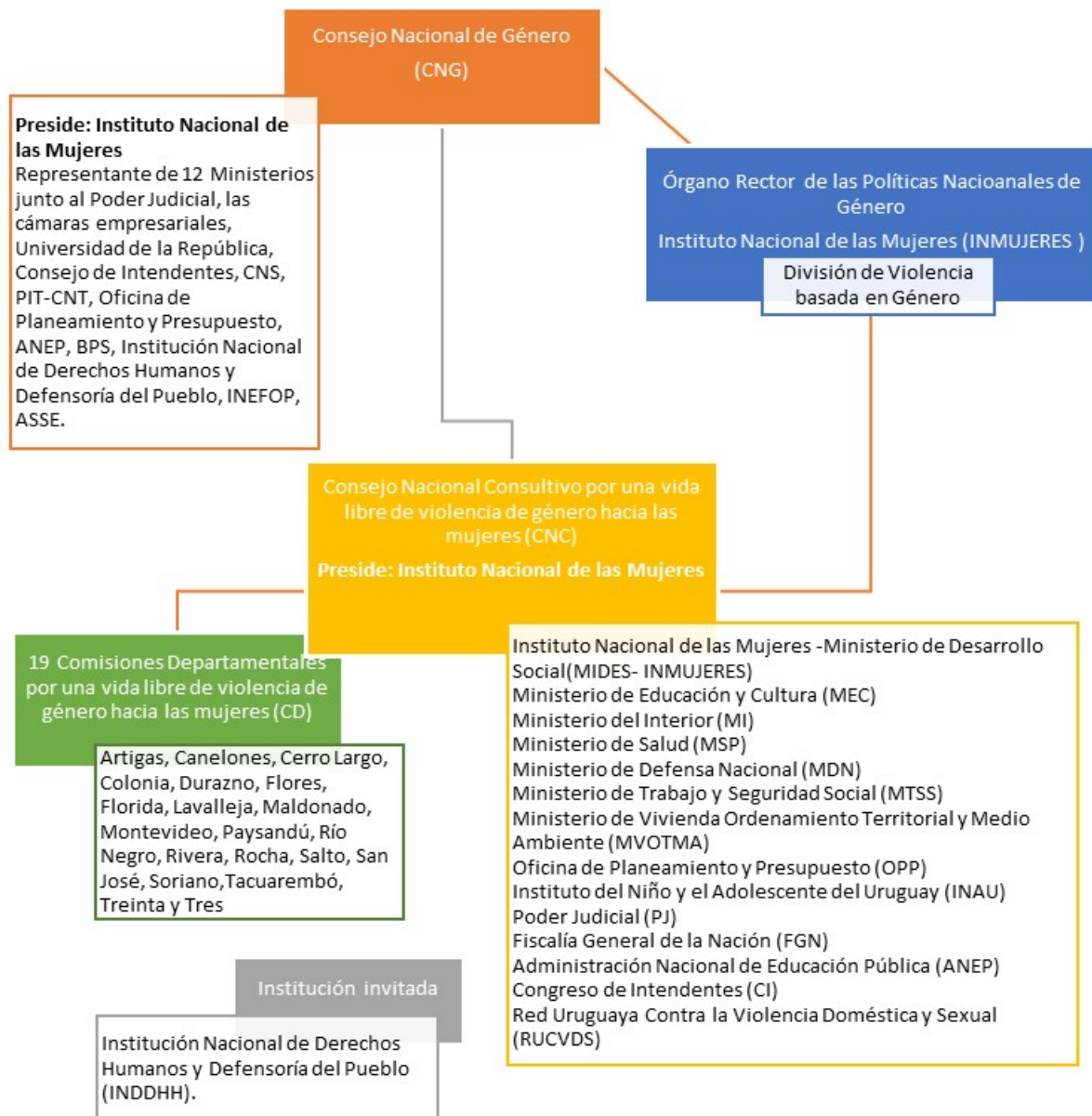
6. IMPLEMENTACIÓN

6.1. Estructura organizacional. Organigrama y Funciones.

6.1.1. Descripción de la estructura organizacional. Funciones y roles

En primer lugar, es importante destacar que no existe diseñado un organigrama formal del Plan de Acción debido a la propia filosofía del mismo, puesto que se opta por evitar un modelo de gobernanza de política pública centralizada. En este sentido, es necesario apuntar que en el plan interactúan diferentes poderes y organismos, de tal suerte que no es posible establecer una sola dependencia jerárquica. De esto se colige que no existe una única estructura que de sostén a la implementación del Plan y en la que puedan identificarse claramente líneas de dependencia técnica y jerárquica, debido precisamente al anclaje del proceso integral en los distintos organismos que están involucrados. Sin embargo, para poder obtener una visión más clara de la estructura organizacional del Plan se puede identificar las distintas instituciones y organismos involucrados con los diferentes niveles de responsabilidad en función de competencias y capacidades de cada uno, identificándose posteriormente las funciones asignadas a cada organismo y el nivel de interacción y relación entre las estructuras.

Figura 7. Organigrama del Plan. Organismos integrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género N° 19580, promulgada en enero del año 2018.

En primer lugar, y presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres se encuentra el Consejo Nacional de Género (CNG). Este Consejo fue creado a través de la ley N° 18.104 de marzo del 2007, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, con el objetivo de convertirse en un espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del Estado, la Academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones. Este Consejo cuenta con diferentes ejes prioritarios de trabajo relacionados con los derechos priorizados de la Política Nacional de género de Uruguay: Derecho a una vida libre de Violencia de Género; Derecho al acceso a la Cultura y superación de Estereotipos culturales; Derecho a una vida saludable; Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial; Derecho al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales; Derecho a los cuidados y a la protección social y el Derecho a la participación ciudadana.

El Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres), creado en 2005 por medio de la Ley N° 17.866, art. 6, que es la institución encargada de liderar las políticas de género, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género, así como también de su seguimiento y evaluación. Asimismo, tal y como menciona el artículo 11 punto d), InMujeres es responsable de *“Elaborar, en el marco del Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres el Plan Nacional, así como otros planes específicos, programas y acciones para la implementación de esta ley”*.

El Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNC), creado por la [Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género N° 19580](#)⁴⁵, promulgada en enero del año 2018, y que sustituye al anterior Consejo⁴⁶ ([Ley N°17.514 de 2002](#)), constituye la estructura interinstitucional encargada de poner en marcha el Plan de Acción objeto de la presente evaluación⁴⁷. Inmujeres preside tanto este CNC como el CNC.

Actualmente el CNC, y según se detalla en el artículo 13 de la [ley n°19580](#), está integrado por los **siguientes organismos**⁴⁸:

- Un representante del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, que lo presidirá.
- Un representante del Ministerio de Defensa Nacional.
- Un representante del Ministerio de Educación y Cultura.
- Un representante del Ministerio del Interior.
- Un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República.
- Un representante del Ministerio de Salud Pública.

⁴⁵ [Ley N°19580](#), Ley de violencia hacia las mujeres basada en género. Promulgación: 22/12/2017 y publicación: 09/01/2018

⁴⁶ Artículo 12. [Ley N°19580](#), Ley de violencia hacia las mujeres basada en género. “Sustituyese el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, creado por la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002, por el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres”

⁴⁷ Constituye también el órgano interinstitucional encargado de operativizar la Línea 1 estratégica del CNG.

⁴⁸ En el artículo 13 de la [ley n°19580](#), se detalla los organismos integrantes del que Consejo Nacional Consultivo

- Un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Un representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- Un representante del Poder Judicial.
- Un representante de la Fiscalía General de la Nación.
- Un representante de la Administración Nacional de Educación Pública.
- Un representante del Banco de Previsión Social.
- Un representante del Congreso de Intendentes.
- Un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
- Tres representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.
- Participa, en calidad de organismo invitado: la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (con voz, pero sin voto)

El artículo 12 de la Ley 19580 estipula que el Consejo Nacional Consultivo, con competencia nacional, tiene los siguientes fines:

- > Asesorar al Poder Ejecutivo, en la materia de su competencia.
- > Velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamentación.
- > Diseñar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo el Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, así como otros planes específicos, programas y acciones para la implementación de esta ley.
- > Supervisar y monitorear el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres.
- > Articular la implementación de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia basada en género hacia las mujeres.
- > Crear, apoyar y fortalecer las Comisiones Departamentales y Municipales para una Vida Libre de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, estableciendo las directivas y lineamientos para su funcionamiento y cumplimiento de esta ley.
- > Ser consultado preceptivamente en la elaboración de los informes que el Estado debe efectuar en el marco de las Convenciones Internacionales ratificadas por el país relacionadas con los temas de violencia basada en género a que refiere esta ley.
- > Opinar preceptivamente sobre los proyectos de ley y programas que tengan como objeto la violencia basada en género hacia las mujeres
- > Emitir opinión respecto a acciones o situaciones relativas a la violencia contra las mujeres basada en género de las que tome conocimiento, comunicándolo a las autoridades competentes.
- > Elaborar un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación de violencia basada en género en el país⁴⁹.

⁴⁹ Este informe deberá ser presentado públicamente y enviado al Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y a la Asamblea General.

En el artículo 14 de la citada ley también se especifica que el cargo la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Consultivo descansa en el Instituto Nacional de las Mujeres que además proveerá la infraestructura para las reuniones del mismo y de las comisiones temáticas que puedan crearse.

Como se menciona en el artículo 12 y posteriormente se desarrolla en el artículo 16 de la ley 19580, el CNC creará, en cada departamento del país, una comisión departamental por una vida libre de violencia de género hacia las mujeres, integrada por representantes de las instituciones que lo conforman y reglamentará su integración y funcionamiento, teniendo en cuenta las particularidades de cada lugar, en consulta con los actores locales. La presidencia y la secretaría técnica de las Comisiones Departamentales (CD) estarán a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres, quien proveerá la infraestructura para su funcionamiento.

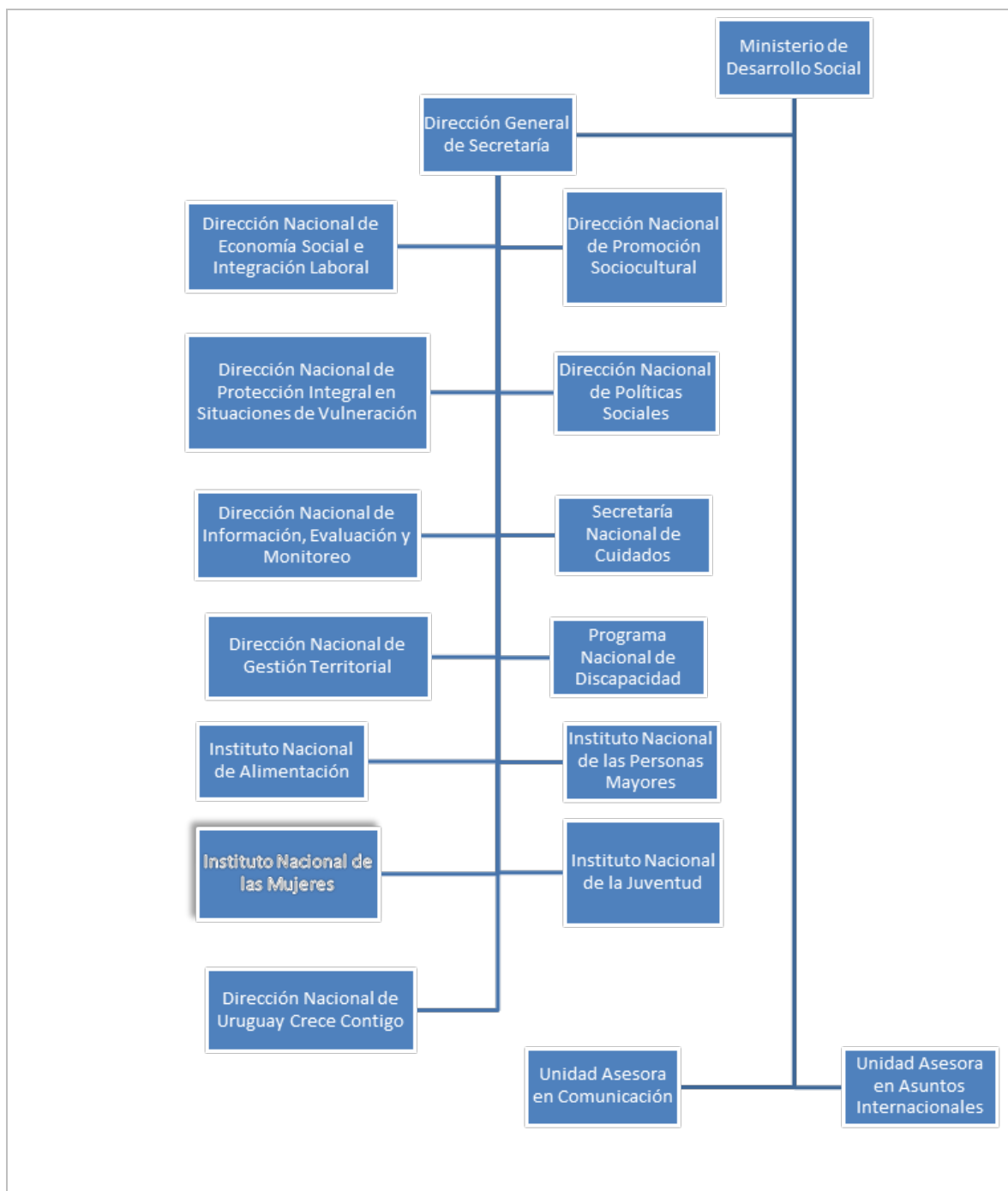
Encontramos, por tanto, dependiendo orgánicamente del CNC, las 19 Comisiones Departamentales, correspondientes a los 19 Departamentos de Uruguay, y constituyen el espacio interinstitucional encargado de la territorialización del plan, de la ejecución de acciones (no todas), y de la adaptación del mismo a las diferentes realidades de los territorios. En el artículo 17 de la citada ley se detalla los cometidos que tendrán que perseguir en las CD:

- a. Velar por el cumplimiento de esta ley y del Plan Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres en el departamento.
- b. Implementar en el territorio las resoluciones y directivas del Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres.
- c. Promover la articulación de las políticas y acciones contra la violencia basada en género hacia las mujeres en el departamento.
- d. Asesorar en el departamento a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, en articulación con el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres.

Características, organigrama de InMujeres

InMujeres, órgano rector de las Políticas nacionales de Género y que preside tanto el CNC como el CNG, depende orgánicamente del MIDES y su relación orgánica con otras unidades del propio Ministerio es la siguiente:

Figura 8. Organigrama MIDES.



Fuente: Elaboración propia a partir de la página web MIDES y Presentación PPT “[Experiencia y reflexiones evaluativas desde la práctica de la Dirección Nacional de evaluación y monitoreo](#)”. Ministerio de Desarrollo Social –Uruguay. 5 de setiembre de 2019

A su vez InMujeres está organizado en las siguientes Divisiones o Departamentos:

- División de Violencia basada en Género
- División de Políticas Transversales y Empoderamiento
- División de Planificación

d) División de Descentralización y Participación

La principal división relacionada directamente con el objeto del Plan es, **la División de Violencia basada en Género**. Tal y como se explicita en la web del Portal del Sistema de Cuidados perteneciente al MIDES⁵⁰, esta División tienen como cometido asegurar la incorporación de las perspectivas de Derechos Humanos, Género, Generaciones, Étnico-Racial, Discapacidad y Diversidad Sexual en las Políticas Públicas de enfrentamiento a la Violencia basada en Género (VBG) y entre los objetivos principales destacan los siguientes:

- 1) Contribuir al diseño, la implementación y el monitoreo de la política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres, desde una perspectiva de derechos humanos y género, en consonancia con los compromisos regionales e internacionales.
- 2) Contribuir al cumplimiento del "Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional"

En esta División existen diferentes departamentos/áreas y proyectos, de los cuales, con mayor relación al Plan a evaluar, son los siguientes:

- **Departamento de Fortalecimiento de las Políticas Públicas en Violencia Basada en Género** encargada, entre otras funciones, de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Consultivo. Este departamento concentra todo el trabajo interinstitucional, tanto del consejo como de las comisiones departamentales.
- **Departamento de Promoción de Derechos y Prevención de la Violencia Basada en Género.**
 - Encargado de Generar mecanismos de promoción de derechos de las mujeres con el fin de prevenir la violencia basada en género.
 - Desarrollar acciones para la prevención en VBG y promoción de derechos en el marco del Plan de Acción 2016-2019.
 - Instalar capacidades para el abordaje de la VBG en operadores/as con competencia en la temática.
- **Departamento de Generación de Conocimiento y Orientación Metodológica.**
 - Encargado de producir información confiable y oportuna, y generar conocimientos acerca de la Violencia Basada en Género.
 - Producir conocimiento en materia de Violencia Basada en Género para aplicar en la elaboración, diseño e implementación de herramientas teóricas y metodológicas de VBG.
 - Producir información cuantitativa y cualitativa acerca de la Violencia Basada en Género en articulación con el Sistema de Información y Género (SIG) del Instituto Nacional de las Mujeres y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.
 - Fortalecer la evaluación del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género del Instituto Nacional de las Mujeres en articulación con la Dirección Nacional de

⁵⁰ [Página web del Portal del Sistema de Cuidados](#)

Evaluación y Monitoreo. Brindar información sobre lo ejecutado desde la División de Violencia basada en Género.

- **Departamento de Sistema de Respuesta contra la Violencia Basada en Género**, que concentra todos los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género con el objetivo de brindar una respuesta integral a mujeres en situación de violencia basada en género a nivel nacional e implementar programas de resocialización dirigidos a varones agresores, en el marco del cumplimiento del Plan de Acción 2016-2019. Tienen como funciones:
 - Brindar una respuesta integral a mujeres en situación de violencia basada en género a nivel nacional.
 - Brindar servicios de atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género desde un enfoque de derechos humanos y género en cada uno de los departamentos del país.
 - Implementar mecanismos de protección para las mujeres en situación de Violencia Doméstica con riesgo de vida inminente, e implementar alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de situación de Violencia Basada en Género.

Siguiendo información publicada en folleto divulgativo de InMujeres ⁵¹ la tipología de recursos y servicios *públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género* del sistema de respuesta a nivel nacional son los siguientes:

- 1) Servicios de atención especializada psico-legal** a mujeres mayores de 18 años que viven o han vivido situaciones de VBG de parejas o exparejas, y ofrecen una primera respuesta -efectuando derivaciones responsables- en aquellas situaciones en las que se identifiquen otras formas de violencia basada en género, como la trata con fines de explotación sexual y el acoso sexual, entre otras. En los Servicios del interior del país y en Montevideo se brinda, además, patrocinio jurídico con un total de **33 servicios** de atención a mujeres víctimas de violencia basada en género.

Incluye además la atención de mujeres que están en el Programa de Tobilleras (*atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de las tecnologías de presencia y localización en situaciones de violencia con alto riesgo de vida*). El Poder Judicial tiene la potestad de disponer la medida cautelar de prohibición de acercamiento, así como de ordenar el uso de estas tecnologías y supervisar el cumplimiento de esa medida. Por su parte, el Ministerio del Interior está a cargo de la colocación y del seguimiento operativo de las mismas. La atención del servicio es especializada y específica en violencia basada en género acompaña la medida judicial y de control policial, considerando el impacto singular que tiene tanto para los varones perpetradores de violencia, como para las mujeres en su vida cotidiana.

⁵¹ Cuadríptico. Inmujeres avanza en la respuesta a la VBG.

- 2) Dispositivos de atención territorial (DAT):** Existen 18 dispositivos, uno por departamento del interior y en Montevideo existe el ETM (Equipo territorial de Montevideo). Estos servicios constituyen un dispositivo móvil conformado por tres operadoras/es para la detección y primera respuesta en situaciones de violencia doméstica y para la realización de tareas de promoción y sensibilización a nivel comunitario, en centros urbanos, localidades y zonas rurales.
- 3) Equipos de atención a varones** que ejercen o han ejercido violencia a sus parejas o exparejas: Se cuenta con un total de 12 equipos especializados que brinda atención en 17 localidades del país. Se ofrece un servicio de atención psicosocial a varones mayores de 18 años que bien acuerdan transitar un proceso de resocialización por su propia voluntad, o son derivados por instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil o bien llegan por resolución judicial. Incluye además la atención de hombres que están en el Programa de Tobilleras.
- 4) Los Servicios de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de explotación sexual,** uno radicado en Montevideo, con alcance en Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Florida y San José, y otro nuevo servicio, en funcionamiento desde mayo de 2019, radicado en Cerro Largo, dan lugar a una estrategia de abordaje integral e individualizado, apoyada en la articulación de servicios públicos y privados. Esto incluye asistencia psicosocial legal, asesoría, acompañamiento y patrocinio jurídico, en caso de que la mujer así lo solicite. En ese marco, se realiza una valoración general de la situación en toda su complejidad y se elabora una propuesta de trabajo con objetivos a corto, mediano y largo plazo. Se realiza la coordinación interinstitucional para brindar asesoramiento tanto a nivel nacional como a nivel internacional, dado que se llevan a cabo retornos asistidos voluntarios a mujeres nacionales y extranjeras, lo cual incluye información y asesoramiento para solicitar el permiso de residencia temporal, y sobre la situación legal y/o migratoria.
- 5) Protección a mujeres en situación de violencia doméstica:** existen los siguientes dispositivos de atención:
 - Portal de ingreso a centros 24 horas. Desde 2017 está en funcionamiento este recurso habitacional para mujeres mayores de 18 años (con o sin hijos/as a cargo) con niveles de riesgo por violencia doméstica con el objetivo de brindar una respuesta transitoria a centros 24 horas.
 - Casa de breve estadía para mujeres en situación de violencia doméstica con riesgo de vida. Desde enero de 2012 se encuentra en funcionamiento la primera Casa de Breve Estadía (CBE) que cumple con la función de alojar y proteger a las mujeres en situación de violencia doméstica con riesgo de vida inminente, así como de acompañarlas a transitar el momento de crisis que supone poner fin a esa situación. En la CBE las mujeres son informadas, asesoradas y reciben atención psico-social-legal.
- 6) Consolidación de procesos de salida de estas situaciones**
 - Recursos habitacionales

- i. Centro de estadía transitoria (CETI) para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia doméstica por un plazo máximo de nueve meses.
 - ii. Centro de medio camino (CMC): En funcionamiento desde 2018, brinda alojamiento, protección y orientación a mujeres mayores de 18 años (con o sin hijos/as a cargo) que estén transitando un proceso de salida a la situación de violencia doméstica con un mayor grado de autonomía por un plazo no mayor a 6 meses.
 - iii. Proyecto de alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia doméstica A partir de enero de 2009, mediante un convenio entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), funciona este Proyecto cuyo objetivo es promover un abordaje integral para las mujeres víctimas de violencia doméstica y en proceso de salida, de forma de garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos a través de su integración social y comunitaria. Para hacer efectiva la solución habitacional se otorga una garantía de alquiler y un subsidio por un monto de 12 UR con una duración de hasta dos años. Durante este período, el servicio especializado derivante brinda un acompañamiento psicosocial y jurídico a la usuaria, de forma de contribuir a su fortalecimiento y autonomía. Si corresponde, se asegura un alojamiento transitorio, y se articula para la tramitación de la documentación personal, así como las coordinaciones pertinentes para garantizar la atención de los aspectos de la salud mental, sexual y reproductiva.
- Recursos de capacitación para el empleo: Se implementa desde 2017 mediante el convenio MIDES-Instituto Nacional de Empleo y la Formación (INEFOP) con el objetivo de fortalecer mediante la capacitación profesional la autonomía socioeconómica de las mujeres que se encuentran en situación de salida de la VG

Por otra parte, InMujeres se encarga de presidir la mayor parte de las Comisiones Departamentales (CD) garantizando a su vez la incorporación de la visión territorial de InMujeres y preside (como ya venimos reiterando) un ámbito interinstitucional (Consejo Nacional de Género) que está integrado por toda la trama ministerial del estado y sociedad civil que va más allá de la política de violencia, aunque se priorizó la lucha contra la violencia de género como uno de los ejes clave. Hay grupos de trabajo dentro del CG que también han contribuido al plan (sobre todo en preventivo, inserción laboral). Desde el ámbito de educación de InMujeres se ha articulado dentro del CG acciones de sensibilización interinstitucional con adolescentes sobre relaciones en igualdad libre de violencias muy importantes y de gran calado, la más relevante de ellas es la Campaña “Noviazgos libres de violencia”, de cobertura nacional, en 2019 contó con la participación de más de 14.500 jóvenes y adolescentes, el apoyo de más de 1.450 referentes adultos y se realizaron actividades en aproximadamente 56 localidades.

En el apartado de anexos se muestra de forma gráfica el organigrama interno de InMujeres y otras unidades, áreas y departamentos con relación relevante en el Plan.

Descripción de Funciones y Roles

Como se ha comentado anteriormente, InMujeres es el órgano rector de las Políticas Nacionales de Género, preside el CNG, el CNC y gran parte de las Comisiones Departamentales (desde la nueva Ley publicada en 2018⁵²). Es por tanto el organismo que juega la función de “coordinación” y secretaria técnica del Plan, pero sin competencias para incidir en el día a día del resto de organismos ejecutores. No puede intervenir en las decisiones de los demás organismos porque jerárquicamente y constitucionalmente no le está permitido. Es quien define hacia dónde y cuál es la política (o las medidas centrales a desarrollar) pero no puede definir cuáles son las acciones y/u objetivos de cada organismo. En tal caso, tanto el CNG como el CNC son espacios en donde se trabaja como armonizar todas esas cosas, y su rol de presidencia en ambos espacios interinstitucionales le otorga un carácter estratégico muy importante. Tiene también como funciones del acompañamiento y monitoreo de las líneas y actuaciones de acción del Plan, pero no puede fiscalizar, censurar, redireccionar actividades de otros organismos, amonestar en caso de incumplimiento, etc.

La principal División relacionada directamente con el objeto del Plan es la División de Violencia basada en Género. Tal y como se explicita en la propia web del MIDES⁵³, tienen como cometido “Contribuir con la Dirección del InMujeres en el ejercicio de la Presidencia del Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica, así como realizar aportes técnicos y operativos a las actividades planificadas por el mismo en el marco de los Planes Nacionales de lucha contra la Violencia Doméstica”. Además, InMujeres como institución integrante del CNC, ejecuta e implementa distintas acciones dentro del Plan en distintas áreas temáticas como organismos responsables.

Para el quinquenio 2015-2019 el CNG definió 5 ejes estratégicos, uno de los cuales fue “Derecho a una vida libre de Violencia de Género”, y mandató al Consejo Nacional Consultivo la “Redacción del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Basada en Género con enfoque de género y generaciones”. Es por tanto el CNC la estructura interinstitucional encargada de poner en marcha el Plan de Acción objeto de la presente evaluación. Tiene competencia a nivel nacional y para el desarrollo de políticas territoriales, la Ley le confiere la potestad de conformar Comisiones Departamentales.

Los organismos e instituciones que integran el Consejo Nacional Consultivo vinculados a la implementación y seguimiento del Plan, se comprometieron, teniendo en cuenta el nivel de responsabilidad de cada uno, a cumplir con metas específicas para cada acción, ello implica la ejecución y financiación (sea interna o externa), de las actividades concretas y de un rol específico de cada actor en función de sus propias competencias.

⁵² Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género

⁵³ [Página web MIDES/Estructura](#)

Así por ejemplo la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), como organismo estatal responsable del diseño e implementación de la política educativa en sus niveles de educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente terciaria en todo el territorio uruguayo, asumió para el Plan compromisos específicos a través de la ejecución y monitoreo de acciones concretas, así como participar en algunas Comisiones Departamentales con referentes en el ámbito de la educación sexual.

De forma interna el ANEP se organiza en 5 consejos: 1. Consejo de Educación Inicial y Primaria, 2. Consejo de Educación Secundaria, 3. Consejo de Educación Técnico Profesional, 4. Consejo de Formación en Educación y 5. Consejo Directivo Central. Este último mandata al resto de consejos y está integrado por 12 Direcciones. Una de ellas es la Dirección de Derechos Humanos, que representa a la ANEP en el CNC, con la presencia de la dirección y personal de apoyo técnico.

El rol del Poder Judicial (PJ) con respecto al plan viene dado por la Suprema Corte de Justicia, que es quien definió las acciones que se llevarían a cabo y que se integraron después al Plan Estratégico del PJ. Asimismo, al igual que a la ANEP, existen representantes (magistrados) del poder judicial en las distintas Comisiones Departamentales. Además, desarrolla la capacitación de funcionariado de justicia en género, pero carece de departamento asignado específicamente para desarrollar y dar seguimiento a las acciones.

El Ministerio de Salud (su área de “Salud sexual y Reproductiva”) se vincula al Plan a través de los distintos servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren violencia doméstica y sexual, así como la elaboración e implementación de protocolos institucionales de respuesta integral, mientras que el rol principal del Ministerio del Interior es integrar la política de género en todo el sistema de respuesta que ofrece este organismo a través de la División de Políticas de Género. Para ello, entre otras acciones, desarrolla distintas capacitaciones a los miembros de la Policía y de seguridad del Estado, además de desplegar unidades especializadas en violencia doméstica y de género, así como la implementación del programa de tobilleras.

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) aporta su trabajo de atención en los servicios de respuesta a niñas, niños y adolescentes, ante situaciones de maltrato infantil y abuso sexual infantil, en áreas de sensibilización y capacitación, cambio de modelo de atención, revisión legislativa etc.

Las Intendencias, quienes integran el Consejo Nacional Consultivo desde el Congreso de Intendentes, se encontraban en proceso de diseño de sus presupuestos y aprobación a comienzos del año 2016, por lo cual la inclusión de acciones fue limitada, con la excepción de la Intendencia de Montevideo que cuenta con acciones específicas de implementación.

La Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) participa en representación de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) quien participa con el respaldo de más de 30 organizaciones que la integran y más de 25 años trabajando en la temática en el país, tiene como responsabilidad principal realizar el seguimiento para garantizar el cumplimiento del Plan como agentes de contralor de las políticas públicas que implementa el Estado. Las Organizaciones de la Sociedad Civil que lo integran, se encuentran como asociadas en programas y dispositivos específicos, en la medida que suele ser el soporte de la efectivización de

acciones mediante la prestación de servicios, aportes técnicos e investigaciones. Se organiza internamente en base una co-coordinación. Tiene 3 votos dentro del consejo consultivo.

La Fiscalía General de la Nación, dentro del sistema de respuesta integral a las víctimas en el ámbito de protección se encarga de constituir herramientas especializadas dentro del sistema jurídico (por ejemplo, la creación de fiscalías especializadas) así como en la creación y articulación de análisis sobre delitos de VG. Es destacable la creación de la Unidad de víctimas y testigos. Esta Unidad se enmarca en los cometidos que le asigna la Ley N° 19.293 del 19/12/2014 del nuevo Código del Proceso Penal, así como en la Ley N°19.334 del 14 de 08/2015 de la Creación de la Fiscalía General de la Nación como un servicio descentralizado y la normativa internacional respecto a la atención de las víctimas y testigos en el sistema de justicia. Este nuevo código que cambia el paradigma de la administración de la justicia de un proceso inquisitivo a un proceso acusatorio, entre los cambios que propone, ubica a las víctimas de los delitos, en un lugar protagónico para el sistema penal.

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) garantiza la puesta en marcha de las medidas necesarias para garantizar, a las víctimas de violencia basada en género, la permanencia en la vivienda que habitan y/o la disposición de recursos habitacionales para ellas. En cuanto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República se focaliza sus acciones principalmente en presidir la secretaria técnica del Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (donde también participa el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual), destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres (Art. 18 de la Ley N° 19.580).

El Banco de Provisión Social se integra en el Plan mediante la gestión y puesta en marcha de la pensión y asignación familiar especial a hijos/as de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, que constituyen medidas de protección social tendientes a prevenir consecuencias dañosas para los huérfanos y huérfanas de dichas víctimas.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) debe desarrollar planes y acciones para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia basada en género en el ámbito militar (incluyendo las tres fuerzas: la Armada, el Ejército y la Aérea) y combatir las prácticas y patrones estereotipados de comportamiento que naturalizan la violencia basada en género hacia las mujeres. Asimismo, este organismo debe revisar la normativa militar para eliminar toda forma de discriminación de las mujeres en el ingreso o la continuidad de la carrera militar e Incluir en la currícula de las escuelas de formación militar la capacitación en derechos humanos de las mujeres y la violencia basada en género.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desarrolla acciones de sensibilización e información para la prevención de la violencia basada en género hacia las mujeres, en el ámbito laboral promover medidas que garanticen el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres, tanto en el sector público como en el privado, así como prever cupos, u otros mecanismos, para facilitar la integración de las mujeres víctimas de violencia basada en género en los programas de inserción

laboral, de capacitación y de micro emprendimientos, así como promover dichas acciones en el diálogo social y la negociación colectiva .

Las Comisiones Departamentales son los organismos que permiten aterrizar y descentralizar territorialmente el Plan de Acción. Desde el 2005 se ha ido instalando de forma progresiva en el país y ya en el año 2016 todos los Departamentos contaban con una Comisión constituida. Estas CD articulan acciones específicas con el Consejo, permitiendo descentralizar la política pública, bajo la premisa que la diferente accesibilidad de los servicios de asistencia y atención (en salud, justicia, psicosocial, legal, educativo) es diferencial para las mujeres distribuidas en el territorio (agravada por la segregación territorial, especialmente a nivel de las localidades más aisladas y las zonas rurales). De este modo se busca que la territorialización de las políticas permita que se avance en igualdad en el acceso, lo que constituye uno de los pilares fundamentales del Plan.

Por último, hay otros organismos e instituciones del ámbito nacional e internacional que, de alguna manera, ya sea al inicio o durante la ejecución del Plan, han apoyado el desarrollo del mismo. Tal y como se informa en los vídeos de rendición de cuentas, entre ellos se encuentran Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y convenios con Fundaciones Privadas.

Las funciones principales de los organismos responsables en el plan en cuanto a las acciones comprometidas y según la descripción operativa que se diseñó en el propio Plan tanto en la línea I (*Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género*) como de la línea IV (*Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo*) se muestra de forma gráfica en las siguientes tablas:

Tabla 5. Áreas temáticas y sublíneas vinculadas a las acciones comprometidas en el Plan de los organismos responsables. Línea I (Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género)

Promoción de derechos
Campañas masivas
ANEP - Red de Género.
INAU
INMUJERES
Intendencia de Montevideo
MEC- IMPO
Ministerio de Defensa- INMUJERES
Acciones de sensibilización
ANEP
ANEP – INMUJERES
BPS
INMUJERES
MEC
Red de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG
Servicios de atención a mujeres en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual

INMUJERES
Intendencia de Montevideo
Ministerio del Interior
Servicios de atención a niñas, niños y adolescentes en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual
ANEP
BPS
INAU
Ministerio del Interior
Servicios para la detección y orientación para mujeres, niñez y adolescencia
ANEP
INAU
INMUJERES
Intendencia de Montevideo
Servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren Violencia Doméstica y sexual
BPS
M. Defensa
MSP
Inserción laboral de mujeres en proceso de salida de Violencia Doméstica
INEFOP
Centros de atención 24 horas y alternativas habitacionales a mujeres, niñas, niños y adolescentes para la salida de situaciones de Violencia Doméstica, Trata y explotación sexual
INAU
INMUJERES
MIDES - Protección Integral
MVOTMA-Dirección Nacional de Vivienda- Agencia Nacional de Vivienda, INMUJERES
Materiales de difusión de servicios
INMUJERES
Evaluación de servicios
BPS
INMUJERES
Intendencia de Montevideo
Resocialización de varones
Desarrollo de modelos de intervención para la resocialización de varones agresores
INMUJERES
Ministerio del Interior
Servicios de resocialización de varones
INMUJERES
Intendencia de Montevideo
Ministerio del Interior
Ministerio del Interior (Comisión de Género, Dirección de Políticas de Género, Sanidad Policial)
Acceso a la justicia y protección
Justicia

Fiscalía General de la Nación
Intendencia de Montevideo
Poder Judicial
Sistema de protección
Ministerio del Interior
Poder Judicial
Aspectos normativos y legales
Propuestas legislativas
Comisión de prevención de Trata de Personas.
Consejo Nacional Consultivo
Intendencia de Montevideo
MTSS
Diagnósticos normativos
ANEP
Fiscalía General de la Nación
Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación y atención en violencia basada en género
ANEP
Consejo Nacional Consultivo
INMUJERES
InMujeres, INAU, MSP, ANEP, Ministerio del Interior, Poder Judicial
Intendencia de Montevideo
M. Interior, Poder Judicial
MSP
MTSS
OPP, MEC, ANEP
Poder Judicial
Elaboración, instrumentación y difusión de normativa y protocolos de actuación en resocialización de varones agresores
INMUJERES

Tabla 6. Áreas temáticas y sub-líneas vinculadas a las acciones comprometidas en el Plan de los organismos responsables Línea IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo.

