

**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)

Octubre 2019

Índice

1. INTRODUCCIÓN	4
2. REVISIÓN CONCEPTUAL	6
2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	6
3. SITUACIÓN GLOBAL DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN URUGUAY	8
3.1. MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	8
3.2. PROGRAMAS Y SERVICIOS EXTERNOS AL MIDES	10
3.3. OTROS PROGRAMAS MIDES QUE TRABAJAN LA VBG	12
4. SISTEMA INTERINSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A LA VBG	16
4.1. MARCO NORMATIVO Y UBICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SVBG	17
4.2. SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO	18
4.3 COBERTURA DE LOS SVBG (2016-2019)	21
5. DISEÑO DE EVALUACIÓN	27
5.1. ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN	27
5.2. REPORTE DE CAMPO	28
6. ANÁLISIS DE RESULTADOS	30
6.1. ANTECEDENTE DE EVALUACIÓN	30
6.2. IMPLEMENTACIÓN DE LOS SVBG (2016)	32
6.2.1 <i>SERVICIO DE ATENCIÓN A MUJERES Y DAT</i>	33
6.3. CONOCIMIENTO, LLEGADA Y CANALES DE DERIVACIÓN	36
6.4. DIFERENCIAS SVBG MONTEVIDEO/ INTERIOR	38
6.5. INTERINSTITUCIONALIDAD	39
6.6. CARACTERÍSTICAS DE LAS USUARIAS ENTREVISTADAS	43
6.7. PROCESO DE TRABAJO EQUIPO-USUARIAS	44
6.7.1 <i>Inicio del proceso</i>	44
6.7.2 <i>Trabajo realizado durante el proceso en el SVBG</i>	46
6.7.3 <i>Egreso</i>	51
6.7.4 <i>Cambios percibidos por las usuarias</i>	55
6.8. COMPARACIÓN INFORME 2013-2016	56
7. SÍNTESIS	58
8. ANEXO	60
9. DOCUMENTOS CONSULTADOS	65

Glosario de siglas

DAT: Dispositivos de Articulación Territorial

DINEM: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INFM: Instituto Nacional de la Familia y la Mujer

INISA: Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente

INJU: Instituto Nacional de Juventudes

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres

JER: Jóvenes en Red

MI: Ministerio del Interior

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MSP: Ministerio de Salud Pública

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NNA: Niños, niñas y adolescentes

OSC: Organización de la Sociedad Civil

OTE: Oficina Territorial del Mides

SIIAS: Sistema de Información Integrada del Área Social

SIPIAV: Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia

SMART: Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites

SVBG: Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia Basada en Género

PENPVBGG: Primera Encuesta de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones

PRONADIS: Programa Nacional de Discapacidad

UEVD: Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo dar a conocer los principales hallazgos de la evaluación de uno de los componentes del Sistema Interinstitucional de Respuestas en Violencia Basada en Género, los *Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género (SVBG)* pertenecientes al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), realizada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) en el año 2016¹.

En 2013, la DINEM realizó junto con INMUJERES la primera evaluación diagnóstica de los SVBG. Teniendo en cuenta los resultados obtenidos y los cambios que se introdujeron en el transcurso de estos años, se consideró importante profundizar esa línea de trabajo mediante la realización de una nueva evaluación de los SVBG, que permitiera analizar las modificaciones realizadas, a modo de poder comparar la versión anterior con el funcionamiento actual del programa.

El objetivo de esta evaluación es actualizar el conocimiento sobre el funcionamiento de los servicios desde la perspectiva de los equipos técnicos y de otras instituciones locales, incorporando la mirada de las usuarias como parte de la nueva estrategia metodológica de esta evaluación. A su vez, la evaluación pretende dar cuenta del panorama global de la problemática de violencia de género, ya que se considera importante poder ubicar al servicio en el mapa de oferta de políticas públicas, servicios e institucionalidades que también abordan la temática en cuestión.

Con respecto al diseño metodológico, se llevó adelante una estrategia cualitativa basada en la realización de entrevistas a los principales actores vinculados al SVBG (equipos técnicos/supervisoras, usuarias e instituciones que articulan con/o derivan al servicio).

El informe se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una revisión de conceptos a tener en cuenta. En segundo lugar, se describe brevemente el SVBG, con datos de cobertura del programa y sobre el perfil sociodemográfico de las usuarias. En tercer lugar, se examina la situación global de la violencia basada en género en Uruguay, mediante el análisis de medición de la violencia de género y un mapeo de los programas y servicios que existen en el país para atender esta problemática. Luego, se resume la estrategia de evaluación empleada y el reporte del trabajo de campo así como los principales antecedentes considerados para esta evaluación.

Seguidamente, se presentan los principales hallazgos y consideraciones que se desprenden de los discursos de las entrevistas. Por un lado, valoraciones respecto a la implementación del programa y la coordinación entre los diferentes tipos de equipos (DAT, Fijos) y supervisión. Posteriormente, se analiza el conocimiento que tienen las instituciones respecto al servicio, y cuáles son los principales canales de llegada y derivación al servicio.

¹ Debido al atraso en el Informe final, se actualizaron algunos datos de cobertura del servicio al 2018.

Luego, se presentan algunas características que tienen en común las usuarias que consultan a los servicios y las valoraciones en torno a cómo se da el proceso de trabajo entre ellas y los equipos, observando todas sus etapas (desde el inicio hasta el egreso), culminado con los cambios percibidos por las usuarias una vez finalizado el proceso.

Por último, se realiza una síntesis y algunas consideraciones generales del programa, que se desprenden de los actores entrevistados y del análisis realizado.

2. REVISIÓN CONCEPTUAL

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Una de las principales dificultades que existe a la hora de estudiar temas de violencia de género, consiste en delimitar el objeto de estudio, es decir, qué implica ese concepto y cuáles son los alcances del mismo. La violencia puede ser definida de diversas maneras (desde una perspectiva de salud, jurídico y derechos humanos o psicosocial), por esta razón, para abordar la violencia hacia las mujeres es necesario adoptar un enfoque de género que reconozca que existe una forma de violencia que es diferente de las demás y que afecta fundamentalmente a las mujeres. En este sentido, cabe mencionar los antecedentes e iniciativas internacionales que buscaron que la violencia hacia las mujeres y luego la violencia basada en cuestiones de género, fuera considerada una vulneración a los derechos humanos (CNCLVD, 2015:19).

Con el objetivo de poder dar cuenta de esta problemática, en el año 2013, se realizó en Uruguay la “Primera Encuesta de Prevalencia Basada en Género” (PEPBVGG). A partir de ese momento se cuenta con indicadores que brindan información sobre el fenómeno en distintos ámbitos de la vida social. Dicha encuesta partió del enfoque de género mencionado anteriormente, y se constituyó como un antecedente fundamental para pensar en políticas destinadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia basada en género.

En Uruguay, es posible señalar algunos momentos clave en la elaboración de legislación específica para la violencia basada en género. En el año 2002 entró en vigencia la Ley N° 17.514 de Violencia Doméstica, siendo la única referencia legal y jurídica hasta el momento. De acuerdo a esta ley, la violencia doméstica es definida como “toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando 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” (Art. 2 - Ley N° 17.514, 2002).

En diciembre de 2017, se promulga la Ley N° 19580, “*Ley de violencia hacia las mujeres basada en género*”, cuyo objetivo principal es “garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género. Comprende a mujeres de todas las edades, mujeres trans, de las diversas orientaciones sexuales, condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencia, origen cultural y étnico-racial o situación de discapacidad, sin distinción ni discriminación alguna. Se establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación” (Art. 1 -Ley N° 19580, 2017).

El CNCLVD define la violencia basada en género como “un acto intencional de ejercicio de poder, con el objetivo de someter, dominar y controlar, vulnerando derechos y produciendo daños; es una de las manifestaciones de discriminación más importantes hacia mujeres, niñas, niños,

adolescentes y personas adultas mayores”. Asimismo, constituye una problemática que resulta en daños a nivel físico, psicológico, sexual, económico, relacional, ambiental y social. En cualquiera de sus manifestaciones y espacios de ocurrencia tanto público como privado, constituye una violación de los Derechos Humanos y por tanto, un obstáculo para la equidad y justicia social (INMUJERES, 2017:11).

Como se adelantó, existen diferentes formas de manifestación de la violencia basada en género. A continuación se describen algunos tipos: violencia psicológica, física, sexual y patrimonial. En cuanto a la definición de violencia psicológica o emocional, se considera como “toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional”. La violencia física, es entendida como toda “acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona”. La violencia sexual consiste en “toda acción u omisión que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual.” En cuanto a la violencia patrimonial, se entiende como “toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona” (Ley N° 17.514).

Por otra parte, además de una adecuada definición conceptual de violencia basada en género, es importante señalar que este tipo de problemática requiere una metodología adecuada para abordar las situaciones. Si bien las encuestas sobre violencia de género pueden realizarse teniendo en cuenta las consideraciones necesarias para un buen abordaje, la metodología cualitativa permite comprender más a fondo el fenómeno y los procesos que se generan en las mujeres en situación de violencia de género. Además, la temática requiere cierta sensibilidad para captar los procesos vividos por las mujeres, con la finalidad de lograr un acercamiento en el que se genere un espacio seguro y confidencial (OMS, 1999).

En síntesis, de lo anterior se desprende que es necesario definir la temática de violencia hacia las mujeres considerando el enfoque de género, y un abordaje específico que considere la problemática desde diversas aristas con el objetivo de comprender la complejidad que presenta este tipo de temática. En este sentido, el análisis cualitativo mediante la técnica de entrevista (combinada con análisis de datos y registros administrativos), permite comprender mejor el proceso y tener presente los múltiples factores que incluye la problemática de violencia basada en género.

3. SITUACIÓN GLOBAL DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN URUGUAY

3.1. MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

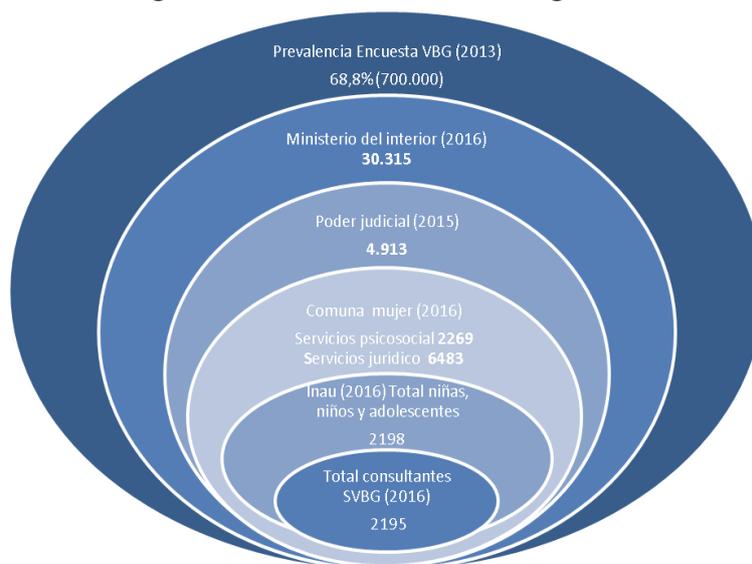
En esta sección se presenta la situación global de la *violencia hacia las mujeres (VBG)* en Uruguay, en base a registros administrativos proporcionados por los servicios de denuncia y atención que abordan la temática (Ministerio del Interior, Poder Judicial, Comuna Mujer, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay).

Además, se toman insumos de la Primera Encuesta de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (PENPVBGG) realizada en el año 2013 por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) -institución que centra su accionar en la violencia ejercida hacia las mujeres- y el Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) -que centra su accionar en la violencia ejercida hacia niños, niñas y adolescentes-, con el apoyo y acompañamiento de las Naciones Unidas (las agencias participantes son ONU Mujeres, UNFPA, PNUD, OIM, UNESCO).

Si bien en los últimos años se han realizado importantes avances para mejorar el sistema de registros administrativos, los datos que se presentan a continuación no son comparables entre sí. No sólo porque corresponden a diferentes fuentes y años de referencia, sino porque Uruguay no cuenta aún con un sistema de registro único que contenga información completa y que se base en criterios comunes e indicadores consensuados². De todas formas, la combinación entre datos con fuente en los registros y en la PEPVBG (Gráfico 1), permite aproximarnos a la envergadura del problema de la violencia hacia las mujeres para todo el país.

² INMUJERES se encuentra trabajando en la elaboración de un diagnóstico para el logro de este cometido, tal como se establece en los dos planes de Lucha contra la violencia doméstica (CNCLVD).

Gráfico 1: Magnitud de la violencia basada en género, 2013-2016.



Fuente: Elaborado Dinem

A continuación se describe brevemente de dónde provienen las fuentes de datos señaladas anteriormente y qué miden específicamente cada una en relación a la violencia de género.

- **PENPVBBG:** Según el indicador de prevalencia general en base a la primera encuesta realizada para el año 2013, casi siete de cada diez mujeres de 15 años y más, vivieron situaciones de violencia en algún ámbito a lo largo de su vida, es decir, alrededor de 700.000. Este indicador se explica en gran medida por la incidencia de la violencia psicológica (43,7%), que supone haber sido ignorada, menospreciada, insultada, entre otras situaciones.
- **Ministerio del Interior:** En el año 2016 se registraron un total de 30.315 denuncias por violencia doméstica, según el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, lo que representa más de la mitad de los delitos contra las personas y el segundo delito en importancia luego de los hurtos (PENPSVBG, 2013). Por otro lado, se evidencia un notorio aumento en el registro de denuncias desde el año 2005 (de 5.000 a 30.000), que puede atribuirse a 1) una mejora en los sistemas de registros, 2) a la sensibilización y concientización sobre la problemática o 3) al aumento del fenómeno.
- **Poder judicial:** El total de denuncias registradas por el Poder Judicial para el año 2016³ es de 4.913 y fueron realizadas en su mayoría en una dependencia policial.
- **Comuna Mujer:** Los servicios de atención psicosocial de las Comunas Mujer (Montevideo) atendieron a un total de 2269 mujeres y 6483 en los servicios jurídicos para el año 2016.
- **INAU:** Para el año 2016 se registraron un total de 2198 consultas sobre situaciones de violencia de género, en las que se incluyen niñas, niños y adolescentes.

³ Los datos fueron proporcionados por el Departamento de estadísticas del Poder judicial.

- *Sistema de Respuesta en Violencia basada en Género*⁴ del INMUJERES-MIDES, atendió un total de 3728 mujeres, 240 varones y 186 NNA.
- *SVBG*: El total de consultantes a nivel país de los servicios para el año 2016, fue de 2195 mujeres.

Como se puede observar, los datos sobre consultas, denuncias y prevalencia de violencia de género muestran que la problemática alcanza a un número significativo de mujeres, y se ha ido incrementando con el transcurso de los años, no sólo en términos cuantitativos, sino que también, en cuanto a la notoriedad en la sociedad uruguaya de la importancia que tiene hacer visible esta problemática.

Teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno (lo cual *grosso modo* podemos clasificar como “demanda”), resulta relevante analizar cuál es la oferta de servicios, programas y políticas dirigidas a la atención de la problemática de violencia basada en género en Uruguay.

A continuación se presentan las diferentes respuestas que se brindan desde el Estado para abordar las situaciones de VBG⁵. En primer lugar, se presentan los programas y servicios para abordar la problemática que son implementados por instituciones externas al MIDES. En segundo lugar, otros programas del MIDES que no abordan directamente la temática de violencia basada en género, pero en sus población objetivo detectan situaciones de este tipo. En tercer lugar, se desarrolla específicamente el servicio a evaluar, SVBG que depende de Mides-INMUJERES.

3.2. PROGRAMAS Y SERVICIOS EXTERNOS AL MIDES

Los programas y servicios de alcance nacional que existen para la atención de situaciones de violencia basada en género externos al MIDES de acuerdo a lo relevado por parte del Mides para el año 2016 son los siguientes:

⁴Conformado por: SVBG, Tobilleras, Casa de Breve estadía, Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de explotación sexual, y Programa de Alternativas habitacionales transitorias.

⁵Existe también oferta desde la Sociedad civil pero en este informe no será desarrollada, ya que no estaba previsto para los fines de esta evaluación.

Cuadro 1: Servicios y programas existentes para la atención de violencia de género

Organismo responsable	Nombre del recurso
Ministerio del Interior	Unidades especializadas en violencia doméstica y género (UEVDG).
	Comisarías policiales
	0800 5000 - Construyendo Seguridad y Confianza
	Denuncia on-line
Poder judicial	Defensorías Públicas
	Juzgados Letrados de Familia Especializados, de Paz y Multimateria
Fiscalía General de la Nación	Fiscalía letrada nacional especializada en violencia doméstica de 1º a 6º turno.
Intendencias Departamentales	Comuna Mujer (Montevideo)
	Atención a hombres que deciden dejar de ejercer violencia (Montevideo)
	Servicio telefónico y Orientación y asesoramiento de la mujer en situación de violencia doméstica (0800 4141) (Montevideo)
	Casa Luna (Rocha)
	Servicios ofrecidos desde el Área de Género, espacio de acompañamiento psicosocial a mujeres en situación de violencia basada en género (Canelones)
	Intendencia de Río Negro Local Área de Género
	Atención a mujeres, niños y adolescentes que sufran violencia doméstica (Maldonado)
	Asesoramiento legal social y psicológico a la mujeres (Paysandú)
Ministerio de Salud	Equipos de referencia de violencia doméstica, en prestadores de salud públicos y privados que brindan atención a situaciones de violencia de género. El Sistema Nacional Integrado de Salud (ASSE y prestadores privados) debe responder ante situaciones de violencia de pareja y violencia sexual y cuenta con Equipos de Referencia en Violencia Doméstica en centros de salud a nivel nacional
INAU	SIPIAV: Sistema Integral de Protección a niños, niñas y adolescentes contra la Violencia
	Línea Azul
	Centro de Atención a niños y niñas víctimas de maltrato, violencia infantil y abuso Sexual
Ministerio de trabajo	Oficina de Trabajo del Ministerio de Trabajo (Rivera)

Fuente: Elaborado en base a datos de Observatorio de Programas DINEM

Según el cuadro anterior, los organismos responsables de abordar las situaciones de Violencia de género externos al MIDES son: Ministerio del Interior, Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud, INAU-SIPIAV y las intendencias departamentales. Cada uno de estos organismos cuenta con diferentes servicios y recursos cuyo objetivo es brindar atención a estas situaciones.

Cabe mencionar que la mayoría de estos recursos son de cobertura nacional (por ejemplo las UEVDG, comisarías, juzgados), pero algunos están presentes únicamente en algunos departamentos. En cuanto al servicio telefónico y de ayuda a mujer en situación de violencia doméstica 0800 4141, de la Intendencia de Montevideo, es uno de los servicios más relevantes en cuanto a cobertura y antigüedad en el departamento.

3.3. OTROS PROGRAMAS MIDES QUE TRABAJAN LA VBG⁶

Además de la oferta institucional de recursos y servicios mencionada anteriormente, existen programas del MIDES que no se enfocan directamente en la temática de la VBG, pero en su trabajo con la población, detectan situaciones de este tipo. Hay programas que cuentan con técnicos/as capacitados/as o sensibilizados/as en la temática, capaces de brindar una primer respuesta y posterior derivación al servicio o programa que corresponda.