Consejo Nacional Consultivo
Consejo Nacional Consultivo
Comisiones Departamentales de VD
MIDES (PRONADIS)
Comisiones Departamentales
Comisiones Departamentales
INMUJERES
MEC, M. Interior, MSP, Congreso de Intendentes, INAU, Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, ANEP.
Transversalidad a la interna de los organismos

Fiscalía General de la Nación,
MSP, MEC, M. Interior, OPP,
INMUJERES
Poder Judicial
ANEP
Ministerio del Interior
INAU
Intendencia de Montevideo
Comisión de prevención de Trata de Personas.
Interinstitucionalidad
Consejo Nacional Consultivo
Intendencia de Montevideo
Fiscalía General de la Nación

Fuente: Elaboración propia en base al Plan de acción.

Tomando como referencia la información de las tablas aportadas anteriormente se observa que las áreas temáticas de actuación comprometidas principales de la Línea I y IV de los organismos participantes en el Plan se pueden agrupar en los siguientes temas:

- I. Por un lado, aquellos organismos responsables de áreas temática con acciones vinculadas con la integralidad de las políticas e intervenciones, que conlleva ámbitos de actuación relacionados con la promoción de derechos, la prevención y el modelo de atención e intervención integral, así como la elaboración de herramientas y protocolos de actuación y atención en violencia basada en género. En este grupo destaca principalmente la implicación en un mayor número de actuaciones de InMujeres, ANEP, INAU, Intendencia de Montevideo, Ministerio de Interior o el Ministerio de salud.
- II. Tanto la parte de desarrollo normativo y legislativo como de acceso a la justicia y mejora de los sistemas de protección están vinculados con los organismos competentes en esta materia, el Poder Judicial, Fiscalía o el Ministerio del Interior principalmente.
- III. La descentralización y territorialización de las políticas, así como el fortalecimiento intra e interinstitucional y la transversalidad que marca la Línea IV están todos los organismos involucrados, pero con un compromiso específico concreto destaca el propio MIDES, InMujeres, las Comisiones Departamentales, INAU, ANEP y la Intendencia de Montevideo.

Por último, mencionar que, dado el carácter interinstitucional del Plan de Acción y la multiplicidad de organismos participantes se hace difícil reconstruir la dotación del personal destinado a la implementación del Plan de Acción. Más allá de las personas designadas en cada organismo (responsable de implementar acciones, darles seguimiento o de apoyo a la ejecución), las funcionalidades son diversas dentro de sus organismos y no cuentan con exclusividad de su jornada para estas labores. Esto tiene como consecuencia la existencia de limitaciones a la hora de contar con información detallada de las horas/jornada dedicada en exclusiva al Plan de las personas involucradas directa o indirectamente en la implementación de acciones.

6.1.2. Análisis de la adecuación de la estructura organizacional

En el presente apartado valoramos tanto la definición clara y concisa de las funciones y roles de los distintos actores involucrados, así como la adecuación de la estructura para lograr el avance del Plan, además del nivel de compromiso institucional existente.

En cuanto a la adecuación y suficiencia de las funciones y roles asignados a las unidades/estructuras organizativas del Plan de Acción decir en primer lugar que el Plan ha tenido como gran efecto positivo la propia consolidación de una estructura interinstitucional como es el CNC. Todos los organismos e instituciones involucradas, así como el organismo rector, InMujeres, tienen sus funciones y roles definidos tanto en la organización como en la ejecución de las acciones del propio Plan. Por ello, la mayoría de las personas encuestadas (60%) considera que el grado de definición y claridad de funciones y roles de las organizaciones en el Plan de Acción es buena o adecuada.

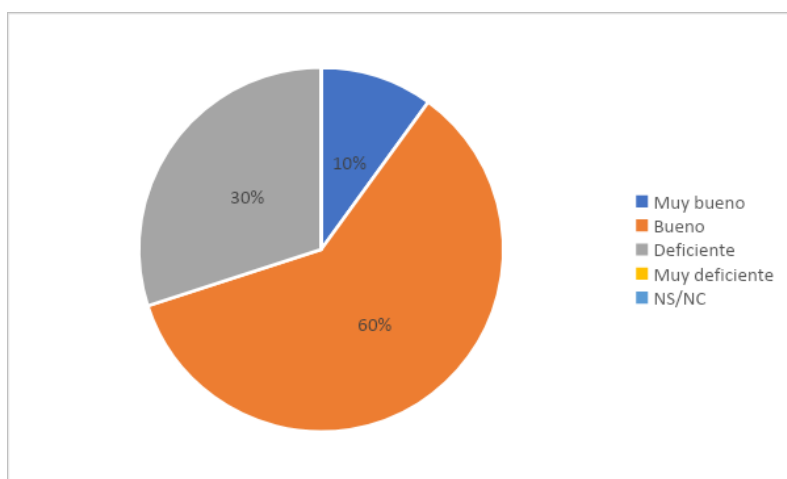
En todos los organismos e instituciones que constituyen el CNC se ha definido una persona (o equipos en el mejor de los casos) destinados a poder llevar a cabo las acciones y actividades del Plan de Acción. Ahora bien, ninguna de estas personas referentes tiene funciones exclusivas en el propio Plan, sino que desarrollan las actividades comprometidas y la participación y coordinación interinstitucional en el CNC dentro del resto de tareas asignadas en cada organismo. En algunos organismos sí se han instaurado diferentes estructuras interinstitucionales, algunas definidas claramente como es el caso del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior o la Fiscalía, con la creación de Unidades específicas de Género y otras sin definición institucional específica como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) pero que cuenta con un equipo de personal adscrito que llevan a cabo, entre otras funciones, las acciones comprometidas en su institución. Si bien, y a pesar de que no existe personal adscrito exclusivamente al Plan, la mayor parte de las personas referentes del CNC de cada organismo ocupa puestos intermedios en los organismos e instituciones respectivas teniendo capacidad de influencia en las acciones desarrolladas en cada uno de los organismos. En este sentido, no hay personal designado exclusivamente al Plan porque el Plan es la política interinstitucional y cada institución lo ejecuta en función del compromiso que asumió formando parte del Plan.

Ahora bien, parece existir una falta de recursos humanos en todos los organismos participantes del CNC para llevar a cabo todas las actividades vinculadas al Plan debido a la sobrecarga de tareas dentro del Plan de Acción que recaen en un reducido número de personas referentes de cada organismo. Es el caso de Inmujeres que gestiona, coordina y supervisa el propio Plan, pero también tiene comprometidas acciones de intervención directa y el rol de presidir distintos grupos de trabajo y comisiones departamentales, con un equipo reducido para llevar a cabo todas estas tareas con mayor efectividad. Este hecho, que no sólo ocurre en Inmujeres como secretaría técnica del Plan, tiene consecuencias sobre todo en las acciones de coordinación interinstitucional, así como la posibilidad de dar un seguimiento continuo de las distintas acciones y su integralidad en el propio Plan.

De todas formas, se aprecia un compromiso institucional en todas las instituciones y organismos participantes, cada una con un nivel de responsabilidad comprometido diferente, elevado, a pesar

de que en algunos organismos parece que sea necesario reforzar el compromiso político en la toma de decisiones y dotación presupuestal y de recursos, más allá de poder desarrollar las acciones y actividades que están comprometidas en el Plan de Acción. Así de las respuestas de la encuesta respecto a las apreciaciones sobre el nivel de compromiso de su organización/institución con la implementación del Plan, el 60% considera que el compromiso es bueno, un 30% considera que es deficiente (INAU/SIPIAV y MEC) y solo un caso considera que el compromiso de su organización/institución es muy bueno (OPP).

Figura 9. Respuesta al cuestionario: nivel de compromiso institucional con el plan



Como se ha comentado anteriormente es indiscutible que el proceso de fortalecimiento del CNC, y por ende el proceso de elaboración e implementación del plan, han supuesto importantes avances para institucionalizar equipos y espacios de trabajos específicos sobre la temática de género y de VBG. Todos los organismos han podido y pueden ejecutar las acciones respectivas pero la falta de recursos y en ocasiones de voluntad política para ir más allá de estas acciones puede debilitar en un futuro la posibilidad de compromiso y participación activa dentro del CNC. El siguiente discurso resume estas afirmaciones *“Los temas de género, violencia y diversidad sexual ganaron legitimidad y espacio en la agenda y también en los discursos y hubo un crecimiento, aunque también con muchas dificultades especialmente a nivel de recursos y de estabilidad de las personas y espacios de trabajo”* (Cuestionario Funcionariado).

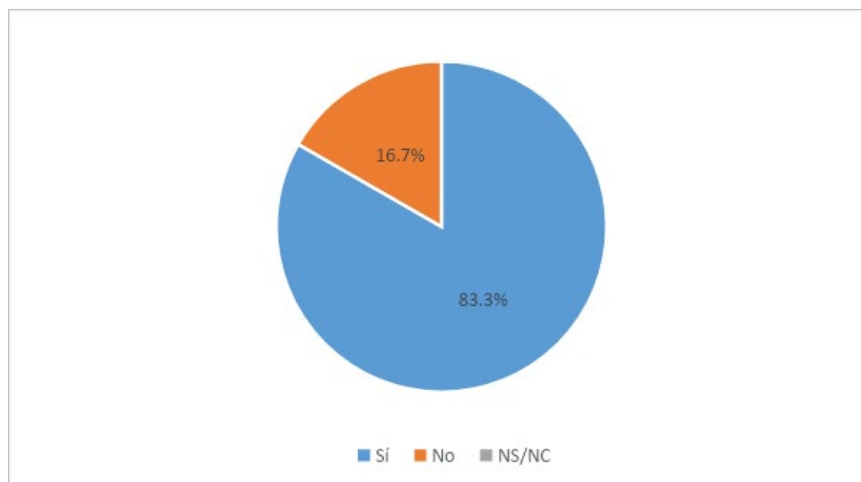
En un segundo nivel, las CD, presentan, presentan avances interesantes a nivel territorial. Por un lado, se valora muy positivamente contar con procesos de planificación como es el Plan o Agendas departamentales de actuación (anual) y contar con protocolos integrales de intervención en materia de VG. En este sentido, la gran mayoría de las personas encuestadas señalan que su Comisión cuenta con un Plan Departamental, y el 100% con protocolos o instrumentos dirigidos a la VBG. Sin embargo, las CD, actualmente, cuentan con estructuras organizacionales poco específicas, con participación irregular de algunos organismos locales y una falta de legitimidad en la toma de decisiones dificultando todo ello aún más al fortalecimiento de las comisiones departamentales en los territorios.

Este hecho se explica, entre otras cosas, a que la estructura departamental está en fase inicial en casi todos los Departamentos (en su mayoría con Planes aprobados recientemente y/o en fase de

aprobación), así como la falta de personal funcionario de los organismos involucrados en los Departamentos. Estas debilidades tienen su efecto a la hora de implementar las acciones del Plan, dando lugar a desequilibrios importantes entre la implementación de acciones y estructuras según territorios. A modo de ilustración, encontramos discursos en algunas CD que afirman que *“No ha existido rotación en general. En algún caso puntual si el titular no puede participar se incorpora el suplente”*. En otros, por el contrario, se señala que esto es variable y que depende de cada organismo, es decir que *“tiene que ver procesos internos de cada una de las instituciones que integran la Comisión Departamental”*. En un único caso se señala una rotación periódica cada dos años y por votación y en otros dos casos se señala desconocimiento.

Por otra parte, otro de los elementos que dificultan el avance de las intervenciones, así como del fortalecimiento de las Comisiones Departamentales, es el relativo al presupuesto: el 75% de las personas encuestadas consideran que éste es insuficiente para implementar las acciones del Plan. La capacidad institucional del Departamento para implementar el Plan de Acción es considerada, en muchos casos, deficiente mientras que se valoran positivamente el trabajo de las Comisiones en la orientación y derivación de casos y los mecanismos de coordinación entre el Consejo Nacional Consultivo y las Comisiones Departamentales.

Figura 10. Respuesta al cuestionario CD. Plan Departamental aprobado



Como oportunidad de mejora, se visualiza el fortalecimiento de las estructuras organizativas territoriales ofreciendo un incremento de los recursos presupuestarios, materiales y humanos más estables y suficientes para hacer frente a las necesidades y particularidades territoriales.

En cuanto al liderazgo de InMujeres se considera por parte de las personas consultadas el gran papel que desarrolla esta institución para llevar a cabo el Plan y el apoyo que reciben de su parte, excepto a nivel departamental que esta apreciación no es similar en todos los discursos. Este último aspecto parece ser debido en parte a la falta de consolidación y presidencia de InMujeres en algunos departamentos, entre otras por la falta de personal de esta institución para hacer frente a la presencia y seguimiento en todos los Departamentos del país. De todas formas, el liderazgo de InMujeres ha permitido indudablemente la puesta en marcha e implementación del Plan tanto a nivel de consolidación normativa, el fortalecimiento institucional (estatal y

departamental) así como avances importantes en protocolizar una respuesta integral de VG en Uruguay.

El InMujeres, al contar con la Secretaria Técnica del CNC, ha sido protagonista tanto en la coordinación, consolidación y organización, inclusive a nivel operativo, esto si bien es positivo debido a la clara gobernanza en el proceso, puede significar una sobrecarga para la institución. En este sentido, una oportunidad de mejora a considerar es compartir el liderazgo con otras instituciones participantes del CNC, generando trabajo colaborativo.

Por último, en cuanto la influencia que ha tenido la estructura organizacional del Plan y su efecto en las intervenciones (especialmente de la Línea 1) destacamos los siguientes:

- En el Ministerio de Defensa se conjugó el proceso de trabajo en el CNC con una voluntad política sostenida, lo que ha dado lugar al incremento de las actividades de sensibilización a los distintos niveles de las fuerzas de seguridad.
- En el Ministerio de Salud fue una línea que se priorizó, tomando los componentes de salud del Plan como líneas propias del Ministerio. Esta estrategia parece haber facilitado la incorporación de actuaciones específicas frente a divisiones o departamentos que se muestran más reticentes o menos dispuestas a incorporar los ejes de acción del Plan.
- La producción documental de protocolos (por ejemplo, factores de riesgo, masculinidades), ha sido clave, valorada muy positivamente por todas las instituciones, ya que les ha facilitado la incorporación de estas en cada institución.
- Para el Ministerio de Vivienda el Plan ha sido definitorio a la hora de la creación de una comisión interna que retoma los compromisos del Plan y los de la Ley, orientando el trabajo interno. Se ha integrado en forma transversal a las políticas institucionales
- Para el Ministerio del Interior la violencia de género se ha incorporado a la agenda de derechos, integrando así las políticas que surgen del Consejo.
- Por último, es importante mencionar que las transformaciones planteadas en la ley N° 19580 “Violencia basada en género hacia las mujeres” exigen modificaciones en la gestión, visión, estructura y organización de las instituciones y organizaciones involucradas y que, de forma todavía incipiente, se puede observar que están implementándose estas modificaciones. Un ejemplo de ello es en todos los procesos administrativos y judiciales vinculados a las nuevas normas del Código Penal, que incluyen un conjunto de artículos de normas penales que actualiza la materia de delitos sexuales, y permite a la autoridad judicial eximir la pena por delito de homicidio de la mujer hacia la pareja o ex pareja en situaciones de violencia doméstica especialmente graves. Para ello se elaboró una serie de directrices y principios rectores⁵⁴ para la gestión de las diferentes denuncias

⁵⁴ [Protocolo para la investigación de los delitos violencia basada en género elaborado en el marco de la implementación del nuevo código procesal penal ley n° 19.293](#). Fiscalía y Ministerio del Interior.

referidas a situaciones de violencia de género, que evite en todo momento la revictimización y que conduce, entre otras actuaciones, a mejorar “la formación especializada del personal policial y de la Fiscalía en atención a víctimas de violencia de género para brindar atención profesional, prioritaria y empática” (protocolo de actuación para investigación de actuación, pag1).

Resaltar que la gran multiplicidad de actores y del carácter integral de las actuaciones, en las cuales confluyen servicios y programas públicos diversos con relación indirecta en la atención a VBG, la forma de trabajo a partir de avanzar en un compromiso político de las instituciones y luego la elaboración de proyectos de gran envergadura de manera conjunta (como la Ley 19580) ha generado de manera dinámica nuevas acciones y compromisos que preparan el trabajo a desarrollar hacia el futuro nuevo Plan Nacional. Si bien esta integralidad y multiplicidad de actores junto a la complejidad de la problemática a abordar, hace difícil en ocasiones delimitar claramente aquellas actuaciones que pertenece exclusivamente al Plan de Acción y aquellas que, manteniendo una relación con estas, se producen derivadas de la gestión y política propia de cada organismo o institución.

De igual forma, parece existir acciones puntuales que gestionan distintos actores sociales institucionalizados o no y otros operadores privados (p.e. dispositivos de carácter religioso) que se encargan de llevar a cabo otros programas y acciones relacionados y que no mantiene relación directa con los servicios de atención integral públicos adscritos al Plan, tal y como el siguiente discurso explicaba: “(...) *Beraca tiene casas de refugio para mujeres para las mujeres y lugares en los que pueden hacer “retiros espirituales con las parejas, aunque estos tengan medidas cautelares. Son espacios de acogida también para niños; es un retroceso, el pastor toma la tutela de la familia (por ausencia de Estado) y con buenas instalaciones porque también tienen poder económico.* Otro de los discursos también apuntaba hacia la misma dirección: “(...) *También existe la bancada evangelista-donde no está el Estado está la Iglesia-*” (taller grupal con Red Uruguaya).

Este hecho puede dar lugar a que se produzcan, aunque de forma puntual, ciertos “solapamientos” en los recursos y servicios establecidos para la atención de las mujeres víctimas de VBG.

De igual forma, la dificultad de asimilación unívoca de algunos elementos centrales del Plan, como el femicidio y la integralidad de la VBG, da lugar en ocasiones a una implementación divergente de las actuaciones en materia de violencia basada en género en esta materia de algunos operadores públicos.

6.2. Mecanismos de coordinación interna y externa.

6.2.1. Descripción de los mecanismos de coordinación interna y externa.

Podemos identificar cuatro niveles/mecanismos de **coordinación interna** del Plan

1. Al tratarse de un plan interinstitucional, cada organismo responsable de la ejecución de acciones, establece su propio mecanismo de coordinación interna (de acuerdo a sus propias lógicas y culturas organizacionales). En este sentido, encontramos organismos donde existen “unidades y/o divisiones” especializadas en género y, en especial, violencia

basada en género (ANEP, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, InMujeres, Intendencia de Montevideo, etc.) y que juegan un rol de liderazgo y coordinación en el interior de sus propios organismos. En estos casos encontramos claramente instaladas capacidades, personas, recursos y “expertise” en esta materia que dinamizan y contribuyen a fortalecer la coordinación. Por otra parte, se identifica otra tipología de organismos e instituciones donde encontramos unidades especializadas en violencia (pero no solo “basada en género”) como por ejemplo el INAU (y dentro de él el SIPIAV) que juegan esa misma función de liderazgo en la coordinación interna, y que también tienen instaladas ciertas capacidades, personas y recursos. Y, por último, encontramos otros organismos (como por ejemplo el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, entre otros) donde existen personas mandatadas para dar seguimiento al Plan y participar en el Consejo Nacional Consultivo, pero que no necesariamente tienen la misión específica de coordinar en el interno de sus organismos las actuaciones y desarrollo del Plan.

2. Los mecanismos y/o actividades de coordinación a la interna de la unidad organizativa responsable del Plan, InMujeres , (y en particular la División de Violencia basada en Género), se relacionan fundamentalmente con las funciones asignadas como Secretaría técnica del CNC: se encarga de convocar y dinamizar las reuniones del Consejo, de la creación de grupos de trabajo ad hoc, de dar seguimiento de ejecución a las acciones comprometidas solicitando anualmente a cada organismo participante tanto su plan de trabajo del año como sus datos de ejecución respecto al Plan. Esta información la compendian en informes anuales de rendición de cuentas. Del mismo modo, está en comunicación y articulación constante con las comisiones departamentales, dentro de las cuales realiza las actas de las reuniones y acompaña a su devenir diario.
3. El Consejo Nacional Consultivo mantiene reuniones mensuales de coordinación y articula grupos de trabajo específicos en función de necesidades concretas. Estas reuniones mensuales tienen un doble carácter: de monitoreo, seguimiento y análisis de los avances del plan; y de articulación y discusión estratégica en torno a las políticas de violencia basada en género.

Asimismo, el CNC debe velar por la implementación de las acciones a nivel departamental a través de las distintas CD. Para ello, implementa distintos mecanismos de coordinación y comunicación con las CD (envío de actas de reuniones mensuales e informe de gestión, asistencia a los encuentros nacionales, protocolos de consolidación de procesos de salida de situaciones de VBG, acompañamiento para elaboración de agenda departamental por medio de asistencias técnicas externas etc.). La interlocución entre el CNC con las CD se realiza a través de la persona representante del InMujeres en la Comisión Departamental o con las autoridades del InMujeres de forma directa; y también puede efectuarse a través de la comunicación por notas de la Comisión Departamental dirigidas al Consejo Nacional Consultivo.

4. Las Comisiones Departamentales disponen de Planes (un total de 12 planes) y agendas de trabajo (5), que juegan un rol orientador para la coordinación. Del mismo modo, replican en su estructura y dispositivos de coordinación interna el funcionamiento del Consejo

Nacional Consultivo. Cada CD cuenta con un reglamento interno propio, se reúnen mensualmente los distintos organismos que lo integran (casi todos los integrantes del CNC) y mantienen reuniones extraordinarias en función de actividades planificadas.

La Comisión Departamental más desarrollada es la de Montevideo, donde hubo un trabajo previo muy intenso en materia de lucha contra la violencia desde la Intendencia, que sirvió para poner en marcha la CD dentro del Plan. El Plan Departamental de Montevideo integra las demandas de los municipios que configuran Montevideo y en función de posibilidades la Comisión responde a las mismas.

La sociedad civil (Red Uruguaya) participa en el CD, en los grupos de trabajo y participa activamente en las actividades territoriales⁵⁵.

Por otra parte, se producen de forma permanente coordinaciones entre una o más organizaciones implicadas para llevar a cabo algunas de las actuaciones del Plan de las que son responsables. Estos vínculos de coordinación se dan de manera articulada gracias a la estructura y los mecanismos de funcionamiento del CNC. De la misma forma, el trabajo de implementación de acciones entre distintos organismos ha dado lugar a distintos protocolos y comisiones ad hoc para tratarlos de forma coordinada. Por ejemplo, en el caso de ANEP, SIPIAV e InMujeres, han establecido protocolos de trabajo coordinado en los casos de mujeres en riesgo de vida y que necesiten soluciones habitacionales de urgencia (refugios), o para el desarrollo de capacitaciones y acciones de sensibilización colaboran: ANEP, InMujeres y MIDES (los Centros Promotores de Derechos, dependientes del MIDES, tienen una estrategia específica para realizar acciones de capacitación en los centros educativos); acuerdo Interinstitucional de Apoyo a la Continuidad Educativa de Madres y Padres en Enseñanza Media (para estudiantes con hijos/as hasta 5 años (ANEP, INAU, MIDES), etc.

Entre los mecanismos o actividades de coordinación con otras instituciones relacionadas con la implementación del Plan se destaca la coordinación entre Inmujeres y OPP. Asimismo, se ha podido identificar en las entrevistas acuerdos interinstitucionales para determinados objetivos y/o acciones entre algunas de las organizaciones responsables de poner en marcha actuaciones.

De igual forma los grupos de trabajo temáticos que funcionan dentro del CNG también han contribuido al Plan. Ejemplo de ello es el trabajo desarrollado desde área de educación de InMujeres, que ha articulado, dentro del CNG, acciones de sensibilización interinstitucional con adolescentes sobre “noviazgos libres de violencias”.

Mecanismos de coordinación externa.

Respecto a la coordinación externa, se puede identificar la existencia de reuniones bidireccionales, definición de estrategias conjuntas, identificación de problemáticas, establecimiento de sinergias con otras instituciones y organismos no relacionados directamente con el Plan, así como la relación con organismos multilaterales como el BID que ha financiado parte de las acciones implementadas para el Ministerio de Interior. También en la visita de campo se constata que

⁵⁵ Porque justamente las CD son una réplica en el territorio del CNC y la sociedad civil conforma el CNC.

desde InMujeres se trabaja con otros ámbitos institucionales que no están presentes en el Consejo Nacional Consultivo, pero sí en el Consejo Nacional de Género, como por ejemplo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y que sin embargo están muy implicados en el trabajo de formación y cambio cultural en materia de igualdad dentro del mundo rural, prevención de la violencia basada en género en el mundo rural, combate a la trata, etc. Igual de interesante es la relación y coordinación desde InMujeres con UNFPA por los Servicios de Paquetes Esenciales⁵⁶ en el marco de incorporación de líneas y actuaciones coordinadas en materia de VBG.

Otro ejemplo de relaciones con otros organismos es el caso de la ANEP, que actualmente están realizando un diagnóstico de equidad de género en las 5 unidades ejecutoras del propio ANEP, con una consultoría externa financiada a través del BID, que dará lugar a un Plan Nacional de Equidad de Género para aplicar la transversalidad a partir de 2020 o la colaboración con UNICEF y SIPIAV para la actualización de los protocolos de detección y abordaje de los casos de violencia.

También, en un ámbito más técnico se identifican al menos 3 tipos diferentes de servicios complementarios entre sí dentro de la Línea 1 “Sistema interinstitucional de Respuesta Integral”:

- > Servicios de atención a niñas, niños y adolescentes en Violencia Doméstica y Trata con fines de explotación sexual (donde participan, en diferentes grados, como organismos responsables la ANEP, BPS, INAU y Ministerio del Interior).
- > Servicios para la detección y orientación para mujeres, niñez y adolescencia (ANEP, INAU, InMujeres e Intendencia de Montevideo).
- > Servicios de atención en salud a mujeres, niñas, niños y adolescentes que sufren Violencia Doméstica y Sexual (Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Defensa).

Estos servicios presentan una fuerte complementariedad, y en el Plan lo que se recoge fundamentalmente para evitar y resolver posibles solapamientos tiene que ver con acciones dentro de los mismos orientados a fortalecer la existencia de equipos de referencia, disponer de metodologías coherentes entre sí, fortalecer el protagonismo de estos servicios dentro de las políticas de sus organismos, etc.

6.2.2. Fortalezas y Oportunidades de mejora de los mecanismos de coordinación interna y externa.

De las entrevistas y reuniones realizadas se pueden identificar distintos niveles de impacto en los mecanismos de coordinación interna, derivado principalmente por un CNC que se ha ido afianzando como grupo de trabajo, generando confianzas y oportunidades de consulta e intercambio interinstitucional, más allá de los temas que lo convocan. Se constituye en un espacio

⁵⁶ El Programa Mundial de las Naciones Unidas sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia, es una iniciativa de colaboración entre ONU Mujeres, el UNFPA, la OMS, el PNUD y la ONUDD, que tiene por objetivo proporcionar un mayor acceso a un conjunto coordinado de servicios esenciales y multisectoriales de calidad para todas las mujeres y niñas que han experimentado violencia de género. El Programa identifica los servicios esenciales que deben prestar los sectores de la salud, los servicios sociales y judiciales (los “Servicios Esenciales”), así como las directrices para la coordinación de los Servicios Esenciales y la gobernanza de los procesos y mecanismos de coordinación (las “Directrices de Coordinación”).

también de aprendizaje y de acceso a información para quienes asumen la representación. De igual forma fue un hito positivo indiscutible el proceso de la elaboración de la Ley Integral. Fue un espacio muy participativo en el que se debatieron e integraron los distintos aportes y que supuso un fortalecimiento en términos organizativos como de mejora de la coordinación interinstitucional.

Como hemos descrito anteriormente los mecanismos de coordinación más “institucionales” (es decir en las estructuras organizativas implementadas, el CNC, las distintas CD, los grupos de trabajo/comisiones interinstitucionales ad hoc) están protocolarizados e instauradas tanto la periodicidad, las personas referentes de cada espacio de coordinación, los temas a tratar, etc. Pero también se dan otros mecanismos de coordinación de carácter “informal”, no protocolarizados, para resolver casos o situaciones puntuales, que de igual forma se consideran igual de efectivas. Por el contrario, se ha identificado algunas oportunidades de mejora de coordinación interna sobre todo en algunas instituciones/organismos donde intervienen una multiplicidad de personal funcionario, como el caso del Poder Judicial. Igualmente existe una debilidad clara de coordinación e interlocución constante con todas las CD con la secretaria técnica del CNC, tal y como se evidenció en el propio taller participativo realizado en el marco de la presente evaluación. Si bien existen espacios formales de coordinación (p.e. encuentros, reuniones periódicas) los distintos cambios de personal involucrado, la falta de presencia de InMujeres en todas las CD, así como la desigual participación del resto de organismos en todas las CD, dan lugar a una desigual implementación de coordinación según sea cada departamento y su grado de avance en la materia. Asimismo, tampoco se ha identificado mecanismos de coordinación entre las distintas CD, desaprovechando probablemente un espacio de intercambio sobre el proceso que se está viviendo en cada departamento y la puesta en común de problemáticas similares entre los distintos territorios. Parece interesante poder habilitar espacios de encuentro permanentes de todas las CD para posibilitar sinergias y complementariedades entre las comisiones.

Respecto a otras unidades o instituciones que se identifican de interés para fortalecer la coordinación externa, hay que señalar a la Universidad de la República del Uruguay, que podría aportar su expertise de investigación cualitativa sobre el problema de VBG, así como también parece interesante como un reto para el futuro fortalecer la relación y vinculación con otros programas propios del MIDES (p.e Inmayores) para mejorar así la atención a mujeres mayores víctimas de VBG.

6.3. Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Acción

6.3.1. Implementación del monitoreo y evaluación de del Plan de Acción

Según la información aportada en el Informe de rendición de cuentas del primer año del Plan⁵⁷, el monitoreo del Plan de Acción 2016-2019, está bajo la responsabilidad de la División de Violencia

⁵⁷ Informe Preliminar de Rendición de Cuentas del Plan de Acción 2016-2019 (25 de noviembre de 2016).

Basada en Género, del Instituto Nacional de las Mujeres, del Ministerio de Desarrollo Social. Desde dicha División, a través de su Departamento de Generación de Conocimiento y Orientaciones Metodológicas, se elaboró el documento: “Guía para registro de acciones y/o actividades ejecutadas en el marco del Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género”. Este documento se presentó en la reunión mensual del Consejo del 2 de junio del 2016. Como ya se ha comentado en varias ocasiones, y según se desprende de las entrevistas y de la documentación revisada, no existen matrices de monitoreo y seguimiento de todas las acciones del plan. Cada organismo y Comisión Departamental debe presentar a InMujeres su planificación anual de actividades, más un reporte de lo realizado durante el año siguiendo las pautas de la Guía de registro ejecutadas. Pero el Plan no está planificado anualmente, sino que el desarrollo de las acciones es a propuesta de los distintos organismos que deciden, año a año, qué acometerán, dentro de la propuesta general recogida en el Plan.

Por eso se puede resumir que el mecanismo de monitoreo presenta un doble plano:

- Primer plano: Monitoreo descentralizado. Cada organismo da seguimiento a las acciones de las que se responsabiliza (a través de las unidades o divisiones especializadas o personas encomendadas). Dependiendo del grado de “apropiación” de esta política, el monitoreo es más exhaustivo, formal y vinculado a recursos y personal. En el caso de los CD reportan en función de sus planes anuales (quienes los tienen) o en función de los indicadores planteados en el Plan Nacional respectivo.
- Segundo plano: Monitoreo centralizado. InMujeres solicita anualmente una previsión a cada organismo responsable de las acciones comprometidas por ellos mismos. Igualmente, después solicita datos de ejecución, con los cuales fabrica un informe de rendición de cuentas (anual) que se presentan públicamente y que suponen una sistematización de todas las acciones de todos los organismos involucrados en base a resultados anuales. Estos informes se ven acompañados por otros materiales de rendición de cuentas (audiovisuales) que intentan fortalecer la “accountability” y se presentan públicamente cada 25 de noviembre (anualmente)

InMujeres a su vez hace un análisis de cumplimiento de las acciones propias y de procesos y acciones interinstitucionales desde la División de VBG de Inmujeres-MIDES. Esta División se articula a su vez con el trabajo coordinado con el Sistema de Información de Género del MIDES y con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, que realiza el monitoreo de todas las políticas sociales del Ministerio, a través del sistema informático SMART (sistema de monitoreo del MIDES online de registro de información). En este registro se ingresan únicamente los datos de los 33 servicios de atención a mujeres en situación de VBG (en un futuro tienen previsto registrar todas las intervenciones a mujeres y varones).

6.3.2. Aporte del monitoreo y evaluación a la gestión para la mejora del Plan

Como hemos comentado en el apartado de diseño, la I Encuesta de Violencia se convierte en la línea de base (de facto) del propio Plan. Al no existir líneas de base en la fase de diseño del plan se hizo un esfuerzo con todas las instituciones involucradas por definir indicadores, pero estos definidos en la matriz del plan de acción no están orientados a resultados ni a impactos, sino más

bien a la ejecución de acciones. Por eso esta estructura no parece configurar un sistema de monitoreo integral, no son parte de un sistema mayor de Planificación y Evaluación, no persiguen estratégicamente analizar la consecución de impactos, sino que tratan (única y exclusivamente) de rendir cuentas en términos de gestión y ejecución de las acciones implementadas por cada organismo responsable. Por tanto, el monitoreo parece limitarse a que cada organismo reporta lo que hizo al Consejo Nacional Consultivo a través de InMujeres, pero no hay una visión estratégica e integrada de todo el Plan en su conjunto.

Para recoger la información cada año se manda la planilla con la línea de acción en la que la institución tiene que ver y se le reenvía además la planificación que presentó a principio de año, vinculada a las líneas del plan. En una planilla en paralelo se tienen las actividades no planificadas (por ejemplo, Fiscalía con el nuevo rol que le otorga el nuevo CPP, generan nuevas instancias que no estaban previstas en el Plan). También de lo planificado se van realizando modificaciones, por ejemplo, con respecto a la resocialización de varones.

El soporte de recogida de la información de las distintas actuaciones registra de forma no exhaustiva ni con criterios unificados y consensuados el reporte de avance de las actuaciones de cada organismo. Se trata de una planilla de registro de información de datos exclusivamente cuantitativos (número de acciones desarrolladas) en donde hemos podido apreciar inconsistencias con otros reportes de datos de los propios organismos. Para la rendición de cuentas del 25 de noviembre, durante el primer año en 2017, se realizó un esfuerzo exhaustivo de recogida de información entre todos los organismos involucrados. Sin embargo, los años posteriores este proceso no pudo ser tan completo, debido en parte a la falta de recursos para llevarlo a cabo. Por ello los datos generados por los sistemas de información del propio Plan resultan con escaso grado de utilidad para retroalimentar la propia gestión del Plan y para evaluar la intervención a nivel de productos, objetivos a corto, medio y largo plazo, así como resultados intermedios y finales. Ahora bien, a lo largo de 2019 se está trabajando para ampliar la incorporación de la información de los servicios de atención de InMujeres en el sistema unificado (SMART), y que permita el correcto procesamiento y posterior análisis de las situaciones de violencia atendidas. Asimismo, el Observatorio jugará un importante rol en cuanto al sistema de registros y la centralidad de la información junto a la II Encuesta de Violencia, disponible a partir de 2020, y que incorpora nuevas dimensiones de indicadores de interés para el monitoreo del Plan (como es la incorporación de grupos poblacionales mujeres, discapacidad y violencia, mayor cobertura en zonas rurales, nuevos ámbitos temáticos como el componente de violencia obstétrica o sobre conocimiento de la ciudadanía sobre las nuevas leyes de violencia). Estos instrumentos podrán permitir fortalecer los mecanismos y las capacidades para monitorear las acciones, ya que se cuenta con un “suelo de datos” desde donde partir para aproximarse a la comparación con los resultados esperados del Plan.

7. Desempeño

7.1. Desempeño del Plan de Acción a nivel de resultados

7.1.1. Descripción del Plan de Acción a nivel de resultados

De cara a realizar un seguimiento y posterior evaluación del logro de los resultados esperados, la formulación del Plan de Acción contaba con una batería de 49 indicadores. Sin embargo, el registro y seguimiento de los mismos ha sido dificultoso por razones como la accesibilidad y la calidad de los registros, con el impacto que ello tiene en las posibilidades para la toma de decisiones. Así, hemos optado por seleccionar 28 indicadores, con información disponible para su medición desde 2015 a 2018, en base al análisis documental realizado, y que nos permite aproximarnos a una descripción de los resultados y objetivos planteados en la formulación. El resultado de esta reconstrucción de información queda reflejado en la “Tabla 7. Desempeño de la intervención a nivel de resultados”.

Cabe resaltar cómo logro del Plan de Acción, otro hito que, no siendo incluido como objetivo, resultado esperado ni indicador de resultados en la formulación, aparece reiteradamente en las entrevistas de encuadre realizadas a los diferentes actores institucionales consultados. Nos referimos a la aprobación de la Ley N° 19.580 de Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género, con la cual se pretende transitar desde un marco interpretativo, a nivel institucional, basado en la violencia doméstica, a una visión integral de violencia de género.

En este sentido, en las entrevistas de encuadre, los actores institucionales destacan los logros del Plan de Acción en el fortalecimiento de los procesos interinstitucionales para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de lucha contra la violencia basada en género, como parte de un proceso de transición que permite ese abordaje integral, público y político de la problemática de la violencia de género. Así, junto a la aprobación de la Ley Integral, se destaca la línea de acción IV, con la que se pretende fortalecer los procesos de organización intra e interinstitucional, tanto en el interno del Consejo Nacional Consultivo, como con las Comisiones Departamentales, y las acciones encaminadas a generar protocolos, metodologías y equipos de referencia especializados.

Tabla 7. Desempeño del Plan de Acción a nivel de resultados

Enunciado del objetivo	Enunciado del Resultado Esperado	Indicadores	Cuantificación				Observaciones	
			Fuente	2015	2016	2017		2018
Objetivo General: Consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan Por una vida libre de violencia basada en género con mirada generacional, entre los años 2016 y 2019 en todo el territorio nacional	I. Disminuyeron los femicidios al final de periodo.	1. Cantidad de femicidios por año.	Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay (Indicadores de VG, basado en datos del Ministerio del Interior SGSP)	26	22	27	30	El dato de 2015 lo obtuvimos del documento Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas (2017), del MI
		2. Proporción de mujeres cuya muerte es femicidio sobre el total de muertes de mujeres por año.	Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay (Indicadores de VG, basado en datos del Ministerio del Interior SGSP)	nd	0,52%	0,48%	0,54%	
		3. Proporción de femicidios sobre el total de homicidios por año.	<ul style="list-style-type: none"> Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay Informe de Memoria Estadística de Homicidios de 2018 del Ministerio del Interior 	8,8%	8,2%	9,5%	7,2%	
		4. Tasa global de femicidio (Femicidios registrados por cada 100,000 habitantes)	<ul style="list-style-type: none"> Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013) 	0,88	0,74	0,91	1,00	
		5. Tasa global de mujeres que mueren por violencia de género por parte de su pareja o ex pareja (Mujeres muertas a manos de su pareja o ex pareja por cada	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio del Interior (Informe de Memoria Estadística de Homicidios de 2018) Instituto Nacional 	0,88	0,54	0,81	0,87	

		100,000 habitantes)	de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013)					
	II. Disminuyó la frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica.	6. Frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica, por año.	<ul style="list-style-type: none"> MI (Informe de Memoria Estadística de Homicidios de 2018) 	29	24	29	34	
	III. Disminuyó la cantidad de mujeres que han vivido algún tipo de violencia basada en género al final del período.	7. Denuncias por violencia doméstica y asociados	<ul style="list-style-type: none"> MI (Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2017, 2018) Documento de formulación del Plan de Acción y página web del MI) 	35.822	34.221	39.376	39.542	
Objetivo específico I: Consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos. El sistema de respuesta integral se orientará hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres en todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.	IV. Se amplió y mejoró el acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.	8. Cantidad de servicios de atención establecidos para atender situaciones de violencia basada en género	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018 Documento de Evaluación de los “Servicios de atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género” (SVBG) 	43	41	60	84	
		Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género (SVBG)	<ul style="list-style-type: none"> Página web IM Informe rendición de cuentas IM (2016) Informe rendición de cuentas MSP (2016, 2018) Informe ¿Quién cuida en la ciudad? 	29	27	27	32	
		Servicio de Atención a mujeres en situación de Trata		1	1	1	1	Desde 2019 existen dos servicios. 1 en Montevideo con alcance en Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Florida y San José y desde mayo de 2019 está en funcionamiento 1 servicio en Cerro Largo.
		Equipo territorial en Montevideo		0	0	1	1	
		Dispositivos de articulación territorial		sd	sd	18	18	

		Programa Comuna Mujer: Servicios de atención psicosocial y servicios de atención jurídica a mujeres.	Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay) (Karina Batthyány-2016)	11	11	11	11	Programa Comunas Mujer se creó en 1996
		Servicios de referencia departamentales para la asistencia específica a situaciones de alto riesgo y/o daño de vida y/o de salud por violencia doméstica y violencia sexual hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes.	• Cuadríptico "Inmujeres Avanza en la Respuesta a la violencia contra las mujeres" (2019)	0	0	Sd	19	
		Línea telefónica gratuita de orientación nacional 08004141 para mujeres en situación de Violencia Doméstica		1	1	1	1	
		Línea telefónica gratuita: Línea Azul de orientación 0800 5050 para denuncias de maltrato, abuso, trata y explotación de niñas, niños y adolescentes		1	1	1	1	
		9. Mecanismos de respuesta inmediata a niñas, niños y adolescentes, que viven o han vivido situaciones violencia basada en género.	• Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018.	25	28	28	61	
		Unidades específicas de prevención y atención de violencia en cada Centros de Atención Integral (CED)/División Estudio y Derivación (DED) (INAU)	• Informe de rendición de cuentas de INAU 2017, 2018 y 2019.	Sd ⁵⁸	0	0	28	

⁵⁸ Sd: Sin dato

		Comités de Recepción Local del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, en todo el territorio nacional (INAU)		25	28	28	33	
		10. Cantidad de protocolos de actuación adecuados relativos a la violencia de género.		Sd	4	8	21	
		Pauta unificada para el abordaje del acoso sexual laboral en la Administración Central, con un procedimiento en la IGTSS para las consultas / casos de Acoso Sexual Laboral del Programa Yo Estudio y Trabajo (MTSS)	• Informe rendición de cuentas 2016 (MTSS)	Sd	1	1	1	Pauta unificada en 2016. Vigente desde entonces en 2017 y 2018.
		Pautas para el abordaje de VS elaboradas y Aprobadas por DIGESA (MSP)	• Informe rendición de cuentas 2016 (MSP)	Sd	2	2	2	Pautas aprobadas en 2016 y vigentes en 2017 y 2018.
		Instrumentos aprobados por el MSP para la detección, denuncia, derivación y respuesta ante situaciones de VD	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (MSP)	Sd	0	0	3	
		Instrumentos como normativa, guías y pautas en violencia doméstica y sexual en el sector salud hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes, aprobados por la máxima autoridad (MSP)	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (MSP)	Sd	0	0	6	
		Modificación del Código de la niñez y la adolescencia por la Ley 19,747 (INAU)	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (INAU)	Sd	0	0	1	

> Informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional de Uruguay

		“Protocolo de Actuación Pericial en casos de abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes”	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (Poder Judicial)	Sd	1	1	1	Aprobado por la Suprema Corte de Justicia en 2016 y viene siendo aplicado por el ETEC desde entonces.
		Protocolo de Actuación entre el Poder Judicial y el MI para la Coordinación Institucional en el marco de la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes con Responsables en Situación de Privación de Libertad	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (Poder Judicial)	Sd	0	1	1	Protocolo aprobado en 2017 y vigente en 2018.
		Instrumento de articulación interinstitucional: Convenio con Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y RUCVDS para la colaboración y articulación de acciones conjuntas en materia de género.	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (Poder Judicial)	Sd	0	1	1	Instrumento de articulación aprobado en 2017 y vigente en 2018.
		Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. (MI)	• Informe rendición de cuentas 2018 + 1er sem 2019 (Poder Judicial)	Sd	0	0	1	
		Elaboración de un protocolo de atención de violencia doméstica para una atención integral, psicosocial y patrocinio jurídico en Montevideo (IM)	• Informe rendición de cuentas 2016, 2017, 2018 (IM)	Sd	0	0	1	En 2017 se contrató la consultoría encargada de la elaboración del protocolo.
		Adaptación y validación al Manual Clínico "Atención de salud para mujeres que sufren o han sufrido violencia de pareja o violencia sexual" (MSP)	• Spot rendición de cuentas 2017	Sd	0	1	1	El manual fue adaptado en 2017 y continúa vigente en 2018.

		Colaboración entre UNICEF-SIPIAV para actualizar los protocolos de abordaje a situaciones de maltrato y abuso a niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> Spot rendición de cuentas 2017 Documento aportado por ANEP a la revisión documental "Plan de trabajo 2019" 	Sd	0	1	1	
		Protocolo sobre acosos sexual laboral y moral para el Ministerio de Educación y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas de MEC (2018) 	Sd	0	0	1	El protocolo está pendiente de aprobación en los próximos meses por las autoridades y el sindicato
		11. Asignaciones familiares especiales y subsidios para hijos/as víctimas de violencia.	<ul style="list-style-type: none"> Comentarios de Seguridad Social Primer Trimestre 2016 – Nº 63. Asesoría General en Seguridad Social Banco de Previsión Social, Montevideo, Uruguay 	77	86	86	72	
	12. Pensiones para huérfanos/as de personas fallecidas por violencia de género	182		206	179	168		
	V. Se ampliaron y mejoraron los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de violencia basada en género.	13. Número de departamentos en los que está implantado el Programa de Tobilleras	<ul style="list-style-type: none"> Documento de evaluación DID del proyecto "Tobilleras"; Informe de rendición de cuentas del MI (2016 y 2017). Presentación de cifras anuales de violencia de género. El 29 de noviembre de 2018. Por el MI. 	4	9	13	18	
		14. Tobilleras conectadas	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de cifras anuales de violencia de género. El 29 de noviembre de 2018. Por el MI 	269	376	620	636	

		15. Cantidad de servicios con soluciones habitacionales para mujeres víctimas de VBG		1	1	3	4	
		Portal de ingreso a Centros de 24 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018 • Documento de Evaluación de los “Servicios de atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género” (SVBG) 	0	0	1	1	
		Centro de Estadía Transitoria para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD		0	0	1	1	
		Casa de Medio Camino de Estadía transitoria para mujeres en proceso de salida de situaciones de VBG		0	0	0	1	Este recurso está en funcionamiento desde mayo de 2018.
		Casa de Breve Estadía para riesgo inminente de vida		1	1	1	1	Este recurso existe desde 2012
		16. Mujeres víctimas de VBG que se incorporan al Programa de Alternativas Habitacionales		<ul style="list-style-type: none"> • Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018. 	76	48	76	90
		17. Niños, niñas y adolescentes víctimas de VBG que acceden al Programa de Alternativas Habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de la División de VBG de InMujeres - MIDES sobre el Sistema de Respuesta de VBG (2017, 2018) • Artículo La Red21 del 05/06/2016 	141	96	135	197	

	VI. Se amplió la atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.	18. Cantidad de varones que asisten a los mecanismos de resocialización.	<ul style="list-style-type: none"> Informe de seguimiento 2016, 2017 de la IM Spot de rendición de cuentas de 2018 Informe sobre la situación de trata de personas en Uruguay, período 2014 -2017. Informe de la División de VBG de Inmujeres - MIDES sobre el Sistema de Respuesta de VBG (2018) Información aportada por Inmujeres (para los años 2016 y 2015) 	178	366	412	606	Se suma el número de varones atendidos en los "Equipos de atención a varones que ejercen o han ejercido violencia a sus parejas o ex parejas mujeres" (de Inmujeres) y en los "Servicios de atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las elaciones afectivas" (de la Intendencia de Montevideo), excepto en 2015, año para el que solo contamos con datos de Inmujeres.
		19. Cantidad de servicios orientados a atender a varones agresores.	<ul style="list-style-type: none"> Informe de seguimiento 2016 de InMujeres. Spot de rendición de cuentas de 2017 y 2018. 	5	5	7	13	Se suman los servicios que dependen de Inmujeres y el servicio de la Intendencia de Montevideo.
Objetivo específico II: Promover pautas de relacionamiento entre mujeres y varones, sustentadas en patrones no violentos, de aceptación de la diversidad y la solidaridad, para contribuir a la modificación del modelo	VII. Se contribuyó al cambio del modelo cultural actual a través de la promoción de pautas de relacionamiento no violentas en la población en general, con énfasis en niñas, niños, adolescentes y jóvenes.	20. Cantidad de campañas masivas discriminadas por violencia basada en género, violencia doméstica, trata con fines de explotación sexual comercial, acoso sexual laboral, acoso sexual en el ámbito educativo, acoso sexual callejero, abuso sexual infantil, maltrato infantil, explotación sexual comercial a niñas, niños y adolescentes.		Sd	5	7	15	
		Campaña "La fuerza de Papá" (CNC)	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016 	Sd	1	0	0	

cultural hegemónico	Campaña "Noviazgos Libres de Violencia. 50 días de reflexión". (InMujeres - MIDES)	• Informe sobre la Campaña	0	1	1	1	
	Campañas de sensibilización y difusión sobre la VBG, sexual comercial, abuso sexual infantil y maltrato infantil (INAU)	• Informe rendición de cuentas (INAU) 2016, 2017 y 2018	Sd	2	3	6	
	Campaña "Obituarios de género - Una página que no podemos pasar"	• Informe sobre la Campaña	0	0	0	1	
	Muestra itinerante sobre Violencia Basada en Género (MEC - InMujeres, CNG)	• Informe sobre la Muestra	0	1	1	1	
	Campaña "Estar Cerca" (AVON-InMujeres -PLEMUU)	• Informe sobre la Campaña	0	0	0	1	
	Campaña #CambiáElTrato (AVON-Fundación AVON - InMujeres -PLEMUU)		0	0	0	1	
	Campaña Noviembre Mes de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (IM)	• Brief de la campaña: "Montevideo como una ciudad libre de acoso en el marco de marzo mes de las mujeres"	0	0	1	1	
	Campaña Marzo Mes de las Mujeres (IM)		0	0	0	1	
	Primera campaña departamental sobre acoso sexual en el espacio público (IM)	• "Estrategia de comunicación acerca de la violencia basada en género en el espacio público"	0	0	0	1	
	Campaña de Sensibilización y Comunicación de lucha contra la VGG (InMujeres - Red Uruguay)	• Informe técnico de la Campaña y documento de resultados	0	0	1	1	
21. Población a la que llegan campañas masivas sobre cada manifestación de la violencia basada en género.		Sd	70.500	212.519	95.519		

		Campaña "La fuerza de Papá"	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016 	0	48000	0	0	
		Muestra itinerante sobre Violencia Basada en Género (MEC - InMujeres, CNG)	<ul style="list-style-type: none"> Informe sobre la Muestra y spot de rendición de cuentas 2016 	0	10.000	10.000	10.000	
		Campaña de Sensibilización y Comunicación de lucha contra la violencia de Género y Generaciones (InMujeres - Red Uruguaya)	<ul style="list-style-type: none"> Informe técnico de la Campaña y documento de resultados 	0	0	118.019	Sd	
		Campaña Noviazgo Libre de Violencia (50 días de reflexión)	<ul style="list-style-type: none"> Informe sobre la Campaña 	0	12.500	12.500	13.519	
Objetivo específico III: Sensibilizar y capacitar a operadores jurídicos, de seguridad, psico-sociales, educativos, de la salud y de comunicación, tanto públicos como privados, sobre la producción y reproducción de la violencia basada en género, enfocando los contenidos en la promoción de derechos, prevención, en la atención integral con énfasis en la no revictimización, mediante la aplicación de herramientas conceptuales y metodológicas para la erradicación de la violencia basada en género.	VIII. Se amplió el número de operadores públicos y privados con conocimiento en las diferentes manifestaciones de violencia basada en género para la adecuada detección, orientación, atención, investigación y persecución del delito, protección y restitución de derechos.	22. funcionarios/as del sistema de salud reciben capacitación en VBG	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018. Entrevistas de encuadre. 	0	0	72000	72000	
		23. Recursos humanos y sociales capacitados en VBG para la detección, atención y restitución de los derechos de mujeres, niños, niñas, jóvenes y personas adultas mayores.	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018. Entrevistas de encuadre. 	0	19200	17578	Sd	
Objetivo específico IV: Avanzar hacia un sistema de información integral	IX. Un sistema de información institucional que permita obtener información oportuna y	24. Cantidad de encuestas para medición de la prevalencia de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018 y entrevistas de 	0	0	0	0	En 2018 se constituyó el Observatorio de violencia basada en género que se propone

<p>que permita visualizar, monitorear y dar seguimiento a los distintos aspectos (manifestaciones, ámbitos, personas agredidas, personas agresoras), de la violencia basada en género, discriminando sexo, edad, raza/etnia, condición de discapacidad, ubicación geográfica.</p>	<p>de calidad respecto a distintos aspectos relativos a la violencia basada en género hacia mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultas mayores orientados a establecer un sistema único nacional de información.</p>	<p>basada en género. Se espera al menos una encuesta nacional para medir la violencia basada en género que permita la comparabilidad con la Primera Encuesta Nacional de Violencia basada en Género realizada en 2013</p>	<p>encuadre.</p>					<p>su monitoreo y sistematización. En 2019 la II Encuesta de Prevalencia está en proceso de sistematización de los datos. Se espera su publicación durante 2020.</p>
<p>Objetivo específico V: Fortalecer al Consejo Nacional Consultivo en su expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género.</p>	<p>X. El Consejo Nacional Consultivo se ha fortalecido como interlocutor reconocido en políticas públicas para la erradicación de violencia basada en género, mediante la participación permanente de los organismos convocados y en otras instancias interinstitucionales</p>	<p>25. Cantidad de áreas, espacios y/ o equipos de trabajo orientado a trabajar sobre la temática de la violencia basada en género en algunas de sus manifestaciones en los organismos del Consejo Nacional Consultivo.</p>		<p>29</p>	<p>95</p>	<p>89</p>	<p>192</p>	
		<p>5 fiscalías especializadas en VBG (Fiscalía Nacional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas de Fiscalía Nacional 2016 y 2018 	<p>Sd</p>	<p>6</p>	<p>Sd</p>	<p>5</p>	<p>Las 5 fiscalías están ubicadas en Montevideo</p>
		<p>División de Políticas de Género, dependiente de la Dirección General de la Secretaría (MI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas del MI 2017 	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>La División ya existía antes del Plan y se mantiene durante el mismo</p>
		<p>Departamento de Género y Diversidad Sexual del Instituto Nacional de Rehabilitación (MI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas del MI 2017 	<p>0</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>Antes existía la Comisión de Género del INR</p>
		<p>Unidades especializadas en violencia doméstica (IM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018 	<p>Sd</p>	<p>56</p>	<p>56</p>	<p>56</p>	

> Informe final de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional de Uruguay

		Juzgados Letrados de Familia en Familia Especializados en VD (Poder Judicial)	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas del Poder Judicial 2018 	2	2	2	2	Por Acordada 7858 del 21/12/2015 la Suprema Corte de Justicia transformó 2 Juzgados Letrados de Familia en Familia Especializado, contabilizados en 2016, 2017 y 2018.
		Red de Género de la ANEP	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas de encuadre 	1	1	1	1	Esta Red era previa al Plan de Acción
		Servicios de referencia departamentales para la asistencia específica a situaciones de algo riesgo y/o daño de vida y/o de salud por VD y VS hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes. (MSP)	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas del MSP 2016 y 2018 	0	0	Sd	19	
		Equipos de Referencia en violencia doméstica y violencia sexual hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes (MSP)	<ul style="list-style-type: none"> Informe de rendición de cuentas del MSP 2016 y 2018 	0	0	Sd	46	
		Unidades específicas de prevención y atención de violencia en cada Centros de Atención Integral (CED)/División Estudio y Derivación (DED) (INAU)	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018. Informe de rendición de cuentas de INAU 2018 	Sd	0	0	28	
		Comités de Recepción Local del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, en todo el territorio nacional (INAU)	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018. Informe de rendición de cuentas de INAU 2019 	25	28	28	33	

		26. Nº de encuentros anuales realizados entre el nivel nacional y el departamental en la temática de Violencia Basada en Género	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018 	0	1	1	1	
		27. Nº de CD participantes representadas		0	19	19	19	
	XI. Las comisiones departamentales han fortalecido tanto su integración como su articulación con el Consejo Nacional Consultivo, para la planificación, ejecución y evaluación de acciones a nivel local.	28. Comisiones Departamentales que cuentan con un Plan Departamental	<ul style="list-style-type: none"> Spot de rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018. Entrevistas de Encuadre. 	0	0	11	12	

Fuente: Elaboración propia a partir de la reconstrucción de las matrices de seguimiento anual y de informe rendición de cuentas.

7.1.2. Evaluación de la contribución del Plan al logro de objetivos y resultados esperados.

Pasamos ahora a analizar en qué medida el Plan de Acción ha contribuido al logro de sus objetivos y resultados esperados. En este sentido, acotaremos el análisis en los objetivos y resultados esperados vinculados a las Líneas de Actuación “I. Sistema interinstitucional de respuesta integral” y “IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo”. Es decir, el Objetivo General, Objetivo Específico I, Objetivo Específico II, Objetivo Específico V y los resultados esperados asociados a cada uno.

Así, empezando por evaluar la contribución a la consecución del **objetivo general**:

“Consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan por una vida libre de violencia basada en género con una mirada generacional, entre los años 2016 y 2019 en todo el territorio nacional”

Los indicadores establecidos en la formulación que dan cuenta del alcance de los resultados esperados vinculados con el logro de dicho objetivo, presentan un estancamiento durante el periodo de ejecución del Plan. Es el caso de los indicadores de los resultados “I. Disminución de los femicidios al final del periodo”, “II. Disminuyó la frecuencia de muertes de mujeres por violencia doméstica” y “III. Disminuyó la cantidad de mujeres que han vivido algún tipo de violencia basada en género al final del periodo”. En todos los casos, los indicadores mantienen una tendencia estable o, incluso tienden a aumentar, pero en ningún caso disminuyen.

Este hecho, sin embargo, no tiene que entenderse como un fracaso del Plan de Acción, más bien como una mala elección de indicadores de resultados del objetivo general, ya que conseguir avances significativos en la reducción de muertes y víctimas de violencia de género, no depende únicamente de lograr “consolidar una política pública nacional” en cuatro años, sino más bien de cambiar patrones culturales fuertemente arraigados, sobre los cuales la política pública puede y tiene la obligación de incidir.

Es decir, estos indicadores, más que de logro de objetivos serían de impacto a largo plazo. Ya que, una vez se haya logrado consolidar una política pública nacional contra la violencia de género, que consiga influir en el cambio de estos patrones culturales, las evidencias de dichos cambios, probablemente serán lentos y procesuales, pudiéndose incluso producir incrementos de los indicadores de víctimas en fases intermedias, como por ejemplo, en el caso del indicador de denuncias por violencia doméstica o de género, ya que en una sociedad concienciada con la igualdad, las mujeres no naturalizan de forma generalizada la violencia machista y tienden a denunciar con más frecuencia una situación que identifican como agresiones injustas hacia su persona. Así mismo, también se pueden producir resistencias reaccionarias por parte de los varones, como grupo social, al percibir los cambios culturales en favor de la igualdad de género como un ataque a sus privilegios individuales y de grupo, lo que puede dar lugar a repuntes de violencia contra las mujeres, en sus diferentes manifestaciones.

En este sentido, consideramos más adecuado establecer resultados esperados e indicadores que den cuenta del nivel de transversalidad y arraigo de la igualdad de género en la política

pública, en el ámbito concreto de la lucha contra la violencia de género. A modo de ejemplo-propuesta exponemos el siguiente cuadro:

Tabla 8. Propuesta de transversalidad de género en resultados esperados e indicadores de la política pública contra la VBG.

Enunciado del Objetivo	Enunciado del Resultado Esperado	Indicadores
<p>Objetivo General: Consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan Por una vida libre de violencia basada en género con mirada generacional, entre los años 2016 y 2019 en todo el territorio nacional</p>	<p>I. Establecer un marco normativo que permita transitar desde un marco interpretativo, a nivel institucional, basado en la violencia doméstica, a una visión integral de violencia de género.</p>	<p>1. Está aprobada la Ley integral contra la violencia de género aprobada por la Cámara de Diputados</p>
		<p>2. Todas las leyes aprobadas por la Cámara de los Diputados comparten un marco interpretativo con visión integral de violencia de género.</p>
	<p>II. Todas las políticas públicas incluyen de manera transversal la igualdad de género y la vida libre de violencia por razón de género.</p>	<p>3. La Ley integral contra la violencia de género establece obligaciones concretas para que todos los organismos e instituciones introduzcan en sus políticas públicas, de forma transversal, respuestas contra la violencia de género.</p>
		<p>4. Desde el Ministerio de Salud Pública se hace frente a la violencia de género como un problema de salud pública</p>
		<p>5. La perspectiva de género, la igualdad de género y la vida libre de violencia está transversalizada en los planes y programas educativos de todos los niveles de enseñanza</p>
	<p>III. Los presupuestos nacionales quinquenales dedican una partida presupuestaria suficiente y específica para dotar de recursos a los planes y políticas nacionales contra la violencia de género.</p>	<p>6. Partida presupuestaria específica para luchas contra la violencia de género incluida en los presupuestos quinquenales aprobados</p>
		<p>7. Pacto de estado para un incremento anual de la partida presupuestaria contra la violencia de género que se vea reflejada en los presupuestos quinquenales.</p>

A nivel de **objetivo general**, debemos recalcar que, el Plan de Acción “2016-2019 por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional de Uruguay”, ha supuesto un avance indiscutible en la institucionalización de la transversalidad de la lucha contra la VBG en las políticas públicas uruguayas. En este sentido, el mayor logro es, sin duda, la aprobación de la Ley N° 19580 de violencia hacia las mujeres basada en género. Esta ley consolida un giro en el marco conceptual de la violencia contra las mujeres, desde la violencia doméstica hasta la violencia de género. Avanza en la transversalización al recoger directrices de actuación dedicadas a todos los organismos e instituciones públicas, además suponer un paso más en el reconocimiento de la interseccionalidad y del feminicidio como agravante, dentro del código penal.

Centrándonos ahora en el análisis de la consecución de los objetivos específicos, comenzamos por el **objetivo específico I**:

“Consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos. El sistema de respuesta integral se orientará hacia el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres en todo su ciclo vital: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez”.

Así, para evaluar el nivel de consolidación e implementación del sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, analizaremos por separado tres componentes reflejados en los tres resultados esperados de este objetivo específico:

- El acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de VBG.
- Los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de VBG.
- La atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.

El acceso y atención integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de VBG.

Nos fijaremos, en primer lugar, en la cantidad de servicios de atención⁵⁹ establecidos para atender situaciones de VBG y su evolución a lo largo del Plan de Acción, tomando como año base 2015.

Remitiéndonos a los datos del indicador 8, de la “Tabla 7. Desempeño de la intervención a nivel de resultados”, podemos observar un esfuerzo considerable a nivel cuantitativo, en el crecimiento de servicios de atención, desde 2015 hasta 2018, que, según los datos recopilados, pasan de 43 a 84, lo que supone un incremento del 95,35% en el número de servicios. Este crecimiento se produce principalmente por:

⁵⁹ Los recursos habitacionales los hemos clasificado como mecanismos de protección y serán analizados un poco más adelante.

- La ampliación a 18 los dispositivos de Articulación Territorial (DAT): recursos móviles que llegan a pequeñas localidades, enfocados en la detección y primera respuesta de situaciones de VBG.
- La creación de 19 servicios de referencia departamentales para la asistencia específica a situaciones de alto riesgo y/o daño de vida y/o de salud por violencia doméstica y violencia sexual hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- Incremento de 27 a 32 los Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género (SVBG).

Aunque este crecimiento de recursos supone, sin duda, una mejora en la atención, especialmente en la primera atención y ante situaciones de riesgo y emergencia, las entrevistas realizadas muestran temas pendientes y retos, que quedan por abordar en el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, y que tiene mucho que ver con la calidad del servicio y el diferente desempeño según zonas geográficas o grupos de población.

Los servicios y recursos de atención continúan centrándose en el ámbito urbano, sin contemplar suficientemente la realidad rural. Reconociendo el avance realizado con los DAT, todavía queda pendiente abordar la accesibilidad del área rural y zonas alejadas de las áreas metropolitanas.

La atención se focaliza en la violencia de género sufrida en el ámbito de la pareja o expareja, quedando pendiente abordar otros ámbitos y tipos de violencia, como el acoso callejero y el laboral, que, aunque son reconocidas en el documento de formulación del Plan de Acción, concretamente en su marco conceptual, parece que han quedado sin ser integradas en los servicios de atención integral.

En relación a las mujeres víctimas de Trata, se identifica la necesidad de fortalecer los servicios de atención especializados. Se observa la ampliación del servicio de atención a mujeres en situaciones de trata con fines de explotación sexual, radicado en Montevideo⁶⁰, con alcance en Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Florida y San José, a otro nuevo servicio, en funcionamiento desde mayo de 2019, radicado en Cerro Largo. Dichos servicios brindan atención psicosocial, asesoramiento y patrocinio jurídico, siendo gestionados en convenio con la ONG El Paso. Sin embargo, se ven superados en sus capacidades y su alcance, ya que no pueden cubrir las necesidades de alojamiento, inserción laboral, salud y educación, de estas mujeres que se enfrentan a problemáticas complejas y específicas⁶¹. Necesidades que el resto de servicios dirigidos a víctimas de VBG no llegan a cubrir.

Sin embargo, se reconocen los esfuerzos realizados en materia de política pública para avanzar en una respuesta más coordinada e integral. Así, la Ley N° 19.643 “Ley de prevención y combate de la trata de personas”, aprobada en 2018, puede ser un impulso en esta temática, ya que establece mecanismos de prevención, de sanción a los culpables y de reparación a las víctimas. En el marco de esta ley se ha aprobado recientemente el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas. El cual está conformado por

⁶⁰ Servicio existente desde 2011.

⁶¹ Trata sexual en Uruguay. Alcance y limitaciones de la asistencia a víctimas. Autora: Mag. Andrea Tuana Nägeli (2018)

representantes del Ministerio de Desarrollo Social, quien lo preside a través del Instituto Nacional de las Mujeres, del Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa, y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del INAU, de la Fiscalía de la Nación, del Poder Judicial y tres representantes de la sociedad civil. Entre las funciones asignadas del Consejo se encuentra articular y coordinar las acciones de los diversos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para el cumplimiento de la ley y de la política pública en materia de Trata.

Así mismo, se cuenta con un Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020, diseñado por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas⁶². En dicho plan se establece, como una de sus acciones, a lograr en 2020, la Elaboración de un Protocolo para el Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas, lo cual supondría un avance en el fortalecimiento del trabajo en red y una mejora en la asistencia a las mujeres víctimas de Trata. También se incluye una acción de “Formación para el empleo de mujeres y otras víctimas en proceso de salida de su situación de trata”, así como dos de promoción de respuesta habitacional, una a través de subsidio y garantía de alquiler a través del Convenio entre Inmujeres y MVOTMA, y otra de respuesta habitacional de emergencia a través de Convenio con Efector de salud privada, para 9 mujeres beneficiarias.

Por tanto, aunque las entrevistas realizadas, tanto a la sociedad civil, como organizaciones e instituciones, llevan a concluir que todavía no se cuenta con un marco integral de actuación que aterrice en servicios coordinados, en los últimos años se han realizado avances importantes con gran potencial para que cristalicen en una respuesta institucional más coordinada e integral, acorde con las necesidades existentes.

Llamamos la atención, ahora, sobre los **mecanismos de respuesta inmediata a niñas, niños y adolescentes**, que viven o han vivido situaciones violencia basada en género. A nivel cuantitativo, también se ha producido un incremento importante de los servicios de atención en el transcurso del Plan de Acción, aumentando los Comités de Recepción Local del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, dependientes del INAU, de 25 en 2015 a 33 en 2018, lo que supone un incremento del 32%, además de haber superado la meta establecida de 30 de estos servicios, a la finalización del Plan de Acción, en 2019. Así mismo, en 2018, se conformaron 28 Unidades específicas de prevención y atención de violencia en cada Centro de Atención Integral (CED)/División Estudio y Derivación (DED).

Sin embargo, a pesar del incremento de los servicios, las entrevistas realizadas a instituciones y agentes de la sociedad civil, coinciden en identificar una clara necesidad de aumento de recursos en relación a las necesidades y demanda existente. Así mismo, se señala la necesidad de continuar avanzando en la introducción de la perspectiva de género, de manera transversal, en el sistema y protocolos de atención de estos servicios, para evitar la penalización y

⁶² Espacio de coordinación interinstitucional, presidido por Inmujeres. Existente desde 2008 y formalizado en 2015 con el Decreto N° 304/2015.

revictimización de las madres, que también suelen ser víctimas de VBG, al igual que las niñas, niños y adolescentes atendidos/as.

De igual manera, durante el trabajo de campo se han identificado ámbitos concretos sobre los que es necesario continuar los esfuerzos realizados desde la política pública y robustecer la dedicación de recursos, la cooperación inter institucional, así como el compromiso político. Nos referimos específicamente a:

- **La explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes.** Una problemática identificada como especialmente urgente en zonas del interior. Recientemente, el 2 de septiembre de 2019, se aprobó como Decreto, por el presidente de la República, el “Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes”. Dicho protocolo supone “una guía para orientar la actuación policial en los cometidos de prevención, detección, investigación y represión de los delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA)”. En él “se brindan herramientas prácticas para garantizar los derechos de las víctimas, familiares, testigos, peritos, organizaciones y demás personas intervinientes en estas situaciones. Asimismo, se busca protocolizar y estandarizar los mecanismos de coordinación interinstitucional en la investigación y atención integral de los casos de violencia basada en género”⁶³. Así mismo, desde 2004, está en funcionamiento el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), presidido por el INAU. Éste es el órgano colegiado intersectorial cuyo objetivo primordial es planificar y proponer una política de carácter público y de diseño focalizado en el área de la explotación sexual de la niñez y la adolescencia. Actualmente cuenta con el [II Plan Nacional para la erradicación de la explotación sexual de NNA \(2016-201\)](#), con 100 medidas acordadas.
- Siendo estas herramientas importantes en materia de política pública, tanto el protocolo como el II Plan de Acción referido, observamos que su inclusión en la formulación del “Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género con mirada generacional en Uruguay” es limitada, lo que nos hace pensar en la necesidad de seguir reforzando la línea de trabajo de coordinación y alineamiento inter institucional. Por otro lado, los testimonios obtenidos durante el trabajo de campo, muestran una percepción bastante generalizada, sobre la insuficiente implementación de medidas, dentro del Plan de Acción, dirigidas a hacer frente al problema de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, desde la política pública. En este sentido, resulta pertinente resaltar la necesidad de que los instrumentos existentes acaben aplicándose y traducándose en acciones y resultados concretos. Por ejemplo, una vez aprobado el “Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes”, un avance sin duda importante, es necesario dedicar esfuerzos y recursos para lograr su aplicación por parte de los diferentes agentes implicados.
- **Detección de embarazos no deseados de niñas y adolescentes** por parte de las instituciones de la salud y educativas, que además con alta frecuencia son víctimas de

⁶³ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/09/min_1219.pdf

relaciones abusivas. En este ámbito se han realizado importantes avances, pero todavía quedan desafíos que afrontar. Desde 2016 existe una Estrategia Nacional e intersectorial de prevención de embarazo no intencional en adolescentes, desde la cual se ha elaborado un Mapa de ruta para la atención de niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo. Así mismo, esta política se articula desde una Mesa Interinstitucional, presidida por el MSP, en la que participa, entre otros actores Inmujeres. De esta forma, los datos estadísticos aportados por el MSP, muestran que la tasa de nacimientos por 1.000 mujeres, en las menores de 15 años, era de 1,3 en 2014 y en 2019 ha disminuido a 0,6 por 1.000, aunque las personas expertas consideran que en algunos departamentos esta cifra llega a 1,8⁶⁴. Por tanto, consideramos necesario continuar con los esfuerzos para la implementación de la estrategia a nivel local, afrontando los desafíos que corresponden a cada territorio y profundizar en la coordinación interinstitucional para abordar la problemática cuando además intersecciona con situaciones de VBG.

- **Las adolescentes de 14 a 17 años en situación de relaciones de pareja violentas** no están contempladas debidamente dentro del sistema de respuesta, ya que muchos de los servicios están orientados y diseñados pensando en mayores de 18 años. Por otro lado, se señala una **identificación y captación insuficiente de niñas/os de 5 a 12 años que sufren abuso sexual, violencia o viven en entornos violentos**. Los agentes entrevistados identifican mejores resultados de captación en la primera infancia. En relación a estos dos retos, debemos puntualizar que han sido identificados también por los propios agentes institucionales, siendo conscientes de la necesidad de efectivizar acciones concretas al respecto.

Otro elemento que ha supuesto un avance en la implementación del Plan de Acción y ha servido para mejorar el sistema de atención integral, consiste en la elaboración de protocolos de actuación relativos a la violencia de género. En el indicador 10, de la “Tabla 7. Desempeño de la intervención a nivel de resultados”, aparece una recopilación de los protocolos que hemos podido identificar y que han sido elaborados a lo largo del Plan de Acción, hasta 2018. Aún a pesar de que esta reconstrucción puede ser incompleta, observamos un esfuerzo relevante, con un incremento desde 4 protocolos identificados en 2016, a 21 en 2018, lo que supone haber multiplicado por 5,25 estos instrumentos.