Programas para personas en situación de Calle

El Programa para Personas en Situación de Calle del Mides, se conforma de tres tipos de centros (Calle, Mujeres con NNA y Cuidados). Los tres tipos de centros, suman un total de 44, de los cuales 23 declararon haber tenido casos de personas en situaciones de violencia de género, de acuerdo a lo declarado por los/las técnicos/as, en el momento en el que se aplicó la Encuesta (marzo 2017).

Cabe señalar que en el caso de los centros para Mujeres con NNA (12), todos abordan este tipo de situaciones.

Cuadro 2: Cantidad de centros que trabajan con situaciones de violencia de género por tipo de Programa, 2016

	Cantidad de Centros - Violencia (*)	Total Centros (*)
Calle	18	28
Mujeres con NNA	12	12
Cuidados	3	4
Total	23	44

Fuente: Elaborado DINEM en base a Diagnóstico de Centros, 2016

Cuadro 3: Cantidad de personas que presentan situaciones de violencia de género por tipo de Programa, 2016

	Cantidad de personas - Violencia (*)	%	Total Personas (**)
Calle	110	30,3%	883
Mujeres con NNA	215	59,2%	373
Cuidados	38	10,5%	180
Total	363	100%	1436

Fuente: Elaborado DINEM en base a Diagnóstico de Centros, 2016

(*) Calculado en base a la declaración de los/las Técnicos/as, acerca de la cantidad de personas que presentan situaciones de violencia en cada uno de los Centros, en el momento en el que se aplicó la Encuesta (marzo 2017)(**) Totales calculados en base a la declaración de los/las Técnicos/as, acerca de la cantidad de personas que atienden en los Centros en el momento en el que se aplicó la Encuesta (marzo 2017)

En cuanto a la cantidad de personas atendidas por esta problemática, 110 corresponden a centros de Calle (30%), 215 (59%) a Centros para Mujeres con NNA, y 38 a Cuidados (10,5%). Es notoria la mayor presencia de situaciones de violencia en los centros que atienden a Mujeres con NNA, lo cual habla de un perfil particular de la población que asiste a estos centros, en consecuencia de la especificidad de ese tipo de "situación de calle".

⁶Los datos de los programas Mides fueron proporcionados por la División de Monitoreo de programas de la DINEM.

Cercanías⁷

Según datos de Monitoreo (DINEM), hasta octubre de 2016 un total de 1400 familias participaron de Cercanías, de las cuales 557 trabajaron la meta vinculada a la violencia de género o explotación sexual, lo que representa el 40% del total.

Este dato evidencia que la problemática está presente en gran parte de las familias usuarias del programa.

Cuadro 4: Familias beneficiarias que trabajan la meta de "desnaturalización de la situación de violencia y/o explotación sexual". Total país. (Octubre de 2016)

	Cantidad de familias
Total de familias	557
Total de personas	3396
Total de NNA	2155
Promedio personas por flia	6,1
Promedio de NNA por flia	3,9

Fuente: DINEM

Jóvenes en Red⁸

A diciembre de 2016, la cantidad de jóvenes que fueron beneficiarios de Jóvenes en Red (JER) fue 2224. De ese total, 175 jóvenes (casi el 8%) tuvieron atención especializada en violencia durante el 2016.

De los 175 jóvenes, se observó el tipo de violencia⁹ por el cual consultaron, en algunos casos, las consultas fueron por más de un tipo de violencia.

⁷ Cercanías es una estrategia interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como sujeto. Para esto, se promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones (Observatorio Social Mides)

⁸ Jóvenes en Red tiene como principal propósito la promoción del ejercicio del conjunto de derechos de los jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, y que a su vez pertenezcan a hogares en situación de alta vulnerabilidad. Se sustenta en un abordaje integral de la adolescencia y juventud desde un enclave territorial, descentralizado y local, de manera de adecuar el Programa a las necesidades, demandas y características de la población de cada territorio y localidad. (Observatorio Social, MIDES)

⁹ Cabe aclarar que el indicador "violencia" abarca explotación sexual, maltrato, violencia basada en género y generaciones, tanto en varones como mujeres.

Cuadro 5. Cantidad de temáticas abordadas con los jóvenes que vivieron situación de violencia

	Frecuencia	Porcentaje
Explotación sexual comercial	24	12,2
Maltrato hacia NNA	74	37,6
Violencia doméstica	79	40,1
Violencia en noviazgo	20	10,2
Total (*)	197	100,0

Fuente: Elaborado DINEM

(*) Hay 22 jóvenes que recibieron más de un tipo de atención especializada en violencia.

Cuadro 6. Cantidad de jóvenes que recibieron atención especializada en violencia según sexo

	Frecuencia	Porcentaje
Varón	24	13,7%
Mujer	151	86,3%
Total	175	100,0%

Fuente: Elaborado DINEM

Cuadro 7. Cantidad de jóvenes que recibieron atención especializada en violencia según edad

Edad	Frecuencia	Porcentaje
13 años	2	1,1
14 años	22	12,6
15 años	22	12,6
16 años	37	21,1
17 años	24	13,7
18 años	11	6,3
19 años	20	11,4
20 años	8	4,6
Más de 21 años	29	16,6
Total	175	100,0

Fuente: DINEM

Como se puede observar, el 86% de los jóvenes participantes de JER que recibieron atención especializada en violencia fueron mujeres. Si se analiza según la edad de consulta, vemos que la mayoría de las consultas se concentran en las edades entre 14 y 17 años (60%), lo cual concuerda con la tendencia general según la PENPVBG 2013¹⁰. Este dato resulta interesante, ya que muchos de los servicios especializados en violencia de género disponibles, tienen como población objetivo a mayores de 18 años, quedando esta problemática exclusivamente bajo la órbita de INAU.

¹⁰ De acuerdo a este Informe, al considerar la prevalencia de violencia basada en género según tramo de edad, el mayor porcentaje de casos se concentra en el tramo etario de mujeres de 19 a 29 años, donde casi 8 de cada 10 mujeres (78,2%) vivieron algún tipo de VBG.

Uruguay Trabaja

Otro de los programas MIDES que realiza asesoramiento o deriva a instituciones y/o programas MIDES especializadas en violencia de género, es Uruguay Trabaja.

El programa cuenta con un registro realizado por los/las técnicos/as que trabajan en UT que identifican situaciones de violencia basada en género. Si bien este dato se desprende de la visión de los/las técnicos/as, del total de beneficiarios/as del año 2015 (3096), 485 casos fueron identificados como mujeres que viven situaciones de violencia de género (15,7%).

En cuanto a la cantidad de participantes de UT que fueron orientadas y acompañadas por el equipo técnico, se observa que el 27,4% del total de participantes de la edición 2015 fueron asesoradas respecto a esa problemática.

Ese porcentaje también se corresponde a la cantidad de mujeres que fueron vinculadas a redes de atención a la problemática de violencia basada en género (132 participantes). De ese total, 92 fueron derivadas al SVBG (70%), 16 personas a Alternativas Habitacionales Transitorias para mujeres en proceso de salida de su situación de VBG (12%), y 9 a la Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género (7%).

Cuadro 8: Participantes de Uruguay Trabaja edición 2015 y Violencia Basada en Género

Participantes de Uruguay Trabaja edición 2015 y problemática de Violencia Basada en Género	Personas
Cantidad de personas beneficiarias (participación al menos un día)	3.096
Cantidad de mujeres que los técnicos identifican que viven situaciones de violencia basada en género / Porcentaje con respecto a las beneficiarias	485
Cantidad de mujeres asesoradas y acompañadas por el equipo técnico de Uruguay Trabaja / Porcentaje con respecto a las personas que viven situaciones de violencia basada en género	133

Fuente: DINEM

Cuadro 9: Cantidad y % de personas vinculadas a las distintas redes de atención especializadas en VBG

Tipo de red	Cantidad	%
Servicio de Violencia Basada en Género (Inmujeres)	92	69,7
Alternativas Habitacionales Transitorias (Inmujeres)	16	12,1
Unidades especializadas VD (Ministerio del Interior)	9	6,8
Comuna Mujer (Intendencia de Montevideo)	8	6,1
INAU, CAIF y Línea Azul	5	3,8
Asesoramiento Jurídico no especificados y de la UdelaR	4	3,0
Mides, Programa Cercanías y SOCAT	3	2,3
Tobilleras (Poder Judicial - Ministerio del Interior - Inmujeres)	2	1,5
Otras redes ¹¹	7	5,4

Fuente: DINEM

*Nota: El total no suma 100% porque las beneficiarias pueden haberse vinculado a más de un tipo de respuesta. Los porcentajes fueron calculados del total de personas asesoradas y acompañadas por el equipo técnico de Uruguay Trabaja (133) y no sobre el total de menciones (146).

Como se pudo observar en este capítulo, muchos de los programas MIDES detectan situaciones de VBG. Algunos programas cuentan con equipos que brindan una primera respuesta necesaria para esos casos, y otros derivan a servicios e instituciones para ser atendidos. La presentación de estos últimos casos, busca dejar claro que la problemática está extendida y que es entendida –al menos a nivel primario– por distintos dispositivos MIDES y no se circunscribe únicamente a los SVBG (aunque estos sean los dispositivos más especializados y específicos en la materia).

4. SISTEMA INTERINSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A LA VBG

Como se observó en el apartado anterior, la violencia de género es una problemática de gran alcance en la sociedad, y por esta razón existen varios dispositivos públicos o de la sociedad civil que abordan y detectan esta problemática. En consecuencia, su detección, diagnóstico y abordaje, no se remite exclusivamente a un dispositivo específico como son los SBVG, sino que requiere de una respuesta interinstitucional e integral.

En el siguiente apartado se describe el Sistema interinstitucional para la atención a la violencia basada en género, el marco normativo en el que se insertan los servicios evaluados en este informe, así como las principales características del servicio de atención a la violencia basada en género y datos de cobertura.

¹¹Unidad Especializada en Violencia Doméstica de Seccionales Policiales (Ministerio del Interior), Casa de Breve Estadía (Inmujeres), Salud Mental – ASSE, Casa de la Mujer de las Piedras.

4.1. MARCO NORMATIVO Y UBICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SVBG

En el año 2002 Uruguay comienza el proceso para que la violencia de género se constituya en un tema de políticas públicas al promulgarse la Ley 17.514. Dicha ley empieza a implementarse con la aprobación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (PNLCVD 2004-2010).

Entre el 2002 y 2005, existían servicios de atención a situaciones de violencia únicamente en el departamento de Montevideo, y estaban bajo la órbita del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM) del Ministerio de Educación y Cultura. En 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, y se incorpora el antiguo INFM a la estructura de dicho Ministerio con el nombre de Instituto Nacional de las Mujeres, cambiando el modelo de atención. Desde ese momento, los servicios de atención a la violencia basada en género comienzan a instalarse paulatinamente en otros departamentos del país, logrando una cobertura total del territorio nacional en el año 2016 (Ver Mapa 1, página 23).

Otro momento clave en el proceso hacia la visibilización de la violencia de género, se dio en 2007 con la promulgación de la Ley 18.104 para la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres. A partir de ahí, se construye el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), que integra la violencia doméstica desde la perspectiva de género. El plan contó con 38 Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI), entre las que se destaca la LEI 9 en la que se contempla, entre otras, la creación de los Servicios de Atención a Situaciones de violencia doméstica, de forma que se facilite y garantice el acceso de las mujeres en todo el territorio nacional (MIDES – INMUJERES, 2010).

Desde el año 2011 se incorporan a los SVBG los equipos móviles (actualmente denominados Dispositivos de Articulación Territorial –DAT-), conformados por tres operadores, con el objetivo de detectar y dar una primera respuesta ante situaciones de violencia de género, y realizar tareas de promoción y sensibilización a nivel comunitario para la difusión del servicio. De esta manera el servicio pasa a conformarse por dos dispositivos: fijos y móvil.

A partir del 2013, los Servicios de Atención pasan a la órbita de la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) como parte de la reestructura del MIDES. A su vez, el Departamento de Violencia Basada en Género del Inmujeres se reformula en la División de Violencia Basada en Género encargada de garantizar la rectoría en la materia por parte del INMUJERES.

En 2015 todos los dispositivos de respuesta a situaciones de VBG vuelven a formar parte de la División de Violencia basada en Género del INMUJERES, conformando así el departamento Sistema de Respuesta en Violencia basada en género.

Los SVBG cuentan desde su creación con un protocolo único de atención que constituye una guía para enmarcar el trabajo, promover prácticas de atención acorde a la problemática y contribuir a unificar criterios teóricos y metodológicos. Establece también orientaciones para el cuidado de los

técnicos que trabajan en la atención directa. Desde el año 2016, se comenzó a trabajar en la revisión y reedición del nuevo protocolo único de atención.

4.2. SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO.

Como vimos en los anteriores apartados, desde el Estado existen diversos programas y servicios para abordar situaciones de VGB, y el MIDES es una de las instituciones co-responsables de ejecutar muchos de esos programas y servicios. Algunos de los programas y servicios co-ejecutados por el MIDES son: el SVBG, el Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata, el Servicio de Tobilleras, Alternativas Habitacionales Transitorias y Casa de Breve Estadía.

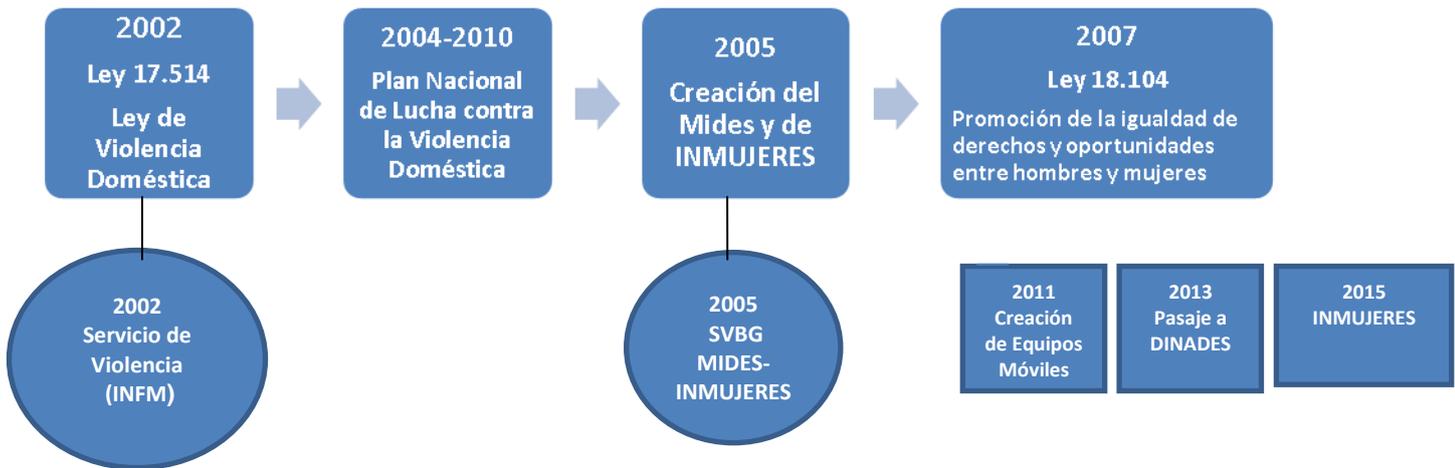
Cuadro 10: Programas y servicios para VBG del MIDES-INMUJERES (año 2016)

MIDES- INMUJERES	1. Servicio de Atención a mujeres en situación de Violencia Basada en Género (SVBG)
	2. Servicios de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual (0800 7272)
	3. Servicio de Atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de la tecnología de presencia y localización en situaciones de violencia con alto riesgo de vida (tobilleras), conformado por dos equipos uno que atiende a mujeres y uno que atiende a varones.
	4. Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de su situación de VBG en situación de violencia basada en género
	5. Casa de breve estadía para mujeres en situación de riesgo de vida por violencia doméstica

Fuente: Elaborado Dinem

Cabe destacar que en lo que corresponde al MIDES, los servicios y programas que tienen a mujeres en situación de violencia como población objetivo, dependen de la División de Violencia Basada en Género de INMUJERES (Servicios de atención de VBG, Servicios de atención a mujeres en situación de trata, Casa de breve estadía, Servicio de atención a personas que tienen tobilleras). El programa Tobilleras es co-ejecutado por el Ministerio del Interior, Poder Judicial y MIDES-INMUJERES. El Poder Judicial dispone la colocación de la medida, el Ministerio del Interior realiza la colocación y el monitoreo de los/as conectados/as y el INMUJERES brinda atención psico-social tanto a mujeres como a varones, salvo que la persona conectada sea policía, que en ese caso la atención la brinda 'Sanidad policial' del Ministerio del Interior. Por otro lado, existe Alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de su situación de VBG de MIDES/INMUJERES-MVOTMA.

Esquema 1: Etapas de la creación del SVBG

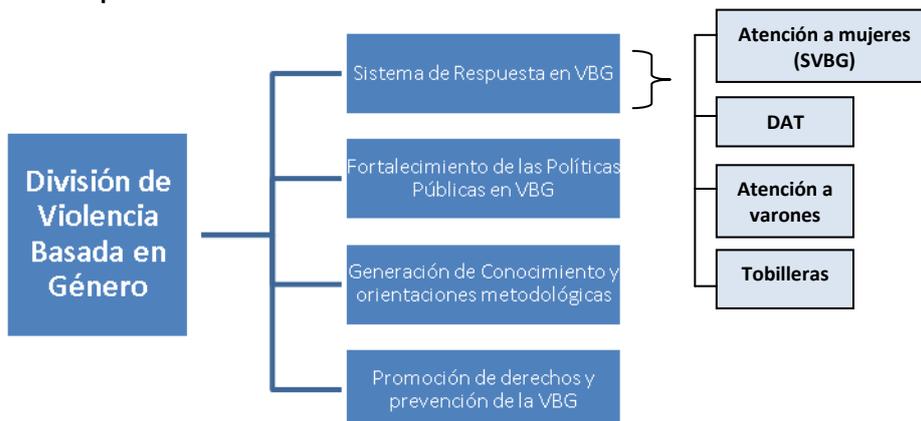


Fuente: Elaborado DINEM

La puesta en funcionamiento de los SVBG forma parte de la estrategia para ofrecer una respuesta integral y especializada a la problemática de la violencia basada en género, y su instalación a nivel territorial ha implicado la coordinación de instituciones públicas nacionales, municipales y de organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, cabe mencionar que la División de Violencia basada en Género se integra por los siguientes departamentos: Sistema de Respuesta en Violencia basada en Género, Fortalecimiento de las Políticas Públicas en Violencia basada en Género, Generación de Conocimiento y Orientaciones Metodológicas Promoción de Derechos y Prevención de la Violencia basada en Género. Como se puede observar en el esquema, el servicio evaluado es parte del Sistema de Respuestas en VBG.