Así mismo, durante el trabajo de campo, se han identificado otros protocolos que se encuentran en proceso de elaboración o han sido recientemente publicados. Es el caso del de feminicidio para fiscales, identificado por la Unidad Especializada de género de la FG, sobre el que también se esperan aportaciones desde el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Instituto Técnico Forense. Así mismo, es de resaltar el [“El Protocolo de Actuación de la Red de Servicios de Atención a la Violencia basada en Género”](#) de Inmujeres, publicado durante 2019, el cual constituye una guía para el personal que forma parte de la Red de Servicios por una Vida libre de Violencia de Género de Inmujeres. En especial, para los Servicios de Atención a

⁶⁴ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-minimo-historico-nacimientos-uruguay>

Mujeres en Situación de Violencia basada en Género (VBG), los Equipos de Atención a Varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex -parejas mujeres y los Dispositivos de Articulación Territorial (DAT).

Sin embargo, a pesar del avance señalado, también se ha identificado un importante vacío en la articulación de protocolos, consistente en la aprobación de una hoja de ruta que articule interinstitucionalmente el procedimiento a seguir ante la detección de diferentes manifestaciones de violencia basada en género. Esta herramienta, se considera importante entre los agentes entrevistados, ya que se prevé podría frenar la revictimización a la que se encuentran expuestas las víctimas de VBG, derivada de la reiterada exposición de las víctimas a sucesivas instancias en las que tienen que relatar los mismos hechos (la seccional policial, el equipo de revisión médica, la revisión psicológica, los peritos del poder judicial, los centros educativos para explicar la ausencia de los niños, niñas y/o adolescentes). Éste hecho se agrava cuando en el itinerario hay personas que no cuentan con la formación adecuada y desconocen los derechos de las víctimas. En este sentido, además de la definición de la hoja de ruta que articule a las diferentes instituciones intervinientes, se demanda, desde las organizaciones y la sociedad civil, la importancia de implementar servicios concentrados en una “ventanilla única” para las denuncias y evitar, así, el riesgo a la revictimización.

Los mecanismos de protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de VBG.

Como mecanismos de protección incluimos el Programa de Tobilleras, los recursos habitacionales y aquellos orientados a fortalecer la inserción laboral de las víctimas de VBG.

En relación al Programa de Tobilleras, los datos aportados por el Ministerio del Interior, presentan un aumento de la cobertura del programa a nivel territorial, pasando de estar presente en 4 departamentos en 2015 a cubrir 18 en 2018. De la misma forma, en número de tobilleras conectadas pasan de 269 en el año previo al inicio del Plan de Acción, 2015, a 636 en 2018. Lo que supone un incremento del 136,4%.

Si pasamos a poner el foco sobre los recursos habitacionales, observamos un aumento de los servicios que ofrecen alojamientos temporales para víctimas de VBG, dependientes de InMujeres -MIDES. Así, de 1 recurso identificado en 2015, la Casa de Breve Estadía para riesgo inminente de vida, que existía desde 2012 con 30 plazas, se ha aumentado hasta 3 recursos, en 2018, con la puesta en funcionamiento de:

- Centro de Estadía Transitoria para mujeres en situación de crisis (CETI), con 25 plazas.
- Casa de Medio Camino de Estadía transitoria para mujeres en proceso de salida de situaciones de VBG, con 15 plazas.

Durante 2019, se habilitó un segundo CETI, Regional Norte en Tacuarembó, con otras 25 plazas. Así, son 4 los servicios habitacionales existentes, los cuales cubren el conjunto del territorio nacional. En cualquier caso, a pesar del aumento que ha supuesto pasar de 1 servicio con plazas de alojamiento a 4, las entrevistas realizadas dejan patente la percepción de insuficiencia todavía existente, en relación a las necesidades detectadas. Sobre todo, teniendo en cuenta, la importancia que tienen los recursos habitacionales para asegurar y fortalecer, los procesos de salida de situaciones de VBG. Un análisis más detallado sobre los niveles de

cobertura de los servicios de alojamiento es realizado en el siguiente apartado. En cualquier caso, queda patente la necesidad de un compromiso político mayor con una asignación de recursos relevante, que permita ampliar el número de servicios y plazas disponibles, acorde a las necesidades existentes.

Por otro lado, encontramos el Programa de Alternativas Habitaciones, dependiente del MVOTMA, en convenio con el MIDES, y que está en funcionamiento desde 2009. Este recurso, desde el año 2016, cubre todo el territorio nacional, otorgando soluciones habitacionales transitorias a mujeres en situación de violencia doméstica y trata, que estén recibiendo atención en un servicio especializado de violencia de género. El Programa otorga una solución habitacional, la cual se efectiviza a través de garantías de alquiler y un subsidio de 12 UR por un período de 2 años. Uno de los requisitos que señala el MVOTMA para acceder al subsidio es la necesidad de tener una capacidad mínima de ingresos (10 ur., menos que el salario mínimo).

El número de mujeres que se han incorporado anualmente a este programa, se ha mantenido estable de 2015 a 2017, creciendo de 76 a 90 en 2018, lo que equivale a un aumento del 18,4%. En cualquier caso, llama la atención que, según informa el MVOTMA, “hay subsidios para todas las postulaciones que se presentan”. Sin embargo, esta percepción de amplia cobertura del servicio, contrasta con las entrevistas de otros agentes que enfatizan las necesidades no cubiertas en recursos habitacionales, así como la relación entre el número de subsidios (90 en 2018) y los indicadores de mujeres víctimas de VBG de alto riesgo del MSP⁶⁵ (412 en 2018).

En este sentido, identificar las razones que llevan a este desajuste requeriría una evaluación exhaustiva y específica del programa en cuestión, que excede la extensión de la actual evaluación. Sin embargo, podemos aportar algunas ideas para orientar la reflexión sobre esta problemática y que pueden constituir posibles razones para que las necesidades habitacionales no lleguen a materializarse en solicitudes o postulaciones del servicio:

- Posible estigmatización del uso del recurso, por parte de las mujeres de nivel socioeconómico medio.
- Uso de redes de apoyo propias, por parte de las víctimas de VBG, para cubrir sus necesidades habitacionales.
- Itinerario de derivación al programa que deja fuera a mujeres con necesidades habitacionales por no cumplir los perfiles preestablecidos. En este sentido, el MVOTMA indica que pueden existir situaciones que no lleguen a la Mesa Interministerial, donde se valoran las solicitudes del recurso, por haberse considerado, desde diferentes servicios de derivación, otras soluciones habitacionales, ofrecidas por el MVOTMA, más pertinentes y adaptadas, como la mejora del lugar habitacional de algún familiar⁶⁶.

65 "Datos violencia de genero según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5 (2018)" del MSP.

66 En el contexto de la evaluación no hemos podido acceder a datos sobre el acceso a este tipo de recursos, pero se mencionan las modalidades de mejora habitacional y de construcción de proyectos de vida en un lugar no contaminado por la violencia, el alquiler con opción a compra, la adquisición de vivienda nueva y usada, así como el ingreso a cupos libres en cooperativas de viviendas ya construidas.

- Mujeres en condiciones de pobreza, con necesidad de recurso habitacional, se quedan fuera del programa por no llegar al mínimo de ingresos exigidos (10 ur., menos que el salario mínimo).

El ámbito de la inserción laboral y de autonomía económica, es una de los vacíos identificados en el trabajo de campo, a pesar de que se considera fundamental, por parte de la gran parte de las agentes entrevistadas, para dotar de mayor integralidad las rutas de salida de situaciones de VBG. En este sentido, únicamente hemos identificado el Convenio entre Inmujeres e INEFOP, que en 2018 inició capacitaciones dirigidas a mujeres mayores de 18 años, las cuales están en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género y/o discriminaciones múltiples, además de contar con la primaria completa.

Durante 2018, pasaron por los itinerarios de formación e inserción laboral 104 mujeres. En estos se promueve su participación en cursos para oficios o tareas no tradicionalmente femeninas para que tengan una mayor probabilidad de inserción laboral. Sin duda, esta iniciativa debería ser fortalecida con más recursos para lograr aumentar el número de beneficiarias y su cobertura territorial.

La resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas.

Se observa un aumento de los servicios orientados a atender a varones agresores, que, según la información de rendición de cuentas aportada desde el Plan de Acción, en 2018 llegaron a 12⁶⁷, aumentando en 8 desde 2016. Estos servicios, dependientes de InMujeres -MIDES, se suman al servicio de atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones afectivas, dependiente de la Intendencia de Montevideo y que ya existía previamente al Plan.

Aunque en la descripción de la población objetivo de los 12 servicios de Inmujeres, se incluye a varones mayores de 18 años que acuerdan transitar un proceso de resocialización por propia voluntad, según se ha explicado en las entrevistas, los hombres que finalmente concurren a dichos servicios orientados a atender varones agresores lo hacen por orden judicial, siendo identificados como muy peligrosos y poco predispuestos al cambio. El dispositivo de InMujeres ubicado en el Departamento de Colonia⁶⁸, sí se identifica como un servicio que, de manera efectiva, trabaja con varones en procesos de resocialización de forma voluntaria, pero tal y como se expresó durante el trabajo de campo, este hecho se da por un trabajo previo realizado desde la sociedad civil, que no se produce en el resto de departamentos.

Así mismo, se perciben valoraciones bastante críticas con la efectividad del servicio. Durante las entrevistas se llega a afirmar que la resocialización no se produce, ya que son pocos los varones que quieren hacer un cambio. A lo sumo se logra que en la relación de pareja concreta disminuya la violencia, varíe el tipo o su frecuencia, pero sobre todo por una cuestión coercitiva, no por un cambio interiorizado sobre la percepción de las relaciones entre hombres y mujeres.

⁶⁷ Atendiendo en 17 localidades.

⁶⁸ Dato identificado en el taller grupal realizado con el conjunto de Comisiones Departamentales.

Por su parte, en la encuesta realizada a las Comisiones Departamentales, al preguntarles sobre qué dimensiones de la atención integral a la VBG, previstas en el Plan de Acción, consideraban que se había desarrollado en menor medida en su departamento, el 50% señalaba la resocialización de varones, siendo esta la respuesta mayoritaria.

A modo de conclusión, el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, se ha visto fortalecido especialmente en servicios de primera asistencia y emergencia. Reconociendo avances en el incremento de recursos habitacionales y los programas de inserción laboral, también se pone de relieve que resultan, todavía, altamente insuficientes, para garantizar mecanismos de protección suficientes y adecuados. A lo que se añaden vacíos en determinados colectivos que requieren abordajes y recursos específicos, como las mujeres víctimas de Trata y población adolescente.

Pasando a analizar el nivel de consecución del **objetivo específico II**:

“Promover pautas de relacionamiento entre mujeres y varones, sustentadas en patrones no violentos, de aceptación de la diversidad y la solidaridad, para contribuir a la modificación del modelo cultural hegemónico”

Nos encontramos ante menos información disponible que nos permita hacer una valoración sobre la contribución del Plan de Acción al cambio del modelo cultural, a través de pautas relacionamiento no violentas. Las actuaciones identificadas que han ido encaminadas hacia el logro de este objetivo son campañas masivas, discriminadas por violencia basada en género, violencia doméstica, trata con fines de explotación sexual comercial, acoso sexual laboral, acoso sexual en el ámbito educativo, acoso sexual callejero, abuso sexual infantil, maltrato infantil, explotación sexual comercial a niñas, niños y adolescentes. A estas campañas se les sumarían acciones concretas de sensibilización.

En el proceso de la evaluación pudimos identificar hasta 27 campañas masivas de sensibilización, anuales, realizadas desde 2016 a 2018. Con un incremento importante en el último año, cuando se ejecutaron 15. Desgraciadamente no contamos con registros unificados que nos permitan saber a cuantas personas se llegó con el total de campañas realizadas, pero según los datos que sí han sido sistematizados, sabemos que, al menos, se llegó a 234.538 personas.

Para valorar de manera rigurosa el impacto de estas campañas sobre las pautas de relacionamiento entre hombres y mujeres, es necesario una evaluación específica de impacto, que excede el ámbito de la presente, por lo que no podemos añadir conclusiones al respecto. Sin embargo, durante el trabajo de campo se han recogido impresiones positivas sobre la efectividad de las campañas. Especialmente sobre las actividades de sensibilización llevadas a cabo con los medios de comunicación, así como el diálogo mantenido con la Asociación de la Prensa Uruguaya, que ha incidido en una modificación progresiva del lenguaje y el abordaje ante los femicidios

En términos generales, se considera que el Plan de Acción, y su línea de acción de sensibilización, ha permitido dar visibilidad al problema de la VBG e incrementar la conciencia colectiva ante el mismo, aunque todavía están muy presentes, en la sociedad, los estereotipos sexistas. Así mismo, también se señala por parte de varias agentes, la necesidad de trabajar las

masculinidades, desde la formación y la sensibilización, en el conjunto de la población masculina.

En relación al **objetivo específico V:**

“Fortalecer al Consejo Nacional Consultivo en su expresión territorial y su relacionamiento interinstitucional favoreciendo la transversalidad de las políticas para la erradicación de la violencia basada en género”

Es necesario tener en cuenta dos dimensiones. La primera relacionada con el nivel transversalidad de las políticas para la erradicación de la VBG a nivel interinstitucional y la segunda, el avance en el fortalecimiento de CNC a nivel territorial.

Empezando por el nivel de transversalización institucional de las políticas para la erradicación de la VBG, utilizamos como indicador, la cantidad de áreas, espacios y/ o equipos de trabajo orientado a trabajar sobre la temática de la violencia basada en género en algunas de sus manifestaciones en los organismos que participan del Consejo Nacional Consultivo. Así, hemos podido identificar un importante aumento, desde 29 instrumentos especializados dentro de las estructuras de las organizaciones, en 2015, a 129 en 2018.

Sin embargo, debemos hacer mención a los discursos realizados en torno a las dificultades que persisten dentro de las instituciones para promover cambios vinculados con la lucha contra la VBG, ya que las personas y las estructuras designadas intra-institucionalmente, para abordar estos temas, no suelen tener altos rangos de responsabilidad. Así mismo, se verbaliza la feminización de las personas, dentro del funcionariado, que se interesan y asumen las tareas vinculadas con la lucha contra la VBG.

En relación al fortalecimiento de CNC a nivel territorial, a través de las Comisiones Departamentales, el trabajo de campo realizado y la recopilación de datos cuantitativos, revela dos conclusiones clave sobre las que pivota el proceso de aterrizaje territorial del Plan de Acción. Por un lado, el esfuerzo realizado por InMujeres -MIDES y los equipos de las Comisiones Departamentales por cumplir con el objetivo de implementar en sus territorios, líneas de actuación vinculadas con el Plan de Acción. Ya que todos los CD han implementado, en mayor o en menor medida, actuaciones del Plan de Acción.

El grado de desempeño varía en base a diferentes factores que condicionan la capacidad de actuación de las Comisiones. Lo cual nos lleva a la segunda conclusión, consistente en la elevada desigualdad territorial que marca la realidad de los Consejos Departamentales, a todos los niveles.

Según la encuesta realizada a las Comisiones Departamentales, el 83,3% responde contar con Plan Departamental aprobado por las instituciones que lo conforman, mientras que un 16,7% no lo tienen. En este sentido, el taller realizado con los Consejos Departamentales complementa la información, al revelar las desigualdades existentes en este instrumento. Desde Comisiones Departamentales con Planes consolidados, anteriores al Plan de Acción, como son los Departamentos de Montevideo y Canelones, pasando por otras CD donde el proceso es más reciente y cuentan con un Plan Departamental resultado de una asistencia técnica contratada por InMujeres, hasta llegar a otros territorios donde, sin tener formalmente un Plan Departamental, cuentan, en su lugar, con una agenda de acciones.

Por otro lado, al preguntar en la encuesta sobre la capacidad institucional para implementar el Plan, tanto a nivel de recursos humanos, tecnológicos, estructura organizacional, y rango jerárquico, el 66, 7% de las Comisiones Departamentales la consideraban deficiente, mientras que solo el 33, 3% lo catalogaba como buena. Esta percepción es reafirmada en los discursos del taller realizado con las CD, donde se verbaliza la desigualdad en relación a:

- El apoyo y presencia de las instituciones locales en los Consejos Departamentales. Hecho que es vinculado, tanto con la diferente voluntad política de las mismas, a nivel territorial, como con la escasez de recursos humanos, que impide la presencia de las instituciones en todos los territorios y todos los espacios de coordinación interinstitucional. Este sentido, es recurrente la mención a la ausencia del Poder Judicial, ANEP y el Ministerio del Interior, siendo variable también la participación del INAU.
- Los recursos económicos aportados para la implementación de acciones. Al depender de la voluntad de las instituciones participantes en las Comisiones Departamentales, el diferente grado de compromiso y capacidad de las realidades territoriales, condiciona enormemente las posibilidades de desempeño.
- La complejidad que acompaña al proceso de descentralización institucional a nivel nacional, en las administraciones locales, marcado por las diferencias territoriales.

7.2. Beneficiarios efectivos / cobertura

7.2.1. Descripción de la población beneficiaria/cobertura

Como se ha explicado anteriormente en este informe, no contamos con información consolidada que nos permita llegar a una cifra global de personas beneficiarias de las acciones, servicios o programas ejecutadas en el marco del Plan de Acción. Esto no quiere decir que cada organismo no realice un registro de las personas que hacen uso de sus servicios, sino que esta información cuenta con un alto grado de dispersión, dificultando su accesibilidad a la hora de describir la cobertura del conjunto del Plan. A pesar de las dificultades hemos realizado un esfuerzo de reconstrucción en el caso de los servicios y programas de atención a víctimas de violencia basada en género, que se encuadran en la “Línea de Acción 1. Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG”, objeto de esta evaluación, para los cuales hemos identificado más datos disponibles sobre personas atendidas a lo largo del periodo de ejecución 2016-2018. Esta información queda reflejada en la tabla a continuación.

Tabla 9. Beneficiarias/os efectivas/os

Servicio / Programa	Institución	2016			2017			2018			% Variación 2018-2016	
		Mujeres	NNA	Varones	Mujeres	NNA	Varones	Mujeres	NNA	Varones	Mujeres	Varones
Servicios de Atención del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género		11.968	186	366	13.664	216	412	13.621	313	606	14%	66%
Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género (SVBG)	Inmujeres	2.270 ⁽¹⁾	0	0	2.564 ⁽¹⁾	0	0	2.658 ⁽¹⁾	0	0	17%	0
Equipos de atención a varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas mujeres	Inmujeres	0	0	284 ⁽¹⁰⁾	0	0	334 ⁽³⁾	0	0	520 ⁽⁴⁾	0	83%
(*) Servicio de Atención a mujeres en situación de Trata	Inmujeres	86 ⁽¹⁾	0	0	172 ⁽³⁾	0	0	206 ⁽⁴⁾	0	0		
Centro de Estadía Transitoria para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD	Inmujeres	0	0	0	4 ⁽¹⁾	10 ⁽¹⁾	0	27 ⁽¹⁾	40 ⁽¹⁾	0		
Casa de Medio Camino de Estadía transitoria para mujeres en proceso de salida de	Inmujeres	0	0	0	0	0	0	6 ⁽¹⁾	16 ⁽¹⁾	0		

situaciones de VBG												
Portal de ingreso a Centros de 24 horas	Inmujeres	0	0	0	79 ⁽¹⁾	0	0	354 ⁽¹⁾	0	0		
Casa de Breve Estadía (CBE) para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica	Inmujeres	51 ⁽¹⁾	90 ⁽¹⁾	0	40 ⁽¹⁾	71 ⁽¹⁾	0	42 ⁽¹⁾	60 ⁽¹⁾	0	-18%	
Programa ComunaMujer	Intendencia Montevideo	6.282 ⁽⁵⁾	0	0	6.729 ⁽⁷⁾	0	0	5.058 ⁽⁶⁾	0	0	-19%	
Atención para la resocialización de varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las elaciones afectivas.	Intendencia Montevideo	0	0	82 ⁽⁵⁾	0	0	78 ⁽⁷⁾	0	0	86 ⁽⁶⁾		5%
Línea telefónica gratuita de orientación nacional 08004141 para mujeres en situación de Violencia Doméstica	Intendencia Montevideo	3.231 ⁽⁵⁾	0	0	3.965 ⁽⁷⁾	0	0	3.759 ⁽⁶⁾	0	0	16%	
Equipos de referencia en Violencia Basada en Género y Generaciones	Ministerio de Salud Pública	sd	0	0	sd	0	0	1.317 ⁽⁸⁾	0	0		

Programa de Alternativas Habitacionales para mujeres en proceso de salida de su situación de VBG.	MVOTMA-Inmujeres.	48 ⁽¹⁾	96 ⁽¹⁾	0	76 ⁽¹⁾	135 ⁽¹⁾	0	90 ⁽¹⁾	197 ⁽¹⁾	0	88%
Proyecto Capacitación para el empleo Convenio MIDES-INEFOP	INEFOP-MIDES	0	0	0	35 ⁽¹⁾	0	0	104 ⁽¹⁾	0	0	
Programa de tobilleras		376			620			636			69%
(**) nº Tobilleras conectadas	Ministerio del Interior	376 ⁽⁹⁾			620 ⁽⁹⁾			636 ⁽⁹⁾			69%

(1) Fuente: Cuadríptico "Inmujeres avanza en la respuesta a la violencia contra las mujeres" (2019)

(2) Fuente: Spot Rendición de Cuentas del Plan de Acción-2016 (datos de enero a septiembre)

(3) Fuente: [Informe sobre la situación de trata de personas en Uruguay, período 2014 -2017.](#)

(4) Fuente: Informe de la División de VBG de Inmujeres -MIDES sobre el Sistema de Respuesta de VBG (2018)

(5) Fuente: Informe de rendición de cuentas de la Intendencia de Montevideo (IM) (2016) "Se atendieron a 1.656 mujeres atención psicosocial y 4.626 mujeres atención jurídica, entre los meses de enero y septiembre". "50 cupos anuales. 82 varones ingresados".

(6) Fuente: Spot Rendición de Cuentas del Plan de Acción-2018

(7) Fuente: Informe de rendición de cuentas de la Intendencia de Montevideo (IM) (2017) "Se atendieron a 2.033 mujeres atención psicosocial y 4.696 mujeres atención jurídica, entre los meses de enero y setiembre". "50 Cupos anuales en fase 1. 62 varones ingresados. 40 cupos anuales en fase 2. 16 varones ingresados".

(8) Fuente: Documento "Datos violencia de genero según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5" del MSP

(9) [Presentación de cifras anuales de violencia de género.](#) El 29 de noviembre de 2018. Por el MI.

(10) Fuente: Datos aportados por Inmujeres.

(*) Los datos de los años 2018 y 2017 incluyen la cantidad de mujeres que ingresan al servicio y la cantidad de mujeres en seguimiento. En el caso del año 2016, únicamente contamos con datos de mujeres que ingresan al servicio.

(**) Los datos de tobilleras conectadas, hacen referencia a las conexiones correspondientes a cada año. Para 2018, los datos abarcan de enero a octubre.

En el caso de las mujeres víctimas de violencia de género que han recibido atención en alguno de los servicios del Sistema de Respuesta de VBG para los cuales hemos encontrado datos, observamos una tendencia positiva. El cálculo global presenta un incremento de beneficiarias del 14% desde 2016 a 2018, aunque este dato se encuentra aminorado por el efecto del Programa Comuna Mujer de la Intendencia de Montevideo, para las cuales se observa una reducción de beneficiarias del 19% para el mismo periodo. Sin embargo, este hecho es posible que se deba a que los indicadores de beneficiarias del servicio no proceden de las mismas fuentes. Así, los datos de 2016 y 2017 recogen la suma de las atenciones de los servicios de atención psicosocial y asesoramiento jurídico, obtenidos de los informes rendición de cuentas de la Intendencia de Montevideo para dichas anualidades, mientras que el dato de 2018 procede del spot de rendición de cuentas del Plan de Acción de ese año, donde se habla de atenciones en genérico. De esta forma, si obviáramos los datos del Programa de Comuna Mujer, el incremento en el número de beneficiarias sería del 50,6%.

De igual modo, la atención de varones, por parte del conjunto de Servicios de Atención del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género, y el número de tobilleras conectadas, del sistema de protección de víctimas, ha experimentado un crecimiento relevante durante el periodo, con un crecimiento del 66% y del 69% respectivamente. En el caso de los varones, este aumento procede fundamentalmente del Sistema de Respuesta de InMujeres, ya que el servicio de atención para la resocialización de varones, dependiente de la Intendencia de Montevideo, se mantiene más estable en relación al número de varones atendidos.

Por su parte, aunque no cubren, ni mucho menos, todas las campañas de sensibilización que se han realizado en el contexto del Plan de Acción, calculamos un total de 234.538 personas que ha participado de estas acciones. Asimismo, también aportamos la siguiente tabla donde sistematizamos los datos disponibles sobre número de población a la que han llegado las Campañas Masivas de sensibilización. Por otro lado, somos conscientes que una gran cantidad de las acciones ejecutadas en el contexto del Plan de Acción han ido dirigidas a equipos técnicos, docentes y operadores en el territorio, tanto para su formación, sensibilización, como articulación interinstitucional y territorial. Sin embargo, la falta de sistematización y dispersión de la información nos hace imposible ofrecer una aproximación del número de personas beneficiarias en estos ámbitos.

Tabla 10. Cobertura campañas

Población a la que llegan campañas masivas sobre la violencia basada en género.					
Nombre de la Campaña	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Total	Fuentes
TOTAL, POBLACIÓN	70.500	140.519	23.519	234.538	
Campaña "La fuerza de Papá"	48000	0	0	48.000	Spot de rendición de cuentas 2016

Muestra itinerante sobre Violencia Basada en Género (MEC - InMujeres, CNG)	10.000	10.000	10.000	30.000	Informe sobre la Muestra y spot de rendición de cuentas 2016
Campaña de Sensibilización y Comunicación de lucha contra la violencia de Género y Generaciones (InMujeres -Red Uruguaya)	0	118.019	ns	118.019	Informe técnico de la Campaña y documento de resultados
Campaña Noviazgo Libre de Violencia (50 días de reflexión)	12.500	12.500	13.519	38.519	Informe sobre la Campaña

7.2.2. Análisis de Cobertura

A lo largo del proceso evaluativo, se han identificado ciertas dificultades para obtener información completa y unificada sobre la cobertura, debido a la falta de mecanismos centralizados, agregados, de registro y volcado de la información, que utilicen el conjunto de los organismos responsables de la ejecución de acciones. En este sentido, la complejidad interinstitucional no permite aún disponer de información agregada fiable y detallada. Aunque somos conscientes de que hay organismos que sí registran datos de las personas beneficiarias de sus servicios, carecemos de información sobre la totalidad de los actores, y la existente no se encuentra centralizada y sistematizada en base a la estructura del diseño de acciones y resultados esperados del Plan de Acción.

En cualquier caso, una vez que hemos reconstruido una aproximación de la población beneficiaria del Plan de Acción, aunque ésta se haya limitado, fundamentalmente, a las personas beneficiarias de los servicios de atención para víctimas de violencia basada en género, podemos dar un segundo paso y aproximarnos al nivel de cobertura, aunque para ello debemos establecer previamente la población potencial y objetivo, las cuales no estaban definidas como tal en el documento de formulación de la intervención.

La población potencial, entendida como “la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención”, podemos deducirla de los indicadores que cuantifican el número de víctimas de violencia de género en el país. En este sentido nos remitimos a los datos estadísticos de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2013 y su Informe de Resultados⁶⁹. Concretamente, hemos seleccionado como indicador más adecuado, para realizar una aproximación al nivel de cobertura anual de los servicios de atención del Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral, (teniendo en cuenta las limitaciones metodológicas que la propia encuesta detalla⁷⁰) el “número de mujeres de 15 y

⁶⁹ Dato obtenido del Informe de Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia Sobre Violencia Basada en Género y Generacionales (2013). Página 37 y 38. Cuadro 14.

⁷⁰ A nivel metodológica, el Informe de Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre VBG, resalta algunas debilidades en el apartado de “Ámbito de Pareja”. Así, indica en su página 59:

- “Una vez iniciado el trabajo de campo se identificó que, debido al flujo de respuestas propuesto para consultar sobre los distintos tipos de violencia en la pareja, no fue posible relevar

más años que tienen o han tenido pareja y que vivieron situaciones de VBG en los últimos 12 meses”. Así, según la encuesta, realizada en 2013, “1 de cada 4 mujeres (23,7%), declaró haber vivido violencia en su relación de pareja (aproximadamente 170.000 mujeres)”.

De esta forma, consideraremos, como población potencial, el número total de mujeres mayores de 15 años, inferido por la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia de VBG, que tienen o han tenido pareja y que vivieron situaciones de VBG en los últimos 12 meses, un total de 170.000 mujeres repartidas en el territorio nacional. Así mismo, aunque esta cantidad fue revelada para 2013 y no existen datos disponibles actualizados, asumiremos la suposición de que se mantiene constante en los cinco años posteriores. En cualquier caso, la estabilidad de los datos demográficos de Uruguay y el origen estructural del problema de la VBG, apoyan esta hipótesis, reforzada también por las directrices internacionales para la producción estadística sobre violencia basada en género, que recomiendan una periodicidad en la elaboración de encuestas sobre violencia contra las mujeres, preferentemente, de 5 a 10 años para poder seguir las tendencias⁷¹.

Por otro lado, la población objetivo, entendida como “aquella que la intervención tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella”, no aparece especificada ni en los objetivos, resultados o indicadores del Plan de Acción, por lo que asumimos que ésta se extiende a la totalidad de la población potencial.

En la siguiente tabla presentamos la estimación de la cobertura del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género, en base a los datos de mujeres beneficiarias de los servicios de atención para los que hemos tenido datos disponibles. El porcentaje de cobertura, es el resultado de dividir el número de beneficiarias entre el total de población objetivo, para cada año.

$$\% \text{ Cobertura de la intervención} = (\text{Beneficiarias} / \text{Población Objetivo}) * 100$$

información sobre relaciones de convivencia estables y duraderas en las cuáles las entrevistadas declararon a las encuestadoras haber vivido violencia.

- El módulo de parejas anteriores sólo debía ser respondido por quienes habían declarado haber tenido 2 o más uniones, parejas o novios estables en los módulos de Pareja actual y Última pareja. Gran parte de las entrevistadas no habían tenido 2 o más uniones o relaciones de pareja, por lo tanto, no se consultaba por esos vínculos”

⁷¹ Fuente: “Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer: Encuestas Estadísticas” (2011). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Estadística de Naciones Unidas

Tabla 11. Aproximación a la cobertura anual del sistema de respuesta de VBG

Cobertura Anual del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género					
Año	Población Potencial (PP)	Población Objetivo (PO)	Beneficiarias (PB)	Cobertura de la intervención (PB/PO)*100	Eficiencia de cobertura (PB/PP)*100
2016	170.000	170.000	11.968	7,04%	7,04%
2017	170.000	170.000	13.664	8,04%	8,04%
2018	170.000	170.000	13.621	8,01%	8,01%

Fuente: Elaboración propia a partir de:

- Informe de Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia Sobre Violencia Basada en Género y Generacionales (2013). Página 37.
- Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018; Informe de la División de VBG de InMujeres -MIDES sobre el Sistema de Respuesta de VBG (2018), Informe rendición de cuentas MI 2016 y 2017, Documento "Datos violencia de genero según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5" del MSP, para los datos de beneficiarias.

Consideramos, además, interesante analizar la cobertura de los recursos habitacionales, en sus diferentes modalidades, en relación a los casos de violencia de género identificados como de alto riesgo. Para ello, como indicador de la población potencial, nos remitimos a los datos aportados por el Ministerio de Salud Pública⁷², concretamente al número de mujeres de más de 15 años en situación de violencia doméstica, identificadas de riesgo alto, atendidas por primera vez por los servicios de salud.

Asimismo, el número de beneficiarias lo hemos obtenido de la suma de las mujeres víctimas de violencia basada en género, que hicieron uso durante 2018 de los recursos habitacionales: Casa de Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica, Casa de Medio Camino, Centro de Estadía Transitoria y Programa de Alternativas Habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género.

De los recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género, hemos identificado como orientados de manera específica a la atención de mujeres víctimas de VBG con riesgo de vida la Casa de Breve Estadía y el Centro de Estadía Transitoria. Sin embargo, aunque el Programa de Alternativas Habitacionales y la Casa de Medio Camino, están dirigidos a un espectro más amplio de mujeres víctimas de violencia de género, también resultan un recurso al que pueden ser derivadas aquellas en situación alto riesgo de vida, ante el peligro que conlleva el regreso a su hogar, por ello realizamos dos cálculos de cobertura, uno que tiene en cuenta los recursos habitacionales identificados como específicos para mujeres víctimas de violencia en situación de alto riesgo, y otro que tiene en cuenta el conjunto de recursos habitacionales dirigidos a mujeres víctimas de violencia de género.

A continuación, presentamos un cuadro con la descripción de los recursos habitacionales, seguido de otro donde aparece el intento de aproximación a datos de cobertura de dichos recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género.

⁷² Documento "Datos violencia de genero según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5" del Ministerio de Salud Pública.

Tabla 12. Descripción de recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género

Recurso	Población objetivo del recurso	Descripción del servicio	Número de mujeres beneficiarias en 2018
Casa de Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica	Mujeres mayores de 18 años solas o con hijos/as menores a su cargo, que se encuentren en una situación de violencia doméstica con riesgo de vida inminente.	Cupo de 30 personas. Se ofrece alojamiento a las mujeres y sus hijos/as en un lugar seguro y protegido. Asimismo, se brinda información, asesoramiento y atención psicossocial-legal.	42
Casa de Medio Camino	Mujeres mayores de 18 años, solas o con hijos, que se encuentren en el proceso de salida de la situación de violencia y que cuenten con ingresos estables que les permitan asumir los gastos mínimos para mantenerse ellas y a sus hijos.	El cupo es de 15 personas (que no viven en el centro más de seis meses como máximo) y con ellos se realiza un abordaje integral. Para ello reciben información, asesoramiento y acompañamiento especializado.	6
Centro de Estadía Transitoria	Mujeres mayores de 18 años, solas y/o con hijos/as menores a su cargo, que se encuentren en procesos de salida de situaciones de VD o en situación de riesgo de vida por VD por parte de su pareja o expareja, previa consideración y aprobación de El Portal de InMujeres.	Brindar alojamiento, protección y orientación a mujeres (con y sin hijos/os a cargo) en situación de VD o en situaciones de riesgo de vida por VD por parte de su pareja o expareja, que en la actualidad se encuentren en un proceso de construcción de un proyecto de vida autónomo y libre de violencia de género, por un plazo no mayor a noventa días.	27
Programa de Alternativas Habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género	Mujeres solas o con personas a cargo que transitan procesos de salida a situaciones de violencia de género y que cumplan con los	Otorga soluciones habitacionales transitorias a mujeres en situación de violencia doméstica y trata, que estén recibiendo atención en un servicio	90

	<p>critérios definidos por el programa.</p>	<p>especializado de violencia de género. El Programa otorga una solución habitacional, la cual se efectiviza a través de garantías de alquiler y un subsidio de 12 UR por un período de 2 años.</p>	
--	---	---	--

Fuente: Licitación Pública Nº 70/2018 para gestionar el Centro de Estadía Transitoria Regional Norte (InMujeres - Mides); Licitación Pública Nº 64/2017 gestionar la Casa de Breve Estadía destinada a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica con Riesgo de Vida (InMujeres -Mides); Guía de recursos MIDES (<http://guiaderecursos.mides.gub.uy>); www.casadelamujer.org.uy.

Tabla 13. Cobertura de los recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de VBG con respecto a mujeres víctimas de VBG en situación de alto riesgo (2018)

Recurso	Población Potencial (PP) ⁷³	Beneficiarias (B)	Cobertura de la intervención (B/PPX100)
Recursos habitacionales dirigidos a mujeres víctimas de VBG en situación de alto riesgo ⁷⁴	412	69	16,75%
Total, de recursos habitacionales del Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género⁷⁵	412	165	40,05%

Fuente: Elaboración propia a partir de:

- Documento "Datos violencia de género según planilla recibida por prestadores en cumplimiento de la meta 1, indicador X5" del MSP, para la población potencial.
- Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016, 2017, 2018; Informe de la División de VBG de InMujeres -MIDES sobre el Sistema de Respuesta de VBG (2018), para el número de beneficiarias.

La valoración de los datos, a pesar de las dificultades técnicas para construir indicadores ajustados a la totalidad del número de personas atendidas por sistema interinstitucional de respuesta a la VGB, nos ofrece una fotografía caracterizada por la escasez de cobertura ante la magnitud del problema en Uruguay. Reconociendo los esfuerzos que desde la política pública y en el contexto del Plan de Acción, se ha realizado para fortalecer el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, reflejado en los datos con un salto de casi medio punto porcentual en el nivel de cobertura, de 2016 a 2018, resulta patente la necesidad de continuar realizando

⁷³ (PP) Mujeres de más de 15 años en situación de VD, identificadas de riesgo alto, atendidas por primera vez en por los sistemas de salud (2018)

⁷⁴ Casa de Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica y Centro de Estadía Transitoria

⁷⁵ Casa de Breve Estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por VD, Casa de Medio Camino, Centro de Estadía Transitoria, Programa de Alternativas Habitacionales para mujeres en proceso de salud de situaciones de VBG

esfuerzos para colocar los niveles de cobertura en ratios más elevados, para ello es necesario un compromiso político firme que se materialice en una asignación de recursos financieros y humanos, a la altura de la problemática, que debe ser atendida como un “problema de Estado”.

En este sentido, la ventana de oportunidad que se puede abrir tras la reciente aprobación de la Ley 19580 ley de violencia hacia las mujeres basada en género, junto con las lecciones aprendidas en el Plan de Acción 2016-2019, actualmente evaluado, podría ser **reforzada con un fortalecimiento de InMujeres, dentro de la jerarquía institucional, de tal forma que pudiera tener mayor incidencia en aspectos presupuestales.**

Así mismo, no queremos dejar de advertir en este apartado, algunos elementos que quedaron pendientes durante la ejecución del Plan de Acción y que deberán tenerse en cuenta en el desempeño de las políticas futuras, en relación a cobertura de grupos de población específicos. Es el caso de:

- La necesidad de aterrizar en el sistema de respuesta la mirada intergeneracional. De tal manera que la gran parte de los recursos de atención no estén diseñados únicamente para población mayor de 18 años. Esto deja fuera de la intervención a la población de infantil y adolescente, derivada a los recursos de INAU, que se han identificado, constantemente, durante en el trabajo de campo, como insuficientes.
- El enfoque interseccional no se ha detectado a nivel de implementación y desempeño en de los servicios de atención. No se visibiliza la problemática diferenciada de mujeres víctimas de VBG con discapacidad, ni las pertenecientes al colectivo LGTBI, ni aquellas víctimas de Trata.
- Otro de los desafíos consiste en hacer llegar las políticas públicas y los servicios a las zonas rurales alejadas de los centros urbanos.

7.3. Recursos financieros de la intervención

En lo tocante a cómo ha sido el funcionamiento de los recursos del Plan de Acción considerando las asignaciones presupuestales y aportes de recursos por otras vías, debemos señalar los siguientes elementos:

El Plan de Acción, en ninguno de sus documentos de diseño y formulación, ni tampoco como resultado de las entrevistas, parece haberse dotado de un presupuesto de partida, ni de compromisos concretos en materia de recursos financieros por parte de los organismos responsables. Uno de los motivos aducidos remite al momento del nacimiento del plan, en 2016, posterior a la aprobación de los presupuestos nacionales quinquenales en 2015, lo que derivó en que no tuviera una asignación presupuestaria específica.

En este sentido, no existe una línea de base presupuestaria sobre la cual establecer análisis posteriores. En el documento de formulación del Plan de Acción, se menciona en el apartado de actores y responsabilidades, únicamente, la siguiente expresión: "cada organismo se comprometió a cumplir con metas específicas para cada acción, ello implicará la ejecución y financiación (sea interna o externa), de las actividades concretas". Sin embargo, no hemos

tenido acceso a ninguna clase de desarrollo posterior exhaustivo al que pudiéramos referirnos como lineamiento base presupuestario. A este respecto, según las entrevistas realizadas, el presupuesto estimativo del Plan se fue “construyendo poco a poco”, pero sin un diseño previo fruto del consenso y el diálogo interinstitucional.

Desde el Grupo de Trabajo de Presupuesto con Perspectiva de Género, conformado por profesionales de la OPP e InMujeres, se nos ha informado de la existencia de instrumentos presupuestarios específicos para el etiquetado de gastos e inversiones vinculados a acciones específicas sobre la igualdad de género, los rubros 121 para proyecto funcionamiento con perspectiva de género y 840 para los gastos de inversión (proyectos transversales a todo el presupuesto nacional). En el “instructivo de presupuestación” quinquenal (2015-2019), lanzado desde la OPP, se instó a los organismos a que identificaran objetivos concretos en relación a la igualdad de género y señalaran los recursos financieros a ellos destinados con dichas codificaciones. Sin embargo, la aplicación de esta recomendación fue seguida en niveles muy dispares por parte de los organismos. Ello no quiere decir que no tengan presupuesto para las acciones con perspectiva de género, simplemente no están identificadas en los proyectos específicos 121 y 840.

Así pues, nos encontramos que, en el proceso de ejecución del Plan de Acción, algunos organismos realizaron el esfuerzo de etiquetar los recursos de las acciones vinculadas con la igualdad de género, con los rubros 121 y 840, y otros no cuentan con un presupuesto propio ni estimativo en materia de género, al no aplicar esta recomendación. En este sentido, la inclusión de una mirada de género a los presupuestos gubernamentales es percibida como una labor paulatina de diseño metodológico, de compromiso político, de consolidación de marcos interpretativos y capacidades, y de aterrizaje operativo.

De cara a reconstruir el Presupuesto del Plan en base a esta codificación, se debe tener en cuenta que:

- Lo que los organismos han clasificado en el rubro 121 incluye gastos de acciones vinculadas con la igualdad de género, las cuales sobrepasan al Plan de Acción.
- Existen acciones del Plan que no han sido clasificadas con el código 121.
- Algunos organismos que ejecutan acciones en el Plan de Acción no están incluidos en el presupuesto nacional, por lo que no aplican estas recomendaciones, es el caso del BPS, INEFOP.

En este sentido, ha resultado inabarcable la reconstrucción de los gastos de las acciones del plan en base a la información disponible bajo esta codificación. Asimismo, desde Dinamia no hemos tenido acceso a información agregada sobre las asignaciones y ejecuciones presupuestarias de cada una de las líneas de acción objeto de la evaluación del Plan, distribuidas por áreas temáticas, acciones y organismos responsables. Contamos con información diseminada, parcial, de algunos de los organismos responsables que en ningún caso permite reconstruir de manera rigurosa y confiable el conjunto de la intervención.

Por tanto, no tenemos constancia de la existencia de un sistema de seguimiento y monitoreo unificado y/o agregado en lo tocante a los fondos dedicados a la ejecución por parte de las diferentes instituciones involucradas. En otras palabras, si bien InMujeres se encarga del

seguimiento y liderazgo del conjunto del Plan, y es el organismo encargado de producir los informes de rendición de cuentas, en ellos la información presupuestaria que aparece es incompleta y no se ofrecen datos agregados suficientemente consistentes.

A pesar de los esfuerzos desplegados por InMujeres en esta materia, una de las principales dificultades radica en los mecanismos interinstitucionales de construcción y planificación presupuestaria en lo tocante a la incorporación transversal de la perspectiva de género. Esto no significa que cada organismo implicado y responsable de la ejecución de acciones no haya monitorizado escrupulosamente sus desembolsos específicos, sino que no ha existido un ámbito con la “legitimidad” y capacidad de agregación tanto de un presupuesto de partida por líneas de acción, como de reportes de toda la ejecución presupuestaria que permita evaluar el grado de coste/eficiencia.

En esta misma dirección, las Comisiones Departamentales (CD) sobre las cuales pivota la territorialización del plan carecen de un presupuesto anual interinstitucional propio para sus acciones, de modo que cada institución coordinada por las CD presupuesta sus acciones y después informa sobre las aportaciones y desembolsos dispuestos a realizar. A partir de ahí, por ejemplo, en el caso de Montevideo, son la Intendencia y la Secretaría del CD (InMujeres) quienes intentan después analizar qué grado de compromiso presupuestario ha generado cada institución y trata de prever un presupuesto para que se puedan acometer todas las acciones previstas.

En definitiva y en base a lo explicado en este epígrafe, nos ha resultado imposible identificar los recursos destinados concretamente a este plan, y con ello reconstruir la información solicitada por la metodología DID a este respecto, de acuerdo a las tablas y apartados establecidos.

8. Transversalidad de género e interseccionalidad.

8.1. Partes interesadas en el Plan de Acción

8.1.1. Actores que han tenido voz en la definición del problema y en la definición de las líneas

El presente Plan de Acción es el fruto de un trabajo llevado a cabo en el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de género (en el momento de elaboración del Plan, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica). Fue posible además gracias a un trabajo previo en materia de violencia de género en Uruguay, en el que destacan dos hitos:

- El Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género, proyecto del Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Poder Judicial e InMujeres, con financiación de la Cooperación Española.
- Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para poner fin a la violencia en Uruguay. Este fondo apoyó el programa “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes”, en el que se implicaron el Consejo Nacional Consultivo, el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) y otros programas y fondos de la ONU (ONU Mujeres, PNUD, UNESCO, UNFPA y OIM). Este Fondo Fiduciario supuso un training para el diseño del presente Plan y fortaleció el trabajo interinstitucional de cooperación. Además, consolidó el marco conceptual en materia de violencia de género, es decir, fue especialmente relevante en la definición del problema.

En la elaboración del Plan han participado, fundamentalmente:

- Actores institucionales: el actor fundamental ha sido el mencionado Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de género. Dentro del Consejo Nacional Consultivo tiene un papel clave InMujeres (que lo preside), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y las Comisiones Departamentales. InMujeres hace el acompañamiento, la sistematización, y la agrupación las diferentes planificaciones específicas de cada organismo integrante del Consejo. Estas instituciones que conforman el CNC, para la elaboración del plan, llevaron a cabo un reporte al Consejo consistente en la recopilación de sus acciones, y en este sentido, tuvieron una voz protagonista en la definición de las respuestas al problema. Para la elaboración del Plan, además de estas actuaciones, se llevaron a cabo dos instancias de trabajo con representantes de los diferentes organismos del Consejo Nacional Consultivo y una instancia con representantes de las Comisiones Departamentales (de 13 departamentos), representantes del Consejo Nacional Consultivo, organismos internacionales (ONU y OPS) y representantes de programas del MIDES (Inmayores y Pronadis)⁷⁶

⁷⁶ Plan de Acción, pp. 40

- Especialistas técnicas y feministas (consultoría Asistencia Técnica para la elaboración del documento preliminar del Plan Nacional de lucha contra la violencia basada en género y generaciones de la República Oriental del Uruguay)
- Organizaciones de la sociedad civil. Especialmente, la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual, formada por más de 30 organizaciones, que participa en el Consejo Nacional Consultivo.

En el proceso de diagnóstico previo a la elaboración del Plan se llevó a cabo en una Jornada de Discusión Conceptual hacia la elaboración del Plan convocada por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la violencia (SIPIAV). A esa jornada asistieron 40 personas de la sociedad civil y de instituciones del Estado que participan en la lucha contra la violencia de género y otros tipos de violencias. De esas 40 personas, 38 eran mujeres, de las cuales 33 formaban parte en ese momento o habían formado parte en el pasado del movimiento de mujeres. En esta jornada “se identificó un consenso generalizado con el concepto de Violencia Basada en el Género y Generaciones”⁷⁷

Es decir, las voces que han participado en la definición del problema son las instituciones del Estado que integran el Consejo Nacional Consultivo y especialmente InMujeres como organismo que ha “orquestrado” la elaboración del Plan. También han tenido voz las agencias de cooperación internacional que han participado, junto a las instituciones uruguayas, en el trabajo previo de consolidación conceptual de la problemática de la violencia de género en Uruguay. Y, finalmente, la sociedad civil (y en parte, el movimiento feminista) a través de su participación en los procesos participativos que sirvieron de base a la asistencia técnica para la elaboración del documento preliminar y de la participación de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual en el Consejo Nacional Consultivo.

El actor fundamental a la hora de definir líneas de acción ha sido el Consejo Nacional Consultivo. También fue de gran relevancia en este punto el trabajo en el marco del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas, ya mencionado, que sirvió como diagnóstico, ya que gracias a ese trabajo previo el Consejo Nacional Consultivo había construido el marco interpretativo y los ejes de acción de una política de lucha contra la violencia de género, que fueron la base sobre la cual se diseñó este Plan.

En la concreción de las líneas de acción han tenido un papel muy relevante los organismos que forman parte del Consejo Nacional Consultivo, ya que las actuaciones de las diferentes líneas vienen definidas por cada institución participante, que indicó en el proceso previo a la elaboración del Plan qué acciones estaba ya acometiendo y cuáles iba a acometer en el periodo. Esa compilación de acciones desde las instituciones hizo posible visibilizar y sistematizar la respuesta que se estaba llevando a cabo, fundamentalmente en “violencia doméstica”, y ello se plasmó en el diseño del Plan.

⁷⁷ Documento Asistencia Técnica para la elaboración del documento preliminar del Plan Nacional de lucha contra la violencia basada en género y generaciones de la República Oriental del Uruguay, pp. 32

Por otra parte, en el marco de la “Asistencia Técnica para la elaboración del documento preliminar del Plan Nacional de lucha contra la violencia basada en género y generaciones de la República Oriental del Uruguay” (proceso de diagnóstico previo a la elaboración del Plan) se llevó a cabo un proceso participativo con el objetivo de construir las líneas programáticas del Plan de Acción, de forma que varias líneas temáticas que se plasmaron en el Plan derivan de ese documento previo.

La Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual ha participado en el proceso de construcción de las líneas de acción del Plan, pero ha tenido menor protagonismo y capacidad de definición de estas líneas que las instituciones responsables del Consejo Nacional Consultivo. En este sentido hay que tener presente que la RUCVDS participa en el monitoreo y seguimiento del Plan, pero no es responsable de la ejecución.

8.1.2. Análisis del papel que otorga la intervención a las instituciones

Las instituciones del Estado son responsables de la "prevención, investigación, sanción de la violencia de género y en el tratamiento, protección y reparación de las víctimas"⁷⁸. Es decir, tal y como se ha señalado en la sección descriptiva, el Plan apunta a la dimensión política de este fenómeno y la responsabilidad por lo tanto del Estado en la respuesta al mismo.

En concreto, en el Plan de Acción, las instituciones integrantes del Consejo Nacional Consultivo tienen el rol de consolidar sus propios espacios interinstitucionales y la coordinación entre los diferentes agentes para afianzar la respuesta al problema social de la violencia de género en Uruguay. Por otra parte, todas las instituciones del Consejo han de integrar la perspectiva de género en sus agendas, de forma que la respuesta a la violencia de género sea efectivamente transversal. Para ello y debido a que el rol de los operadores institucionales es el de dar respuesta a las situaciones de violencia de género, desde diferentes ámbitos, el Plan contempla acciones de capacitación y creación de protocolos y hojas de ruta (ver ejes 1.e.3) y 1.e.4) de la línea de acción 1).

Por otra parte, en el diagnóstico se reconoce como una de las manifestaciones de la VBG la violencia de género en el ámbito institucional. Consecuentemente, otro rol otorgado a las instituciones es el de mejorar sus atenciones para evitar estas situaciones de violencia institucional, frecuentemente concretadas en revictimizaciones. De hecho, el objetivo específico III es "Sensibilizar y capacitar a operadores jurídicos, de seguridad, psico-sociales, educativos, de la salud y de comunicación, tanto públicos como privados, sobre la producción y reproducción de la violencia basada en género, enfocando los contenidos en la promoción de derechos, prevención, en la atención integral con énfasis en la no revictimización, mediante la aplicación de herramientas conceptuales y metodológicas para la erradicación de la violencia basada en género".⁷⁹ Evitar la revictimización se considera además un requisito para conseguir la integralidad de las políticas.

A pesar de ello, a través de la información que emerge del trabajo cualitativo llevado a cabo en este trabajo de evaluación se puede concluir que las acciones implementadas no han

⁷⁸ Plan de acción, pp. 23

⁷⁹ Plan de acción, pp. 50

conseguido frenar la revictimización en los procesos de respuesta a la violencia de género desde diferentes instancias institucionales. Esta revictimización deriva con frecuencia de la reiterada exposición de las víctimas a sucesivas instancias en las que tienen que relatar lo sufrido; la seccional policial, el equipo de revisión médica, la revisión psicológica, los peritos del poder judicial etc. Se agrava cuando en esa cadena hay agentes que no cuentan con la formación adecuada, desconocen los derechos de las víctimas y en ocasiones, muestran actitudes favorables al agresor. Nuevamente las mujeres tienen que repetir sus historias en los centros educativos para explicar las ausencias de hijos/as. En este sentido, se maneja desde hace tiempo la importancia de implementar la ventanilla única, pero no se constatan avances significativos al respecto.

8.2. Justificación del Plan de Acción

8.2.1. Marcos interpretativos y definición del problema

Se puede observar una evolución en los marcos interpretativos que han enmarcado las políticas contra la violencia de género en Uruguay. El marco conceptual y terminológico ha variado desde el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica de 2004-2010 hasta el presente Plan, cuyo objetivo es ser un Plan contra la Violencia de Género, con mirada generacional. En este sentido, el Plan de Acción evaluado constituye una herramienta de transición entre una Ley contra la Violencia Doméstica (Ley 17.514) y una Ley Integral contra la Violencia de Género, la Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género, publicada en 2018.

En la definición que se utiliza en la Ley 17. 514, el reconocimiento de la violencia doméstica como una violencia específica sobre las mujeres es ambiguo. Según la cita de esta ley previa que recoge el Plan de Acción en sus “referencias metodológicas y conceptuales” «constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho .»⁸⁰

En el presente Plan, sin embargo, se identifica la Violencia Doméstica como una de las manifestaciones de la violencia basada en el género (ver epígrafe “antecedentes” del Plan de Acción). Este cambio terminológico y conceptual es coherente con la explicación que se lleva a cabo sobre el problema, centrada en las “desigualdades de poder fruto de la distribución injusta por razones de género” y con el hecho de que se amplíe la consideración de los ámbitos donde se ejercen las violencias (ver prólogo del Plan de Acción).

El marco interpretativo presente en el Plan evaluado, que parte del reconocimiento de las desigualdades de género estructurales como la base de la violencia de género y que amplía sus objetivos de respuesta más allá de la “violencia doméstica” es coherente con los compromisos

⁸⁰ Plan de Acción, pp. 56

y tratados internacionales en la materia ratificados por Uruguay. En este sentido, La Convención de Belém do Pará establece que “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.” Y en su artículo 2 señala que: “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

En suma, el problema que se pretende combatir es la “violencia basada en género”. Se entiende como una violación de derechos humanos y consecuencia del sistema patriarcal. El género es parte de ello en la medida que se concibe la violencia de género como consecuencia de la desigualdad de género en la sociedad patriarcal.

Debe resolverse por cuatro razones:

- “razón ética (basado en la equivalencia de hombres y mujeres),
- razón política (fundado en el principio de la democracia efectiva),
- razón jurídica (compromiso de igualdad asumido por los Estados a nivel nacional e internacional)
- la razón económica (vinculado a los costos de eficiencias, inequidades y bienestar provocadas por la discriminación hacia las mujeres”)⁸¹

8.2.2. Ámbitos en los que se localiza el problema. Causas y efectos del mismo.

A nivel de diseño, se reconoce que las manifestaciones de la violencia de género son múltiples. Se señalan los siguientes ámbitos, que incluyen diferentes manifestaciones de violencia de género: “En el ámbito doméstico/familiar: violencia doméstica e intrafamiliar, abuso sexual infantil. En el ámbito comunitario/laboral: acoso sexual callejero, acoso sexual laboral, violación, violencia sexual, prostitución forzada, explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. En el ámbito estatal o permitida por éste: violencia obstétrica, violencia mediática (simbólica) y violencia institucional”.⁸²

En el documento del Plan de Acción se señala la causa estructural de la violencia de género: el sistema patriarcal, que se caracteriza por la desigual distribución de poder entre los géneros. Se señalan las causas profundas en un sistema cultural arraigado donde el género y la identidad social coloca a las personas en un sistema de relaciones jerarquizado. En este

⁸¹ Plan de Acción, pp. 22

⁸² Plan de Acción, pp. 23

sistema de relaciones jerarquizadas se generan estructuras ideológicas que conducen a los varones a considerar a las mujeres un objeto de su pertenencia y para su satisfacción. Sobre los efectos, se señala:

- La vulneración de los derechos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes
- La vulneración de los derechos humanos
- Problema de salud y seguridad para las víctimas de VBG

Se indica además que las consecuencias de la violencia de género se producen no sólo en las víctimas directas de violencia de género, sino en su entorno y en la sociedad en su conjunto. Se señala que la violencia basada en género afecta a la calidad democrática, ya que tiene raíces estructurales y constituye un obstáculo para el desarrollo social.

No hay un diagnóstico desarrollado de las consecuencias de la violencia de género sobre las mujeres supervivientes, ni sobre sus hijos e hijas, víctimas directas de la violencia de género.

Diagnóstico del problema objeto de la intervención y voces expertas en el mismo

En el documento del Plan (pp. 29) se recogen de forma muy breve algunos datos sobre prevalencia y grupos de mujeres más afectados por la violencia de género en base a datos procedentes de:

- Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Esta es la fuente fundamental de datos para la elaboración del Plan (ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. Tamaño muestral de 4000 casos)
- Encuesta de Prevalencia de Violencia Doméstica en Servicios de Salud. (Esta encuesta se enmarca en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género). La realización de la misma fue el resultado de la cooperación de la Facultad de Medicina de la UDELAR, el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Salud Pública. Muestra de 1200 casos distribuidos en 5 regiones.
- Datos del Ministerio del Interior sobre denuncias por “violencia doméstica”, y otros registros administrativos.

Por otra parte, en el documento del Plan se realiza un análisis de los principales avances en la política contra la violencia de género y se identifican de forma muy clara elementos que presentan deficiencias, organizados en cuatro “nudos críticos” (marco normativo y su implementación, marco interpretativo, institucionalidad y sistema de respuesta y sistema de información).

Asimismo, como paso previo al proceso de implementación del Plan se llevó a cabo un documento de diagnóstico⁸³, para el que se contó con una experta académica y consultora feminista, basado en datos secundarios y en una metodología participativa. Esta metodología incluyó las voces expertas de autoridades del Estado (a nivel nacional y departamental) y

⁸³ Hasanbegovic, Claudia (2015). “Asistencia Técnica para la elaboración del documento preliminar del Plan Nacional de lucha contra la violencia basada en género y generaciones de la República Oriental del Uruguay”.

organizaciones de la sociedad civil. En el documento de la asistencia técnica se recogen los consensos alcanzados: elaborar el II Plan Nacional de lucha contra la Violencia, y que el mismo sea un Plan de lucha contra la violencia doméstica y la violencia basada en el género y generaciones.

Aplicación de la perspectiva de ciclo de vida

El Plan lleva en su título violencia de género “con mirada generacional”, por lo tanto, es de esperar que esta dimensión adquiera una importancia central en su diseño. En los principios orientadores del Plan se señala que “la mirada integral supone profundizar la articulación de enfoques especialmente con la perspectiva generacional”. Esta perspectiva generacional se venía trabajando en las políticas de género de Uruguay previamente a la elaboración del Plan

En el marco interpretativo explícito del Plan se señala que “la noción de Violencia Basada en Género, incluye la consideración de que la sufren las mujeres, pero también, las niñas y adolescentes y las adultas mayores, cada una de ellas en diversas manifestaciones particulares y específicas.”⁸⁴

A nivel de coordinación interinstitucional, hay que señalar que forma parte del Consejo Nacional Consultivo, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el cual preside el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). Para INAU el Plan supone adquirir el objetivo de incorporar la transversalización de género en el organismo, es decir, constituye un salto cualitativo para que el Instituto se apropie del Plan e incorpore la perspectiva de género a su actuación. Esto permite a INAU articular al interno de su organización recursos, personal y servicios específicos de respuesta a esta materia.

Las estadísticas con las que se ha trabajado también contemplan la perspectiva intergeneracional. En el avance de resultados de la Encuesta Nacional de Violencia Basada en Género y Generaciones se señala la prevalencia de violencia de género por parte de la pareja o ex pareja en mujeres por grupos de edad. En el informe de resultados se señala además la prevalencia de VBG en cualquier ámbito (ámbitos agrupados) por tramos de edad y en los diferentes ámbitos por tramo de edad. También se recoge información del porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia en la infancia, según diferentes variables.

Estos datos muestran que el grupo de edad en el que hay un mayor porcentaje de mujeres que han vivido alguna situación de violencia de género en algún momento de su vida es el de las mujeres entre 19 y 29 años. El grupo que en mayor medida ha sufrido alguna situación de violencia de género en lugares públicos en los últimos 12 meses es el de las jóvenes de 15 a 18 años. Los dos grupos edad en los que hay un mayor porcentaje de mujeres de 15 años o más que han sufrido violencia de género en el ámbito familiar en los últimos 12 meses son, por este orden, las mujeres de 19 a 29 años y de 15 a 18 años. El mismo resultado se obtiene para la violencia en el ámbito de la pareja en los últimos 12 meses. El informe de resultados de la encuesta proporciona datos sobre violencia de género en el ámbito laboral y educativo, pero en este caso no se encuentran desagregados por tramos de edad. El porcentaje de mujeres

⁸⁴ Plan de Acción, pp. 34

que dice haber sufrido violencia de género en el ámbito educativo en algún momento de su vida asciende al 8,8%, y en el ámbito laboral, al 14,8%.

En el Plan no se lleva a cabo un diagnóstico sobre las diferentes manifestaciones de violencia de género a lo largo del ciclo de vida de las mujeres, más allá de señalar de forma muy sintética que “En la encuesta –refiriéndose a la primera encuesta nacional, ya mencionada- se evidencia que la violencia basada en género afecta en mayor medida a las mujeres más jóvenes.” Por lo tanto, es un tema a profundizar el diseño sistemático de actuaciones en base a las necesidades específicas de cada grupo de edad, si bien encontramos acciones puntuales como la campaña “noviazgos libres de violencia. 50 días de reflexión”, realizada anualmente y que promueve la participación de los y las adolescentes del país.

Encontramos acciones dirigidas específicamente a Infancia y adolescencia, con diferentes grados de desarrollo. El sistema educativo prevé una serie de capacitaciones y campañas que abordan 2 temas: equidad de género y estereotipos de género, con un Plan dirigido a funcionarios docentes y funcionarios de gestión de los centros educativos de los 19 departamentos. Se encuentra como oportunidad de mejora delinear una estrategia para la escuela a nivel nacional que incluya de forma sistemática contenidos sobre igualdad de género y violencia de género, dirigidos a infancia y adolescencia y que prevea el trabajo sobre el cambio cultural en torno a las masculinidades desde la infancia y adolescencia, más allá de formaciones puntuales.

Tanto la reparación como el trabajo educativo y en salud con infancia víctima de situaciones de violencia de género no están suficientemente desarrolladas⁸⁵.

Aparecen elementos de mejora a la hora de fijar la estrategia y un conjunto de acciones planificadas para formas de violencia de género que se producen más frecuentemente en la adolescencia y juventud como violación en cita y otras formas de violencias sexuales en espacios de ocio y nocturnos.

Para mujeres mayores hay algunas actuaciones aisladas, por ejemplo: 1.A.2.16 Talleres para adultos mayores sobre violencia doméstica y género, abordando las temáticas de autoestima, cuidado de sí mismo, buen trato, en el marco de Complejos Habitacionales del BPS. Pero no hay una estrategia ni planificación basada en un diagnóstico de las manifestaciones de violencia de género que más les puedan afectar. No parece existir una participación muy activa de Inmayores en la implementación del Plan, lo cual podría ser de interés en el trabajo sobre este punto.

⁸⁵ A este respecto, es necesario referenciar la Ley Nº 18.850 (de 2011) de Hijos de Personas Fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, que establece en su favor una pensión no contributiva y una asignación familiar especial. El Plan contempla la evaluación de la cobertura de estas prestaciones (acción 53 de la línea de acción 1). Y también contempla, en aplicación de la misma ley, la atención psicológica a huérfanos por violencia doméstica (acción 29 de la línea de acción 1). Ya que se trata de hijos/as de “violencia doméstica”, esta ley no cubre a menores de mujeres asesinadas por actos de violencia de género fuera de la pareja. Por otra parte, la atención que dedica el Plan a los menores huérfanos/as por violencia de género se limita al cumplimiento de esta ley previa.

Aplicación de perspectiva interseccional

La incorporación del enfoque interseccional se venía trabajando en las políticas de género en Uruguay antes del diseño del Plan. En particular, se había desarrollado en el Proyecto del Fondo Fiduciario de lucha contra la violencia basada en género ejecutado por Naciones Unidas y el Gobierno de Uruguay entre 2012 y 2015. A este sentido hay que tener en cuenta que la interseccionalidad es una directriz de las Convenciones Internacionales ratificadas por Uruguay sobre esta materia. El artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) establece que “los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.” También en la asistencia técnica para el diseño del Plan (consultoría previa) se señala como uno de los consensos alcanzados a través de su metodología participativa que el Plan avance en la incorporación de la interseccionalidad.

En el plan la interseccionalidad está presente en el marco conceptual, considerado como un elemento que complejiza la problemática de la violencia de género, que ha de ser abordada teniendo en consideración la convergencia de diferentes desigualdades y vulnerabilidades, y como un elemento de la integralidad de las políticas, principio operativo que se vincula a la transversalidad de las políticas y a esa intersección de desigualdades⁸⁶. Las variables que se tienen en cuenta en el diagnóstico son: edad, raza o etnia, discapacidad, condiciones materiales, diversidad de identidades de género y territorialidad. En el documento del Plan se lleva a cabo un breve diagnóstico general sobre esta interrelación a nivel global, pero no hay información o datos concretos sobre esa interseccionalidad en el caso de las mujeres uruguayas, (a pesar de que hay datos estadísticos disponibles sobre algunas de estas variables) lo cual permitiría afinar en mayor medida las acciones previstas en el plan.

Los datos de la encuesta de prevalencia indican que las mujeres de origen afro muestran mayor vulnerabilidad respecto a la violencia de género: un 78,5% de ellas (mayores de 15 años) ha sufrido alguna situación de violencia de género (en cualquiera de los ámbitos en los que ésta se manifiesta) a lo largo de su vida, frente al 67,2% de prevalencia en el resto de mujeres. La encuesta no incluye datos sobre discapacidad ni sobre la variable ruralidad, ni contempla tampoco la diversidad de identidades de género. En cuanto a nivel educativo, el grupo donde se declara una mayor prevalencia de violencia de género entre las mujeres mayores de 24 años en cualquier momento de su vida es entre las que tienen un nivel de estudios terciario (73,2% frente al 68,3% general)⁸⁷. Esta diferencia es especialmente marcada

⁸⁶ Plan de Acción, pp. 50

⁸⁷ Sin embargo, los datos recogidos por los Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género (2012) muestran que el grupo mayoritario entre las consultantes es el de mujeres con estudios secundarios (53,6%) frente al 14,9% de mujeres con estudios universitarios o terciarios. Esto puede indicar una mayor identificación de diferentes situaciones de violencia de género por parte de aquellas mujeres con mayores niveles educativos y/o que las situaciones de VBG graves

cuando nos referimos a violencia en lugares públicos. La violencia a lo largo de la vida en mujeres de 15 años y en cualquier ámbito, según los datos de la Encuesta Nacional, también aumenta según aumenta el nivel socioeconómico del hogar (71% de mujeres de nivel socioeconómico alto han vivido alguna situación de VBG frente al 67,7% entre aquellas de nivel socioeconómico bajo).

Identificación de responsabilidades del problema y la solución

Por una parte, como causas del problema se señalan factores estructurales: el patriarcado, el sistema cultural imperante que promueve una masculinidad hegemónica machista y las desigualdades de poder entre mujeres y hombres.

En la identificación más concreta de los responsables se encuentran confusiones y ambigüedades:

Se menciona “La Violencia Doméstica no se trata de un problema de las mujeres, sino de un problema para las mujeres generado mayoritariamente por los varones. Es por esto que realizar abordajes e intervenciones especializadas con varones que ejercen violencia contra mujeres que son o que fueron sus parejas, contribuye a la erradicación de la Violencia Doméstica”⁸⁸. La inclusión del adverbio “mayoritariamente” denota cierta ambigüedad en distinguir claramente entre las víctimas de la violencia de género (mujeres y sus hijos/as) y agresores y, por lo tanto, responsables de la violencia de género (hombres). Quizás esta confusión se relacione con la persistencia de la utilización del término “violencia doméstica”, en lugar de “violencia de género en el ámbito de la pareja o la expareja”, ya que en aquellos momentos en que fue redactado el Plan de Acción la Ley 17514 era la norma base y consignaba el término “violencia doméstica”.

En la distinción entre quienes sufren la violencia y quienes la ejercen, se apunta que la ejercen cónyuges, excónyuges y familiares. En este caso, se deja fuera a quienes ejercen otros tipos de violencia de género que no se dan en el ámbito de la pareja y expareja ni en el ámbito familiar y que no tienen ni han tenido, ningún tipo de relación afectiva con la víctima. Esto no es coherente con la afirmación posterior que señala los ámbitos en los que se produce: doméstico, comunitario, trabajo, político, el Estado.

En cuanto a la atribución de responsabilidades en la solución al problema, y como antecedente, hay que señalar que desde 2002 se decide que la “violencia doméstica” debe ser un asunto de Estado abordado con políticas públicas específicas. Así, el artículo 22 de la Ley 17.514 contra la violencia doméstica señala que: “El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica y fomentar el apoyo integral a la víctima.”

que propician acudir a los sistemas de atención sean más frecuentes en mujeres con estudios secundarios o incluso un mayor tabú o sentimientos de vergüenza para acudir a estos recursos por parte de las que tienen más nivel de estudios. Se requiere de mayor investigación al respecto para clarificar este punto.

⁸⁸ Plan de Acción, pp. 30

En el Plan (apartado “marco conceptual y normativo”) se reconoce la responsabilidad del Estado en la prevención, investigación, sanción de la violencia de género y en el tratamiento, protección y reparación de las víctimas. La violencia de género ya no es un asunto que dependa de la cooperación internacional, sino que pasa a ser responsabilidad del Estado.

Ya que se pone el énfasis en el abordaje de interinstitucional y transversal, todas las instituciones que forman parte del Consejo Nacional Consultivo están implicados y son responsables de la respuesta a la problemática social de la violencia basada en género. Las herramientas metodológicas institucionales permiten fijar una mirada interinstitucional sobre la violencia de género en la ejecución de las políticas públicas, de forma que se transforma la “cultura de la derivación” en una cultura de responsabilidad compartida en el abordaje del problema y de transversalización de la respuesta.

Por otra parte, y según la percepción de varios agentes interesados consultados en esta evaluación, el Plan ha servido además para que se tome conciencia socialmente del papel del Estado como responsable, así como de la implicación de otras instancias sociales en la lucha contra la violencia de género y en la propia exigencia de rendición de cuentas al Estado: sociedad civil, academia, medios de comunicación etc.

Identificación de grupo problemático / grupo normativo y atribución de roles.

El principal objetivo de las acciones de la Línea de Acción 1 del Plan (Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG) son las propias mujeres víctimas de violencia de género, y en este sentido, pueden considerarse el “grupo problemático”. Aquí el énfasis se pone, por lo tanto, en la actuación sobre las consecuencias de la violencia de género. No se identifica un grupo normativo claro, ya que no existe un grupo de referencia cuyas características sean a las que el grupo problemático deba “aspirar”. Se prevén actuaciones de resocialización sobre varones agresores (1.c) dentro de la Línea de Acción 1). En este sentido, los varones agresores son también grupo problemático sobre el que actuar, sin embargo, las actuaciones sobre varones son un porcentaje muy minoritario dentro de las previstas. El eje 1. a) dentro de la Línea de acción 1, “promoción de derechos”, dividido a su vez en “campañas masivas” y “acciones de sensibilización”, está dirigido a la sociedad en su conjunto, ya que tiene como objetivo un cambio cultural. En este caso, se actuaría por lo tanto sobre las causas y las raíces de la violencia de género. No se plantean, sin embargo, actuaciones en este sentido dirigidas a los hombres como colectivo, ya que la sensibilización y campañas se dirigen al público en general o a públicos específicos como el educativo o el funcionariado. Es decir, el trabajo con hombres está dirigido exclusivamente a agresores. A las mujeres se les atribuye un rol fundamentalmente pasivo: son las víctimas de la violencia de género.

La sociedad en su conjunto aparece como instancia a la que sensibilizar para promover el cambio cultural, y los hombres, como ya se ha mencionado, son población objetivo en tanto que agresores, pero no como colectivo en su conjunto.

8.3. Análisis Justificación de la intervención. Marcos interpretativos

Coherencia y complementariedad de los marcos interpretativos. Lugar que ocupa la dimensión de género en ellos.

Los marcos interpretativos que maneja la política pueden considerarse coherentes ya que remiten en última instancia al patriarcado y la desigualdad de poder entre hombres y mujeres como causas de la violencia de género. Como se ha señalado en la sección descriptiva, los marcos interpretativos de las políticas de Violencia de Género en Uruguay se han transformado y han ampliado su enfoque hacia un concepto más integral de la violencia de género, cuyo punto culminante se encuentra en la Ley la Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género, publicada en 2018. Esta evolución en el marco interpretativo es en parte consecuencia del trabajo de cooperación interinstitucional previo a la elaboración del presente Plan de acción en el que se sentaron bases conceptuales de las políticas contra la violencia de género en Uruguay.