Esquema 2: Componentes de la División de VBG



Fuente: Elaborado DINEM

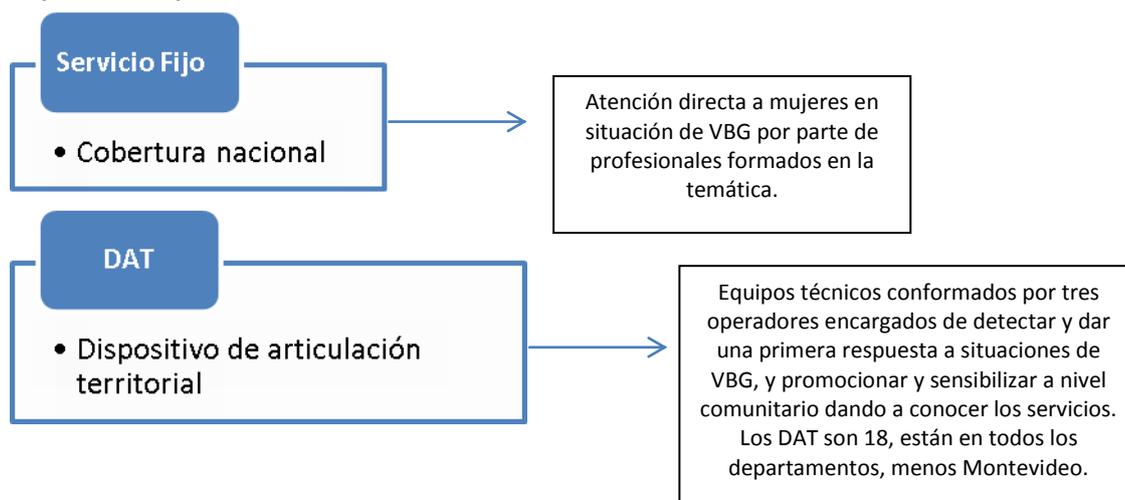
Los Servicios brindan atención psicosocial y legal a mujeres adultas en situación de violencia doméstica, desde una perspectiva de género y derechos humanos. Asimismo, reciben consultas por parte de mujeres que viven otras formas de violencia basada en género. En los Servicios del interior del país se brinda además patrocinio en juicio.

Objetivos específicos:

- Brindar a las mujeres en situación de violencia basada en género, un espacio accesible de atención especializada que asegure la confidencialidad.
- Contribuir desde una perspectiva de género a que las mujeres puedan salir de la situación de violencia.
- Promover el ejercicio de habilidades y recursos de las mujeres en situación de violencia basada en género, apuntando a su fortalecimiento como persona y a la apropiación de sus derechos.
- Asesorar en los procesos judiciales, acompañando a las mujeres a transitar adecuadamente esa etapa, para que puedan sostener el proceso de las gestiones legales y se afirmen como sujetas de derechos.
- Contribuir a que las mujeres en situación de violencia basada en género puedan visualizar y apropiarse de los recursos sociales y comunitarios disponibles (MIDES-INMUJERES, 2010:26).

Objetivos del dispositivo de articulación territorial (DAT): Detección y primera respuesta en situaciones de VD y otras formas de Violencia de Género, realización de tareas de promoción, sensibilización y difusión a nivel comunitario, en centros urbanos, localidades y zonas rurales. Se busca fortalecer el trabajo en red y contribuir a la optimización de la respuesta a las situaciones de VD, para que las mujeres accedan a una atención especializada e integral (MIDES – INMUJERES 2013).

Esquema 3: Esquema de los servicios evaluados



Fuente: Elaborado DINEM

Por su parte, cabe aclarar que los equipos de varones atienden a quienes tengan dispuesta la medida de uso de tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida (Tobilleras), los derivados de instituciones o asistentes por propia voluntad.

4.3 COBERTURA DE LOS SVBG (2016-2019)

Como se mencionó anteriormente, a partir del año 2005 los servicios comienzan a funcionar bajo la órbita del MIDES y a extenderse progresivamente a todos los departamentos, ya que hasta ese momento se contaba con servicios únicamente en Montevideo. Desde el 2015, se logra cobertura en los 19 departamentos. A su vez, desde el año 2012 se suman los equipos de atención a varones, que a lo largo de los años han ido aumentando su cobertura en todo el territorio.

El cuadro 11 muestra la cantidad de servicios de atención de violencia de género de mujeres y varones para el año 2019. Como se puede observar, actualmente existen 32 equipos de mujeres y 12 de atención a varones.

Cuadro 11: Cantidad de SVBG por departamento

Departamento	Servicios de atención Mujeres 2019	Equipos de atención Varones 2019
Montevideo	1	1
Artigas	2	0
Canelones	4	1
Cerro Largo	2	1
Colonia	2	1
Durazno	2	0

Flores	1	1
Florida	1	1
Lavalleja	1	0
Maldonado	3	1
Paysandú	1	1
Río Negro	2	0
Rivera	1	0
Rocha	2	0
Salto	1	1
San José	2	1
Soriano	1	0
Tacuarembó	2	1
Treinta y Tres	1	1
Total	32	12

Fuente: Elaborado DINEM

En relación a la distribución de las consultas al servicio, el Cuadro 12 resume los registros ingresados en el sistema entre los años 2016 a 2018. Como se puede observar, durante el año 2016 fueron atendidas 1.070 mujeres y egresaron 214 mujeres. Con el transcurso de los años, la cantidad de mujeres se ha ido incrementando producto del aumento en la cobertura del territorio.

Cuadro 12: Distribución de las consultas ingresadas en SMART¹² en el período 2016-2018

Año	Mujeres que recibieron atención psicosocial y legal			Total de Beneficiarias
	En atención	Bajas	Egresadas	
2016	1.070	543	214	1.827
2017	1.532	335	131	1.998
2018	1.708	720	196	2.624

Fuente: Registros administrativos (VBG- Informática SMART), elaborado por la División de Monitoreo (DINEM)

Cuadro 13: Distribución de las consultas ingresadas en SMART en el período 2016-2018

Año	Beneficiarias	Mujeres asesoradas	Total de mujeres consultantes
2016	1.827	1.211	3.038
2017	1.998	1.249	3.247
2018	2.624	1.456	4.080

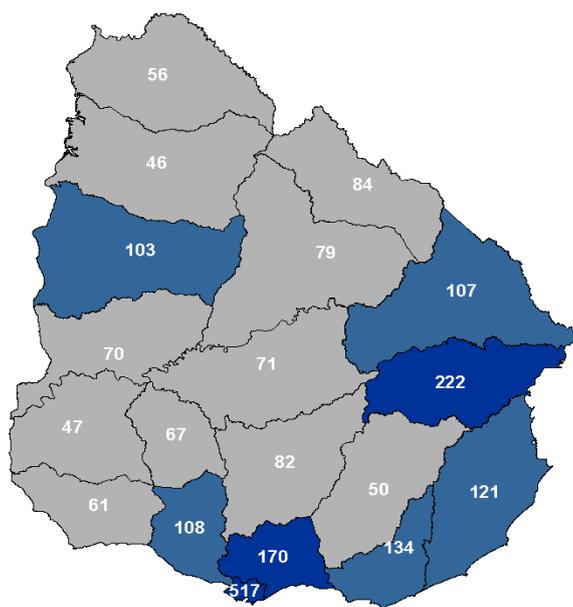
¹² Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Tramites

El cuadro 13 muestra la distribución total de mujeres consultantes desde 2016 a 2018. En el año 2016 (año de la evaluación de los servicios), 3.038 mujeres consultaron al servicio. De este total, 1.827 fueron beneficiarias y 1.211 fueron asesoradas. Es relevante mencionar que las consultas involucran a aquellas mujeres que se acercan al SVBG para plantear una problemática de violencia de género, puede tratarse de un problema personal o de otra persona allegada a la consultante.

Respecto a la cantidad de mujeres según departamento para el año 2016, el Mapa 1 muestra que es en Montevideo donde se realizó la mayor cantidad de consultas (517, lo que representa el 23,5%), siguiéndole Salto con 222 (10,3%) y en menor medida los departamentos de Canelones (170 casos, 7,7%), Tacuarembó (134 casos, 6,7%), Florida (103 casos, 4,7%) y Rivera (108 casos, 4,9%).

Cabe aclarar, que si bien Montevideo presenta el mayor porcentaje de consultas a nivel país, no necesariamente es el departamento con más consultas si se analiza en términos relativos. Aunque, es importante señalar, que en Montevideo existen otros servicios públicos (como la Comuna Mujer por ejemplo) que concentran un número importante de las consultas sobre VBG.

Mapa 1. Cantidad de mujeres consultantes del SVBG por departamento (2016)



Fuente: DINEM-MIDES en base a SMART-SVBG

4.3.1. Perfil sociodemográfico de las usuarias (Año 2016)

Este apartado reúne características de las usuarias del SVBG para el año 2016, proveniente de los registros del SMART¹³.

En cuanto al tramo de edad de las consultantes, el 38% se concentra entre los 30 y 41 años de edad, y el 29,5% entre 18 y 29 años. Esto da cuenta, que en general las usuarias se encuentran en edad adulta y joven al momento de dirigirse a los servicios.

Cuadro 13: Total de consultantes de servicios 2016 según tramo de edad. Total país, 2016

Tramo de edad	Total de consultantes	
	Mujeres	%
17 años y menos	15	0,7
18 a 29 años	641	29,5
30 a 41 años	827	38,0
42 a 53 años	460	21,1
54 a 65 años	190	8,7
Más de 66	43	2,0
Total	2.176¹⁴	100

Fuente: Registros administrativos (VBG- Informática SMART), elaborado por la División de Monitoreo (DINEM)

En relación al trabajo, la tasa de actividad aporta información acerca de quiénes participan activamente en el mercado de trabajo, es decir, sobre la población que quiere tener o tiene un empleo.

Según datos del SIG-INMUJERES, para el año 2016 la tasa de actividad de las mujeres consultantes del SVBG es de 47,9%, lo que da cuenta que 1 de cada 2 mujeres manifiestan voluntad de encontrar un trabajo remunerado.

Casi el 18% de la población que consulta a los servicios se dedican a los quehaceres del hogar (trabajo no remunerado). Esto se vincula a lo que sucede con la tasa de actividad de mujeres a nivel general del país, disminuye a medida que aumenta la cantidad de hijos. (SIG-INMUJERES, 2015)

Por otra parte, el 32,7% de las mujeres que se atienden en los servicios y están activas en el mercado laboral, se encuentran trabajando, mientras que el 31,7% de éstas está desempleada.

¹³ Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites

¹⁴ Hay 19 casos sin dato

Cuadro 14: Tasa de actividad, de empleo y desempleo de consultantes. Total país, 2016

Condición de actividad	2016
Tasa de actividad	47,9%
Tasa de empleo	32,7%
Tasa de desempleo	31,8%

Fuente: SIG-INMUJERES-MIDES en base a SMART, 2017

Si se observa el nivel educativo de las usuarias consultantes, casi la mitad (48,4%) alcanzó como máximo nivel educativo Secundaria, y 37,5% Primaria.

Cuadro 15: Total de consultantes de servicios mayores de 18, según nivel educativo. Total país, 2016

Nivel educativo	%
Hasta primaria	37,5%
Secundaria	48,4%
Educación técnica	6,9%
Terciaria y más	6,9%
Otras, sin dato	0,3%
Total	100,0%

Fuente: SIG-INMUJERES-MIDES en base a SMART, 2017

En cuanto al acceso a prestaciones, en el año 2016 48,9% de las mujeres que consultaron al SVBG, integraban un hogar beneficiario de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, y 27% eran beneficiarias de Tarjeta Uruguay Social (TUS), lo cual da cuenta de la situación de vulnerabilidad socioeconómica que viven muchas de las mujeres que consultan a los servicios.

Cuadro 16: Total de consultantes con Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

Integrantes de Hogares beneficiarios de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad	Mujeres	%
Cobra	1.074	48,9
No cobra	1.121	51,1
Total	2.195	100

Fuente: Registros administrativos (VBG - Informática SMART y TUS), elaborado por la División de Monitoreo (DINEM)

Cuadro 17: Total de consultantes con TUS

Usuaris del SVBG integrantes de hogares beneficiarios de TUS	Mujeres	%
Carga simple	286	13,0
Carga duplicada	310	14,1
No tiene carga o Tarjeta	1.599	72,9
Total	2.195	100

Fuente: Registros administrativos (VBG - Informática SMART y TUS), elaborado por la División de Monitoreo (DINEM)

Por otra parte, respecto al tipo de violencia vivida por las consultantes la gran mayoría declaró que fue “violencia psicológica”, lo que corresponde a 67,6% del total de consultantes. Este dato

concuenda con la tendencia general relevada en la PENPVBGG para el año 2013, en donde se destaca la incidencia de este tipo de violencia en todos los ámbitos de vida relevados.

Cuadro 18: Cantidad y porcentaje de consultas según tipo de violencia. Total país, 2016

Tipo de violencia	Porcentaje
Física	7,2%
Psicológica	67,5%
Sexual	4,2%
Patrimonial	9,5%
Ambiental	9,3%
Sin dato	2,3%
Total	100,0%

Fuente: SIG-INMUJERES-MIDES en base a SMART, 2017

5. DISEÑO DE EVALUACIÓN

5.1. ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN

La evaluación del SVBG 2016 tuvo como objetivo principal conocer el funcionamiento de los servicios, tomando como principal insumo la valoración de usuarias, equipos técnicos – tanto de los servicios fijos como de los DAT - y representantes de otras instituciones locales que trabajan en la temática, o derivan mujeres al servicio.

La propuesta retomó los resultados de la evaluación realizada en 2013, e intentó profundizar en cómo se producen las derivaciones, en el seguimiento de situaciones y otros aspectos que hacen al desarrollo del servicio. En cuanto a la implementación, se analizó la conformación de los equipos, la dinámica de funcionamiento, la coordinación entre los equipos fijos y los DAT, la articulación con otras instituciones locales, entre otros.

Asimismo, se consideró necesario contar con información actualizada y conocimiento más detallado acerca de la trayectoria seguida y las estrategias desarrolladas por las usuarias, como de las dinámicas de funcionamiento que se dan dentro del servicio. Por tanto, se buscó conocer cuáles son los principales factores que desencadenan la asistencia al servicio, cómo se llega, qué expectativas tienen las mujeres al hacerlo, qué respuestas y abordajes se dan a las problemáticas por las cuales asisten, y en qué situación o momento se da la desvinculación del servicio. En síntesis, partiendo de los discursos de las usuarias, se buscó conocer su vinculación y experiencia con el servicio. También se incluyeron las perspectivas de los equipos técnicos y de otras instituciones locales, a modo de lograr un análisis más global que incorpore las visiones de todos los actores involucrados, directa o indirectamente.

En cuanto a los objetivos planteados en la evaluación, pueden distinguirse algunos generales para todos los actores entrevistados y otros específicos al tipo de actor.

Objetivo general

Conocer la valoración que hacen las usuarias, los equipos técnicos y otras instituciones del territorio, respecto a la atención que brindan los Servicios de Violencia Basado en Género (SVBG).

Objetivos específicos

Componente 1 - Usuarias-

1. Conocer cómo y por qué las mujeres llegan al servicio.
2. Conocer la valoración que realizan las usuarias sobre el servicio, en cuanto a la atención que reciben la calidad de la respuesta brindada.
3. Indagar sobre la sostenibilidad del proceso desarrollado (autonomía, acompañamiento).

4. Indagar sobre el nivel de conocimiento que adquieren las usuarias respecto a sus derechos
5. Conocer la percepción que tienen sobre los procesos judiciales por los que deben pasar.

Componente 2 -Equipo técnico y Supervisoras-

1. Conocer la percepción que tienen las técnicas sobre los cambios realizados en los servicios en los últimos años. Conocer sus alcances y limitaciones.
2. Profundizar en las características de la coordinación desarrollada entre los servicios fijos y los DAT.
3. Indagar sobre las condiciones de atención (edilicia, de privacidad, logística).
4. Identificar los facilitadores y los obstáculos para el trabajo de las técnicas con las usuarias.
5. Conocer la visión de las supervisoras acerca del servicio y cómo se inserta su rol en él.

Componente 3 -Otras instituciones del territorio -

1. Conocer las percepciones de los técnicos externos a los servicios sobre el funcionamiento de los dispositivos fijos y DAT, particularmente en lo que refiere a derivaciones y vías de coordinación.
2. Indagar sobre las principales fortalezas y debilidades de los DAT
3. Indagar sobre las principales fortalezas y debilidades de los servicios fijos
4. Identificar el papel que desempeñan los SVBG en las redes locales que trabajan en la temática de violencia

5.2. REPORTE DE CAMPO

De acuerdo a las características de esta evaluación, se optó por técnicas de tipo cualitativo, en el entendido de que permite relevar y comprender en profundidad y atendiendo a la complejidad de la problemática.

Se llevaron a cabo las siguientes herramientas de recolección de datos:

- ✓ Entrevistas semi-estructuradas individuales, a usuarias.
- ✓ Entrevistas semi-estructuradas individuales, a técnicas del SVBG.
- ✓ Entrevistas colectivas semi-estructuradas individuales, a las supervisoras.
- ✓ Entrevistas semi – estructuradas individuales, a técnicos/as de otras instituciones locales

Se entrevistaron a tres tipos de usuarias: 1) en proceso de trabajo, 2) que finalizaron el proceso de atención, y 3) que interrumpieron el proceso de atención.

En lo que refiere a la muestra para la evaluación, se trabajó con estudio de caso, y se seleccionaron 7 departamentos, teniendo en cuenta en primer lugar, la cobertura de los servicios en cada departamento, y en segundo lugar, la representación geográfica de las zonas (Región metropolitana, Regional Norte, Centro del país), buscando heterogeneidad en los casos.

Para la selección de las usuarias, se realizó un muestreo aleatorio a partir de la información obtenida del Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) del MIDES. La información de contacto fue brindada por el SVBG, y las mujeres fueron contactadas telefónicamente por el equipo de campo de DINEM, instancia en la que se les comunicó la finalidad de las entrevistas a desarrollar, y se les solicitó su consentimiento para participar de las mismas.

El trabajo de campo se dividió en dos etapas, y fue realizado por el Departamento de campo de la División de Evaluación de la DINEM. La fase 1 del relevamiento fue entre los meses de octubre y noviembre de 2016. Esta etapa consistió en la realización de entrevistas a los equipos técnicos, supervisoras y usuarias¹⁵. La fase 2, de marzo a abril 2017 consistió en realizar entrevistas a distintas instituciones que articulan/derivan/ o están involucradas de alguna manera al SVBG¹⁶.

El cuadro 19 resume la cantidad de entrevistas por tipo de actor y departamento. En total se realizaron 90 entrevistas: 2 entrevistas a supervisoras, 8 Equipos fijos, 6 Equipos DAT, 45 Usuarías, y 31 entrevistas a instituciones.

Respecto a las instituciones que derivan o coordinan con el SVBG, el cuadro muestra por departamento cuáles fueron las entrevistas realizadas a referentes institucionales.

Para la selección se consideró en primer lugar, aquellas que los equipos del SVBG mencionaban como las que derivaban en mayor medida, y en segundo lugar, la heterogeneidad en cuanto al tipo de institución (salud, servicio especializado en violencia, educación o cuidados, etc.)¹⁷.

Cuadro 19: Entrevistas realizadas

Dpto.	Equipo Fijo	Equipo DAT	Usuarías	Instituciones	Total
Durazno	1	1	6	3	11
Florida	1	1	7	4	13
Montevideo	2	0	11	5	15
Río Negro	1	1	10	5	17
Rivera	1	1	5	5	13
San José	1	1	4	5	11
Treinta y Tres	1	1	2	4	8
Total	8	6	45	31	90 ¹⁸

Fuente: DINEM

¹⁵La última etapa del relevamiento consistió en ampliar el número de entrevistas realizadas a usuarias de Montevideo, debido a que en una primera instancia no se pudieron realizar suficientes entrevistas. Estas fueron realizadas en mayo y junio 2017.

¹⁶Para la selección de las instituciones a entrevistar, se consultó a los equipos del SVBG por las instituciones con las que coordinaban/articulaban en mayor medida, y a partir de esas menciones se realizaron las entrevistas.