En el documento del Plan evaluado se señala la violencia de género o basada en el género como un problema de salud y seguridad, una vulneración de los derechos humanos, una manifestación de relaciones asimétricas de poder y como una cuestión pública. Se utiliza además el concepto de femicidio para hacer referencia a los asesinatos de mujeres por el hecho de serlo. Todas ellas pueden considerarse dimensiones complementarias de un marco que considera como elemento central la desigualdad de género como raíz del problema.

A pesar la evolución señalada respecto a los marcos interpretativos de las políticas de violencia de género en Uruguay, el hecho de que el Plan evaluado se haya elaborado y desarrollado en parte bajo la Ley de Violencia Doméstica condiciona las actuaciones incluidas en el diseño, de forma que el sistema interinstitucional de respuesta (línea de acción 1) está en gran medida orientado a la atención a formas de violencia en la pareja y expareja.

Por otra parte, se identifican algunos elementos en la terminología utilizada que pueden inducir a confusión:

- La persistencia de la utilización del término "violencia doméstica. En general el Plan se refiere a la violencia doméstica como una de las manifestaciones de la violencia de género, si bien hay veces que pareciera que estuviese señalando dos fenómenos separados⁸⁹. Para poner el acento sobre el origen de estas formas de violencia sobre las mujeres en las desigualdades de género y el patriarcado (siendo así coherentes con el propio marco interpretativo) en lugar de utilizar un término como Violencia Doméstica, que señala exclusivamente el lugar donde se producen estas formas de violencia, pero no sus raíces, sería más conveniente hablar de violencia de género en el ámbito de la pareja o la expareja.

⁸⁹ Por ejemplo, expresiones como "no aporta información acerca de la ruta crítica que siguen las mujeres, niñas, niños y adolescentes en las diferentes manifestaciones de la violencia de género, ni en la violencia doméstica" (Plan de acción, pp. 36) introducen confusión ya que parecen aludir a dos fenómenos separados o independientes.

- Además, el término violencia conyugal, que también aparece en el documento, es impreciso (podría conducir a pensar que la violencia se ejerce en la misma medida de esposos a esposas que viceversa). Además, deja fuera realidades que sí cubre el término violencia de género en el ámbito de la pareja o la expareja: por ejemplo, los casos en los que hay una relación sentimental o cohabitación sin matrimonio, los casos en los que se ha producido una separación o los casos en los que existe una relación afectiva no consolidada o estable.

8.4. Análisis de Coherencia entre el diagnóstico, los factores identificados como origen de la VG, y las acciones diseñadas en el Plan de Acción.

Grado en que la intervención tiene en consideración y actúa sobre los diferentes tipos y ámbitos de la violencia de género

Se detectan algunas inconsistencias entre el diagnóstico y las acciones diseñadas en el Plan de Acción. Una de ellas tiene que ver con los diferentes tipos y ámbitos en los que se localiza la violencia de género. A pesar de que se reconoce la variedad de ámbitos en los que se producen diferentes manifestaciones de violencia de género, este reconocimiento no se traduce en un desarrollo amplio de medidas concretas que den respuesta a todas estas manifestaciones. Ello tiene que ver con el hecho de que este es un Plan transitorio desde una Ley de Violencia Doméstica hacia una Ley Integral de Violencia de Género. Esto se puede observar en diferentes aspectos de la Línea de acción I. Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG:

- La Red de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG, punto 1.b dentro de esta Línea I, está diseñada fundamentalmente para dar respuesta a situaciones de violencia en la pareja o expareja (se utiliza prevalentemente el término violencia doméstica) e incluye algunas medidas de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial. No cubren la atención a otras situaciones de violencia de género (diferentes formas de violencia sexual y psicológica fuera de la pareja, en el ámbito laboral, educativo o callejero o violencia contra las trabajadoras sexuales).
- En cuanto a los servicios de atención en salud, se recogen servicios y medidas de atención por parte del sistema de salud a situaciones y consecuencias de violencia (fundamentalmente, en la pareja y expareja) pero no se contemplan protocolos o medidas de prevención de violencia institucional en el sistema de salud (violencia obstétrica).
- Los servicios de resocialización de varones (línea 1c) también están enfocados al trabajo con hombres que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas, pero no se contemplan medidas de trabajo específico con masculinidades en un sentido más amplio y no enfocada en agresores sino dirigidas a todos los hombres (masculinidades bajo el patriarcado, cultura de la violación, consentimiento, acoso sexual etc.).

- El sistema de acceso a la justicia y protección (línea 1.d) también está dirigido exclusivamente a las víctimas de violencia doméstica. Se incluyen algunas medidas que recogen manifestaciones de violencia de género más allá de violencia en la pareja o expareja en el punto 1.a (promoción de derechos) y en el punto 1.e (aspectos normativos y legales). En el primero de ellos, a través de algunas campañas y medidas de sensibilización (si bien prevalece la violencia de género en la pareja o expareja). En el segundo, se plantea la elaboración de la Ley Integral de violencia basada en el género (ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género) lo cual ha supuesto una oportunidad para crear un marco normativo que aborde la violencia de género de forma integral en todas sus manifestaciones. Se propone además crear una normativa sobre acoso sexual callejero en la capital y se incluyen también algunas medidas encaminadas a abordar la violencia de género en el ámbito laboral y educativo como: “Elaborar y/o difundir instrumentos para la detección, derivación y respuesta de acoso sexual (y moral) laboral, y en el ámbito educativo al interior de los organismos” o “Elaborar un procedimiento (pautas imprescindibles, marco conceptual y normativo que incorpore el enfoque interseccional), para el abordaje de acoso sexual laboral para la Administración Central”.

Otra de las cuestiones detectadas sobre la relación entre el diagnóstico y las acciones diseñadas se localiza en el insuficiente desarrollo de la mirada generacional. En la sección descriptiva (epígrafe “aplicación de la perspectiva de ciclo de vida”) se han apuntado algunos elementos de la perspectiva generacional en el diagnóstico y en algunas acciones concretas. Desde un punto de vista más evaluativo, en el ámbito de la atención a infancia y adolescencia afectada por violencia de género, se pueden identificar diferentes situaciones en las que se hace necesario avanzar en la atención:

- Insuficiente detección de embarazos de niñas y adolescentes (frecuentemente víctimas de relaciones abusivas) por parte de las instituciones de la salud y educativas.
- Las adolescentes de 14 a 17 años con relaciones de pareja violentas no están contempladas debidamente dentro del sistema de respuesta, pensado para personas mayores de 18 años.
- Deficiente respuesta a la explotación sexual comercial de niños niñas
- Insuficiente captación de niñas/os de 5 a 12 años que sufren abuso sexual, violencia o viven en entornos violentos

En suma, no hay una atención integral a menores de 18 años, si bien esto no significa que haya una ausencia total de mirada generacional en las actuaciones del Plan de acción. El sistema de respuesta tiene mecanismos de coordinación con INAU (derivaciones mutuas, evaluación de necesidades y apoyos necesarios, si bien no existe una mesa de trabajo permanente) y existen campañas puntuales dirigidas a la juventud además de acciones de formación y sensibilización en entornos educativos tanto para estudiantes como para docentes, si bien no se cuenta con una estrategia a nivel nacional dirigida a la escuela para abordar la igualdad de género y sensibilizar contra la violencia de género. Por otra parte, como se señaló también en el epígrafe “aplicación de la perspectiva de ciclo de vida”, y en cuanto a las mujeres mayores, más allá de un conjunto de acciones puntuales, no hay una serie sistemática de actuaciones

dirigidas a su atención basada en un diagnóstico de las diferentes formas de violencia de género que les pueden afectar en mayor medida.

Encontramos también elementos incoherentes entre el diagnóstico y las acciones previstas por el Plan en el ámbito de la interseccionalidad. Como se ha señalado en la sección descriptiva, el principio de interseccionalidad, coherentemente con los tratados internacionales ratificados por Uruguay en esta materia, forma parte del marco conceptual del Plan de acción.

Sin embargo, la interseccionalidad aparece en mayor medida en el planteamiento conceptual del Plan de Acción que en la matriz de acciones y en los indicadores. Es decir, la concreción en medidas específicas del principio de la interseccionalidad no es completa, como desarrollamos a continuación.

La diversidad funcional (se mantiene el término discapacidad) no tiene una gran presencia en el plan. PRONADIS (Programa Nacional de Discapacidad) no participa en el Consejo Nacional Consultivo, si bien sí se articula con InMujeres. En cualquier caso, esta participación se convierte en objetivo del Plan y no en punto de partida, como muestra la actuación 5 dentro de la línea de acción IV: “Participación sistemática en el Consejo Nacional Consultivo por parte de PRONADIS que permita incorporar la perspectiva de discapacidad.” En la línea estratégica 1, es decir, en el Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral, solamente encontramos una actuación que tenga en cuenta la diversidad funcional, y lo hace no de forma específica, sino conjuntamente a otra serie de variables: “Elaboración de modelo de intervención para los Servicios de Atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género, con perspectivas de derechos humanos, género, generacional, étnico racial, diversidad sexual, discapacidad, territorial..”

Éstas son las dos únicas actuaciones previstas en el Plan que tienen en cuenta la discapacidad, a pesar de que esta variable se contempla en el marco conceptual e interpretativo del Plan y en sus principios orientadores. A este respecto, debemos anotar como elemento positivo que el sistema de atención cuenta con recursos residenciales adaptados a discapacidades de tipo motriz.

La diversidad de orientaciones sexuales tampoco está incluida en el plan en acciones concretas. Se señala la necesidad de incluir mujeres trans dentro del grupo objetivo, sin embargo, no hay acciones específicas dirigidas a este colectivo. Con el resto de mujeres del colectivo LGTBI sucede lo mismo, si bien está incluido en el marco conceptual del plan, no se contemplan medidas específicas dirigidas a ellas.

En cuanto a las mujeres rurales, el Plan reconoce la territorialidad como variable relevante debido a que el hecho de residir en localidades rurales aisladas profundiza las desigualdades, y las mujeres en estos entornos “suelen vivir situaciones donde se potencian las manifestaciones de la violencia basada en género y se disminuyen las oportunidades para la restitución de sus derechos”⁹⁰. Debido a que la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia no recoge datos en localidades con menos de 5.000 habitantes, no se puede hacer un diagnóstico empírico al respecto. La línea 1 del Plan contempla una actuación específica en este ámbito, la número 18:

⁹⁰ Plan de Acción, pp. 21

“Instancias de sensibilización en violencia doméstica y de género, a mujeres rurales de todo el país”⁹¹. Sin embargo, más allá de acciones puntuales en ámbitos rurales, es necesario destacar la importancia de la territorialización de las actuaciones del plan como elemento para abordar las discriminaciones específicas de las mujeres en estos entornos. En este sentido es relevante el trabajo de las Comisiones Departamentales –espacios encargados de la territorialización del Plan- y la elaboración de Planes departamentales. A este respecto, no se cuenta con información suficiente para llevar a cabo un análisis de cobertura de los servicios previstos en el Plan por ámbito territorial, si bien en el trabajo llevado a cabo en esta evaluación se detectan importantes debilidades de las Comisiones Departamentales y dificultades para acceder a lugares alejados en el interior del país.

Con respecto a las mujeres afrodescendientes, como ya se ha comentado, los datos permiten concluir que se trata de un colectivo donde se encuentra una mayor prevalencia de violencia basada en género. Sin embargo, en el Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia basada en género, línea 1 del plan, solo se contempla una medida que tiene en cuenta esa doble vulnerabilidad, la acción 7: “Incorporar en la campaña de sensibilización sobre «Iguales en el trabajo, iguales en la vida» un módulo sobre acoso sexual laboral, con especial atención a la situación de las mujeres afrodescendientes. Elaborar materiales en acoso sexual laboral.”⁹²

No se contemplan en el plan vulnerabilidades o violencias específicas hacia mujeres embarazadas o hacia mujeres en situación de calle o sin hogar. También existen debilidades en la atención a mujeres con problemas de salud mental.

Por otra parte, la pregunta sobre la coherencia entre los factores que se identifican como origen de la violencia basada en género y las acciones incluidas en el Plan se relaciona con la pregunta sobre si el Plan incide en mayor medida en las causas o en las consecuencias de la violencia de género. Como causa del problema, en el diagnóstico del Plan se apunta en repetidas ocasiones a su dimensión estructural, al patriarcado y a un modelo social y cultural que favorece la desigualdad de poder entre hombres y mujeres. En este sentido, todas las acciones incluidas en el diseño del Plan que vayan en la línea de promover el cambio cultural son acciones coherentes con el planteamiento sobre las causas de la violencia de género.

Las acciones basadas en la respuesta y la atención a las situaciones de violencia de género (que obviamente, son absolutamente necesarias) son acciones que se dirigen en mayor medida a trabajar sobre las consecuencias de la violencia de género, y no tanto sobre sus causas.

En cuanto al primero de estos puntos, es necesario señalar la línea de acción 1a) promoción de derechos, dividida a su vez en los subapartados 1.a.1 “campañas masivas” y 1.a.2, “acciones de sensibilización”. Las actuaciones previstas en esta línea tienen que ver con la difusión de contenidos de información y sensibilización con el objetivo de ampliar la conciencia social y conocimiento sobre la violencia de género, por lo tanto, están alineadas con el objetivo de cambio cultural que implica reconocer la dimensión estructural de la violencia de género.

⁹¹ Plan de Acción, pp. 70

⁹² Plan de Acción, pp. 68

Ahora bien, un cambio cultural de mayor calado necesita de programas sistemáticos con contenidos en igualdad de género en los programas educativos a nivel nacional.

El cambio cultural implica también cambios en las instituciones, por lo tanto, en este sentido hay que destacar la importancia de las actuaciones incluidas en la línea de acción II “Formación, capacitación y sensibilización a operadores”. Efectivamente, el cambio estructural hacia una sociedad libre de violencia de género implica a su vez la inclusión de la perspectiva de género de manera transversal en las instituciones, de forma que éstas den la respuesta adecuada al problema desde una perspectiva integral y combatan la violencia que se produce en las propias instituciones. En este sentido, es necesaria esta capacitación a operadores que se contempla en esta línea de acción, así como el refuerzo de las actuaciones para evitar la revictimización.

Un hito importante para el cambio estructural es sin duda, la reforma legislativa. En este sentido, la inclusión en el Plan de acción de una línea de propuestas legislativas, entre ellas, la acción 71, “Propuesta consensuada para presentación de Ley Integral de violencia basada en género” y la acción 72, “Propuesta para incorporación legislativa del delito de femicidio como figura legal” es coherente con el diagnóstico del problema y el señalamiento de su dimensión estructural. En este sentido, la aprobación de la “Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género” constituye un hito de gran relevancia, especialmente debido al carácter integral de la misma. Se trata de una norma avanzada desde el punto de vista de la perspectiva de género que, en su artículo 6, reconoce hasta 19 manifestaciones de violencia basada en género, no excluyentes entre sí.

Otra serie de acciones que implican un nexo coherente entre el diagnóstico del problema y las actuaciones concretas son las que se enmarcan en la (re)socialización de varones y trabajo con masculinidades. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el Plan dirige este tipo de acciones casi exclusivamente a hombres agresores. Sin embargo, el hecho de señalar como causa el patriarcado en el diagnóstico del problema implica la necesidad de trabajar con las masculinidades a nivel más general, teniendo presentes también formas más sutiles de machismo y dominación masculina. En este sentido, no son muy numerosas las acciones de concienciación y sensibilización específicamente dirigidas a hombres.

Todo lo anterior pone de manifiesto que, sin bien con ciertos límites, el plan aborda desde varias de sus líneas de acción, elementos que forman parte de las causas de la violencia de género y que apuntan a su dimensión más estructural. Por otro lado, gran parte de la “Línea de acción I. Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a VBG” está basada en el desarrollo de la red de servicios de atención a víctimas de violencia de género y por lo tanto va en mayor medida en la dirección de incidir sobre las consecuencias del problema. Se trata de un pilar fundamental del sistema y da respuesta a la demanda social existente de atención a la VBG. En cualquier caso, ambos elementos no son excluyentes y una política integral de violencia de género debe fortalecer el sistema de atención a las víctimas al mismo tiempo que trabaja sobre los factores que constituyen causas del problema. En este sentido, es destacable, como ya se ha mencionado, todo el trabajo de capacitación y sensibilización a operadores que se recoge en la línea de acción II del presente Plan.

8.5. Análisis de Resultados y procesos. Adecuación a las necesidades específicas, impacto y empoderamiento

Grado en que el Plan contempla la necesidad de llevar a cabo atenciones específicas a mujeres y actuaciones específicas dirigidas a hombres. Impacto de género de los roles atribuidos a mujeres y hombres. Intervención sobre el empoderamiento de las mujeres y rol activo (protagonista) del movimiento feminista.

Por lo que respecta a las intervenciones dirigidas a hombres, en el plano conceptual, se identifican la masculinidad hegemónica y las nuevas masculinidades y se reconoce la necesidad de trabajar con los varones “en todo el proceso del plan”. Además, se explicita que “La Violencia Doméstica no se trata de un problema de las mujeres, sino de un problema para las mujeres generado mayoritariamente por los varones. Es por esto que realizar abordajes e intervenciones especializadas con varones que ejercen violencia contra mujeres que son o que fueron sus parejas, contribuye a la erradicación de la Violencia Doméstica”⁹³. También se contemplan medidas específicas a este respecto. La Línea de acción 1, punto c, Resocialización de varones agresores, prevé:

1. Desarrollo de modelos de intervención para la resocialización de varones agresores
2. Servicios de resocialización de varones

Todas las acciones específicas que se contemplan sobre este tema (medidas de la 55 a la 60) están enfocadas a la resocialización de varones agresores. La intervención sobre las masculinidades en general, está, sin embargo, menos desarrollada. En el ámbito preventivo, se contempla "Generar instancias de sensibilización a educandos y familia de educandos sobre violencia en el noviazgo y nuevas masculinidades, que promuevan la «crianza positiva y no violenta»" (1.a.2. acción 12). Y en la línea de acción 3, "Inclusión de la temática de violencia basada en género y nuevas masculinidades en los currícula de los Centros de Capacitación y Producción (CECAP)".

En cuanto a las medidas contempladas para el trabajo con mujeres, estas medidas se encuentran desarrolladas fundamentalmente en los puntos b) y d) de la línea de acción 1, “sistema interinstitucional de respuesta integral. El resto de las líneas de acción van en mayor medida encaminadas a las propias instituciones encargadas del desarrollo del Plan y a sus operadores (II. Formación, capacitación y sensibilización a operadores y IV. Fortalecimiento intra e interinstitucional del Consejo Nacional Consultivo) y al sistema de recogida de información y de evaluación del propio Plan (III. Sistema de información y V. Monitoreo y evaluación del Plan).

Las medidas dirigidas a mujeres son fundamentalmente, asistenciales. Por una parte, la Red de servicios de asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género cuenta con servicios de atención 24 horas y alternativas habitacionales, servicios de detección y orientación, servicios de atención psicosocial y de atención en salud, servicios de orientación laboral en los procesos de salida de VBG, todos ellos dirigidos a víctimas de

⁹³ Plan de acción, pp. 30.

violencia de género. En cuanto a la línea 1. d., “acceso a la justicia y protección”, la medida de este punto basada en atención a mujeres consiste en “Brindar atención jurídica gratuita y patrocinio a mujeres en situación de violencia doméstica en Montevideo”. Por lo tanto, en cuanto al trabajo con mujeres, el énfasis de la intervención se pone en las consecuencias del problema en mayor medida que en las causas.

Las medidas que acabamos de señalar y que el Plan contempla para el trabajo con hombres y con mujeres enlazan con los roles que desde la política pública se atribuyen a ambos colectivos, y que han sido señalados en la sección descriptiva. Hemos mencionado que el empoderamiento femenino y la autonomía de las mujeres son líneas de trabajo que presentan oportunidades de mejora, si bien es importante señalar como medida muy positiva en esta dirección el Convenio entre Inmujeres e INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) para la “Capacitación para el empleo a mujeres que están en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género y/o sufren en su vida cotidiana discriminaciones múltiples”, Convenio que pretende contribuir a fortalecer el Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a la Violencia Basada en Género y que apunta a promover la autonomía de las mujeres. El feminismo institucional (representado por la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual) sí está presente con un papel relevante en el mismo: forma parte del Consejo Nacional Consultivo y su papel es fundamentalmente el control y seguimiento para garantizar el cumplimiento del Plan de acción, además de proveer parte de los servicios y dispositivos que se contemplan entre las actuaciones.

Todas las acciones dirigidas a la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia de género y a sus hijas e hijos son un pilar básico de cualquier Plan contra la violencia de género, y es necesario que se perfeccionen y fortalezcan. Desde este punto de vista, el desarrollo de la Red de servicios de atención a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG tiene un impacto de género positivo en la medida en que supone incidir en la protección de las víctimas y en el punto de partida para la recuperación de las consecuencias de la violencia de género. Por otra parte, el trabajo de resocialización con varones agresores es también de gran relevancia en cuanto a impacto de género, en la medida en que estos sujetos continuarán formando parte de diferentes tipos de relaciones y vínculos. El trabajo sobre el empoderamiento femenino presenta avances, y es una dimensión sobre la que se detectan oportunidades de mejora, de igual modo que en el ámbito del trabajo sobre las masculinidades en general. La profundización en ambas líneas permitiría avanzar en la transformación de las relaciones patriarcales que están en la base de la violencia de género, ampliando el impacto de género positivo en futuras actuaciones.

9. Conclusiones y recomendaciones.

La violencia de género, como el Plan de Acción evaluado reconoce, es la manifestación más extrema de la estructura de dominación masculina sobre la que se sostienen socialmente las desigualdades de género, con múltiples manifestaciones que hunden sus raíces en las asimetrías de poder entre mujeres y hombres. La violencia de género es causa y consecuencia de la discriminación social de las mujeres. Por lo tanto, para erradicarla, no basta con las (muy necesarias) medidas que tienen por objetivo actuar sobre sus consecuencias, sino que es necesario trabajar en prevención, apostando decididamente por construir sociedades igualitarias y de esta forma incidiendo sobre el “caldo de cultivo” que la sostiene.

Para ello, es necesario que se incorpore la perspectiva de género a todas las áreas de actuación gubernamentales, así como mantener el desarrollo de actuaciones específicas y especializadas orientadas a combatir la VBG. Del mismo modo, los planes contra la violencia de género no han de perder de vista la perspectiva estructural del problema, promoviendo tanto acciones dirigidas a los aspectos más concretos del mismo como otras que trabajen sobre la línea preventiva de promoción de la igualdad.

Siguiendo este hilo argumental, tras el proceso evaluativo, señalamos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

9.1. Compromiso político, articulación interinstitucional y lógica de planificación estratégica

En el contexto uruguayo, el fortalecimiento del CNC y, por ende, del proceso de elaboración e implementación del Plan, ha supuesto significativos avances en la institucionalización de equipos y espacios de trabajo específicos sobre la temática de VBG en todos los organismos participantes. A pesar de ello, se observa una cierta asimetría interinstitucional en la dotación de recursos (humanos y materiales) y, por ello, en la posibilidad de una mayor implicación a la hora de materializar el Plan, llegando a generar un desequilibrio en la participación.

En este sentido, se recomienda (en términos generales) dar continuidad y consolidar la estructura interinstitucional existente, promoviendo la necesidad de aumentar el compromiso para la toma de decisiones sobre política pública de VBG, así como reforzando las unidades/equipos específicos de género creados.

Ahora bien, para poder llevar a cabo esta recomendación genérica, consideramos necesario introducir algunos reequilibrios en el diseño de la política pública uruguaya en VBG. Sugerimos humildemente las siguientes cuestiones:

- A. Proponemos, como ya hemos referenciado durante al análisis evaluativo del proceso de diseño del Plan, **invertir la lógica estratégica seguida**. En vez de articular (de facto) un Plan de Acción a partir de la agregación de actuaciones comprometidas por los diferentes organismos (cuestión que ha sido muy relevante y necesaria como proceso previo de fortalecimiento de política), articuladas después mediante líneas de acción que intentaban proveer de sentido y orden conceptual a las mismas; creemos más coherente, eficiente y estructural, dotar al conjunto de la política pública en VBG de

un modelo causal más claro, sustentando en los siguientes instrumentos políticos y operativos:

- a. Generación de un **Pacto de Estado⁹⁴ de lucha contra la Violencia Basada en Género**, que incluya dotación presupuestaria, relevante y permanente, para los siguientes ejercicios de planificación económica gubernamental, a fin de anticipar el desarrollo de estrategias, planes, programas y proyectos específicos posteriores. Este Pacto de Estado se recomienda sea el eje rector máximo de toda la política y el mandato de gobernanza de mayor nivel en torno al cual se alineen todas las instituciones implicadas, así como sus actuaciones, y se recomienda que para su gestación se impliquen, además del Consejo Nacional Consultivo, los propios partidos políticos, el Gobierno y las instituciones, el Consejo Nacional de Género y el Congreso de Intendentes⁹⁵. Se busca dotar al Pacto de Estado de la mayor consensualidad posible, y de un grado intenso de capilaridad en términos de despliegue estratégico. Este Pacto de Estado tomará como marco de referencia, entre otros, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará a nivel internacional y la Ley 19.580 a nivel nacional).

- b. Tomando como sustento este Pacto de Estado, se recomienda la realización de una **Línea de Base Nacional sobre VBG** y el diseño participativo de una **Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia Basada en Género a cinco años⁹⁶**, que debe tener por objetivo la traducción en términos de política pública interinstitucional el mandato del Pacto de Estado. Cuando hablamos de diseño participativo, queremos insistir y proponer la concurrencia del mayor número posible de agentes públicos y sociales, desde una voluntad de diversificación, descentralización y reconocimiento de la interseccionalidad del problema. Con el fin de hacer operativo el proceso de diseño de la Estrategia recomendamos que sea el CNC el ámbito interinstitucional encargado de liderar ese proceso, y dentro de él, a Inmujeres como interlocutor clave para dinamizar y llevar a buen puerto dicho mandato. Recomendamos que esta Estrategia se diseñe siguiendo una Teoría del Cambio explícita, donde se combine tanto una lógica causal como otra dialógica, a fin de facilitar después su operacionalización. Del mismo modo, consideramos que tras la realización de la II Encuesta de Prevalencia de VBG y

⁹⁴ Práctica política consistente en pactos políticos entre partidos de tendencias opuestas para enmarcar la acción del Estado a largo plazo en asuntos de trascendencia sin consideración de qué partido ocupa el Gobierno en cada momento.

⁹⁵ Recordemos, además, que el Congreso de Intendentes forma parte del CNC.

⁹⁶ Tanto para la Línea de base como para el diseño de la Estrategia, sugerimos sean tomados como principales insumos teóricos la presente evaluación del Plan de Acción 2016-2019, la II Encuesta Nacional de Prevalencia de VBG (2019), así como el nuevo marco legal sobre VBG desarrollado a partir de 2018.

el propio desarrollo del Plan de Acción evaluado, existen excelentes condiciones y capacidades instaladas en el sistema interinstitucional de actores para llevar a cabo una Línea de Base a escala nacional.

c. A partir del diseño de una Estrategia Nacional fundamentada en una Línea de Base interterritorial, recomendamos la generación de insumos y herramientas de planeamiento y conceptualización descentralizadas de políticas de lucha contra la VBG. Sugerimos las siguientes:

i. *Intensificación de la explotación de datos cuantitativos y cualitativos en materia de VBG con un enfoque departamental y/o local, que permita mejorar el diagnóstico territorial, cualificarlo, identificar elementos diferenciales, y dote de mayor coherencia al diseño de actuaciones en los ámbitos departamentales y/o locales. Esta explotación de datos podría llevarse a cabo mediante un trabajo coordinado entre el Observatorio de Violencia de Género hacia las mujeres, creado por la Ley 19.580, las diferentes Intendencias, Inmujeres, o, incluso, apoyándose en las Comisiones Departamentales ya existentes.*

ii. *Generación de estrategias departamentales de lucha contra la VBG. No nos estamos refiriendo a planes de acción (como los existentes), sino a la producción conceptual y a la prognosis (en coherencia con la Estrategia Nacional) de desafíos y retos en materia de VBG atendiendo a la naturaleza de cada territorio, a la fijación de horizontes y lineamientos de política pública descentralizada (en un diálogo de gobernanza público-social) basados en una teoría del cambio diáfana, que permitan establecer objetivos e impactos medibles, en aras de su evaluación posterior. Creemos que estas estrategias territoriales deberían ser lideradas (para su diseño) por las Comisiones Departamentales con el apoyo de Inmujeres. En este sentido, por concretar y rescatar una buena práctica que podría servir como referencia base, aconsejamos seguir el modelo del Plan de Acción Departamental de Montevideo: Por una vida libre de violencia de género, con mirada, generacional 2018-2019, ampliando la fundamentación conceptual y la identificación de los retos a afrontar; profundizando y ampliando los datos estadísticos usados para el levantamiento de una línea de base territorial a partir de la II Encuesta de Prevalencia; identificando con claridad la teoría de programa que vertebraría dicha estrategia territorial; identificando con precisión cuales serían las metas y los impactos buscados; y construyendo una batería de indicadores orientados no solo a la ejecución de acciones (tal y como hasta ahora se han realizado) sino, sobre todo, a la medición de dichos impactos. En definitiva, dotar a la experiencia ya*

realizada de Plan de Acción Departamental, de una mirada más estratégica.

- iii. *Creación a modo de experiencias piloto de “Pactos Locales contra la VBG”, que intenten visualizar los compromisos políticos globales a un nivel micro, dotando de mayor consistencia gubernamental a las estrategias descentralizadas. Recomendamos empezar por aquellas intendencias con mayor centralidad dentro de la arquitectura institucional uruguaya (como, por ejemplo, Montevideo), de tal suerte que se pueda replicar después a otros territorios y generen un cierto efecto de “arrastre” y alineamiento gubernamental.*
- d. Una vez se disponga de una Estrategia Nacional de Lucha contra la VBG que dirija la senda a seguir en el conjunto del país, recomendamos la realización por parte del CNC de un **Plan de Acción Interinstitucional a 5 años**, donde se defina la agenda específica y operacional (en una doble lógica, abajo-arriba, arriba-abajo). En este caso, sí debe tratarse de una herramienta orientada, única y exclusivamente, al despliegue concreto de actuaciones, de ahí que deba tener un fuerte componente de gestión y rendición de cuentas, con un potente sistema de monitoreo en lo tocante a consecución de resultados, ejecución de acciones, medición de la eficacia y la eficiencia, así como de la cobertura. Sugerimos que sea Inmujeres, mandatada por el CNC, en articulación con el Observatorio de Violencia de Género hacia las Mujeres quien (en coherencia con lo ya experimentado en el Plan objeto de esta evaluación) lidere este sistema de monitoreo y desarrollo del Plan de Acción Interinstitucional, para lo cual se la debe dotar de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo esta labor. Recomendamos para la formulación de los indicadores del Plan, así como para la construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación continuar con el uso de las metodologías propuestas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), en especial los indicadores del ejercicio del derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.⁹⁷
- e. Del mismo modo que en el caso de la Estrategia Nacional, recomendamos que las Comisiones Departamentales, sigan llevando a cabo **Planes de Acción descentralizados** que permitan realizar un despliegue aún mayor de las acciones, sin perder la perspectiva interinstitucional en el territorio. Para el diseño e implementación de estos Planes de Acción se recomienda tomar como base las agendas y planes que están ya elaborados en cada Departamento, así como, readaptar, en caso necesario, con la estrategia conjunta y el Plan de acción a 5 años dotando de estos planes operativos

⁹⁷ Ver: <https://www.oas.org/es/mesecvi/indicadores.asp>

departamentales de la coherencia necesaria con el conjunto de la política de VG. Como ya hemos señalado antes, a nuestro juicio, el modelo a seguir sería el *Plan de Acción Departamental de Montevideo: Por una vida libre de violencia de género, con mirada, generacional 2018-2019*.

- f. Dada la centralidad que adquiriría Inmujeres en este reequilibrio del planeamiento de la política pública en materia de lucha contra la VBG, sugerimos reevaluar su estatus dentro del MIDES, analizando la posibilidad de reforzar su estatus y su mandato, y de capacidad de liderazgo (y exigencia en materia de desempeño) respecto de otras instituciones involucradas, ya fuera como Organismo Autónomo (en línea con otras experiencias gubernamentales existentes), o desplegando aquellas capacidades que se vieran necesarias para adquirir dicho estatus. Consideramos difícil reequilibrar la lógica conceptual de la política en VBG, sin reposicionar y empoderar más el rol de Inmujeres en tanto pieza medular para la operacionalización de esa misma política.

- B. Proponemos igualmente, como también hemos referenciado durante el análisis evaluativo, **reforzar la implicación de ciertas instituciones** que por su papel en la viabilización de la política pública en VBG, se vuelven estratégicas. Es el caso del Poder Judicial, cuyas decisiones tienen un impacto substantivo en la consecución de resultados. Es por ello que se propone la realización de un esfuerzo extra de interlocución entre el CNC y el Poder Judicial, a fin de diagnosticar con precisión qué elementos, cuestiones y posibles soluciones podrían llevarse a cabo para alinear de un modo aún más sólido los esfuerzos en la lucha contra la VBG.

También nos parece interesante seguir el camino iniciado durante la puesta en marcha del Plan, con la creación de unidades especializadas de género en muchos de los organismos involucrados. Estas unidades han supuesto un insumo significativo para la ejecución y coordinación articulada de acciones.

- C. Los **mecanismos de coordinación** del CNC han favorecido y afianzando el Consejo como grupo de trabajo, generando confianzas y oportunidades de consulta e intercambio interinstitucional, más allá de los temas que lo convocan. Se constituye en un espacio también de aprendizaje y de acceso a información para quienes asumen la representación. En cambio, se identifica una oportunidad de mejora en coordinación e interlocución constante con todas las CD. Si bien existen espacios formales de coordinación (p.e. encuentros, reuniones periódicas) los distintos cambios de personal involucrados, la falta de presencia de InMujeres en algunas de las CD, así como la desigual participación del resto de organismos en todas las CD, dan lugar a una desigual coordinación según sea cada departamento. Asimismo, tampoco se ha identificado mecanismos de coordinación entre las distintas CD, desaprovechando probablemente un espacio de intercambio sobre el proceso que se está viviendo en cada departamento y la puesta en común de problemáticas similares entre los distintos territorios.

Por ello nos parece interesante seguir avanzado en el trabajo iniciado con las CD, manteniendo los mecanismos de coordinación implementados dentro del CNC, pero reforzando estos procesos mediante un incremento de personal referente del CNC en todos y cada uno de las CD y habilitando espacios de encuentro permanentes de todas las CD para posibilitar sinergias y complementariedades entre los distintos territorios

- D.** Respecto a otras unidades o instituciones que se identifican de interés para fortalecer la coordinación externa, proponemos la **inclusión de otras instituciones en el CNC** en calidad de invitados y partícipes en el diseño e implementación del nuevo Plan, como por ejemplo la Universidad de la República del Uruguay, que podría aportar su expertise de investigación sobre el problema de VBG. También nos parece interesante la oportunidad de seguir fortaleciendo la relación y vinculación con otros programas propios del MIDES (p.e Inmayores) para mejorar así la atención a mujeres mayores víctimas de VBG.
- E.** Del mismo modo, reconociendo los esfuerzos que se han realizado para fortalecer el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, reflejado en los datos con un salto de casi medio punto porcentual en el nivel de cobertura de 2016 a 2018, resulta patente la necesidad de **continuar realizando esfuerzos para colocar los niveles de cobertura en ratios más elevados**. Para ello, es necesario insistir (en línea con todo lo dicho hasta ahora) en el refuerzo de los mecanismos ya existentes de compromiso político, que se materialice en una asignación relevante de recursos financieros y humanos, a la altura de la problemática, que debe ser atendida como un “problema de Estado”.

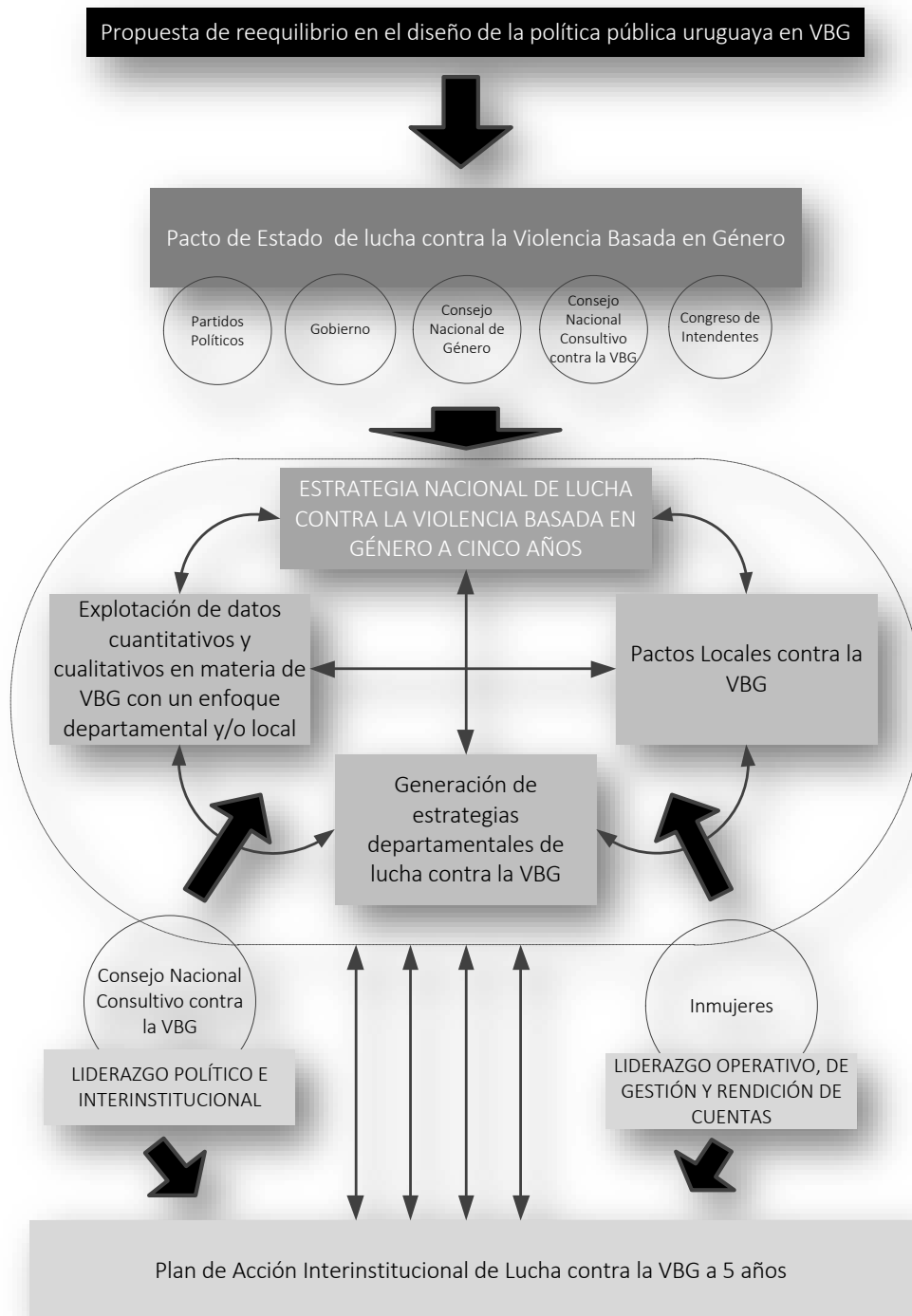
En este sentido, el **compromiso económico** debería alcanzar el horizonte temporal necesario para ver cumplidos los objetivos y resultados esperados establecidos en la nueva Estrategia Nacional contra la VBG, así como para materializar el conjunto de acciones definidas en el Plan de Acción Interinstitucional, que recomendamos sea a 5 años. Por este motivo, proponemos definir un primer escenario de compromiso presupuestario para los cinco primeros ejercicios, que podrá actualizarse para periodos posteriores dentro del propio Pacto de Estado.

Así mismo, la territorialización de la Estrategia requiere que la asignación de recursos económicos alcance la dotación necesaria y suficiente en los diferentes ámbitos territoriales: Organismos e Instituciones Públicas de ámbito nacional, Comisiones Departamentales y Municipios.

Siguiendo las directrices expuestas en el apartado de conclusiones y recomendaciones, aportamos lo que sería una propuesta general de compromiso económico, basada en la experiencia del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, de 2017, de España (a modo de posibilidad, pero siendo conscientes que cada contexto sociocultural y político es distinto). Así, el compromiso económico se materializaría en:

- a. Incrementos porcentuales anuales del presupuesto asignado al órgano del Gobierno encargado de coordinar e impulsar la ejecución de las medidas del Plan de Acción Interinstitucional vinculado a la Estrategia Nacional y al Pacto de Estado contra la VBG, en este caso el CNC e Inmujeres. Proponemos un incremento inicial estimado del 20% para el primer ejercicio, seguido de incrementos estimados interanuales del 15% para los cuatro ejercicios siguientes.
- b. Incremento presupuestario anual, durante los próximos cinco ejercicios, en las partidas de los Presupuestos Quinquenales relacionadas con las nuevas o mayores medidas de ámbito nacional contra la VBG, las cuales afectarán a los ministerios, organismos e instituciones responsables de su ejecución.
- c. Los Presupuestos Quinquenales asignarán a las Comisiones Departamentales una dotación presupuestaria suficiente, sujeta a incrementos anuales, durante los cinco próximos ejercicios, para el desarrollo e implementación de las medidas establecidas en sus Planes de Acción descentralizados. La asignación a las diferentes CD dependerá de criterios objetivos como la población, extensión geográfica, necesidades específicas de los territorios u otras variables que resulten pactadas.

A continuación, adjuntamos un esquema donde tratamos de plasmar la recomendación en torno al reequilibrio conceptual en el diseño de la política pública uruguaya en VBG:



Recomendaciones	Responsabilidades
Invertir la lógica estratégica de la política contra la VBG:	La Política de VBG se convierte en una Política de Estado
Pacto de Estado contra la VBG	Partidos políticos Presidencia CNG CNC
Diseño de una Línea de Base Nacional sobre VBG	CNC Inmujeres Observatorio de la Violencia de Género hacia las Mujeres
Diseño de una Estrategia Nacional contra la VBG: <ul style="list-style-type: none"> - Intensificación de datos cuantitativos y cualitativos en materia de VBG con un enfoque departamental y/o local - Generación de estrategias departamentales de lucha contra la VBG - Experiencias piloto de Pactos Locales contra la VBG. 	CNC Inmujeres Observatorio de la Violencia de Género hacia las Mujeres Implicación de la ANONG y la RUCVDS
Plan de Acción Interinstitucional de lucha contra la VBG	CNC Inmujeres Apoyo de la AGEV-OPP
Planes de Acción Interinstitucionales descentralizados (territoriales)	Comisiones Departamentales Congreso de Intendentes Inmujeres
Reforzar la implicación de ciertas instituciones en la lucha contra la VBG (p.e. Poder Judicial) y continuar reforzando las unidades de género creadas en los organismos	CNC Poder Judicial
Inclusión de otras instituciones en el CNC, en especial la Universidad de la República del Uruguay	CNC Universidad de la República del Uruguay
Mantener los mecanismos de coordinación existentes dentro del CNC y seguir avanzado en el trabajo iniciado con las CD, mediante un incremento de personal referente del CNC en todos y cada uno de las CD y habilitando espacios de encuentro permanentes de todas las CD para posibilitar	CNC CD Inmujeres

sinergias y complementariedades entre los distintos territorios	
Seguir incrementado la coordinación con otros programas propios del MIDES (p.e Inmayores) para mejorar así la atención a mujeres mayores víctimas de VBG.	CNC Inmujeres Inmayores
Mejora de los niveles de cobertura de las acciones de lucha contra la VBG	CNC Inmujeres
Refuerzo del compromiso económico a partir del diseño de la Estrategia Nacional de lucha contra la VBG	Presidencia CNG CNC OPP

9.2. Reforzar el carácter interseccional de la atención y la perspectiva de ciclo de vida.

El principio de interseccionalidad, coherentemente con los tratados internacionales ratificados por Uruguay en esta materia⁹⁸, forma parte del marco conceptual del Plan de acción. Sin embargo, la interseccionalidad aparece en mayor medida en el planteamiento conceptual del Plan de Acción, que en el diseño de acciones concretas. En este sentido queda reflejado en su marco interpretativo, haciendo referencia a la necesidad de tener en cuenta las manifestaciones particulares de violencia que se dan cuando interseccionan variables tales como la edad, la clase social, la identidad sexual, la raza-etnia y la discapacidad. Esto es reforzado en uno de los 5 principios orientadores del Plan de Acción, “1. Transversalización del enfoque de género”, donde se explicita la importancia de realizar un “análisis interseccional desde las perspectivas generacional, étnica-racial, diversidad de género y sexual, de discapacidad y territorial”.

Sin embargo, el enfoque y/o principio rector de la interseccionalidad, queda menos patente en la matriz de acciones y en los indicadores del plan, dejando incompleta la concreción en medidas específicas del principio de interseccionalidad. Esta necesidad de mejora en el diseño del plan es coherente con el análisis de desempeño, donde se han identificado como elementos pendientes durante la ejecución, llevar a cabo acciones que garanticen la cobertura de grupos de población específicos, en los que confluyen diferentes variables. Para facilitar la sistematización de la información, presentamos las reflexiones del análisis según las variables de vulnerabilidad identificadas en la evaluación como más relevantes, asumiendo que bajo un enfoque intersectorial las realidades situadas pueden dar lugar a la confluencia de varias de ellas, materializándose en problemáticas específicas. Así, la presente evaluación apunta hacia:

- A. La necesidad de **reforzar el aterrizaje del enfoque intergeneracional** en el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG.

⁹⁸ Artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994).

Por una parte, el Plan ha permitido ampliar y mejorar el acceso y atención integral a mujeres, **niñas, niños y adolescentes** que viven situaciones de violencia basada en género partiendo desde el enfoque y la perspectiva de género y de derechos, tanto para su análisis como para las propuestas de atención a estas mujeres y a sus hijos e hijas. Esto implica la creación de políticas y leyes que incorporen medidas orientadas a promover la equidad de género, centradas en los derechos de las víctimas, el reconocimiento de la autonomía de las mujeres y de los niñas y niños como sujetos de derecho, así como el pleno reconocimiento de la participación de las mujeres y también de los niños y niñas en aquellas medidas y decisiones que las involucran.

Desde este ámbito es interesante mencionar los grandes avances que se han desarrollado a partir del Plan y de la promulgación de la Ley 19.580 para mejorar la atención a menores de 18 años. Entre otros destaca:

- a. Un marco normativo de atención niños/niñas y adolescentes (SIPIAV e INAU)
- b. Reglamentación de contratación: inhabilitación de contratación de personas con antecedentes penales o criminales basado en género para trabajos directos con menores y adolescentes
- c. Creación de 2 juzgados especializados en familia niños y adolescentes
- d. Protocolo para el abordaje de situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud⁹⁹.

Asimismo, la dotación de recursos habitacionales existentes incluye también a los hijos e hijas de las mujeres en situación de VBG. Sin embargo, detectamos un margen de mejora para **garantizar la atención integral a menores de 18 de años**, ya que una gran parte de los recursos de atención específica están diseñados para población mayor de edad, dejando en ocasiones fuera de la intervención a la población infantil y adolescente, que vive problemáticas específicas de violencia, tanto en la pareja o expareja, como diferentes tipos de violencias sexuales.

De manera más específica, el trabajo de campo ha permitido identificar los siguientes nudos críticos:

- a. Las adolescentes de 14 a 17 años, con relaciones de pareja violentas, no están contempladas con toda la intensidad que merecen dentro del sistema de respuesta, pensado más para personas mayores de 18 años. Por su parte, la captación de niñas/os de 5 a 12 años, que sufren abuso sexual, violencia o viven en entornos violentos, se identifica insuficiente e inferior a los casos de primera infancia. En este sentido, los sistemas de coordinación existentes entre el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG y el INAU/SIPIAV (derivaciones mutuas, evaluación de necesidades y apoyos necesarios) conviene sean reforzados aún más, así como el nivel de dotación de recursos para los servicios de atención.

⁹⁹ [Protocolo para el abordaje de situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud](#)

- b. En relación a la explotación sexual comercial de niños niñas, a pesar del avance en la creación de nuevas herramientas de respuesta, como el “Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes” y el II Plan Nacional para la erradicación de la explotación sexual de NNA (2016-2021) del CONAPEES, es necesario continuar dedicando esfuerzos a su aplicación orientada a resultados y la inclusión de la temática en los siguientes planes y/o estrategias contra la VBG.
- c. En relación a los embarazos de niñas y adolescentes, frecuentemente víctimas de relaciones abusivas, es necesario fortalecer la “Estrategia intersectorial y nacional de prevención del embarazo no intencional en adolescentes”, afrontando los desafíos que corresponden a cada territorio, y profundizar en un mapa de ruta interseccional e interinstitucional de prevención y abordaje de embarazos no intencionales en adolescentes, con especial atención a aquellos embarazos derivados de situaciones de VBG.

Por otra parte, en cuanto a las mujeres mayores, más allá de un conjunto de acciones puntuales, se considera pertinente trabajar en una serie sistemática de actuaciones dirigidas a su atención, basadas en un diagnóstico de las diferentes formas de violencia de género que les pueden afectar en mayor medida.

- B.** La **diversidad funcional** constituye otro de los retos pendientes del plan, tanto a nivel de diseño, de implementación, como de desempeño. Así, sólo aparecen dos medidas que hacen mención específica a la diversidad funcional, en la matriz de actividades, siendo una de ellas la “participación sistemática en el Consejo Nacional Consultivo por parte de PRONADIS que permita incorporar la perspectiva de discapacidad”. En cualquier caso, no se ha detectado, a nivel de desempeño, en los servicios de atención, una orientación diferenciada ante la situación de las mujeres con diversidad funcional, más allá de que todos los recursos residenciales están adaptados a discapacidades de tipo motriz.
- C.** En cuanto al **colectivo LGTBI**, no hemos identificado acciones concretas en la formulación del plan. En el marco conceptual se señala la necesidad de incluir mujeres trans dentro del grupo objetivo, sin embargo, no hay acciones específicas dirigidas a este colectivo. Lo mismo sucede con la diversidad de identidades sexuales. Para avanzar en esta dirección se recomienda fortalecer la articulación entre el CNC y el Consejo Nacional Coordinado de Políticas de Diversidad Sexual.
- D.** Con respecto a las **mujeres afrodescendientes**, la primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones, utilizada de facto como línea de base del plan, concluía que se trata de un colectivo con mayor prevalencia de violencia basada en género. Sin embargo, en los servicios de atención que conforman el Sistema Interinstitucional de respuesta integral a la violencia

basada en género, no hemos identificado evidencias de un abordaje específico en relación a las necesidades concretas de este grupo de población.

- E. Por otra parte, también se detectan necesidades de mejora en la cobertura de los servicios de atención a las **mujeres víctimas de Trata**. Para ello instamos a fortalecer las conexiones y alineamiento entre la política pública de lucha contra la VBG y los aprendizajes obtenidos de la implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención y combate a la Trata de Personas 2018-2020, la Ley 19.643 de prevención y combate a la trata de personas, y el Consejo Nacional de Prevención y combate a la trata y explotación de personas.

- F. Otra dimensión muy relevante para mejorar el enfoque interseccional es la territorialidad del plan. La descentralización de las actuaciones es de gran importancia para garantizar la cobertura de los servicios a las **mujeres del ámbito rural** y especialmente, de las zonas más aisladas del país. Ellas son también sujetos de derechos, y el Estado ha de comprometerse a trabajar más intensamente para garantizar que puedan vivir una vida libre de violencia de género. Sin embargo, a nivel de desempeño, el trabajo de campo ha revelado que los servicios y recursos de atención continúan centrándose en el ámbito urbano, sin contemplar suficientemente la realidad rural. Reconociendo el avance realizado con los DAT, todavía queda pendiente abordar la accesibilidad del área rural y zonas alejadas de las áreas metropolitanas. En este sentido, el fortalecimiento de las Comisiones Departamentales, espacios encargados de la territorialización del Plan de Acción, suponen una herramienta crucial para acceder a los territorios más alejados en el interior del país.

- G. Así mismo, el enfoque interseccional no se ha detectado a nivel de diseño, implementación y desempeño en los servicios de atención, con respecto a otras vulnerabilidades o violencias específicas hacia mujeres embarazadas o hacia mujeres en situación de calle o sin hogar. También se han identificado oportunidades de mejora en la atención a mujeres con problemas de salud mental.

Se recomienda, por tanto, reforzar las actuaciones en la línea de la interseccionalidad. Para ello hace falta un diagnóstico más profundo de las diferentes formas en que distintas vulnerabilidades se entrecruzan en el caso de las mujeres uruguayas. Este diagnóstico debe enriquecerse, por un lado, de datos estadísticos que cubran aquellas variables de las cuales aún no se dispone de datos, para lo cual la II Encuesta Nacional de Prevalencia sobre VBG aportará nuevas dimensiones de información, pero también debe nutrirse de estudios de corte cualitativo que profundicen en las causas e intersecciones de las diferentes vulnerabilidades.

Es necesario, además, reforzar la coherencia entre ese diagnóstico y las actuaciones en materia de atención a la violencia de género. De este trabajo de evaluación emerge la necesidad de reforzar la atención, con protocolos y medidas o recursos específicos, a mujeres en situación de pobreza y/o en situación de calle, mujeres con problemas de salud mental, mujeres afrodescendientes, mujeres con diversidad funcional y mujeres transexuales.

En el caso de las mujeres en situación de Trata, se hace necesario aumentar la cobertura en relación recursos habitacionales, salud, formación e inserción laboral, a través de recursos específicos y protocolos de actuación que tengan en cuenta su problemática particular.

Se recomienda, también, reforzar la perspectiva de ciclo de vida, siendo necesario proporcionar una atención integral a adolescentes y niñas, niños, que incluya tanto formas de violencia en la pareja o expareja como diferentes tipos de violencias sexuales. También es necesario profundizar en el conocimiento sobre la violencia de género en mujeres mayores y tener en cuenta posibles especificidades para el diseño de actuaciones.

Por último, la territorialización de las actuaciones es fundamental para, por un lado, adaptarse a las especificidades y necesidades particulares de cada territorio, como para hacer accesible los servicios de atención a todas las mujeres, incluidas las del ámbito rural y zonas alejadas a las grandes ciudades. En este sentido, la descentralización y el fortalecimiento de las Comisiones Departamentales, a través, de sus propios planes de actuación, constituyen una pieza estratégica.

Recomendaciones	Responsabilidades
Reforzar el aterrizaje del enfoque intergeneracional en el sistema interinstitucional de respuesta a la VBG:	La Política de VBG se convierte en una Política de Estado transversal que incorpora diferentes situaciones sociales
Refuerzo de la atención integral a menores de 18 años (adolescentes 14-17 con relaciones de pareja violentas, explotación sexual de niños/as, relaciones abusivas y embarazos de niñas y adolescentes, etc.)	CNC Especial implicación de INAU/SIPIAV, MSP, MI y MIDES Inmujeres
Diversidad funcional	CNC Inmujeres Pronadis
Colectivo LGTBI	CNC Coordinación entre el CNC y el Consejo Nacional coordinador de políticas públicas de diversidad sexual
Mujeres afrodescendientes	CNC Inmujeres
Mujeres Víctimas de Trata	Comisiones Departamentales Diálogo de las CD con el Consejo Nacional de Trata Inmujeres
Mujeres del ámbito rural y/o áreas aisladas	CNC Comisiones Departamentales
Otras vulnerabilidades (mujeres en situación de calle o sin hogar)	CNC Inmujeres
Realización de un diagnóstico más exhaustivo en materia de vulnerabilidades y su relación con la VBG	Inmujeres

9.3. Integralidad de la atención.

La integralidad de las políticas se establece como uno de los principios orientadores y como uno de los pilares de la estrategia en el presente Plan de Acción. En la formulación del Plan queda patente la importancia que se otorga a la perspectiva integral: “La violencia concebida como un fenómeno complejo requiere de un abordaje integral para lograr su mitigación tanto desde la visión de las políticas públicas, como desde la mirada necesaria para brindar una respuesta interinstitucional e integral”.

Tal como se concibe la perspectiva integral en el diseño del Plan de acción , este principio se relaciona con: a) la transversalidad de las políticas, es decir, el abordaje de la problemática desde diferentes sectores y niveles de gobierno; b) el enfoque interseccional, que hemos desarrollado en el punto anterior y c) el reconocimiento de la complejidad, la multicausalidad y la multidimensionalidad del fenómeno, que requiere abordar el mismo de forma que la respuesta no se centre exclusivamente en la atención a situaciones de violencia explícita, sino desde una mirada más amplia y global. Para ello, en primer lugar, se ha de tener en cuenta lo que ya señalábamos en la introducción a estas conclusiones y recomendaciones: es necesario trabajar por la igualdad de género en todos los niveles sociales para combatir la violencia de género. Y, en segundo lugar, la respuesta a las situaciones de violencia de género ha de tener en cuenta los diferentes aspectos y dimensiones de la misma.

En este sentido, se detectan las siguientes oportunidades de mejora:

9.3.1. Profundizar en el cambio cultural

En el Plan de acción, las actuaciones previstas en la línea de información y sensibilización, están alineadas con el objetivo de cambio cultural que implica reconocer la dimensión estructural de la violencia de género. Ahora bien, un cambio cultural de mayor calado necesita de programas sistemáticos más ambiciosos con contenidos en igualdad de género en todos los programas educativos a nivel nacional.

En este sentido, se recomienda elaborar un diagnóstico más exhaustivo sobre la violencia de género en Uruguay que tenga en cuenta las especificidades de diferentes sectores sociales. Este diagnóstico se vería enriquecido con estudios de corte cualitativo sobre los principales discursos en torno a la violencia de género en Uruguay, que permitan una mayor efectividad de las actuaciones dirigidas al cambio cultural.

Se considera que el Plan de Acción, y su línea de acción de sensibilización, ha permitido dar visibilidad al problema de la VBG e incrementar la conciencia colectiva ante el mismo, aunque todavía están muy presentes, en la sociedad, los estereotipos sexistas. Asimismo, también se señala por parte de varios agentes, la necesidad de trabajar las masculinidades, desde la formación y la sensibilización, en el conjunto de la población masculina. Por ello, se recomienda continuar y reforzar la línea de sensibilización, tanto con campañas masivas, como con actividades de sensibilización, abriendo una línea de sensibilización específica en nuevas masculinidades aliadas y no violentas.

Por otra parte, para que el cambio cultural cale en las nuevas generaciones que hoy en día son población infantil y adolescente, es necesaria la implantación de contenidos sobre igualdad de

género a lo largo de todo el proceso formativo. Es decir, es recomendable introducir la perspectiva de género y la formación en igualdad en las trayectorias educativas, de forma sistemática, lo cual puede tener un mayor impacto positivo que las acciones puntuales como talleres, actos conmemorativos, formaciones, campañas etc., si bien estas son asimismo necesarias y positivas. Además, es muy recomendable la formación en perspectiva de género a todo el profesorado que trabaje en educación primaria, secundaria, universidad, para la adecuación de los Planes de Estudio incorporando la transversalización de género en ellos.

9.3.2. Combatir de forma más contundente la revictimización

Las acciones implementadas no han conseguido frenar del todo la revictimización en los procesos de respuesta a la violencia de género desde diferentes instancias institucionales. La lucha contra la revictimización es de gran relevancia, habida cuenta del reconocimiento del Estado como actor fundamental y responsable de la lucha integral contra la violencia de género. El presente Plan y las leyes que lo preceden reconocen al Estado la responsabilidad en la erradicación de la violencia de género. Como ya se he señalado, el artículo 22 de la Ley 17.514 contra la violencia doméstica señala que: "El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica y fomentar el apoyo integral a la víctima." Es por tanto responsabilidad del Estado la lucha contra la violencia de género, pero también el tratamiento adecuado de la misma, para evitar que las situaciones de vulnerabilidad de las mujeres y especialmente de las mujeres víctimas de violencia de género, no se agraven a través de la acción institucional.

La revictimización deriva con frecuencia de la reiterada exposición de las víctimas a sucesivas instancias en las que tienen que relatar lo sufrido; la seccional policial, el equipo de revisión médica, la revisión psicológica, los peritos del poder judicial etc. Se agrava cuando en esa cadena hay agentes que no cuentan con la formación adecuada, desconocen los derechos de las víctimas y en ocasiones, muestran actitudes favorables al agresor. Es por lo tanto necesario reforzar las actuaciones para evitar la revictimización. Se recomienda, en este sentido, la implementación de una ventanilla única sumada al refuerzo de la capacitación en todas las instancias implicadas en la atención a la violencia de género, especialmente en aquéllas en las que se hubiera podido detectar ciertas reticencias ante la atención adecuada a la violencia de género.

9.3.3. Reforzar la Protección

El sistema interinstitucional de respuesta a la VBG, se ha visto fortalecido especialmente en servicios de primera asistencia y emergencia. Reconociendo avances en el incremento de recursos habitacionales y los programas de inserción laboral, también se pone de relieve que resultan todavía insuficientes para garantizar mecanismos de protección suficientes y adecuados a las necesidades.

Se recomienda, en este sentido, afianzar el compromiso político de estado para reforzar el sistema de protección de víctimas de VBG con una asignación de recursos relevante, que permita ampliar el número de servicios y plazas disponibles de recursos habitacionales, tanto de atención a situaciones de emergencia, como de apoyo a procesos de salida de situaciones de VBG. Realizar un diagnóstico específico del Programa de Alternativas Habitacionales de

Inmujeres, junto con el resto de modalidades de alternativas habitaciones ofrecidas por el MVOTMA, que permita contrastar la cobertura de los recursos, de cara a la población potencial y objetivo, así como analizar el impacto del proceso de derivación, dentro del sistema interinstitucional de respuesta y la idoneidad de su focalización, en relación a las necesidades existentes en esta materia.

9.3.4. Diversificar los ámbitos y manifestaciones de violencia de género sobre los que se trabaja.

Como se ha señalado previamente en la presente evaluación, el Plan tiene como marco normativo de referencia la Ley 17.514 de violencia doméstica, (que, como argumentaremos más tarde, preferimos denominar aquí violencia en la pareja o expareja). Esto ha condicionado que las actuaciones previstas en el Plan se dirijan en gran medida a abordar este ámbito específico de la violencia de género, el cual no debemos dejar de reconocer como problema de gran relevancia social y causa de un elevado porcentaje de los feminicidios cometidos en Uruguay y cuya atención, por lo tanto, necesita seguir consolidándose con recursos y atenciones específicas. El presente Plan supone en sí mismo un hito en el avance hacia el reconocimiento de otras formas de violencia de género más allá de la pareja o la ex pareja, ya que contiene en su formulación el análisis de otros de estos ámbitos y diferentes actuaciones para abordarlas. Sin embargo, como se ha analizado más ampliamente en el punto de esta evaluación dedicado al “Análisis de Coherencia entre el diagnóstico, los factores identificados como origen de la violencia de género, y las acciones diseñadas en el Plan de Acción”, no siempre el reconocimiento de esas diferentes formas se ha plasmado en medidas e indicadores concretos que las aborden de forma específica. En este sentido, es necesario reconocer la enorme relevancia de la nueva ley integral, la Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, resultado del Plan, basada en género, publicada en 2018 y que reconoce hasta 18 manifestaciones de violencia de género, no excluyentes entre sí.

Se recomienda, en este sentido, incluir en el nuevo Plan de acción una mayor atención a formas de violencia de género más allá de la violencia de género en la pareja o expareja, entre ellas, podrían implementarse:

- Una línea dedicada a prevenir y combatir diferentes formas de violencia sexual: en el ámbito laboral, educativo o callejero, en los espacios nocturnos y de ocio, además de medidas de educación sexual destinadas a la juventud.
- Un programa específico contra la trata y la explotación sexual forzosa, además de actuaciones para combatir la violencia contra las trabajadoras sexuales. Estas acciones en el marco del fortalecimiento del diálogo entre el CNC y el Consejo Nacional de prevención y combate a la trata y la explotación de personas, y también mediante la articulación con la Comisión Nacional Honoraria de protección al trabajo sexual.
- Establecer protocolos y medidas de prevención de violencia institucional en el sistema de salud (violencia obstétrica).
- Una línea para abordar estereotipos sexistas y violencia simbólica contra las mujeres en medios de comunicación, publicidad etc.

Si bien algunas de estas manifestaciones de violencia de género cuentan con actuaciones aisladas en el presente Plan de Acción, se recomienda reforzarlas y dotarlas de un carácter más sistemático.

Recomendaciones	Responsabilidades
Reforzar la integralidad de las acciones de la política de VBG	La Política de VBG se convierte en una Política de Estado integral que concibe la VBG como un fenómeno complejo y multidimensional
Incidir más y profundizar en el cambio cultural: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de los procesos de información y sensibilización en materia de lucha contra la VBG - Diagnóstico cualitativo sobre los principales discursos en torno a la VBG en el país - Profundización en la transversalización del enfoque de género en todos los ciclos formativos del país 	CNC Especial implicación de INAU, MEC y MIDES Inmujeres
Combatir de forma más contundente la revictimización	CNC Inmujeres
Reforzar la protección	CNC Especial implicación de MI y MIDES Poder Judicial Inmujeres
Diversificar los ámbitos y manifestaciones de violencia de género sobre los que se incide: refuerzo de acciones para prevenir y combatir formas de violencia sexual en el ámbito laboral, trata y explotación sexual, trabajadoras sexuales, violencia institucional, estereotipos sexistas y violencia simbólica)	CNC Inmujeres

9.4. Reflexión y redefinición de los roles de género atribuidos desde la política pública.

9.4.1. Reforzar las actuaciones dirigidas a los hombres y la transformación de las masculinidades.

El rol que se otorga a los hombres en el Plan de Acción es limitado, a pesar de que se reconoce en su formulación que la violencia de género es un problema que sufren las mujeres pero que está causado por los hombres. Una de las pocas medidas que trabajan con varones como colectivo específico es el desarrollo de servicios de resocialización, que están orientados a varones agresores. La implicación de los hombres contra la violencia basada en género y, de forma específica, en la transformación de las masculinidades, está, sin embargo, escasamente desarrollada.

Así mismo, las valoraciones recogidas durante el trabajo de campo han mantenido un tono crítico con respecto a la efectividad del servicio de resocialización, llegando a poner en duda que ésta llegue a producirse. Mas bien se perciben variaciones en el tipo de violencia o su frecuencia, pero por una cuestión coercitiva, no por un cambio en la percepción de las relaciones de género y/o de la propia masculinidad.

Se recomienda, por lo tanto, desarrollar actuaciones que impliquen a los hombres, como colectivo, y no exclusivamente a hombres agresores, en el logro de la igualdad de género y contra la violencia machista, trabajando desde su responsabilidad colectiva e individual, para fomentar una masculinidad aliada y no violenta en clave positiva.

En este sentido, contamos con un marco institucional internacional que, a través de declaraciones y recomendaciones, avala la incorporación masculina en la lucha por la igualdad de género¹⁰⁰, aportando, en ocasiones, directrices para la aplicación de políticas públicas. Es el caso del documento aprobado por el Consejo de la Unión Europea (a modo, humildemente, de ejemplo que podría ser adaptado al específico contexto uruguayo), “Los hombres y la igualdad de género”, en su sesión núm. 2767, de diciembre de 2006, de donde destacamos las siguientes orientaciones:

- 1) “Se establece el principio necesario de colaboración y coordinación entre las políticas de igualdad, indicándose que los recursos empleados en los hombres no deben ir en detrimento de los asignados a las mujeres”. Sobre este punto, es fundamental tener en cuenta que las políticas de igualdad dirigidas a hombres deben tener como objetivo el logro de una sociedad igualitaria, elaboradas desde un marco conceptual basado en la perspectiva de género y feminista, evitando, en cualquier caso, mensajes y posicionamientos que fomenten la rivalidad de hombres contra mujeres, y viceversa. Para que esto sea posible, es básico que estas políticas y las acciones que desarrollan

¹⁰⁰ Convención CEDAW (1979); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994), la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Asamblea General contra VIH-SIDA (2001); Informe del Secretario General de la ONU dentro de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer “El papel de los hombres y los niños en la igualdad de género” (2004).

tengan una dotación presupuestaria específica. En ningún caso, deben significar detrimento de las políticas de igualdad existentes hasta el momento.

- 2) “Se alienta el desarrollo de prácticas educativas que eliminen los estereotipos, prestando especial cuidado a los métodos y prácticas que animen a los hombres a aumentar sus auto-cuidados y el cuidado de otras personas”. En esta línea, la Asociación Hombres por la Igualdad (AHIGE)¹⁰¹ se enfatiza la necesidad de formar a los hombres en habilidades emocionales, comunicacionales y sociales, necesarias para gestionar el mundo emocional y relaciones sociales igualitarias. Poniendo de relieve las ganancias de la igualdad para los hombres (inteligencia emocional, relaciones positivas, paternidad, autonomía persona, una nueva sexualidad, salud y paz personal y social). Así como fomentar modelos de masculinidad positivos y alternativos que desplacen los estereotipos machistas.

- 3) “En materia de violencia de género, se insta a los Estados para que combinen las medidas sancionadoras contra los autores de actos violentos con medidas preventivas, destinadas especialmente a los hombres jóvenes y a los niños varones, y a que establezcan programas específicos tanto para las víctimas como para los infractores”.

En relación a actuaciones específicas, recomendamos:

- A.** Incorporar en el sistema educativo uruguayo estrategias de educación emocional, habilidades sociales, respeto y valoración de la diversidad, ciudadanía y DDHH, desde un enfoque de género y con el objetivo de transformar las masculinidades hegemónicas en masculinidades no cómplices con la violencia de género. Esta estrategia debería implementarse en todos los niveles educativos, desde el nivel infantil, hasta el nivel de secundaria y universitario.

En este sentido, la intervención con varones adolescentes y jóvenes suele tener un amplio impacto, por lo cual, debería ser un público prioritario, ya que los chicos adolescentes se encuentran en una fase de tránsito, desde la infancia hacia la adultez, con mayor disponibilidad al cambio en pleno proceso de construcción de su identidad personal¹⁰².

Para el trabajo de masculinidades con este grupo etario, destacamos como un posible recurso existente el manual [“Prevención de la violencia sexual con varones. Manual para el trabajo grupal con adolescentes y jóvenes”](#), el cual forma parte del Programa H, promovido por el Instituto Promundo, originado en Brasil, que se ha convertido en referente internacional en el trabajo de masculinidades. Este manual ha sido adaptado a la realidad uruguaya por el Centro de Estudios sobre Masculinidades y Género A.C., (Organización de la Sociedad Civil) con el apoyo de UNFPA en el marco

¹⁰¹ Ver: <https://ahige.org/>

¹⁰² “La implicación masculina a favor de la igualdad con las mujeres: reflexiones desde las prácticas”. Autor: Daniel Antonio Leal Gonzalez. Publicado en “Masculinidades. Materiales para la formación y el debate” (pag.77-104). Ed: Consejería de Igualdad del Cabildo de Gran Canaria.

del Proyecto: “Varones para el fin de la violencia sexual hacia las mujeres, desde un enfoque de género y generaciones”.

- B. Promover y apoyar campañas de sensibilización masivas, dirigidas específicamente a los hombres, para potenciar su papel activo en el logro de la igualdad y la lucha contra violencia de género, desde el ejercicio de su responsabilidad individual y colectiva, así como el fomento de nuevos modelos de masculinidad no cómplices con la violencia y aliada con la igualdad.
- C. En este sentido, algunas buenas prácticas internacionales ya están siendo implementadas en Uruguay, a través de organizaciones de la sociedad civil, lo que supone un amplio potencial para que dichas campañas sean apoyadas desde las instituciones públicas y puedan alinearse con otras políticas centradas en el fomento de nuevas masculinidades, así como planes, programas o estrategias de lucha contra la VBG. Es el caso de:
 - a. Campaña Internacional Lazo Blanco Hombres contra la Violencia de Género (www.whiteribbon.ca)
 - b. Campaña ONU Mujeres He For She (www.heforshe.org)
 - c. Campaña Internacional Men Care por una crianza equitativa (<http://www.campanapaternidad.org/category/paises/uruguay/>)

Otra campaña internacional de referencia, no presente en Uruguay, es la Campaña Mi fuerza no es para hacer daño, del Programa Men Can Stop Rape, de USA. (www.mcsr.org).

- D. Desarrollar programas integrales a nivel local, que, con el objetivo de promover la implicación activa de los hombres en pro de la igualdad de género, asumiendo su responsabilidad como parte del problema y cuestionando las masculinidades hegemónicas, desde una perspectiva feminista, desarrollen de forma coordinada y estratégica, diferentes actuaciones y herramientas, con horizontes temporales suficientemente amplios. Aportamos tres buenas prácticas desarrolladas en el Estado Español, que pueden resultar inspiradoras para ser trasladadas, como política pública, en los programas de las Comisiones Departamentales o Intendencias:
 - a. Programa Hombres por la Igualdad del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (www.hombresigualdad.com)
Primera iniciativa institucional en España de implicación de los hombres en favor de la igualdad de género. Desde su surgimiento en 1999 ha desarrollado múltiples proyectos dirigidos a hombres de todas las edades. Éstos se estructuran en base a tres áreas de actuación:
 - i. *Prevención Primaria de Violencia hacia las mujeres*, a través de actividades y talleres de sensibilización desarrolladas en escuelas y asociaciones, así como campañas masivas de sensibilización.
 - ii. *Promoción de valores y prácticas para la igualdad y contra el machismo dirigido a niños, adolescentes, jóvenes y adultos.*

Destacamos entre las acciones y herramientas, un juego didáctico desarrollado para promover una masculinidad igualitaria entre población adolescente, que forma parte de la campaña “Atrévete si eres hombre”, las Charlas para Varones Sensibles y Machistas Recuperables y los Talleres Hombres por la Igualdad: Grupos Aquiles, que se ofertan a los hombres de la ciudadanía interesados en formarse sobre temáticas de masculinidad e igualdad.