¹⁷ Ver Anexo de instituciones relevadas (*Anexo 1. Instituciones entrevistadas por departamento*)

¹⁸El total es 92 ya que no están incluidas las 2 entrevistas a supervisoras.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se reúnen los principales resultados obtenidos de la evaluación realizada. En primer lugar, se presenta el principal antecedente de evaluación que es la Evaluación del 2013.

En segundo lugar, se plantean las valoraciones respecto al proceso de implementación y articulación interinstitucional del servicio, y cómo funciona la coordinación entre los equipos fijos y de despliegue territorial. También se analizan cuáles son los canales de derivación a los servicios, y cómo llegan las usuarias a estos. Asimismo, en ese apartado se analizará la perspectiva de las instituciones de territorio que derivan y articulan con el servicio.

En tercer lugar, se presenta cómo ha sido el trabajo de los equipos con las usuarias, observando el proceso desde que llegan al servicio hasta el egreso, y obstáculos en los casos donde se ha interrumpido el proceso.

6.1. ANTECEDENTE DE EVALUACIÓN

La evaluación de los Servicios de Violencia Basada en Género de INMUJERES-MIDES realizada por la División de Evaluación de DINEM en 2013, constituye el principal antecedente para el presente informe, que buscó además, incorporar ciertos aspectos que no fueron relevados en la primera instancia.

Dicha evaluación 2013 constó de tres componentes: (1) caracterización de infraestructura física y recursos humanos de los servicios fijos y móviles (denominados actualmente dispositivos de articulación territorial -DAT-). Esta información fue recabada a través de una encuesta online auto administrada a un referente de cada servicio. Los ejes centrales que se relevaron fueron: condiciones de los locales de atención, recursos humanos, recursos materiales, disponibilidad de Tics, locomoción, materiales de comunicación, con el objetivo de conocer y discutir las características en las cuales se atendía a la población.

El segundo componente (2), de carácter cualitativo, relevó percepciones de los trabajadores de los servicios fijos y móviles, en relación a actividades realizadas por los servicios, conformación del equipo, dinámica de funcionamiento, frecuencia de consultas, formas de registro, percepción de las condiciones de trabajo, coordinación con el resto del equipo y con los dispositivos fijos/móviles, valoración de la función de la supervisión, entre otros. Dicho componente fue realizado mediante entrevistas grupales a todos los equipos técnicos de los servicios.

Por último, el tercer componente (3), también de carácter cualitativo, relevó las percepciones de los/las técnicos/as locales de otras organizaciones-tanto intra como extra MIDES-acerca del SVBG, indagando principalmente en el vínculo con el SVBG, las dinámica y vías de coordinación, valoración de su funcionamiento y de la dinámica de trabajo del servicio, el lugar del SVBG en la red local que

trabaja la temática de violencia, entre otros, con el objetivo de conocer el lugar real y simbólico que el SVBG ocupa en la red local de atención a situaciones de violencia basada en género.

La evaluación 2013 presentó un conjunto de fortalezas, debilidades y sugerencias identificadas tanto desde la perspectiva de los operadores de los SVBG como de los actores locales externos al mismo. Entre los hallazgos de esa evaluación, los actores externos al SVBG destacaron como principales fortalezas la formación y capacidad de los equipos técnicos de los dispositivos y la atención jurídica que brinda tanto a la población como a actores locales que lo solicitan. Sin embargo, para el año de la investigación (2013), se consideraba que el servicio no se posicionaba como referente en la temática a nivel local, al menos en varias de las zonas donde funcionaba. Esto como consecuencia de una dinámica de funcionamiento “*hacia adentro*” que establecía el servicio con el territorio, que se veía expresada, desde la percepción de dichos actores, en dos comportamientos reiterados en la mayoría de las localidades analizadas. El primer comportamiento identificado refería a la falta de participación del SVBG en los espacios interinstitucionales que trabajaban la temática, mientras que el segundo se vinculaba a la falta de devoluciones a las instituciones que derivaban casos al SVBG sobre seguimiento realizado a cada uno de estos. Estos factores, entre otros, provocaron que varias de las instituciones que antes derivaban casos a los SVBG ya no lo hiciesen, sobre todo en las localidades donde existían instituciones alternativas, como la Comuna Mujer en Montevideo.

Desde los equipos técnicos de los servicios se destacó como principal fortaleza el trabajo de atención, coordinado e interdisciplinario, que se alcanzó y la coordinación de trabajo que se logró con algunas instituciones.

Otro hallazgo de la evaluación 2013, refirió al cumplimiento del Protocolo de Atención por parte de los equipos de los SVBG, identificándose como elemento común para la atención en los distintos servicios. Si bien el mismo se constituía como unificador del trabajo y de institucionalidad, “en la medida que se atienden algunas reflexiones de los propios operadores de los SVBG, y el de otros actores externos a los mismos, lo que parece estar –en cierto sentido– puesto en cuestión es el propio Protocolo como ordenador del ser y el hacer de los servicios. Éste, a pesar de dar unicidad y predictibilidad, rigidiza la oferta que pueda dar el servicio y parece constreñir las posibilidades de dar cuenta de las problemáticas específicas de la población MIDES, a la vez que no permite atender otras situaciones igualmente entendidas como riesgosas y de vulneración como, es el caso de menores” (MIDES – DINEM, 2013).

En este sentido, los actores externos al SVBG, sugirieron la extensión del alcance del servicio en el territorio, la ampliación de la población objetivo del servicio a menores de edad y una mayor integralidad en el abordaje junto al agresor, la familia y el contexto¹⁹. Por su parte, además de los aspectos relacionados al protocolo, los equipos técnicos de los servicios sugerían: aumentar la

¹⁹Cabe destacar que esta demanda nace fundamentalmente por una carencia de ofertas en la temática de violencia a nivel territorial, que recaen sobre los SVBG excediendo a los cometidos del programa.

frecuencia de la supervisión; mejorar las condiciones de locales de atención; aumentar la disponibilidad de medios de transporte para los equipos móviles; disponer de más horas por técnico para la atención o mayor cantidad de recursos humanos; recibir desde el MIDES capacitaciones, talleres y más instancias de intercambio entre los servicios del país.

Teniendo en cuenta estos resultados y sugerencias del informe 2013, se identificó la necesidad de continuar con esta línea evaluativa a fin de poder dar cuenta de los cambios realizados o variaciones en la percepción en el transcurso de estos años, incorporando, a su vez, la visión de las usuarias e instituciones del territorio.

6.2. IMPLEMENTACIÓN DE LOS SVBG (2016)

El SVBG, articula acciones de diferentes instituciones del Estado: Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Nacional de las Mujeres, gobiernos departamentales, Ministerio del Interior (Unidades Especializadas en Violencia Doméstica), Ministerio de salud (policlínicas y hospitales), instituciones educativas y de cuidados (Primaria, CAIF, Programas sociales), y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Para su implementación los servicios cuentan con equipos fijos multidisciplinarios conformados por psicólogas, trabajadoras sociales y abogadas, y con equipos de despliegue territorial, que además de esas disciplinas, incorporan otro tipo de técnicos.

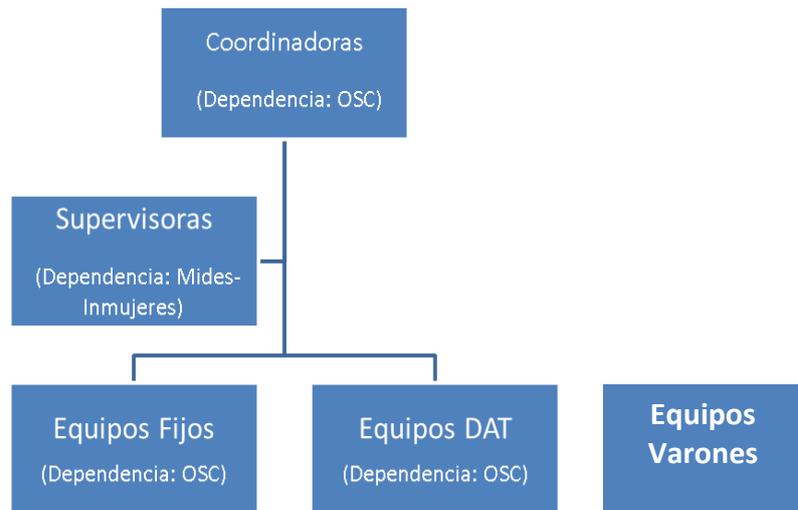
En cuanto a la dependencia institucional de los roles del servicio, la coordinación y supervisión están bajo la órbita del MIDES-INMUJERES, mientras que los equipos (fijos y DAT), son cogestionados en base a convenios con organizaciones de la Sociedad Civil que proporcionan los equipos técnicos. El servicio es una respuesta que se brinda desde el INMUJERES-MIDES y desde el servicio se articula con otras instituciones. Desde Inmujeres se realiza la Supervisión técnica de los Servicios.

El SVBG ofrece atención psicosocial y legal a mujeres en situación de violencia basada en género, y cada servicio está conformado por equipos fijos (que funcionan como punto de referencia y entrada de las consultas), y equipos con despliegue territorial (que articulan y generan instancias en territorio para facilitar el conocimiento del servicio por parte de la población).

Los equipos están integrados por técnicos de diversas disciplinas (psicología, trabajo social y derecho) que trabajan en conjunto con un coordinador²⁰, además existe el rol de supervisor, que son una referencia para los equipos.

²⁰Únicamente en Montevideo existe una técnica asignada específicamente al rol de coordinación. En los restantes 18 departamentos, el rol de coordinación lo toma un integrante de los equipos.

Esquema 4: Roles del SVBG de la red departamental



Fuente: Elaborado DINEM

6.2.1 SERVICIO DE ATENCIÓN A MUJERES Y DAT

Tal como se mencionó, el servicio de violencia se compone de dos equipos: uno que trabaja en territorio (DAT) y otro que recibe las consultas en un espacio físico fijo. Si bien las funciones de cada uno son específicas, trabajan articuladamente. Los equipos fijos y territoriales, se conforman entre tres y cinco técnicos y una coordinadora que articula el trabajo de ambos equipos.

Respecto a los encuentros entre los equipos, se realizan reuniones de coordinación interna con una frecuencia semanal, y en esas instancias participan tanto los equipos fijos como los técnicos de territorio (DAT).

También existen reuniones periódicas entre los equipos y supervisoras (estas últimas a cargo del Sistema de Respuesta en VBG) donde se abordan, por un lado, aspectos relacionados a las situaciones de las mujeres consultantes y compartir miradas sobre las estrategias de intervención de las usuarias que puedan surgir en el trabajo con las usuarias, y por otro lado, respecto a cómo llevar adelante los mecanismos de articulación territorial con las instituciones. En este segundo aspecto, el trabajo realizado por los dispositivos de articulación territorial es central, ya que son los que trabajan directamente en territorio: “si bien no hay un protocolo de lo que es la supervisión, tiene que ver con la supervisión técnica y después con articular los lineamientos institucionales. A su vez articular con los lineamientos que tiene la OSC y después hay cosas que le corresponden a cada territorio” (Supervisora A).

Según los equipos, la comunicación con las supervisoras ante las consultas que surgen en el trabajo diario, es fluida y no han tenido dificultad en resolver los problemas o dudas. En este punto vale traer a colación que en el Informe de Evaluación (DINEM, 2013), los equipos técnicos de los servicios sugerían aumentar la frecuencia de la supervisión, y de acuerdo a los actores entrevistados para esta evaluación, este aspecto parece haberse resuelto o mejorado.

El rol de supervisora es el acompañamiento y la supervisión técnica de los servicios. La idea es que nosotros podamos viajar -ahora estamos haciéndolo quincenalmente- a encontrarnos con cada uno de los equipos y poder trabajar las situaciones que los servicios reciben, poder pensar estrategias de abordajes, poder pensar estrategias de intervención en relación a las situaciones que ellos traen (Supervisora).

En relación a la función específica de cada equipo (fijo y DAT), el equipo fijo se ocupa de recibir las consultas e iniciar el proceso de trabajo con las mujeres, mientras que el DAT, se encarga de la detección y primera respuesta ante situaciones de violencia basada en género. Los DAT realizan tareas de promoción, sensibilización y difusión del servicio en territorio.

Los servicios de atención fija operan en muchos casos como primer nivel de atención, que no siempre implica que quienes consulten sean población objetivo del servicio (por ejemplo, en casos de menores de edad). Por esta razón, otra de las tareas fundamentales que cumple el equipo fijo, es la derivación según la situación de la persona a la institución/servicio que corresponda. Asimismo, en algunos casos la consultante puede ser población objetivo pero igualmente la situación requiere un trabajo de coordinación con otras instituciones.

Otro aspecto que destacan los equipos es la importancia que tiene el hecho de contar con suficientes recursos humanos para completar las tres partes que requiere el abordaje en el servicio (legal, psicológica y administrativa).

Por otro lado, los equipos territoriales, tienen la función de hacer conocer el servicio en territorio y articular con distintas instituciones que podrían necesitar de información sobre el funcionamiento del servicio: “Seguir divulgando el servicio y que las mujeres tengan la información de cuáles son las respuestas en los casos en los que tienen violencia, que sepan que existe y que se pueden acercar” (Equipo F)

En algún caso puntual, los equipos mencionan que al iniciar la tarea, no era fácil comprender el rol de cada equipo (fijo y territorial) y en ocasiones funcionaban como dos equipos separados, pero con el tiempo, han podido consolidar el trabajo en conjunto: “en realidad es un equipo, pero a veces nos daba la sensación que funcionábamos como dos. Salvo cuando estábamos los miércoles acá, sino éramos dos. Eso nos costaba” (Equipo Fijo D).

Un aspecto señalado por los técnicos en relación a la función que cumple el servicio, refiere a la importancia que tiene el trabajo articulado con la red institucional que existe en territorio. Para lograr eso, la coordinación entre los equipos y la supervisión es fundamental, ya que es allí donde se dan los canales para generar un nexo con el territorio.

Trabajo en equipo y articulación en red son dos pilares para la intervención en violencia que si no están estamos en el horno. Entonces nosotros tratamos de fomentar en los equipos la articulación permanente, no solamente en el caso de los gurises, a veces también una mujer que de repente viene derivada por Uruguay Crece, o viene derivada por un ETAF, o viene derivada por una policlínica,

nosotros ahí siempre fomentamos la posibilidad de la configuración de redes focales, de la posibilidad de la articulación con el equipo(Supervisora B).

Otro de los cometidos del servicio, es empoderar y orientar a las mujeres que consultan respecto a sus derechos y posibilidades para superar la situación en la que se encuentran. La atención psicosocial y asesoramiento legal forman parte de la estrategia de trabajo con las mujeres que recurren al servicio.

El objetivo es brindar asesoramiento, información y orientación a quien llega planteando una situación, o que es derivada por una situación de violencia doméstica, y además realizar un proceso psico socio legal en donde la persona se va empoderando de su rol, de sus derechos, de su identidad, para lograr tener una vida sana (Equipo Fijo B).

Orientarlas en los pasos a seguir y tratar que ellas visualicen, el riesgo que tiene vivir en situaciones de violencia (Equipo Fijo C).

En relación a la frecuencia de los encuentros con las mujeres, esta varía entre semanal, quincenal o mensual según el momento del proceso en que se encuentre la mujer, o la demanda que exija la usuaria para su situación. Los aspectos específicos del proceso realizado en el servicio serán desarrollados más adelante, cuando se analice el trabajo entre equipos y usuarias.

En cuanto a los cambios realizados en el servicio en el último tiempo, varios equipos DAT destacan la flexibilización en la intervención desde el inicio de la consulta, lo cual facilita el trabajo ya que los equipos tienen mayor margen de acción para desarrollar determinadas actividades que anteriormente se veían limitadas. Cabe mencionar que el Informe de Evaluación de los SVBG (DINEM, 2013), planteaba como un aspecto a mejorar, la necesidad de contar con equipos con despliegue territorial y que éstos pudieran iniciar la intervención en el momento que encontraran una situación de violencia basada en género.

Yo siento que hemos evolucionado para bien, está todo como más agilizado, más afianzado en el territorio (Equipo DAT, A).

Cuando entré ya habían algunas modificaciones, como que se abrió un poco más. Cuando yo entré al principio era como muy estructurada, si bien eso continúa, creo que antes era mucho más estructurado y estaba mucho más acotada la intervención que se podía hacer. Ahora creo que de cierta manera eso se va abriendo y facilita el trabajo, porque antes era como que te veías muy limitado” (Equipo DAT, D).

Otro aspecto que ha cambiado en el último tiempo, es que los equipos se han afianzado en el territorio logrando un lugar de mayor visibilidad y consolidándose como un lugar de referencia para las instituciones del territorio. De todas maneras, de las entrevistas surge que la difusión y conocimiento del servicio aún está en proceso.

Por último, un punto que surgió en la Evaluación 2013 y continúa presente en esta, es la demanda de los equipos DAT, respecto a la falta de vehículos propios para realizar los recorridos en territorio. En relación a esto, desde el nivel central se destacó que en el marco de los convenios, las OSC reciben recursos para el pago de pasajes para los traslados del DAT.

Sí, el gran problema es el transporte, muchas veces lo hacemos en vehículos personales, pero no es la idea tampoco, pero sí porque acá [OT] por ejemplo hay una sola camioneta y estuvo rota mucho tiempo, y a su vez la usan todos los programas (Equipo DAT, G).

Vas de tarde y tenés que volver al día siguiente, o sea, no hay otra que ir en vehículo particular. Y muchas veces nosotras para aprovechar el tiempo vamos en los vehículos particulares, porque si estás dependiendo del horario del ómnibus salís a de las seis de la mañana, no podés volver hasta las dos de la tarde ¿Y cuántas horas sumás ahí?” (Equipo DAT, A).

A modo de síntesis de este apartado, a continuación se reúnen los principales aspectos valorados por los técnicos respecto al funcionamiento de los servicios.

- + **Instalación del DAT** favoreció la detección y primera respuesta ante situación de VBG.
- + **Mejor coordinación fijos/DAT**, con el transcurso del tiempo se ha podido articular mejor.
- + **Conocimiento y legitimidad territorial**
- + **Flexibilidad en el abordaje de atención**, el protocolo de atención permite que la intervención se adecúe a cada caso.
- **Locomoción**, los equipos del dispositivo de articulación territorial mencionan como una demanda contar con vehículos para facilitar el traslado en territorio.

6.3. CONOCIMIENTO, LLEGADA Y CANALES DE DERIVACIÓN

Los mecanismos por los cuales las mujeres se enteran de la existencia del servicio e inician las consultas son variados: sugerencia de familiar/amigos, derivación de alguna institución pública, conocimiento propio del servicio o a través de medios de comunicación, etc.

Para esta evaluación, así como para la realizada en 2013, se decidió incorporar a instituciones referidas por usuarias y técnicas, en el entendido de que la respuesta integral que precisa (o es necesaria) en una situación de violencia, no es propia de una institución, sino que la mayoría de las veces necesita de la articulación de varias instituciones. Esto permitió conocer mejor cuáles son los mecanismos empleados a la hora de realizar las derivaciones (vía telefónica, con folletos informativos, acompañando a la persona que atraviesa una situación de violencia de género, etc.), y cómo se produce la articulación.

El siguiente esquema muestra las instituciones que derivan al SVBG mencionadas por usuarias y técnicos. Como se señaló en el diseño de evaluación, del conjunto de instituciones referidas por equipos y usuarias, se seleccionaron para hacer entrevistas aquellas que fueron mencionadas con mayor frecuencia, buscando la representatividad de diferentes áreas. Como se puede observar, estas corresponden a diferentes ámbitos (salud, educación, MIDES, gobiernos departamentales, sociedad civil, etc.)

Esquema 5: Instituciones mencionadas que derivan al SVBG



Fuente: Elaborado DINEM

De acuerdo a los discursos de los técnicos entrevistados, en algunos casos las instituciones de territorio no conocen el SVBG, lo que muestra un déficit en la información respecto a este recurso. Otra forma de acceso y conocimiento del servicio mencionado por las usuarias, es por intermedio de medios de comunicación y difusión del servicio, como ser afiches en instituciones públicas, programas de televisión y radio. En relación a esto, en el interior del país, la radio aparece como un medio de información importante a la hora de tomar conocimiento de los recursos que existen para la violencia de género.

Sí, por Radio Internacional. Me gustaba escuchar mucho, yo escuchaba todos los programas. En ese entonces yo tenía otra pareja y esa pareja me basureaba de todas las maneras, me pegaba. Yo escuché que había ese servicio, que trataban a mujeres en situación de violencia doméstica (Usuaría T).

Yo escucho siempre mucho la radio de acá, siempre estuve enterada de que existía esta oficina y cuando yo precisé vine a pedir ayuda (Usuaría C).

La mayoría de las usuarias entrevistadas señalan que llegaron al servicio por intermedio de alguna institución o referencia institucional pública. Entre las más habituales, mencionan la comisaría de la mujer (Unidades Especializadas en VD), la Comuna Mujer (en el caso de usuarias de Montevideo), alguna figura vinculada a sus hijos como ser maestra, maestra comunitaria o psicóloga de hijos – inst. educativa-, y vinculadas a la salud, a través de policlínicas y médicos especialistas con los que se atiende la mujer.

Yo fui a la Comisaría de la Mujer y radiqué la denuncia, y me explicaron lo que es con respecto a denunciar, pero no me dijeron ‘mira, ¿no querés ir al servicio?, ¿no querés acercarte?’ o sea, yo creo que tendría que partir de ahí la información, que existe un servicio y lo que brinda el servicio, porque incluso yo fui al servicio en San Carlos, pero tampoco te asesoran de todo lo que pueden brindar, o todo lo que hacen... (Usuaría J).

Llegué al servicio por el psiquiatra, él me dio un pase para ver si me podían atender ahí en la Terminal, que estaba ese servicio que yo no sabía que estaba (Usuaría P).

La maestra habló conmigo particularmente, me dio el número, que yo llamara y preguntara si podía venir o que viniera directamente, que ella sabía del servicio. Yo le dije que yo también estaba enterada del servicio, porque incluso en otra oportunidad yo había venido a hacer otra consulta, no específicamente para mí sino para una hija (Usuaría B).

En los casos que las usuarias llegaron al servicio por recomendación de algún familiar o conocido, se menciona que esa persona (la que recomienda/sugiere/deriva), ya había utilizado el servicio previamente por alguna situación personal, lo cual es un indicio de cierto nivel de conformidad y satisfacción con el servicio en tanto se lo entiende como recurso relevante para estas temáticas.

Yo estaba pasando mal psicológicamente muy depresiva, pasaba llorando y una amiga que concurrió acá me puso en su auto y me trajo. A partir de ahí me seguí atendiendo acá (Usuaría S).

Me mandó una ex cuñada, en ese momento era mi cuñada. Me vio mal, porque yo no sabía para dónde iba a agarrar, dinero no tenía como para ir a una psicóloga, porque amigos no... yo quería alguien que no me conociera, que me dijera “ah sí estás haciendo bien, ah no estás haciendo mal o vos sos una loca por lo que estás haciendo con treinta y cinco años de matrimonio (Usuaría A).

6.4. DIFERENCIAS SVBG MONTEVIDEO/ INTERIOR

Del análisis realizado es posible observar algunas particularidades que aparecen en territorio entre los servicios de Montevideo y del interior del país. Si bien existe un protocolo que hace que los servicios sean homogéneos en cuanto a conformación y mecanismo de intervención, se observan algunas diferencias por regiones que resultan relevantes a la hora de analizarlos.

En Montevideo o ciudades grandes del interior, en general existen otras redes e instituciones de la sociedad civil dirigidas a la atención de situaciones de violencia basada en género, además del

SVBG. Esto marca una diferencia respecto a lo que sucede en varios departamentos del interior, donde en ocasiones se cuenta únicamente con el servicio de Inmujeres.

Otro punto relevante y que presenta diferencias en el territorio, son las vías por las que las mujeres llegan al servicio. En general, en el interior del país los medios de comunicación como la radio, son una fuente importante de difusión del servicio, mientras que en Montevideo esto no es lo más habitual, y los mecanismos de difusión están más vinculados a la articulación interinstitucional y redes territoriales.

En cuanto a la infraestructura y lugar donde se implantan los SVBG, en algunos departamentos del interior funciona en un espacio físico compartido con otros programas/servicios públicos (por ejemplo en la Oficina Territorial del MIDES), lo cual en ocasiones es una dificultad debido a que no siempre es posible contar con un espacio apropiado para mantener la confidencialidad que este tipo de abordaje requiere.

En línea con lo anterior, en las localidades chicas del interior del país, los funcionarios de las instituciones policiales a donde se dirigen las mujeres ante una situación de violencia, muchas veces las conocen y puede suceder que “minimicen” la situación de violencia atravesada por la mujer. Este aspecto requiere especial atención, ya que es necesario poner énfasis en la sensibilización de los funcionarios e informar mejor sobre cuáles son los protocolos de actuación en esas situaciones.

Vinculado a esto, muchas veces sucede que en departamentos del interior del país, es más probable conocer a las personas que trabajan en el servicio y que se produzcan encuentros casuales en la calle. Esto si bien no es necesariamente una dificultad, aparece como una diferencia entre el interior y Montevideo. Este punto será desarrollado más adelante en el apartado de instituciones dependientes del Ministerio del Interior.

En síntesis, **Montevideo tiene más competencia y experiencia respecto a los servicios del interior**. Además, en general en el interior del país, aparece con mayor frecuencia las dificultades en cuanto a la confidencialidad, y en algunos casos, la minimización de la problemática por parte de algunas instituciones locales.

6.5. INTERINSTITUCIONALIDAD

El vínculo del servicio con la red institucional del territorio es clave, tanto para difundir y llegar a la población objetivo del servicio, como para que las instituciones puedan derivar las situaciones de violencia de género. Es así, que resulta clave que instituciones de la salud (policlínicas, hospitales, mutualistas), educativas y comunitarias (primaria, secundaria, UTU, centros juveniles, CAIF), programas sociales (UT, Cercanías, Maestras comunitarias) y otros organismos que trabajan en territorio, articulen y coordinen acciones con el SVBG.

En las entrevistas realizadas a referentes de instituciones que derivan al SVBG, se menciona que hay mucha demanda de este tipo de atención, sobre todo para mujeres jóvenes/adolescentes²¹. En algunos casos del interior del país señalan que no existen otros servicios específicos para la atención de situaciones de violencia en adolescentes, remarcando el hecho de que cada vez se da con mayor frecuencia, la presencia de situaciones de violencia de género a edades más tempranas. Este tipo de situaciones no pueden ser atendidas por el SVBG, ya que el protocolo de atención contempla a mujeres mayores de 18 años. La población objetivo de los servicios de INMUJERES es mayores de 18 años, mientras que INAU es la institución responsable de menores de edad. En general lo que se realiza desde el servicio si se presenta alguna persona menor de edad, es derivar a la institución o servicio específico para esa población.

Actualmente hay mucha situación de violencia en la adolescencia y eso es una cuestión que dificulta un poco las derivaciones porque es el único servicio que atiende situaciones de violencia en el departamento (Institución E).

Me parece que capaz el tema de la edad es una barrera. Capaz que más chicas, de quince años, que a veces ya están viviendo con sus parejas, y que ahí empiezan las situaciones de violencia de género. Hay adolescencias bien dispares, capaz que hay que bajar la edad de la población objetivo (Institución Y).

En algunos casos, las instituciones se enteran de la existencia del servicio por participar en las mesas interinstitucionales de política social. Sin embargo, algunos referentes institucionales señalan que sería necesaria una mayor difusión del servicio, ya que muchas veces la población no tiene conocimiento de la existencia del mismo. En ciudades pequeñas o departamentos del interior del país, eso es más sencillo porque “se conocen todos”. En el caso de Montevideo, se menciona como un punto a mejorar la difusión del servicio, ya que para algunos referentes institucionales, la población conoce más el servicio brindado por la intendencia (Comuna Mujer), algo que ya aparecía con fuerza en la evaluación de 2013.

Nosotros hemos hablado primero en las mesas institucionales, que son las reuniones mensuales que nosotros hacemos, que ahí se habla del servicio que puede prestar cada uno (Institución 5).

Me parece que le falta difusión, por lo menos a nivel de Montevideo tiene más difusión o conocimiento a nivel de los técnicos. La población conoce más los servicios de las comunas que lo que es el servicio del MIDES (Institución H).

Por lo visto me parece que la parte de difusión de los servicio está fallando, no existe, si acá lo conocemos es por las circunstancias de que somos pocos, que nos conocemos todos (Institución F).

En línea con lo anterior, desde las instituciones se señala como algo importante la difusión del servicio y comunicación a la comunidad sobre la existencia y objetivo del mismo. En ese sentido, marcan como relevante que el servicio “vaya a la gente, y no al revés”, ya que debido a la problemática, muchas veces las personas sienten vergüenza de acudir al servicio, y por esta razón es

²¹ Ver lo presentado para el programa Jóvenes en Red, pág 15.

importante que el acercamiento se realice desde el servicio y las instituciones. Este aspecto puede ser tenido en cuenta para reforzar la presencia de los DAT en territorio.

Yo creo que los técnicos conocen la unidad, pero la comunidad en general no. La comunidad concurre solo cuando un técnico se lo sugiere, pero en general tienen miedo, porque piensan que van ahí y hacen la denuncia. Yo trato de transmitirle que ir al servicio no es ir a hacer la denuncia; lo importante que es un lugar de apoyo y contención para resolver la situación (Institución M).

Muchas veces tenemos una situación extrema, y lo que hago es llamar vía telefónica, más allá que sabemos que las mujeres tienen que ir voluntariamente al servicio, pero siempre se les aconseja de acá que concurran al MIDES. Hay gente que va, como hay gente que no va, es como todo. Pero cuando vemos una situación extrema yo prefiero comunicarla vía telefónica, acompañar inclusive, muchas veces lo que se ha hecho desde acá es acompañar a la persona... (Institución C).

Por otro lado, desde las instituciones externas pero que tratan con la temática, existe cierta demanda de capacitación/formación en la temática de la violencia de género. Si bien los equipos DAT realizan en algunas oportunidades capacitaciones a instituciones del territorio, se reclama que es importante que existan más.

I: ¿Cuáles son las principales demandas que reciben desde las instituciones del territorio?

E3: Son sensibilizaciones para los operadores o para las familias (Equipo Fijo F).

Asimismo, consideran que sería necesario contar con una guía con pasos a seguir ante una situación de violencia, es decir, conocer los mecanismos para poder realizar derivaciones a donde corresponda cada caso. Por otro lado, algunos equipos técnicos mencionan que sería conveniente contar con la presencia de la persona (referente institucional) que derivó o sugirió en primera instancia a que la mujer consultara el servicio de violencia, ya que facilitaría el trabajo inicial con la mujer.

Instituciones dependientes del Ministerio del Interior

Como se pudo observar anteriormente, las instituciones dependientes del Ministerio del Interior, como ser las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica (UEVD), son clave al momento de que las mujeres lleguen al servicio de violencia basado en género, siendo un canal de derivación importante en todo el territorio. Si bien el cometido de esta evaluación no es cuestionar los protocolos de funcionamiento de estas instituciones, resulta importante mencionar algunos aspectos que surgen en el discurso de los entrevistados.

En primer lugar, varias usuarias del servicio mencionan la importancia que tiene la sensibilización respecto a la problemática de violencia de género por parte de la policía y personas que trabajan en ese tipo de dispositivos. En muchas situaciones, las mujeres señalan que tras llegar a la comisaría, ha pasado que el personal entiende que dicho problema no es una situación de violencia de género hacia la mujer, sino que se interpreta como un problema marital o de pareja, lo cual muestra las

diferencias de criterio entre instituciones para comprender la temática o directamente la no sensibilización.

En segundo lugar, de los discursos surge que el cuidado para con las mujeres por parte de la institución policial en ese momento no siempre es como debería, y las respuestas dadas en las comisarías en ocasiones no son las adecuadas.

A mí en cierto momento me dejaron relegada atrás y ponían adelante a mi pareja, que lo mío fue como un problema de pareja. Hasta cuando los llamé a mi domicilio, me sentí tan violentada, en un momento de violencia en mi casa llamé y me dejaron afuera a mí y a mi esposo adentro. Y me estaba rompiendo toda la casa y nada, parecía que la violenta era yo, me metieron en un móvil policial a mí y me llevaron y a él cuando él quisiera, fue una calamidad. O sea que hay mucho para cambiar en la parte de jefatura (Usuaría B).

Los abordajes en las comisarías todavía falta mucho, si bien se ha avanzado mucho, porque está la policía comunitaria y todo lo de más, pero falta mucho en el tratamiento adecuado de la mujer cuando va a una comisaría que no es una unidad especializada; en las unidades especializadas también a veces cuesta un poco (Institución L).

Como se señaló anteriormente, uno de los cometidos de los equipos DAT, es realizar instancias de sensibilización en territorio, y particularmente con las unidades especializadas. De acuerdo a los equipos DAT, esas instancias son valoradas positivamente, ya que se visualizan dificultades en cómo se aborda la problemática de violencia de género por parte de los funcionarios.

Eso pasa también en las instancias de sensibilización con la policía, que se hace con la policía comunitaria, se han hecho instancias más de trabajo grupal y siempre sale la naturalización de la temática o la carencia de recursos, siempre están desde la justificación de por qué pasan las cosas y no desde ir cambiando el chip (Equipo DAT, D).

De lo mencionado hasta acá y atendiendo a las valoraciones realizadas directamente por usuarias, técnicas e instituciones de territorio, se desprende que es necesario profundizar en el tema de la sensibilización en las instituciones públicas (el funcionamiento de los servicios del Ministerio del Interior escapa a esta evaluación).

6.6. CARACTERÍSTICAS DE LAS USUARIAS ENTREVISTADAS

Las experiencias de vida atravesadas por las mujeres usuarias del servicio marcan diferencias, que hace que cada situación abordada sea diferente. De todas formas, es posible observar algunas características comunes entre las mujeres que llegan al servicio, que si bien no están presentes en todos los casos, son de utilidad para este tipo de análisis.

Estas definiciones, permiten comprender mejor las particularidades del proceso realizado por los equipos técnicos con las mujeres (obstáculos o limitaciones externas al servicio), que serán desarrolladas más adelante.

Cuadro 20: Características de las usuarias entrevistadas

Dimensiones	Observación en entrevistas
Redes sociales	<p>*Escasas redes de contención social (familiares, amigos, vecinos, comunitarias).</p> <p><i>“De mí familia yo nunca tuve apoyo, ni de madre ni de padre. Yo iba allá a hablar con mi mamá sobre lo que me pasaba y ella me decía ‘es mentira’, eso a mí me dolía.” (Usuaría G)</i></p> <p><i>“Nunca tuve amigas, la única amiga que tuve me traicionó. Entonces yo como que me escondo de todo el mundo, mirá que ni siquiera con mis hijos me abro.” (Usuaría T)</i></p>
Vínculo con el trabajo	<p>*Presencia de desocupación y trabajos precarios. En general las mujeres usuarias del servicio se dedican a quehaceres del hogar o trabajos de baja remuneración y baja calificación.</p> <p><i>“Yo desde esa fecha hasta ahora estaba sin trabajo y sigo en la misma...” (Usuaría F)</i></p> <p><i>“Traté de venir al servicio las veces que podía porque se me complicaba con el tema del pasaje, por que ahí ya estaba sin trabajo, y después que conseguí trabajo dejé de venir porque se me complicaba para venir.” (Usuaría T)</i></p> <p><i>“Por suerte después conseguí trabajo, pero pasamos muy mal ya te digo, el día de hoy tengo un trabajo pero es un sueldo de doce mil pesos, dormo en una habitación con mi hijo y mis tres hermanas. El nene duerme conmigo en una cama de una plaza.” (Usuaría C)</i></p>
Educación	<p>Bajo nivel educativo²²: es frecuente que las usuarias tengan como nivel educativo máximo alcanzado primaria y secundaria.</p> <p><i>“Yo tuve muchos problemas cuando era gurisa y muchas veces yo no estaba con la mente para poder estudiar. Mi cabeza no estaba para estar estudiando, entonces por ejemplo ciclo básico yo nunca lo terminé.”</i></p>

²² Ver capítulo de 4.3.3. Perfil sociodemográfico de las usuarias, pág. 23.

<p>Autonomía</p>	<p>*Poca autonomía en términos económicos (dependencia de vivienda).</p> <p><i>“Yo sé, no sólo por mi parte sino por otros casos en donde la mujer se tuvo que ir sola y dejar a los hijos con el marido porque no tiene un lugar a donde irse. Tengo una vecina de allá que se fue y le dejó los gurises al marido y está viviendo cerca del basurero tipo en una carpita.” (Usuaría D)</i></p> <p><i>“No tenía lugar a donde irme, vivíamos en la casa y era de él.” (Usuaría A)</i></p> <p><i>“Yo me quedé sin trabajo y sin casa, y no tenía nada y no me podía quedar allá a seguir, porque incluso el alquiler que estaba pagando estaba a nombre de mi ex pareja, con la que había tenido el problema, entonces no podía seguir viviendo ahí tampoco.”</i></p> <p>Las mujeres que tienen recursos económicos, en general pueden acceder a otro tipo de atención particular (costeando ellas mismas asesoramiento legal y atención psicológica).</p> <p>*Baja autoestima y poder de decisión. Esto se vincula a un estado emocional muchas veces signado por depresión, culpa, miedo y vergüenza.</p> <p><i>“Y mirá que todavía está todo tan fresco que vos le tenés miedo”.(Usuaría B)</i></p> <p><i>“Y tenía medio, yo sentía una moto como la de él y me acuerdo que estaba en casa y temblaba, tenía miedo.” (Usuaría F)</i></p>
-------------------------	---

Las mujeres acuden al servicio en búsqueda de apoyo y asesoramiento para salir de la situación de violencia que se encuentran atravesando, pero como se mostró anteriormente, la problemática de violencia de género abarca múltiples dimensiones de la vida de las mujeres, que muchas veces se vinculan a los recursos personales con los que cuentan para tomar decisiones y salir de esa situación. Por ejemplo, el hecho de no poder asegurarse una vivienda propia o no acceder al mercado laboral por diferentes razones (no tener resuelto el cuidado de sus hijos, poca formación y calificación) son factores que intervienen en las decisiones tomadas por las mujeres.

6.7. PROCESO DE TRABAJO EQUIPO-USUARIAS

6.7.1 INICIO DEL PROCESO

El proceso de trabajo entre las usuarias y los equipos técnicos, se inicia con una primera entrevista donde participan dos técnicas (abogada, psicóloga y/o trabajadora social). Desde el relato de las técnicas, la primera entrevista resulta fundamental para realizar un diagnóstico de la situación de las mujeres que llegan por primera vez e identificar la demanda, con la finalidad de evaluar los riesgos. En algunos casos, se trata de situaciones de emergencia que requieren de acciones inmediatas, en

otros de un proceso de acompañamiento legal, psicológico o ambos, o puede tratarse de una única consulta.