- iii. *Implicación masculina en modelos de masculinidad cuidadora, corresponsable, no violenta e igualitaria.* En la que se promueve la creación de grupos de Hombres Igualitarios y espacios de encuentro, así como Jornadas Estatales sobre la Condición Masculina.
- b. Iniciativa [Guizonduz](#) del Gobierno Vasco. Programa impulsado por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, que desde 2007 lleva a cabo proyectos y actividades para promover la concienciación, participación e implicación de los hombres en pro de la igualdad de mujeres y hombres. Entre ellas destacamos:
- i. La mochila Gizonduz, distribuida por matronas/es, para futuros padres biológicos o adoptivos, en la que se encuentran materiales sobre el cuidado y la paternidad para reflexionar sobre la influencia de la figura paterna en la transmisión de valores no sexistas. Son: el documental "Aitak", el cuento "El Secreto de Aita", la guía "Padres en Igualdad", la guía "Los hombres, la igualdad y las nuevas masculinidades" y el juego "Berdinometroa".
 - ii. El programa de sensibilización y formación de Gizonduz, dirigido especialmente a hombres, para trabajar la igualdad de género y las masculinidades. Se trata de un conjunto de cursos, tanto presenciales como on-line, que se caracterizan por su gratuidad, su amplia y variada oferta y por su adaptabilidad y flexibilidad.
 - iii. El proyecto "[Gazteak Berdintasunean 2.0](#)" que pretende promover la concienciación e implicación de los adolescentes y jóvenes, a favor de la igualdad de mujeres y hombres y contra la violencia hacia las mujeres, mediante la utilización de herramientas educativas innovadoras basadas en las nuevas tecnologías.
- c. Proyecto del Ayuntamiento de Barcelona "[Cambiémoslo: Hombres por la Igualdad de Género](#)". Sus acciones se dirigen especialmente a los hombres y jóvenes de la ciudad de Barcelona, cuenta con un conjunto de actividades y recursos en línea, disponibles de manera gratuita para aquellas personas interesadas en trabajar aspectos como las masculinidades, las violencias machistas, las relaciones afectivo sexuales, la corresponsabilización o las paternidades positivas y saludables.

Por otro lado, el Programa de atención a jóvenes (SAH Joves) se dirige a jóvenes y adolescentes de entre 12 y 21 años que viven, trabajan o estudian

en la ciudad de Barcelona. El SAH Joves atiende a los jóvenes y adolescentes que empiezan a mostrar comportamientos abusivos y violencias machistas, tanto en los ámbitos de la pareja y familiar como social, como son el acoso (bullying) escolar o sexual, y evitar así la cronificación en el tiempo.

9.4.2. Reforzar el empoderamiento femenino

El empoderamiento femenino y la autonomía de las mujeres son líneas de trabajo poco presentes en el plan, el cual está orientado en mayor medida a la intervención con las mujeres en su rol de víctimas de violencia de género.

Únicamente encontramos una actuación relacionada, incluida en la Línea de Acción I: Sistema interinstitucional de Respuesta, y el área temática: b) Red de servicios de asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de VBG. Esta es la número 5 “Inserción laboral de mujeres en procesos de salida a situaciones de violencia doméstica”, con una única actividad: “43. Capacitar a mujeres en proceso de salida de violencia doméstica”, dependiente de INEFOP, en colaboración con Inmujeres y el MTSS.

En el análisis de desempeño, hemos identificado como esta actividad se ha materializado en un Convenio con INEFOP, que en 2018 inició capacitaciones dirigidas a mujeres mayores de 18 años, en proceso de salida de situaciones de VBG. Durante ese año, pasaron por los itinerarios de formación e inserción laboral 104 mujeres. Desde los cuales se promueve su participación en cursos para oficios o tareas no tradicionalmente femeninas, con objeto de maximizar sus posibilidades de inserción laboral.

Se recomienda, por lo tanto, desarrollar una línea de acción basada en el empoderamiento femenino, que debería estar fortalecida con más recursos para lograr aumentar el número de beneficiarias y su cobertura territorial.¹⁰³

Algunos elementos que podrían desarrollarse en esta línea de acción serían:

- A.** Incluir en la educación secundaria educación sexual, y formación en derechos sexuales y reproductivos, con el objetivo de empoderar a las mujeres jóvenes en la experiencia de su propia sexualidad.
- B.** Incluir mecanismos para reforzar la autonomía económica de las mujeres en proceso de recuperación de la violencia de género, haciendo hincapié en el fomento del empleo. Para ello, además de fortalecer el convenio existente con INEFOP, puede recurrirse a medidas de fomento de la contratación –subvenciones o bonificaciones a empresas que contraten a mujeres víctimas de violencia de género-, que pueden tener un mayor impacto positivo que otras medidas también necesarias, relacionadas con la formación y capacitación para el empleo.
- C.** Medidas de fomento de la participación asociativa y política de las mujeres en diferentes momentos de su ciclo vital y medidas de fomento de integración en el

¹⁰³ El empoderamiento de las mujeres es un proceso sistémico que ha sido incorporado en los servicios, los protocolos realizados, las guías de actuación, la capacitación laboral desarrolladas bajo el amparo del plan. De igual manera el logro de la consecución de la Ley 19.580 ha avanzado en esta dirección. Lo que aquí queremos destacar es el refuerzo de esta dimensión.

tejido asociativo de mujeres y/o feminista por parte de mujeres en situaciones de salida de situaciones de violencia de género, como parte de sus procesos de recuperación, cuando este proceso ya esté en marcha.

Así mismo, como experiencia de buena práctica de política pública dirigida al fomento del empoderamiento femenino, exponemos el caso de [La Red de Escuelas de Empoderamiento del País Vasco](#), en el Estado Español. Actualmente existen 23 escuelas adscritas a esta red, distribuidas en esta Comunidad Autónoma. Estos espacios constituyen un lugar de aprendizaje, reflexión, creación y de encuentro entre mujeres, que posibilita un primer acercamiento al feminismo y el empoderamiento individual, entre aquellas que se inician en el cuestionamiento de los roles de género y, por otro lado, el empoderamiento colectivo para las mujeres con bagaje feminista que siguen empedrándose.

Un elemento innovador de estos recursos es su estrategia pedagógica, que, para promover el empoderamiento, bajo un enfoque feminista, vincula el aprendizaje a las emociones, para promover un cambio de conciencia, en una primera fase de empoderamiento individual, que posteriormente culmina en la capacidad de agencia colectiva de las mujeres para lograr incidir en sus intereses estratégicos.

El enfoque es intergeneracional, llegando tanto a mujeres jóvenes, como mayores de 55 años, tratándose “contenidos que abarcan el abanico de áreas que construyen las identidades: el feminismo, la subjetividad femenina, la salud (cuerpo y mente), la cultura y el arte, la comunicación, la autonomía, la solidaridad, la participación política y social, la psicología (gestión de emociones, culpabilidad, miedo), la visibilización de las mujeres en la historia y otros temas que las participantes van demandando en cada momento, siendo una lista abierta”¹⁰⁴.

Recomendaciones	Responsabilidades
Reforzar la reflexión y redefinición de roles de género atribuidos en el seno de la política de VBG	La Política de VBG se convierte en una Política de Estado que apuesta por contribuir a la generación de nuevas masculinidades y el empoderamiento femenino
Reforzar las actuaciones dirigidas a los hombres y la transformación de masculinidades: - Incorporación en el sistema educativo uruguayo de estrategias pedagógicas para la transformación de masculinidades hegemónicas en	CNC Especial implicación de INAU, MEC y MIDES Inmujeres Comisiones Departamentales Apoyo de la RUCVDS y la ANONG

¹⁰⁴ “Espacios propios para las mujeres y procesos de empoderamiento: La red de escuelas de empoderamiento de Bizkaia”, Autora: Maitane Pikaza Gorrotxategi. Editado por EMAKUNDE Instituto Vasco de la Mujer (2017).

<p>masculinidades no cómplices con la VBG</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de sensibilización masivas dirigidas a hombres para potenciar su papel activo en la lucha contra la VBG - Desarrollo de programas integrales locales de implicación activa de hombres en pro de la igualdad 	
<p>Reforzar el empoderamiento femenino:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inclusión y mejora en la educación secundaria de capacitación en derechos sexuales y reproductivos - Refuerzo de los mecanismos de autonomía económica de las mujeres en procesos de recuperación de la violencia de género - Refuerzo de la participación asociativa y política de mujeres 	<p>CNC Especial implicación de MEC, MI y MIDES Inmujeres Comisiones Departamentales Apoyo de la RUCVDS y la ANONG</p>

9.5. Modificaciones conceptuales y terminológicas.

En un ámbito como el de la violencia de género, la utilización de la terminología que se lleve a cabo y la elección de unos conceptos u otros es de gran relevancia, debido a que estamos en un terreno en el que el establecimiento del marco conceptual es objeto de disputas políticas.

En ocasiones, la utilización de términos como “violencia intrafamiliar” o “violencia doméstica” tiene el objetivo político de despolitizar el fenómeno de la violencia de género, negando o relativizando la violencia que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres. Términos como el de violencia intrafamiliar colocan en el mismo nivel la violencia contra la infancia, contra los ancianos o contra las mujeres, negando de esta forma la especificidad de la violencia de género y su machismo implícito.

En el plan evaluado, se utiliza de forma extensa el concepto de “violencia basada en género”, el cual es un concepto equivalente al de violencia de género, ya que señala las causas de la violencia contra las mujeres en las asimétricas relaciones de género de la sociedad. Sin embargo, aparece también de forma persistente el concepto de violencia doméstica. Este término se encuentra en diferentes textos legales, como la «Ley Nº 18.850, de Reparación a hijas e hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de Violencia Doméstica» y es también el término con el que se designan diferentes servicios, como los Juzgados de Especializados en Violencia Doméstica. La denominación de diferentes servicios con esta terminología y su aparición en diferentes textos legales es lógica, teniendo en cuenta que se enmarcan en la Ley 17.514, «Ley de Prevención de la Violencia Doméstica». Sin embargo, el

concepto de violencia doméstica aparece también en el documento del Plan de acción siempre que se quiere hacer referencia a la violencia ejercida contra las mujeres por parte de sus parejas o exparejas. Por lo tanto, el Plan se refiere a la violencia doméstica como una de las manifestaciones de la violencia de género. Para evitar confusiones y no caer en la “neutralización” o despolitización del fenómeno, trasladándolo desde las relaciones de género a simplemente el ámbito doméstico, se recomienda la sustitución de este término por el término “violencia de género en la pareja o expareja” y la utilización del más genérico “violencia de género” en la denominación de los servicios que dan respuesta a la violencia contra las mujeres y en los documentos de diagnóstico, protocolos internos y material divulgativo o de sensibilización.

El término violencia conyugal, que también aparece en el documento del Plan, es impreciso, y pudiera conducir a pensar que la violencia se ejerce en la misma medida de esposos a esposas que viceversa. Por lo tanto, se recomienda eliminar este concepto.

En cualquier caso, el cambio terminológico y conceptual desde la “violencia doméstica” hacia la “violencia de género” ya se ha producido en gran medida en Uruguay, debido a la ampliación en el reconocimiento de diferentes ámbitos en los que se produce la violencia de género, de lo cual es muestra la transición desde una Ley contra la Violencia Doméstica (Ley 17.514) a una Ley Integral contra la Violencia de Género, la Ley 19.580 de violencia hacia las mujeres, basada en género, publicada en 2018.

Por otra parte, se reconoce como una fortaleza la utilización del término femicidio en todo el documento del Plan para hacer referencia a los asesinatos de mujeres por el hecho de serlo, forma más extrema de la violencia de género.

Se recomienda considerar la introducción del concepto de violencias machistas -sin necesidad de que éste sustituya totalmente el concepto de violencia de género- el cual tiene dos ventajas: reconoce la pluralidad de formas de violencia contra las mujeres, además de señalar su causa, situada en el sistema estructural de dominación masculina.

Recomendaciones	Responsabilidades
Reforzar la clarificación conceptual y terminológica en la política de VBG	La Política de VBG se convierte en una Política de Estado que apuesta por usar un marco conceptual sobre la VBG acorde con los compromisos internacionales y la teoría feminista
Refuerzo de un marco conceptual que visibilice el carácter estructural de la VBG (violencia de género, violencias machistas frente a nociones como violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia conyugal.	CNG CNC Inmujeres Comisiones Departamentales Apoyo de la RUCVDS

10. ANEXOS

10.1. Listado de informantes clave y técnicas evaluativas. Trabajo de campo

Entrevistas realizadas durante la visita de encuadre (3-10 de septiembre de 2019).

Día	Organismo/Institución	Informantes
3	AGEV-INMUJERES	Reunión encuadre
4	Dirección de InMujeres	Mariella Mazzoti.
	Entrevista a algunos organismos del Consejo Nacional Consultivo	Mariella Miraggi (INAU). Christian Gularte y July Zabaleta (Ministerio del Interior), y Karina Ruiz (InMujeres).
5	Consultoras del Plan	Natalia Guidobono (consultora) y Andrea Macarí (OPP).
	Responsables de la Encuesta Nacional de VBG	Diego Pieri y David Moreira
	Poder judicial	Lic. Raquel Martínez Raggio
6	Comisión Departamental de Montevideo.	Beatriz Aquino (InMujeres) e Inés Lazza (Intendencia de Montevideo)
	Participantes en el grupo de presupuesto con enfoque de género (OPP-InMujeres).	Silvia González, Maria Noel Hernández, Angela Medina, Sabrina Ramos, Ana Laura García, Laura Gonzalez y Victoria Galante de OPP; Vanina Cuadro y Carla Sacchi (MIDES-InMujeres).
9	Reunión Soc. Civil	Clide Lacasa, Marisol Márquez, Graciela Navarro y Fari Muristi (Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia basada en Género).
	Ministerio de Salud	Irene Petit y Estela de Armas (Ministerio de Salud).

Entrevistas, grupos focales y talleres realizados (trabajo de campo 7-11 de octubre de 2019).

Día	Organismo/Institución	Informantes
7	AGEV-INMUJERES	Reunión ajuste
8	Taller CD (Canelones, Paysandú, Soriano, Artigas, Colonia, Treinta y Tres y Montevideo)	Andrea Furtado (Intendencia de Canelones), Natalia Clavijo (Departamental de Salud), Lourdes Días (Unidad de Género de la Intendencia Carolina Silvia, INAU), Carolina Vera (Referente InMujeres), Susana Kauffman MIDES (Inmayores), Beatriz Alonso (Referente InMujeres), Beatriz Aquino (InMujeres), Sabrina Dorado (El Paso- Red)
	Sistema de respuesta en VBG InMujeres	Mónica Lombardo y Pablo Costa
9	Grupo Focal Red Uruguaya-ONG	Representantes de Red Uruguaya-ONG
	SIPIAV-INAU	Representante del CNC del INAU
10	Grupo Focal CNC	Inés Giudice (MVOTMA), Alicia Charquero del Ministerio de Defensa (Comisión de Género), Patricia Lanzani Fiscalía y CPP, Karina Ruiz. InMujeres, Mariela Mazzotti. InMujeres, Fany Zamunisky Red de Mujeres - Mujer Ahora, Lorena Méndez InMujeres, Clide Lacasa Red Uruguaya Irene Petit del Ministerio de Salud Pública, Lorena Placencia de ANEP, Cecilia Eguren del Ministerio del Interior, Liliana Hegoburu por Poder Judicial
	MVOTMA	Inés Giudice y representantes de distintos grupos de trabajo del Ministerio
11	Ministerio de Defensa	Representantes de la Comisión de Género del MD
	InMujeres -monitoreo	Nadia Eiris (InMujeres)
	Fiscalía General de la Nación	Patricia Lanzani (Unidad de Género)

10.2. Evolución normativa nacional en materia de VBG.

Normativas	Agentes	Planes y programas	Territorialización	Informes evaluaciones	Observaciones
En 1995, se introduce en la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana, la VD como delito (Artículo 18º).					Incorporando al Código Penal en el Artículo 321º bis bajo el título "delitos contra la personalidad física y moral del hombre".
Ley 17. 514 (2002) "Ley de Prevención de la Violencia Doméstica"	La ley crea el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD)	El CNCLVD fue el responsable de diseñar el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, 2004-2010 (Decreto Nº190/004)	El Plan establece la creación de las Comisiones Departamentales con la misma integración, con la finalidad de descentralizar la puesta en marcha del Plan.	Evaluación del 1er. Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010),25 llevado a cabo en 2012.	Marca el inicio de una política pública en Uruguay contra la VdG. Que, según el informe de evaluación del 1er Plan, en términos efectivos fue a partir de 2004.
La Ley Nº 17.707, transforma los Juzgados de Familia en Juzgados Especializados.					Se crean los primeros Juzgados Especializados en Violencia Doméstica, de 2004.
Ley Nº 17.815 (2004), sobre Violencia Sexual, comercial o no comercial cometida contra niños, niñas y adolescentes y con alguna discapacidad.					
Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 17.823, de 2004)					Modifica la institucionalidad en torno a los derechos de niños, niñas y adolescentes y ajustándolo a las pautas internacionales
Ley 18.214 (2007) de "Integridad personal de niños, niñas y adolescentes"					Prohíbe el castigo físico y humillante ejercido por parte de padres, madres o cuidadores, hacia personas menores de edad.
Acuerdo de creación de un Sistema de protección a la Infancia y Adolescencia contra					Sistema intersectorial e interinstitucional que tiene como principal cometido

la Violencia (SIPIAV).					abordar la violencia en la infancia y la adolescencia
La Ley Nº 18.104, «Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres», de 2007	El Consejo Nacional de Género, creado a través de la ley Nº 18.104	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) 2007-2011.			En su Línea estratégica Nº 9 previó la “implementación efectiva del Plan de Lucha contra la violencia Doméstica”. (Decreto Nº184/007). Siendo responsable de su elaboración, monitoreo y evaluación el CNCLVD.
Modalidad de ayuda comprendida en la VIII Acta de Comisión Mixta Hispanouruguaya del 17 de febrero de 2011, que rige las acciones de cooperación bilateral España-Uruguay.	La gestión del Programa recayó en InMujeres - MIDES, Ministerio del Interior y MSP, y el Poder Judicial. En sus divisiones especializadas en VG	Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (PILCVG). 2011-2015		Evaluación Externa del Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (2016)	Primera experiencia de trabajo interinstitucional en la materia desde cooperación española en Uruguay Costo previsto 1.696.243 € Subvención prevista 950.000 € Aporte efectivo 650.000 €
La Ley Nº 18.850, de Reparación a hijas e «hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de Violencia Doméstica», de 2011.					Avance sustantivo, hacia la concepción de necesaria reparación ante situaciones extremas de violencia
	Gabinete de Seguridad (Ministros de Defensa, Interior y Desarrollo Social y Presidencia de la República)	Estrategia por la vida y la convivencia (junio, 2012)			Incluye entre sus medidas la violencia doméstica, promoviendo su visibilización como un problema de seguridad ciudadana
	El CNCLVD, el SIPIAV ¹⁰⁵ y el INE	Proyecto “Uruguay Unido para poner fin a la violencia hacia las			Dio lugar a la Encuesta Nacional sobre Violencia Basada en Género

¹⁰⁵ El Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia

		mujeres, niñas y adolescentes”, financiado por el fondo fiduciario de Naciones Unidas.			y Generaciones en 2013. En marzo del 2014 se publicó la base de datos para su procesamiento y análisis.
	Intendencia de Montevideo	3er Plan de Igualdad de Género (2014-2020)			Integra «Mejorar las condiciones para vivir libre de violencia de género en Montevideo» (Lineamiento 5).
		En el año 2015, el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica, presenta en el marco del 25 de Noviembre, el Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional.		«Asistencia técnica para el diseño del II plan nacional de lucha contra la violencia basada en el género y generaciones de la república de Uruguay», en 2014.	
Ley N° 19580. Ley de violencia hacia las mujeres basada en género. Publicada el 09/01/2018.					La ley está conformada por 98 artículos, y contempla reformas al Código Penal, la creación de un organismo que dé respuesta a la violencia basada en género, y ofrece directrices de políticas públicas interinstitucionales.
Decreto N° 137/018 de 7 de mayo de 2018	Elaborada por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES - MIDES)	“Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030”.			Marco orientador y es una hoja de ruta susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género. Se plantean 11 aspiraciones estratégicas que se prevén alcanzar al año 2030.

10.3. Documentación e informes revisados

A. NORMATIVA VINCULADA

- [Ley 17.514 “Ley de Prevención de la Violencia Doméstica” \(2002\)](#)
- [Ley Nº 17.707 “Ley del Poder Judicial, donde se crean los Juzgados de Violencia Doméstica” \(2002\).](#)
- [Ley Nº 18.104, “Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres”, \(2007\).](#)
- [Ley Nº 18.850 “Reparación a Hijas e Hijos de personas fallecidas como resultado de la violencia doméstica”, \(2011\).](#)
- Aniversario de la IV Conferencia Mundial sobre la mujer y la Declaración de la plataforma de acción de Beijing (1995)
- Diálogo social: Uruguay hacia los objetivos de desarrollo sostenible. ODS.

B. PLANES Y ESTRATEGIAS ANTERIORES

- [Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica. 2004-2010.](#)
- [Evaluación del Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica.2004-2010: informe final \(2012\).](#)
- [Estrategia por la vida y la convivencia + Medidas hacia un país libre de Violencia Doméstica. \(Consejo de Seguridad\) 2012](#)
- [Evaluación Externa: Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género \(2011-2014\) \(2016\)](#)

C. OTROS ESTUDIOS, INFORMES Y ESTADÍSTICAS

- Informes sombras de la CEDAW para Uruguay. [Informe Alternativo para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer \(2009-2016\)](#)
- Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención: Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (“Tobilleras”)

D. ESTADISTICAS Y DATOS SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO

- [La violencia doméstica cuenta: una realidad que nos involucra a todos y todas \(Folleto-2012\).](#)
- [La violencia doméstica cuenta \(Folleto-2012\).](#)
- [Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Informe de resultados \(2013\)](#)
- [Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones: primeros resultados \(Folleto-2013\).](#)
- [Manifestaciones de la violencia que sufren las mujeres uruguayas en cifras: punto final a la Violencia de Género Compromiso de Estado \(Folleto-2014\).](#)
- [Estadísticas de Género 2014: avances y desafíos para la igualdad de género \(Folleto-2014\)](#)
- [Estadísticas de Género 2014 Avances y desafíos para la igualdad de género. Sistema de Información de Género InMujeres -MIDES](#)
- [Violencia Basada en Género: desde el ámbito privado a la agenda pública \(2017\)](#)
- Denuncias por violencia doméstica y asociados 2015 – 2018.
- Homicidios 1o de enero al 31 de diciembre (2017 – 2018) observatorio nacional sobre violencia y criminalidad. Ministerio del interior división de estadísticas y análisis estratégico

E. RECURSOS Y SERVICIOS DE ATENCIÓN

- [Respuesta para el abordaje de situaciones de violencia basada en género \(2009\)](#)
- [El sistema de respuestas del Ministerio de Desarrollo Social frente a la violencia basada en género \(Folleto-2014\)](#)

- Sistema de respuestas. Folleto
- Protocolo de Actuación Judicial para casos de Violencia de Género contra las Mujeres.

F. PLAN DE ACCIÓN DISEÑO Y EJECUCIÓN

- Asistencia técnica para el diseño del ii plan nacional de lucha contra la violencia basada en el género y generaciones de la república de Uruguay.2014
- [Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género con mirada generacional en Uruguay.](#)
- Plan de Acción Departamental de Montevideo: Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional 2018-2019
- Cronograma plan acción Montevideo 2018_2019
- Hacia una estrategia nacional para la erradicación de la violencia basada en género
- Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030
- Informe anual 2016. acciones desarrolladas por la Comisión Departamental de Lucha contra la Violencia Doméstica (CDLCVD) de Montevideo, durante el año 2016 en el marco del Plan de Acción 2016-2019
- Informe anual 2017. acciones desarrolladas por la Comisión Departamental de Lucha contra la Violencia Doméstica (CDLCVD) de Montevideo,

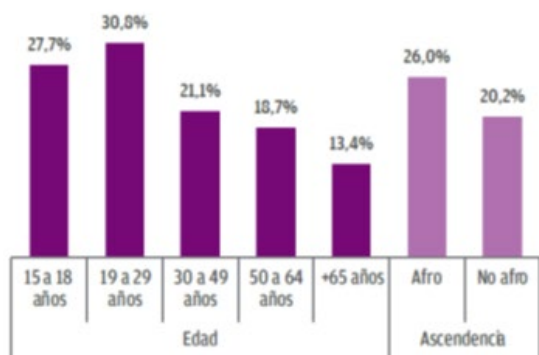
MONITOREO, SEGUIMIENTO Y PRESUPUESTO DEL PLAN DE ACCIÓN.

- Informe de rendición de cuenta. Informe preliminar. 2016
- Spot de rendición de cuentas del Plan de Acción 2016-2019. Enlaces videos. Informe [intermedio de seguimiento del Plan de Acción 2016-2019](#). Vídeo
- Rendición cuentas y balance presupuesto. 2018.
- Evaluación de los “Servicios de atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género” (SVBG) División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) Julio 2018
- Rendición cuentas Consejo Dpto. Montevideo 2017
- Rendición cuentas Consejo Dpto. Montevideo 2016
- Campañas “Noviazgos Libres de Violencia.

10.4. Otros Datos estadísticos sobre violencia de género en Uruguay

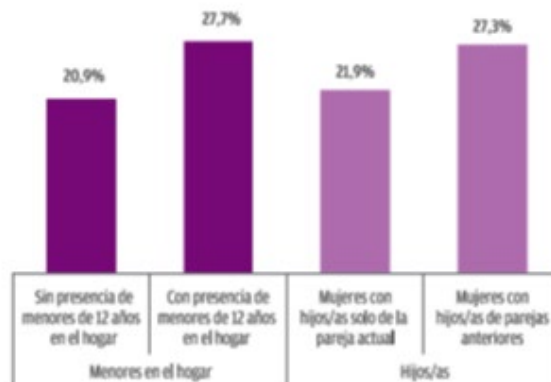
Adjuntamos a continuación una breve selección de algunos gráficos y datos generales obtenidos del Estudio: "Violencia Basada en Género: Desde el ámbito privado a la agenda pública" Cuadernos del Sistema de Información de Género, número 7, 2017, que complementan las conclusiones de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia de Género y Generaciones.

Gráfico 17. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que pasaron por alguna situación de VBG ejercida por parte de la familia según edad y ascendencia étnico racial afro, no afro de las mujeres. País urbano, 2013



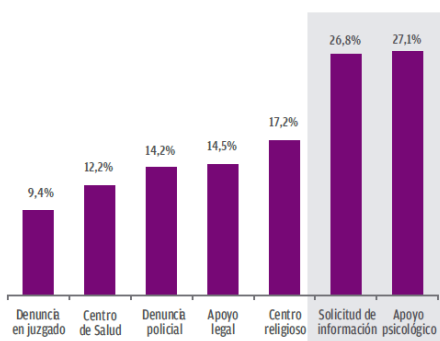
Fuente: Sistema de Información de Género- Inmujeres-MIDES en base a la PENVBGG 2013 INE

Gráfico 32. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG por parte de la pareja o ex en los últimos 12 meses, según presencia de menores de 12 años en el hogar e hijos. País urbano, 2013



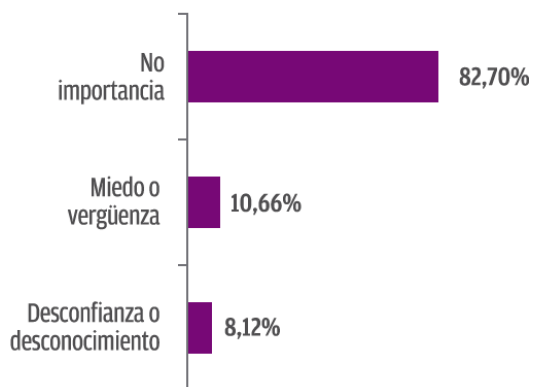
Fuente: DINEM-MIDES en base a la PENVBGG 2013 INE

Gráfico 22. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG en la familia actual y pidieron ayuda según tipo de ayuda solicitada. País urbano, 2013



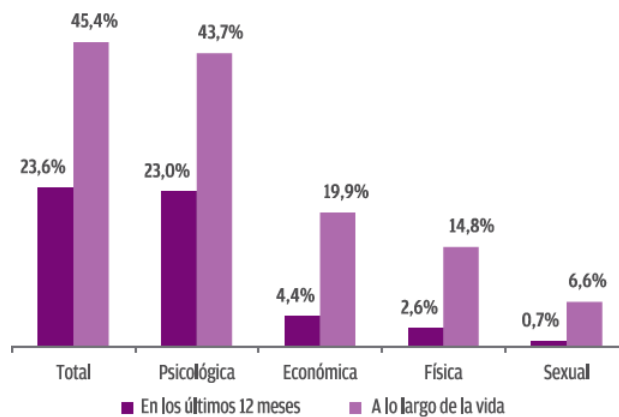
Fuente: Sistema de Información de Género- Inmujeres-MIDES en base a la PENVBGG 2013 INE

Gráfico 23. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG en la familia actual que no solicitaron ayuda según motivo por el cual no solicitan. País urbano, 2013



Fuente: Sistema de Información de Género- Inmujeres-MIDES en base a la PENPVBGG 2013 INE

Gráfico 24. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG por parte de la pareja o ex según tipo de violencia por periodo de referencia. País urbano, 2013



Fuente: DINEM-MIDES en base a la PENPVBGG 2013 INE

Gráfico 28. Porcentaje de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG por parte de la pareja o ex e últimos 12 meses según máximo nivel educativo alcanzado por la mujer y nivel socioeconómico del hogar. País urbano, 2013

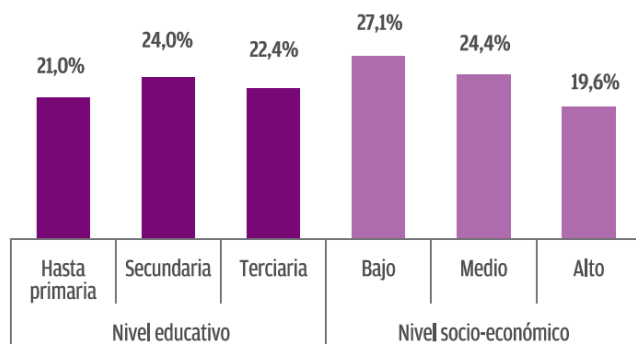
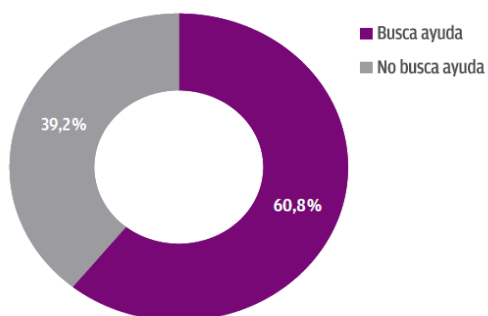
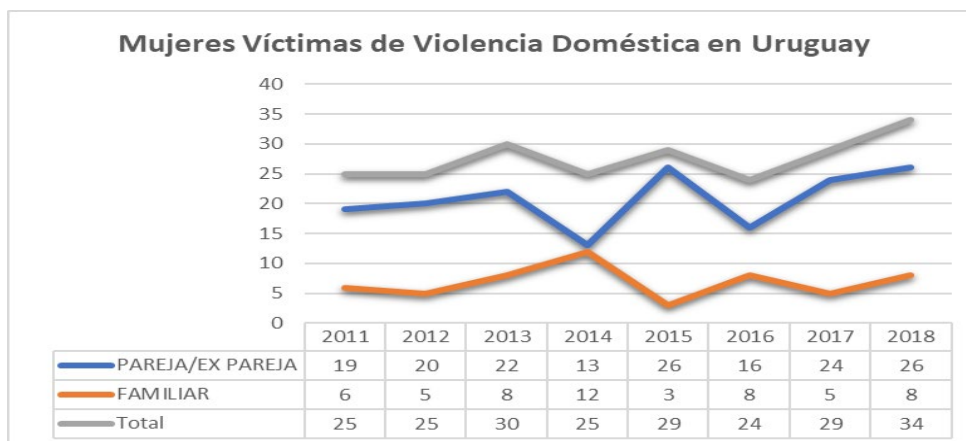


Gráfico 20. Distribución porcentual de mujeres de 15 y más años que sufrieron VBG en la familia actual según búsqueda de ayuda. País urbano, 2013



Fuente: Sistema de Información de Género- Inmujeres-MIDES en base a la PENPVBBG 2013 INE

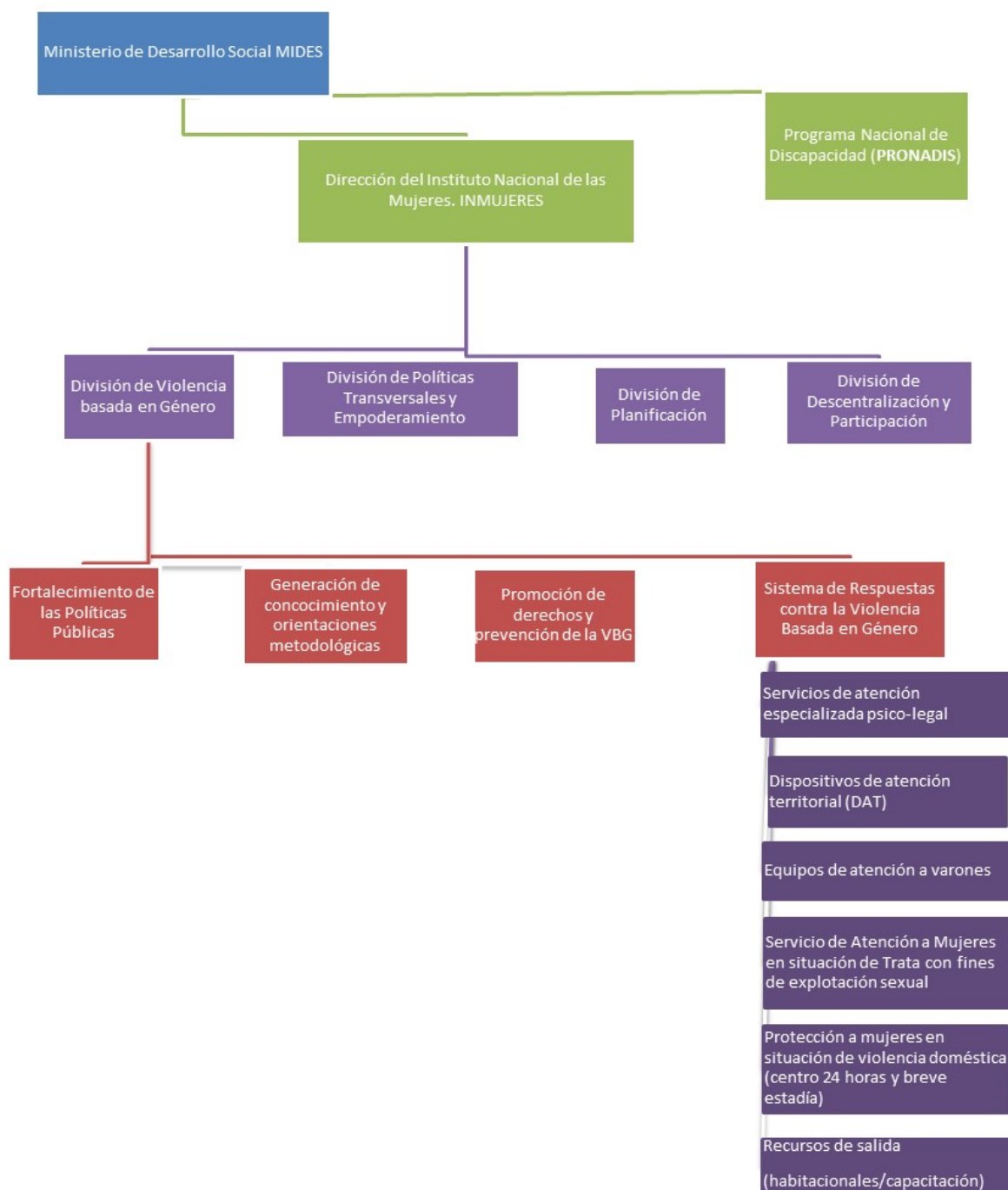


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en su Informe de Memoria Estadística de Homicidios de 2018

Nº de denuncias / Año	2015	2016	2017	2018 (En-Oct)
Nº Denuncias VD	31.314	30.399	35.525	29.918

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior, aportados en su presentación de denuncias por violencia doméstica y asociados, del 29 de Noviembre de 2018.

10.5. Estructura y organigrama interno de InMujeres y unidades vinculadas con el Plan.



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas y del Informe “tobilleras”. 2016. Figura 11. Pág. 44