Tratamos de que esté siempre la pata legal y una de la patas sociales, psicosociales, y después también se va evaluando con la mujer. Hay mujeres que vienen para que las escuchemos, para que la acompañemos en ese proceso y no tanto de la parte legal. Vamos viendo de acuerdo a la demanda de la usuaria qué técnica sigue acompañando a la mujer (Equipo Fijo B).

En ese primer acercamiento, las técnicas mencionan que es importante que las consultantes se vayan con las herramientas necesarias para visualizar su situación. Se destaca la importancia que tiene en la atención el trabajo en duplas para adquirir una mirada más objetiva y tener especial cuidado en no decir aquello que la persona aún no está en condiciones de escuchar en esta primera instancia.

Luego de esta primera entrevista, se evalúa si la situación requiere de atención legal, psicológica o de ambas. Cuando la demanda se asocia a lo jurídico, la función en el inicio del proceso de atención es de asesoramiento y derivación. No todas las situaciones que llegan, como ya señalamos, requieren de judicialización, incluso hay casos en los que se realiza asesoramiento de situaciones relacionadas al tema de la violencia como tenencia, visitas, etc.

Desde la perspectiva de las usuarias, la atención recibida en esta primera instancia es valorada positivamente enfatizando la calidad del vínculo, no sólo en lo que respecta a lo accesible que les resulta el asesoramiento técnico, sino también por la contención emocional recibida. Las usuarias mencionan en gran medida la sensación de haber sentido tranquilidad, comodidad, sencillez en la comunicación y trato, contención, y la importancia de hablar con alguien sobre la situación de violencia atravesada en ese momento. Esta sensación es contrastante con la que las usuarias mencionan tener de otros espacios institucionales (en particular los policiales). Este último aspecto parece tener gran relevancia entre las usuarias, dado que se menciona en muchas de las entrevistas, destacándose como un momento de quiebre y alivio, lo que puede vincularse al hecho de llevar el problema del espacio privado (personal o familiar) al espacio público, que es donde encuentran otras miradas y formas de ver lo que les está ocurriendo.

Bien, todo bárbaro, me sentí mucho más cómoda, desde que entré, hasta las que te atienden en la puerta, todos muy amables, después la psicóloga y la abogada también. Todo bien, la verdad bien (Usuaria I).

Sí, muy bien, la verdad que me explicaron todo lo que yo quería saber, me escucharon sin ningún problema. Contención, una buena contención, como se dice (Usuaria B).

Bueno, cuando me recibieron me sentí realmente en familia porque de mi familia yo nunca tuve apoyo, ni de madre ni de padre. Yo iba allá a hablar con mi mamá y ella me decía 'es mentira' y eso a mí me dolía (Usuaria T).

Ta, no estoy tan loca, hay otra persona que no me conoce y que le conté más o menos por arriba, y dije 'entonces no estoy tan mal'. Eso me ayudó pila para después arrancar a abrirme con la psicóloga, porque yo en la vida había ido a una psicóloga (Usuaría C).

6.7.2 TRABAJO REALIZADO DURANTE EL PROCESO EN EL SVBG

Si bien se menciona en muchas entrevistas la importancia que tiene el asesoramiento y la orientación, el acompañamiento psicológico ("emocional") aparece como lo más destacado cuando se refieren al proceso de atención, tal como se identificó anteriormente para la primera entrevista que tienen las usuarias en los servicios.

La psicóloga del servicio, para mí era como ir a una terapia, yo siempre le planteaba los temas o lo que me había pasado durante la semana o el tema que yo tenía y ella me iba hablando inclusive yo le hablé de mis planes y todo eso (Usuaría S).

La mayoría de los discursos de las usuarias hacen referencia a la adquisición de una nueva mirada de la situación por la que se encontraban transitando y que las llevó a consultar, lo que se vincula al trabajo de "empoderamiento" del servicio en el asesoramiento y orientación.

Sí, me sirvió un montón, tener otro punto de vista, que te hablaran diferente, o te dijeran más las cosas como eran, te dan otra visión que yo cegada en lo mío, no lo veía. (Usuaría L).

Ellas te aconsejan, te hacen ver el lado positivo y el negativo. No tengo palabras para describir. Ellas te hacen ver la vida de una forma diferente, porque cuando vos venís acá estás en la oscuridad, estás en el fondo del pozo, sin ver luz, sin ver una salida. Me hacían ver que no es así, me aconsejaban, me hicieron ver la luz (Usuaría V).

Como que ellas me reforzaron ese conocimiento que yo tenía, ellas como que me dijeron 'no, es así', saber más cuáles son mis derechos... (Usuaría U).

Se destaca también la calidad en la atención a lo largo del proceso, desde menciones al buen trato recibido por parte de todas las personas que trabajan en los servicios, el seguimiento personalizado de las situaciones e incluso en algunos casos se identifica en las entrevistas la preocupación de las técnicas por las usuarias luego de que estas dejan de concurrir.

Eso siempre fue continuo hasta que el juez lo desalojó a él y ahí más o menos... Inclusive no te digo del MIDES pero de la unidad especializada siempre me llamaban para ver si él me molestaba y todo. Eso fue durante medio año más o menos, y después dejaron (Usuaría M).

Otro de los aspectos que se destaca en los discursos, es la disponibilidad de las técnicas ante consultas que requieren de "urgencia" por parte de las usuarias, la flexibilidad en horarios y los tiempos de espera.

E: Yo iba siempre, incluso si tenía que ir antes llamaba e iba, si tenían un tiempo me atendían.
I: ¿A veces ibas espontáneamente, sin la cita?
E: Sí, cuando yo me sentía así como que no podía salir a flote yo sola (Usuaría U).

Yo una vez que no pude venir porque me olvidé o tenía que ir al trabajo, no me acuerdo bien, yo llamé del trabajo y en seguida me dieron fecha para la semana siguiente. Nunca me dejaron en espera para nada, si no podía esa semana yo llamaba, decía quién era y en seguida me llamaba alguna de las técnicas y hablaba conmigo (Usuaría R).

Con respecto al proceso de asesoramiento legal, las entrevistas permiten identificar que para las usuarias tiene un valor muy importante el acceso a este tipo de servicio, ya que en general les resulta difícil acceder por dificultades económicas.

A modo de síntesis, el siguiente esquema muestra los aspectos valorados por las usuarias durante el proceso.

Esquema 6. Aspectos valorados del proceso realizado por el SVBG según las usuarias



Fuente: Elaboración propia DINEM

Desde la perspectiva de las técnicas, el proceso “psicosocial-legal” consiste en orientar, escuchar y contener a las mujeres en situaciones de violencia basada en género, tanto en el ámbito familiar como en el laboral. El objetivo fundamental del proceso es brindar información, asesoramiento y orientación a las mujeres, buscando su empoderamiento a partir del restablecimiento de sus derechos vulnerados. Según los equipos técnicos, el proceso con las usuarias implica entre otras cosas, evaluar los riesgos a los que están expuestas las usuarias e intentar visualizarlos.

En realidad el servicio es un espacio de atención a mujeres que están en situación de violencia basada en género, se trata de orientarla, de explicarle cuáles son sus derechos, que no está sola, articular con otras instituciones y de más en pro de mejorar la calidad de vida de la usuaria (Equipo Fijo A).

El objetivo del servicio es acompañar a las mujeres en el proceso de salida de la violencia, se apunta a ver cuáles son los recursos que tiene para fortalecer, y cuáles son las debilidades también, evaluar las redes que tienen, si tienen trabajo o no (Equipo Fijo C).

En lo que refiere a la modalidad de atención, las técnicas destacan dos tipos. Por un lado, quienes consultan puntualmente por algo y concurren una o dos veces. Por otro, quienes realizan un proceso con seguimiento sin tiempo determinado.

Teniendo en cuenta los objetivos de los servicios (“asesorar”, “orientar” y “contener”), las técnicas destacan la importancia que tiene que las usuarias puedan elaborar y construir una demanda propia, (en un contexto/entorno que se hace muy difícil esto y la sostenibilidad) evaluando posteriormente las distintas salidas que se ajustan a cada situación particular.

Que no sea sólo porque viene acá para cumplir con esto, la idea es poder conversar, que no es fácil construir esa demanda, no es nada fácil (Equipo Fijo B).

En esto de empezar a promover los derechos, y empezar a visualizar este proceso, se va poniendo hincapié en distintas salidas, lo laboral, lo habitacional, entonces ahí, con cada una es un trabajo bien individual y específico (Equipo Fijo D).

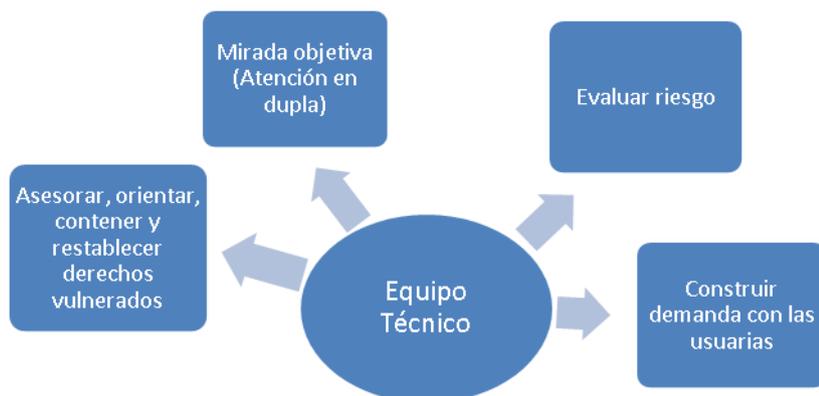
Tal como se mencionó para el inicio del proceso, el trabajo en duplas constituye un aspecto central en la atención desde el punto de vista de las técnicas, no sólo por la visión integral que ofrecen a las usuarias sino que también porque funciona como un mecanismo para lograr mayor objetividad en la intervención y contención a la interna del propio equipo técnico.

Y además hay una de las cosas que a mí por lo menos me preocupa que por suerte, está buenísimo poder trabajar con otro, porque a nosotros como equipo estas cosas nos mueven todo el tiempo (Equipo Fijo C).

La idea básicamente es siempre trabajar en dupla porque es más fácil abordar esta temática. Es más fácil que dos técnicos no tengan el mismo punto ciego y además está la responsabilidad que conlleva el trabajo en esto (Equipo Fijo E).

El esquema que se presenta a continuación, resume los objetivos del proceso realizado en el servicio, según la perspectiva de las técnicas.

Esquema 7. Objetivos del proceso realizado por el SVBG según las técnicas



Fuente: Elaborado DINEM

En las entrevistas realizadas se identifican obstáculos que se presentan durante el proceso, que tienen que ver con problemas de carácter más general y externos al servicio, como (1) el acceso a vivienda, (2) trabajo y (3) proceso judicial.

Los dos primeros factores aparecen como clave a la hora de poder generar autonomía en las mujeres y tomar la decisión de separarse de su pareja. La dependencia económica y de vivienda que muchas veces tienen las mujeres con su pareja, influye en la decisión de salir de la situación de violencia. Ese aspecto no puede resolverse en el servicio, por lo que las técnicas muchas veces ven limitadas sus posibilidades de acción con las mujeres.

El SVBG cuenta con un convenio con INEFOP para realizar capacitaciones laborales con las usuarias y cupos con el programa del MIDES Uruguay Trabaja.

Respecto a las soluciones habitacionales para las usuarias, existe la Casa de Breve estadía y con alternativas habitacionales que otorga un subsidio y garantía de alquiler del MVOTMA.

I: ¿Y además de esto que mencionan y de las demandas de vivienda hay otras demandas que no pueden ser atendidas por el servicio?

E2: Laborales.

E3: Lo laboral.

E2: Laboral y habitacional es lo más que no hay, no hay.

E3: Lo laboral, en general, lo máximo que se puede trabajar, que en general son las compañeras las que lo hacen, tiene que ver con elaborar currículum, ver dónde presentarlos, orientarlas en dónde ir, dónde buscar, cómo hacer (Equipo Fijo G).

Si bien, existe la Casa de Breve estadía para situaciones de riesgo de vida, algunas usuarias mencionan la importancia de contar con más alojamientos de este tipo en donde puedan quedarse. En relación a esto, puede suceder que no siempre haya cupos disponibles y por esta razón las

usuarias desconozcan la existencia de este recurso²³.

Estaría bueno que hubiera un lugar para cuando la mujer decide irse con los hijos, que hubiera una casa de apoyo y que por un tiempo te acepten y te acompañen. Que tuviera psicólogos, asistentes sociales, que fuera una casa de atención a la mujer (Usuaría L).

En línea con lo anterior, las técnicas consideran que la convivencia con el agresor durante el proceso, constituye otro obstáculo externo a los servicios ya que, mientras se trabaja en el empoderamiento de las mujeres y en potenciar su autoestima, del otro lado la situación continúa siendo igual, ya que la violencia de género implica una “relación de poder” que involucra a dos personas, pero los servicios realizan atención psicosocial a las mujeres (y no en simultáneo con el agresor)²⁴.

Fortalecerla y que aparezca su voz, y que se escuchen, que su palabra tenga un valor, y se van de acá divinas, porque a veces te lo dicen ‘salí de acá con un montón de ganas y llegué a mi casa’ y se encuentran con la persona que les dice ‘no servís para nada, para qué viniste, no vas a poder nada’ entonces es hacer un trabajo que adelantas un paso y retrocedes diez, que no quiere decir que no hayan movimientos pero es mucho más dificultoso (Equipo Fijo G).

Por otro lado, los problemas del proceso legal aparecen en los discursos como otro de los obstáculos externos a los servicios. Se mencionan demoras del sistema judicial dado que la emergencia de la situación de violencia por la que transitan las usuarias muchas veces no se condice con los tiempos judiciales.

Otro punto mencionado, es la alta demanda de situaciones para atender y pocos recursos para abordarlas, ya que muchas veces ingresan casos de emergencia que deben atenderse inmediatamente aunque no estén agendados. Esta demanda dificulta la calidad en la atención, sumado al hecho de que algunas veces no tienen un espacio adecuado de privacidad. En relación a esto, algunos equipos mencionan problemas de infraestructura, entre los que se destacan la falta de espacio para atender a las mujeres, por un lado, y realizar trabajos administrativos por otro, así como también un espacio de espera y de cuidados para los hijos de las usuarias que realizan la consulta.

Tenemos gente que viene sin hora, que hay situaciones que agendamos porque no es tan urgente, pero hay situaciones que las tenés que atender sí o sí, por lo tanto, a veces te fallan algunas, pero también te vienen muchas mujeres sin horas (Equipo Fijo B).

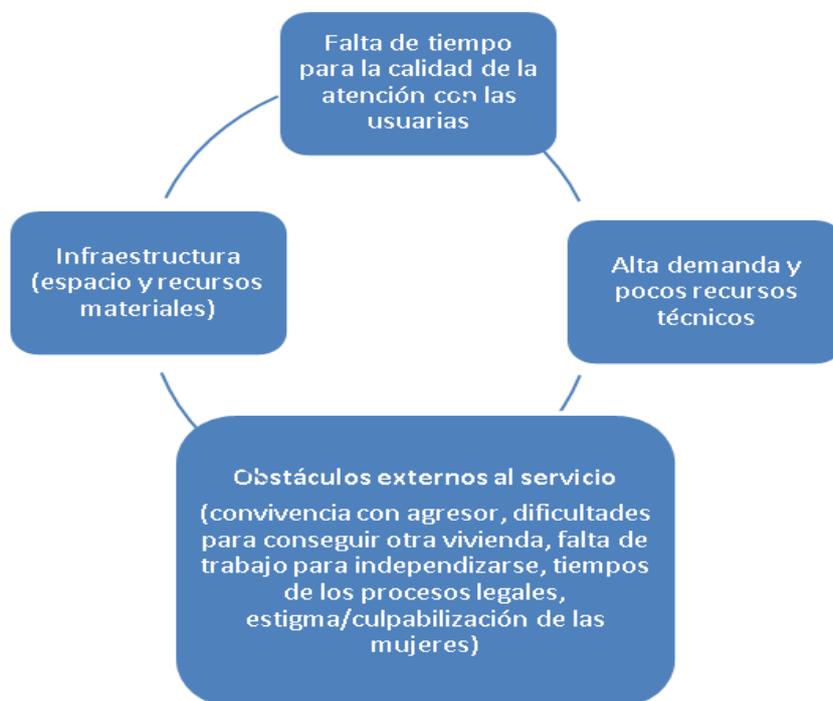
En varios departamentos del interior del país el servicio funciona en el mismo espacio que otros recursos del MIDES y debido a eso, se presentan algunas dificultades porque es difícil conservar la privacidad y confidencialidad de las consultantes ya mencionado; “y además se encuentran las

²³ Cabe mencionar que la evaluación realizada por DINEM del Programa para Mujeres con NNA (2016), dio cuenta que muchas de las mujeres que se encontraban en centros de atención para personas en situación de calle, llegaban por atravesar situaciones de violencia basada en género.

²⁴ Desde el año 2017 comenzó a implementarse el servicio de atención a varones agresores.

mujeres, que más o menos es un población homogénea, se encuentran abajo, que el vecino, que el conocido, porque todo el mundo viene al MIDES. Entonces también eso choca, porque a veces no quieren que sepan” (Equipo Fijo D).

Esquema 8. Obstáculos del trabajo realizado por el SVBG según las técnicas



Fuente: Elaborado DINEM

6.7.3 EGRESO

De acuerdo a los relatos de los equipos técnicos para hablar de egreso hay que distinguir, en primer lugar, los casos de (1) “desvinculación o bajas” en los que las mujeres dejan de concurrir a los servicios por decisión personal, de aquellos que son considerados propiamente “egresos”(2).

Cabe aclarar, que muchas de las intervenciones son puntuales, y no se llega a generar un “proceso” con la mujer. Por otro lado, para los casos que sí se realiza un proceso en la gran mayoría de las entrevistas se menciona la complejidad y dificultad que tiene el hecho de definir en qué consiste el egreso, debido a que el proceso con las mujeres que viven situaciones de violencia no es lineal, sino que por el contrario presenta constantes “idas y vueltas”. Si bien, la situación más frecuente son los casos en los que las mujeres interrumpen el proceso en el servicio, los equipos hacen referencia a la importancia que tiene poder realizar un “cierre en el proceso”.

Algunas ya son para egreso, pero hay otras que les falta tantas cosas para resolver que no son para egreso”. “Es complejo poder decir ‘esta mujer finalizó’, tenemos tan pocos egresos... los egresos es algo que nos cuesta bastante (Equipo Fijo C).

La persona deja de venir pero en realidad en cualquier momento puede volver, se le hace nueva ficha, a pesar de que se le conserva la ficha vieja... (Equipo Fijo A).

Sí, aparecen esas resistencias. Nosotras con otra compañera estamos elaborando el cierre con una persona y empezamos a ponerlo en palabras y a decirle por qué entendemos que vamos a ir 'en vías de', que eso también va a ser una construcción. Está bueno que la persona lo sepa primero que nada y empezar a construir para adelante ese cierre (Equipo fijo F).

Otro aspecto que se destaca es que el proceso de cierre se va dando progresivamente, pasando a consultas de quince días y luego a un mes, mientras que en los casos en los que las mujeres dejan de concurrir, los equipos técnicos realizan un seguimiento, lo menos invasivo posible, para intentar que la mujer continúe con el proceso y vuelva al servicio. Queda a criterio de los equipos si se continúa con el seguimiento posterior de la mujer luego al evaluar los riesgos y las distintas situaciones.

Sobre todo para saber cómo está y si quiere otra fecha, por lo general te dice que sí, la agendamos y si viene viene. Pero siempre intentamos que siga en el proceso, algunas dejan, algunas varias dejan de venir (Equipo Fijo D).

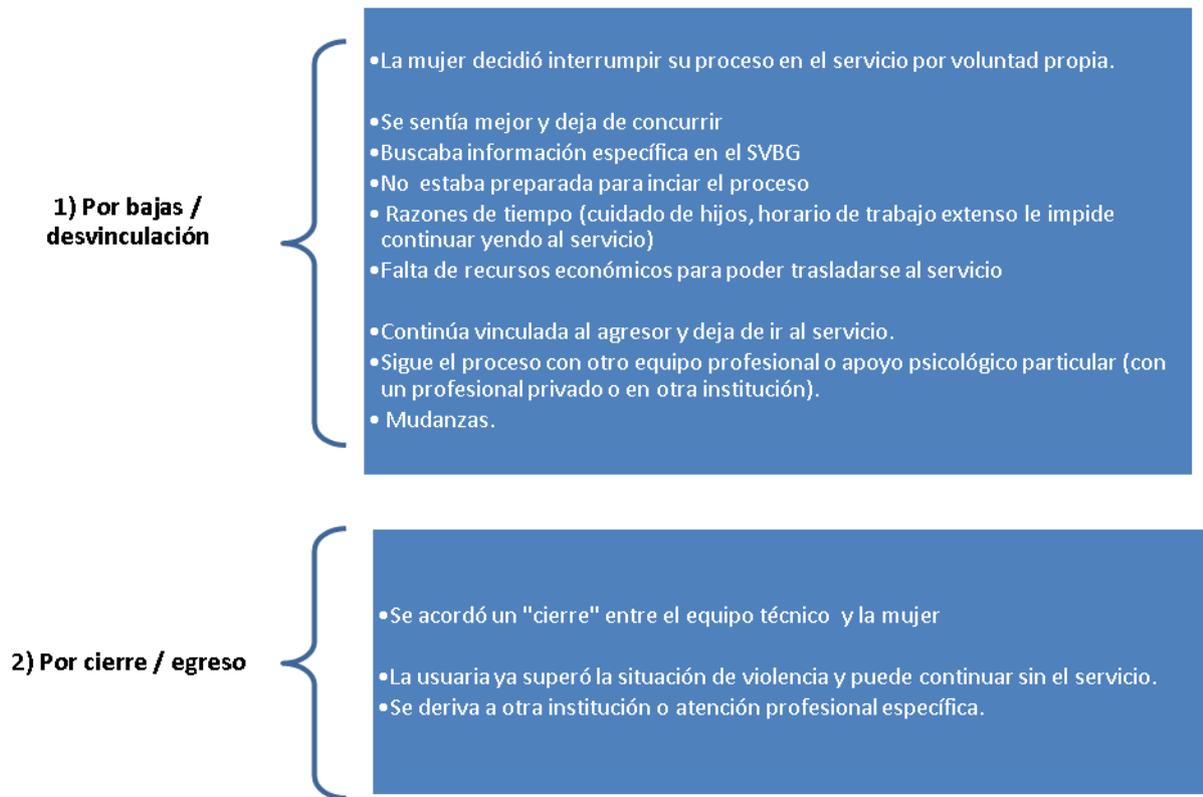
Como se ha mencionado a lo largo del informe, la permanencia en el servicio depende de múltiples factores, en algunos casos puede tratarse de una consulta puntual o asesoramiento respecto a un tema legal por ejemplo, que se resuelve en pocas intervenciones. En otros casos, puede ser un proceso más largo que requiere encuentros más frecuentes (una o dos veces por semana dependiendo el caso), o por un período de tiempo determinado (ejemplo desde un mes hasta un año).

En este sentido, algunas usuarias plantean que tanto el tiempo de permanencia como de seguimiento en el servicio una vez culminado el proceso, requeriría de más tiempo de trabajo. Esto, no necesariamente significa que el pasaje por el programa sea breve, sino que por el tipo de problemática que se aborda, no es suficiente para las usuarias.

Porque sea un año o dos años es mentira que vos quedás bien, uno no queda bien, hay muchas cosas que quedan en duda y hay muchas cosas que uno tiene que aprender a manejar y hay que aprender a manejarse como persona, como madre y como todo lo demás. Yo sé que ellas no me pueden dar las respuestas pero es una ayuda que tenés, por lo menos una ayuda moral, una ayuda psicológica (Usuaría J).

De los discursos de usuarias y equipos técnicos, es posible observar un conjunto de motivos por los cuales las usuarias dejaron de concurrir a los servicios. Como se puede observar en el Esquema 10, se dividen en dos grupos: bajas o desvinculación y egresos.

Esquema 9. Motivos por los que las usuarias dejaron de concurrir a los servicios



Fuente: Elaborado DINEM

En primer lugar, en cuanto a los motivos de bajas o desvinculación, las mujeres dejan de ir voluntariamente al servicio por diferentes razones: cuando comienzan a sentirse bien, cuando obtienen información que buscaban sobre una consulta puntual, cuando llegan derivadas de un programa/institución y concurren por ese compromiso, o cuando consultan al SVBG pero no se encuentran preparadas para iniciar un proceso. De todas formas, esto no significa que en algún momento vuelvan al servicio, ya que como se mencionó, el proceso de salida de la violencia se caracteriza por ser intermitente.

Generalmente no culminan o no vienen, porque cuando se sienten bien dejan de venir (...) hemos tenido mujeres que nos manifiestan que están bien y que no iban a seguir viniendo y que nosotros consideramos que siguen en situación de violencia pero ellas consideran que no quieren venir y se respeta la voluntad (Equipo Fijo D).

Entre los motivos personales por los cuales las mujeres dejan de ir al servicio, se identifica la falta de tiempo para concurrir, fundamentalmente debido a la actividad laboral, tareas del hogar y de cuidados. Emergen también entre las causas, aunque en menor medida, la falta de recursos económicos para el traslado hasta los servicios y mudanzas.

Ellos me llamaban para ir pero me quedaba muy a trasmano porque yo agarré otro trabajo en la tarde y trabajo desde las seis de la mañana hasta las seis de la tarde. Entonces no me queda horario (Usuaría Q).

Yo llego a casa a las dos. Soy sola con las gurias, tengo que limpiar la casa, lavar... Llego cansada para ir a pie, a veces tengo plata para el ómnibus y a veces no (Usuaría F).

Las dificultades externas al servicio (trabajo, vivienda, tiempos de procesos judiciales y convivencia con el agresor), aparecen como uno de los motivos más mencionados por los que las mujeres consideraron que su proceso en el servicio finalizó y decidieron interrumpir.

Sí, porque yo veía que lo psicológico lo había superado, el tipo no iba a ir preso, la abogada no podía hacer nada por mí (...) no había una solución y no era culpa de ella [técnicas], sino del sistema que le tendría que dar más herramientas (Usuaría W).

Cuando no te dan mucha solución como que te desanimás y decís '¿para qué voy a ir si no me dan soluciones (Usuaría P).

En segundo lugar, encontramos los casos en que las mujeres dejan de concurrir al servicio porque se acordó el "cierre" entre la usuaria y el equipo. Es importante recordar que estos casos son los menos frecuentes, según lo declarado por los equipos, en tanto el proceso de "egreso" implica una ida y vuelta.

A mí me parece que está bueno trabajar el concepto de cierre y trabajarlo en dupla, trabajarlo con la mujer, por que muchas veces se entiende que sino ese espacio deja de ser efectivo y la mujer sigue viniendo (Equipo Fijo E).

Ellas me dijeron que si quería, si lo creía necesario podría venir una vez más, una o dos veces más o cuantas veces yo quisiera, pero que ellas no consideraban que mi caso fuera para seguir tratándolo en sí (Usuaría D).

En cuanto a los casos de egresos y cierres efectivamente realizados, en general se producen cuando se identifican logros en el empoderamiento y autonomía de las mujeres, y cuando el equipo técnico considera que se han logrado determinados objetivos en la vida de las mujeres.

Generalmente cuando la vemos empoderada, cuando está decidida, cuando el hombre no significa una amenaza para ella de forma inmediata (Equipo Fijo G).

Nosotros trabajamos cierres, por ejemplo, que tuvieron que ver con resoluciones después de una denuncia, después vino la tobillera, se trabajó toda la órbita jurídica, se trabajó todo el proceso social y psicológico con ella (...) volvió a hacer materias del liceo, tiene su trabajo estable, tiene su casa, hay aspectos que sostiene (Equipo Fijo K).

En síntesis, es importante señalar que desde el discurso de las usuarias, se identifican algunas carencias del SVBG, pero de todas formas continúan con una buena valoración del servicio. Sin embargo, en lógica del sistema global de respuesta esta problemática, es posible visualizar que existen dificultades (en la insuficiencia de recursos y soluciones provistas por la institucionalidad pública en general o con dificultades en la inclusión de las mujeres al mundo del trabajo y acceso a

vivienda, por ejemplo) que hacen que la respuesta sea incompleta y ponga en riesgo la capacidad de las usuarias de sostener los procesos.

6.7.4 CAMBIOS PERCIBIDOS POR LAS USUARIAS

De las entrevistas realizadas, se desprenden algunas valoraciones respecto a cambios que visualizan las mujeres luego de haber pasado por el SVBG. La mayoría mencionan que lograron un nuevo “posicionamiento subjetivo” que se refleja en el mejoramiento de la autoestima y autonomía.

Con respecto al primero, es recurrente la referencia a un mayor respeto y confianza por ellas mismas. Este cambio se relaciona al trabajo realizado por los equipos técnicos, que les brinda contención y apoyo psicológico, lo cual fue valorado positivamente por las usuarias.

Sí, me sirvió mucho para volver a creer en mí, mi autoestima estaba muy deteriorada (Usuaría R).

Cuando vivís en un ambiente de violencia, vos te miras en un espejo en el que te ves deformado, no te ves una persona completa, es como que te ves fragmentada (Usuaría I).

En cuanto a la autonomía, las entrevistadas mencionan algunos aspectos que muestran un cambio importante en este sentido, como ser una mayor independencia en la toma de decisiones, sentirse más seguras de ellas mismas, y en la percepción de que es posible estar solas más allá de su pareja.

De este nuevo posicionamiento que denotan las usuarias, es posible identificar al menos una de las tres dimensiones de la autonomía²⁵: (1) en la toma de decisiones, (2) en la autonomía económica y (3) física; lo que claramente refleja el trabajo de empoderamiento que realizan los equipos con las usuarias, para la toma de conciencia sobre su situación y sus derechos como mujeres. Asimismo, es posible observar la relación entre la autonomía con la adquisición de una mayor autoestima.

Yo me di cuenta que podía salir sola, que podía realmente estar sola. Que estaba bien, que estaba sana y que yo podía estar sola (Usuaría F).

En algunas entrevistas es posible observar el cambio subjetivo que las usuarias refieren, por ejemplo en la búsqueda de trabajo para lograr independencia económica, y en la toma de conciencia de que los recursos monetarios recibidos por su trabajo les pertenece a ellas y pueden utilizarlos libremente.

Como que yo fui buscando, yo no tenía trabajo, me puse a hacer esto y lo otro, hice un concurso, entré en OSE hace cuatro años y como que ahí te vas agrandando, vas encontrando gente que te dice ‘ah, pero sos inteligente’, ‘ah pero podés hacer esto’ (Usuaría E).

²⁵El concepto de autonomía refiere a la capacidad integral de las mujeres de generar y controlar recursos propios, tener control sobre su propio cuerpo y a la toma de decisiones. El concepto se concibe como un componente de libertad e incluye las tres dimensiones mencionadas.

Por más información ver: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf

Por último, se identificaron algunos discursos de usuarias que consideran que su pasaje por el servicio no fue de mucha ayuda, porque no solucionaron aspectos relacionados a los obstáculos externos ya mencionados en el informe (vivienda, trabajo y asuntos judiciales). De igual forma, vale aclarar que estos casos destacaron la ayuda psicológica brindada en el servicio, a pesar que consideran que ese aspecto no es suficiente para resolver su situación.

Ellas [las técnicas] como grupo están muy bien y ayudan, pero yo cuando vine acá ya tenía decidido lo que iba a hacer. Lo que pasa es que una mujer en esta situación (...) van pasando los días y va a pasar hambre y no tiene un lugar a donde ir y va a volver con el golpeador (Usuaría L).

.Ellas me hablaban [las técnicas], me decían cosas, pero yo quiero que me den soluciones y no que me hablen y que quede ahí. ¿Entendés? es lo mismo que en la comisaría, voy y se lo llevan un par de horas, después pasa todo lo mismo (Usuaría H).

6.8. COMPARACIÓN INFORME 2013-2016

Los resultados de la presente evaluación, permiten observar algunos cambios respecto a lo obtenido en la evaluación 2013. En primer lugar, aparecen cambios en aspectos generales del programa, como ser la cobertura y conformación de los servicios. En cuanto a la cobertura del SVBG, en el año 2013 alcanzaba a 13 departamentos, con un total de 28 servicios, mientras que en 2016 a todo el territorio, con un total de 38 servicios (fijo y DAT). En relación a la conformación de los equipos técnicos, en 2016 se suma a los roles de equipo fijo, equipo territorial y supervisor, el rol de coordinador.

En segundo lugar, en lo que hace a cambios en la gestión e implementación, en la evaluación 2013 surgía como una debilidad la poca flexibilización del protocolo de atención, mientras que en la evaluación 2016 se recoge –desde la mirada de las técnicas de los servicios– que existieron avances en la posibilidad de adecuar dicho protocolo a cada situación particular, aunque de todas formas persisten rigideces.

Otro aspecto que ha ido modificándose, es la consolidación del trabajo realizado por los técnicos en territorio, que con el transcurso de los años han podido hacerse más visibles. De todas formas, esto es mencionado como un aspecto que aún está en proceso.

En cuanto a la derivación al servicio, en 2013 era moderada ya que las instituciones de territorio no tenían como referencia al servicio. En 2016, la derivación es más significativa y el servicio gradualmente se fue configurando como un lugar de referencia para instituciones y la población en general.

Cuadro 21. Comparación evaluación 2013 y 2016

2013	2016
COBERTURA: 13 departamentos (Nº de servicios: 28)	COBERTURA: 19 departamentos (Nº de servicios: 37)
ROLES: equipos fijos, equipos móviles, supervisoras	ROLES: equipos fijos, DAT, coordinadoras, supervisoras
<p>PROTOCOLO: más rígido, menor margen de acción en la intervención</p> <p><i>“El Protocolo construye institucionalidad, unificando la metodología de trabajo de los diferentes servicios, pero a su vez rigidiza los márgenes de acción de los técnicos.”</i></p>	<p>PROTOCOLO: más flexible adaptado a la situación de las mujeres. Se identifican algunos aspectos a mejorar, como el trabajo de situaciones de violencia en mujeres menores de 18 años.</p>
<p>EQUIPOS MÓVILES en proceso de consolidación y llegada a territorio. No realizaban tantas capacitaciones en territorio.</p> <p>Los Equipos atienden a los varones que tengan dispuesta la medida de uso de tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida (Tobilleras), los derivados de instituciones o asistentes por propia voluntad.</p>	<p>DAT sigue consolidándose en territorio, difundiendo el servicio. Realizan jornadas de sensibilización y capacitación con las instituciones de territorio.</p>
<p>DERIVACIÓN moderada al SVBG por parte de las instituciones de territorio (de acuerdo al informe 2013, en general tienen como referencia otros servicios antes que el SVBG, por ejemplo en Montevideo la Comuna Mujer).</p>	<p>DERIVACIÓN más significativa por parte de las instituciones al SVBG. El servicio se ha consolidado como punto de referencia, aunque todavía falta mayor conocimiento en territorio y por parte de la red institucional.</p>
<p>POBLACIÓN OBJETIVO: mujeres mayores de 18 años. En el informe se sugería <i>“Ampliar la población objetivo del servicio a menores de edad y realizar un abordaje integral donde se trabaje con el victimario, la familia y el contexto además de la víctima.16”</i></p>	<p>POBLACIÓN OBJETIVO: Sigue siendo mujeres mayores de 18 años. En la evaluación 2016 también surge la demanda de trabajar con menores de edad, y mejorar la articulación para derivar este tipo de población²⁶.</p> <p>Respecto al trabajo con las familias, en 2016 existen programas específicos que trabajan con las familias, como por ejemplo Cercanías.</p> <p>En cuanto al trabajo con el agresor, actualmente se realiza en algunos casos atención específica.</p>

Fuente: Elaborado Dinem

²⁶ El SIPIAV es la institución que se encarga de los casos de violencia de género en menores de edad.

7. SÍNTESIS

Del análisis de los discursos de los distintos actores relevados se extraen un conjunto de temas en los que se nuclean las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a las que está sujeto el Servicio.

En cuanto a los factores contextuales que afectan las posibilidades de la política, se destaca –para el Servicio– el potencial derivado del lugar más prominente que ocupan las problemáticas vinculadas a la violencia de género en la agenda pública, un tema instalado y con amplia cobertura en medios y en los discursos y propuestas de los actores políticos y sociales. Asimismo, también existen potencialidades derivadas del hecho que muchos programas que no tienen como objeto la temática han incorporado la detección y derivación de casos de violencia basada en género, lo cual se vincula con una mayor sensibilización sobre la violencia basada en género, difusión del servicio en las instituciones en territorio y –en los caso de mejor desempeño– una mirada y acción integral y coordinada.

Estos factores positivos se enmarcan en un contexto que presenta algunas amenazas para el desarrollo de las acciones del SVBG. Si bien se destaca la mayor sensibilización y la incorporación de protocolos de detección y derivación en las instituciones, se reconoce que no siempre cuentan con los recursos necesarios, por ejemplo, para la derivación de casos de menores de edad –e incluso se entiende que la repuesta del SIPIAV, especialmente en el interior del país, es aun necesariamente perfectible–. Las características de la población que llega a los servicios es también un aspecto a tener muy en cuenta, ya que si bien la problemática atraviesa los distintos estratos socioeconómicos, las mujeres que se vinculan con el SVBG tienden a tener poca autonomía en términos económicos, sin contar con recursos para acceder a otro tipo de asistencia más allá de la que brinda el servicio. Estas mujeres necesitan transformaciones estructurales de sus situaciones, que a su vez requieren soluciones que el servicio no puede brindar (habitacionales, laborales, vinculadas a los procesos legales, etc.).

Yendo más hacia la interna del desarrollo de las acciones del SVBG, los principales obstáculos que se perciben tienen que ver, por un lado, con los recursos materiales y humanos de los servicios. Se reclama por infraestructura que permita contar con espacios adecuados para la atención en condiciones de privacidad, así como otras carencias de equipamiento y bienes de uso (desde muebles a vehículos). Asimismo, se requieren –de acuerdo a los relatos recabados– más recursos humanos tanto para poder brindar desarrollar los aspectos legales, psicológicos y sociales de la intervención como para tareas administrativas y de gestión de las beneficiarias.

Por otra parte, en el vínculo con las demás instituciones en el territorio se entiende necesario consolidar los canales de comunicación a la vez que atender a una demanda insatisfecha de mayor capacitación y sensibilización para las mismas, lo cual permitiría sacar provecho de los factores contextuales anteriormente descritos, a la vez que profundizarlos.

No obstante estos puntos débiles, algunos propios del sistema global de respuesta a las situaciones de violencia de género, el SVBG en concreto cuenta con importantes acumulados que potencian sus acciones. En primer lugar, el contar con cobertura a nivel nacional resulta fundamental y es un logro muy importante respecto a la situación constatada en la evaluación anterior de 2013. También debe destacarse como un avance importante la construcción de un protocolo de atención que, mientras que define pautas comunes para el abordaje de las situaciones, permite un margen de flexibilidad para adaptar el trabajo a cada situación particular (algo que se reclamaba en 2013). La nueva conformación de los servicios en equipos fijos y DAT es también vista como positiva en cuanto permite la coordinación y facilitar la articulación con las instituciones en el territorio. La modalidad de trabajo en duplas es también evaluada como muy potente, en cuanto permite mejorar la calidad de atención y la objetividad en el análisis de la situación de cada beneficiaria, así como un mayor cuidado de los integrantes del equipo técnico. Esta mejora en la calidad a partir de los cambios en protocolo y modalidad de trabajo es percibida por las usuarias, que destacan la atención recibida, la adecuación de los tiempos de espera, la flexibilidad horaria, el apoyo en el seguimiento durante y luego de finalizado el proceso, la accesibilidad al asesoramiento legal y el acompañamiento psicológico.

8. ANEXO

Anexo 1. Instituciones entrevistadas por departamento

Dpto.	Recurso/Servicios/Redes/Programas
Durazno	Mutualista de salud
	CED INAU
	UEVBG
Florida	CAIF
	INAU
	Salud Mental Hospital
	UEVBG
Montevideo	Centro juvenil
	Hospital
	Policlínica
	Servicio 08004141
	UEVBG
Rio Negro	Centro juvenil
	UEVBG
	CAIF
	Salud mental
	Municipio Unidad de género
Rivera	Mutualista
	Cercanías
	Hospital
	INAU
	UEVBG
San José	CAIF
	Programa Escuelas disfrutables
	Instituciones Espacio Adolescente del Hospital
	SIPIAV
	UEVBG
Treinta y Tres	UEVBG
	Cercanías
	UCC
	Plan Juntos

Fuente: Elaborado DINEM

Anexo 2: Pauta de entrevista

PAUTA DE ENTREVISTA A USUARIAS SVBG - 2016

PRESENTACIÓN DE LA MUJER

¿Cómo te llamas? (*Únicamente nombre de pila*)
¿Cuántos años tenés?
¿Tenés hijos?
¿Actualmente con quien vivís?

APROXIMACIÓN AL SVBG

¿Recordás cómo te enteraste de la existencia del servicio?
(*A modo de guía, indagar cómo lo conoció, si acudió sola o acompañada, etc.*)
¿Habías consultado en otras instituciones(es) anteriormente?
¿Durante cuánto tiempo fuiste al servicio? ¿Aproximadamente cuantas veces fuiste?
(*A modo de guía indagar si hubo intermitencias, en caso que si profundizar en cómo se dio la vuelta al servicio.*)
Antes de asistir por primera vez, ¿qué conocías del servicio? ¿Cómo pensabas que te podían ayudar?
Cuando acudiste por primera vez al servicio, ¿Quiénes te recibieron? ¿Cuál fue tu primera impresión? ¿Te sentiste cómoda? ¿Demostraron interés por tu situación?

VALORACIÓN SOBRE LA ATENCIÓN

Hablando sobre las técnicas que te atendieron, ¿Cuál crees que son sus principales tareas? ¿Sentiste que entendían tus planteos y tu situación? (*Indagar sobre el rol percibido por las usuarias respecto a las técnicas.*)
¿Qué te parece el horario de atención del servicio? ¿Es conveniente? ¿Y el tiempo de espera previo a la consulta?
¿Consideras que el/ los espacios físicos en donde se realizan las consultas poseen las condiciones necesarias de privacidad? ¿Son espacios cómodos?
¿Sabes si el servicio trabajó en conjunto con otras instituciones con las que tu (o tus hijos) estaban vinculados (CAIF, Escuela, Policlínica, etc.)? *Si la respuesta es sí*, ¿Crees que ese trabajo fue positivo? ¿Por qué?

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO

¿En qué aspectos te sirvió el acompañamiento de las técnicas?
(*A modo de guía para el/la entrevistador/a, no preguntar: tenencia de hijos, aspectos jurídicos, acompañamiento para salir de la situación de violencia, contención, orientación*)
A partir del trabajo con el servicio, ¿pudiste resolver la situación por la que te habías acercado a consultar? *Si contesta que no*, ¿podrías compartir con nosotras cuales crees vos que fueron las dificultades?
Durante el tiempo que acudiste al servicio, ¿tuviste que recurrir a algún tipo de instancia judicial?
Si la respuesta es sí, ¿Cuál fue el rol del servicio en dicha instancia? ¿Cuál es tu valoración sobre el proceso judicial?
¿Consideras que incorporaste nueva información a partir de este proceso? ¿Cuáles?
(*A modo de guía, enfocar a derechos*)
Una vez terminado el trabajo junto al servicio, ¿mantuviste contacto con las técnicas?
Si la respuesta es sí, ¿De qué manera?
Si la respuesta es no, ¿Has recibido algún tipo de acompañamiento por parte de otra institución? ¿Hubiese sido bueno para ti recibir el acompañamiento de las técnicas en esa etapa? ¿Por qué?

A MODO DE CIERRE

¿Consideras que hay aspectos que podrían modificarse para mejorar la atención del SVBG? *Si la respuesta es sí*, ¿Cuáles?
¿Recomendarías el servicio a otra mujer que estuviera pasando por una situación similar a la que tu pasaste? ¿Por qué?
¿Tienes otras sugerencias o comentarios?

Pauta de entrevista a instituciones

1. Presentación

Para comenzar, le queremos pedir que se presente, nos cuente su nombre, en qué institución trabaja y cuál es su rol/cargo.

¿Cómo se vincula la institución _____ (nombre de institución) con la temática de violencia de género?

2. Visualización y comunicación de los servicios en el territorio

2.1 ¿Conoce o ha oído hablar de los Servicios de Violencia Basada en Género (SVBG) del MIDES y el trabajo que realizan? ¿Cuenta con información referida a sus objetivos, población que atiende, modalidades de trabajo, etc.? Si es así, ¿por qué medio ha tomado contacto con esta información?

2.2 ¿Cree que el Servicio de Violencia Basada en Género es conocido por parte de los técnicos y técnicas que trabajan en esta institución? ¿Y por parte de los técnicos y técnicas que trabajan en otras organizaciones donde se puedan presentar situaciones de violencia hacia las mujeres?

2.4 ¿Y por la población en general del departamento/localidad?

2.5 ¿Qué acciones cree que podrían implementarse para que el Servicio mejore su visualización y conocimiento por parte de los técnicos/as de instituciones? ¿Y de la población en general del departamento/localidad?

3. Vínculo y coordinación con el SVBG

3.1 ¿Cómo es el vínculo entre la institución y el Servicio? ¿Han realizado o participado de actividades y/o acciones en conjunto con el SVBG?? (Derivación, participación en espacios de articulación, encuentros, organización de eventos, instancias de sensibilización, etc.) ¿Cómo evalúa la coordinación con el SVBG en dichas instancias?

3.2 En lo que refiere a lo antes descripto, ¿existen diferencias y/o especificidades entre el vínculo con el servicio Fijo y con el Dispositivo de Articulación Territorial (DAT)?

3.3 ¿Con qué frecuencia establece contacto con las/los técnicas/as del servicio? ¿A través de que medio establece generalmente el contacto? (por teléfono, mail, se reúnen, en espacios de articulación territorial, etc.)

3.4 ¿Cuáles considera que son las principales fortalezas en la coordinación con el Servicio? ¿Cuáles son los principales problemas o debilidades en este sentido?

4. Derivaciones

4.1 Desde la institución, ¿se derivan situaciones de mujeres hacia el Servicio?

4.2 (Si es sí) ¿Cuál es su valoración sobre las derivaciones realizadas? Específicamente, ¿cómo valora la atención brindada a las mujeres en el Servicio? ¿Y el seguimiento conjunto de los casos? ¿Qué aspectos cree que podrían mejorarse en este sentido?

4.3 Las derivaciones realizadas ¿han resultado acordes a los criterios de atención del servicio? (si contesta que sí) ¿Esto siempre ha sido así? ¿Han tenido que realizar ajustes? ¿Han tenido encuentros o comunicaciones donde se les explique el modo de trabajo del servicio y los criterios de atención? (si contesta que no) ¿Por qué cree que no se han ajustado? (falta de información, cambios en los criterios, etc).

4.4 (Si es no) ¿Por qué razones no realizan derivaciones al Servicio de Violencia Basada en Género?

4.5 ¿Existe en la localidad/departamento algún otro servicio u organización que trabaje en la temática, al que hayan realizado derivaciones desde la institución? ¿Cuáles? ¿Cuál es su valoración respecto a los mismos?

4.6 En la institución ¿han recibido situaciones derivadas desde el Servicio? (Si es sí) ¿Cómo valora la coordinación que se ha dado entre la institución y el Servicio en estos casos? ¿Qué aspectos cree que podrían mejorarse en este sentido?

5. A modo de cierre....

5.1 ¿Qué tareas, servicios o actividades, que no realiza el Servicio, considera que son relevantes en el marco de la lucha contra la Violencia Basada en Género?

5.2 ¿Qué respuestas relativas a la Violencia Basada en Género en general, que no se brindan en el departamento/localidad, le parece pertinente que se realicen?

Pauta de entrevista a las supervisoras de los SVBG

Rol de supervisión

Para comenzar podrían contarnos ¿cuál es el rol de la supervisora en los servicios? ¿cuáles son sus principales tareas?

¿Qué servicios se encargan de supervisar? ¿Cómo fueron asignados los servicios a cada supervisor/a?

¿Cómo describirían el vínculo entre la supervisor/a y los servicios? ¿Qué rol cumple el/la supervisor/a dentro de los equipos de atención fija? ¿y en los dispositivos de articulación territorial?

¿En qué consisten las visitas a los servicios? ¿Con qué frecuencia se realizan? ¿Quién fija esta frecuencia? ¿Qué metodología de trabajo aplican en las visitas? ¿Varía la metodología de trabajo según el servicio? De ser así ¿cómo es esa variación? ¿Quedan registradas esas visitas? ¿De qué manera?

Desde su rol ¿Qué tipo de necesidades/demandas encuentran de los servicios? ¿y cuáles desde el territorio?

¿Cuáles son las consultas/inquietudes más frecuentes que reciben por parte de los/las técnicos/as de los servicios y mediante que vías? ¿Cuáles generan mayor nivel de preocupación por parte de los equipos técnicos? ¿De qué modo dan respuesta a estas consultas/inquietudes?

Funcionamiento de los servicios

¿Cómo evalúan el funcionamiento de los servicios?

¿Han observado cambios en el funcionamiento de los servicios en los últimos años? De ser así ¿Cuáles son esos cambios? ¿Cómo los evalúan? ¿Manejan algún protocolo?

¿Cuáles son las demandas que los servicios reciben con mayor frecuencia? ¿Considera que los equipos tienen las capacidades para responder a estas demandas? ¿Por qué?

¿Cómo es la articulación entre el servicio fijo y el DAT?

¿Cómo evalúan el trabajo de los recursos humanos con los que cuenta actualmente el servicio (tanto fijo como DAT)? ¿Cómo creen que podrían fortalecerse? ¿Y los recursos materiales (oficina de atención, mobiliario, TICs, locomoción, etc).?

Los distintos equipos técnicos ¿tienen metodologías de trabajo similares en la atención que realizan? De no ser así ¿Por qué?

¿Cómo evalúan al vínculo entre los servicios y las OTEs? ¿Y entre los servicios y el MIDES central?

¿Cómo es la articulación de los ET con el resto de las organizaciones/instituciones del territorio? ¿y con los demás programas y dispositivos MIDES?

¿Utilizan el SMART como sistema de registro de consultas? ¿Qué utilidad le encuentran? ¿Qué dificultades?

¿Reciben ustedes información proveniente de este registro? ¿Y los servicios?

Por último, ¿qué sugerencias de mejora/cambio realizaría sobre su rol? ¿y sobre los servicios brindados (fijos y DAT)?

Pauta de entrevista a técnicas de los Servicios Fijos - SVBG

Presentación

1. Formación, rol en el equipo
2. Antigüedad en el servicio
3. Experiencia y formación en la temática

Principales tareas y actividades

4. ¿Podrían describir cuáles son los objetivos de los servicios fijos del SVBG? ¿cuáles son sus principales tareas y actividades?

5. Considerando esas tareas y actividades, ¿cómo evaluarían la cantidad de recursos humanos y tiempo con el que disponen? ¿Y la infraestructura y recursos materiales (lugar de atención, mobiliario, TICs, locomoción, etc.)?

¿Existen roles o tareas diferenciados a la interna del equipo del servicio fijo? ¿cómo es dicha división? ¿quién la establece?

7. ¿Realizan reuniones? ¿con qué frecuencia? ¿quiénes participan? ¿consideran que estas reuniones son importantes para el cumplimiento de las actividades? ¿por qué razones?

8. ¿Cómo describirían el relacionamiento con el Dispositivos de Articulación Territorial (DAT)? ¿hace cuánto tiempo está en funcionamiento el DAT? ¿cómo fue el proceso de articulación entre ambos dispositivos? ¿existe una coordinación sistemática de tareas y actividades con el DAT? ¿consideran que existen aspectos que podrían modificarse o incorporarse para mejorar el trabajo en conjunto? ¿cuáles?

9. ¿Cuáles son las vías e instancias de comunicación entre el servicio y la supervisión? ¿cómo evaluarían las respuestas de la supervisión ante las demandas del equipo? ¿cuál es la velocidad de respuesta? ¿qué aspectos deberían mejorarse en la relación con la supervisión?

Articulación y coordinación

10. En lo que refiere a la articulación y coordinación ¿con qué instituciones o servicios articulan? ¿existen instancias de intercambio? Si es así, ¿con qué frecuencia? ¿son útiles para ustedes? ¿por qué?

11. ¿cómo es la articulación del equipo con el resto de las organizaciones/instituciones del territorio que trabajan en la temática? ¿Qué factores facilitan u obstaculizan el vínculo con estas instituciones?

12. ¿Cómo es el relacionamiento con la Oficina Territorial? ¿se establecen coordinaciones o articulaciones? ¿de qué tipo? ¿cuáles dirían que son las principales fortalezas y debilidades del vínculo con la OTE?

13. ¿Cuál es el vínculo con el/la referente territorial de INMUJERES? ¿Se trabaja en conjunto? ¿En qué aspectos?

Dinámicas de funcionamiento y atención

14. ¿Cómo fue el traspaso de los servicios desde DINADES a Inmujeres? ¿han observado cambios en el funcionamiento? De ser así ¿cuáles son esos cambios? ¿cómo los evalúan? ¿han observado otros cambios en los últimos años que no hagan referencia a este traspaso? ¿cuáles y cómo los evalúan?

15. ¿Existe una metodología de trabajo acordada para el seguimiento de los casos? ¿cómo es? ¿y para las desvinculaciones y egresos?

16. ¿A través de qué vías las mujeres llegan a consultar al servicio? ¿Cuáles son las principales demandas que reciben de parte de las mujeres que consultan? ¿Qué esperan del servicio?

17. A la hora de dar respuesta a las problemáticas concretas de las mujeres que consultan ¿qué características del servicio facilitan el abordaje? ¿Y cuáles lo obstaculizan? (ver si surge espontáneamente que depende de las características de las mujeres más que del servicio) ¿Existen demandas que no pueden ser atendidas por el servicio? ¿Cuáles?

18. ¿Utilizan el SMART como sistema de registro de consultas? ¿qué utilidad le encuentran? ¿qué dificultades? ¿reciben información proveniente de este registro? ¿utilizan algún otro sistema de registro? ¿cuál?

19. Para terminar, ¿cuál es su percepción sobre el funcionamiento general del servicio? ¿cuáles aspectos podrían modificarse o incorporarse para mejorar el trabajo?

9. DOCUMENTOS CONSULTADOS

- BELÉM DO PARÁ (1994): “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”. Articulado. Publicado por Inmujeres, 2007, Montevideo, Uruguay.
- CEDAW (2010): “Manifestaciones de Violencia Doméstica de La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”. Ratificado en 1981, Panamá.
- CEPAL (2016): “Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible”, España.
- CNCLVD (2015): “Plan de acción 2016 – 2019: Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional”.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2012): “Estrategia por la vida y la convivencia. Medidas hacia un país libre de Violencia Doméstica”. Montevideo, Uruguay.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2013): “Primera encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe de resultados”. Montevideo, Uruguay.
- Espinar Ruíz, E. (2003): “Violencia de género y procesos de empobrecimiento. Estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex-pareja sentimental”. Tesis doctoral. Universidad de Alicante. España.
- EUROSOCIAL (2015): “Curso sobre investigación de delitos de violencia de género: Estrategia metodológica para la persona facilitadora”. Eurosociat. Programa para la cohesión en América Latina. Madrid, Julio de 2015.
- García, C. (1999). “Dando prioridad a las mujeres: Recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres”. Programa Mundial sobre Pruebas Científicas para las Políticas de Salud. Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra, Suiza.
- INMUJERES (2015): “Informe País. Convención CEDAW (2007-20014)”. 8vo. Y 9no. Informe periódico de la República Oriental del Uruguay ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Montevideo, Uruguay.
- Intendencia de Montevideo (s/f) “Recursos y Servicios en Violencia Doméstica hacia las Mujeres”
Recuperado de http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/guia_de_recursos_violencia_domestica_v5.pdf.
- MIDES - DINEM (2013): “Informe de evaluación diagnóstica de los Servicios de Violencia Basada en Género”. Documento de trabajo Nº 13, Uruguay.
- MIDES – DINEM (2015): “Cartilla de recursos sociales: relevamiento de organismos nacionales”, Uruguay.
- MIDES – INMUJERES (2010). “Protocolo para los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del Instituto Nacional de las Mujeres - MIDES”, Uruguay.
- MIDES – INMUJERES (2013): “Sistema de respuesta en violencia basada en género”, Uruguay.
- MIDES – INMUJERES (2014): “Cuadernillo de herramientas para el abordaje de situaciones de Violencia Basada en Género”, Uruguay.
- ONU (1993): Asamblea General de las Naciones Unidas “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2018.pdf>
- ONU (2005): “Violencia contra la mujer: panorama estadístico, desafíos y lagunas en la recopilación de datos, y metodologías y enfoques para superarlos”. Informe de la reunión del grupo de expertos, organizada por la División de las Naciones Unidas para el adelanto de la Mujer, en colaboración con CEPE y OMS. Ginebra, Suiza.

- Poder Judicial (2017): Anuario estadístico 2016. Poder Judicial, Departamento de estadísticas.
- Poder Legislativo del Uruguay (2002): “Ley N° 17.514 Violencia Doméstica”, Uruguay. SIG INMUJERES (2015): “Estadísticas de género”, Uruguay.
- Sagot, M. (2000): “La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina. Estudio de caso en 10 países.” Organización Panamericana de la Salud (OPS). Organización Mundial de la Salud (OMS).