

**Resumen ejecutivo**

**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)**

El siguiente resumen sintetiza 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 2016<sup>1</sup>.

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.

Con respecto al diseño metodológico, se llevó adelante una estrategia cualitativa basada en entrevistas a los principales actores vinculados al SVBG (equipos técnicos/supervisoras, usuarias e instituciones que articulan con/o derivan al servicio). Se realizaron 92 entrevistas en los siguientes departamentos: Durazno, Florida, Montevideo, Rio Negro, Rivera, San José, Treinta y Tres.

Adicionalmente al análisis cualitativo, el informe incorpora datos de la situación global de la violencia basada en género, a modo de complementar la evaluación y comprender mejor el fenómeno. Si bien en los últimos años se han realizado importantes avances para mejorar el sistema de registros administrativos, los datos que se presentan 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 consensuados<sup>2</sup>. De todas formas, la combinación entre datos con fuente en los registros y en la Primera Encuesta de Prevalencia de la Violencia Basada en Género (PEPVBG), permite aproximarnos a la envergadura del problema de la violencia hacia las mujeres para todo el país.

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. Por otra parte, **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.

---

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

<sup>2</sup> 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).

A su vez, el total de **denuncias registradas por el Poder Judicial para el año 2016<sup>3</sup> es de 4.913** y fueron realizadas en su mayoría en una dependencia policial.

Según datos proporcionados por **la Comuna Mujer (IM), los servicios de atención psicosocial atendieron a un total de 2269 mujeres y 6483 en los servicios jurídicos para el año 2016**. En 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. Por su parte, **el Sistema de Respuesta en Violencia basada en Género<sup>4</sup> del INMUJERES-MIDES, atendió un total de 3728 mujeres, 240 varones y 186 NNA**. El total de consultantes a nivel país de los SVBG para el año 2016, fue de 2195 mujeres.

Teniendo en cuenta la magnitud del fenómeno (lo cual *grosso modo* podemos clasificar como “demanda”), la evaluación indagó sobre cuál es **la oferta de servicios, programas y políticas dirigidas a la atención de la problemática de violencia basada en género en Uruguay**, entre los cuales se destaca: el Ministerio del interior (Unidades especializadas en violencia doméstica y género –UEVDG-, Comisarías policiales, 0800 5000 - Construyendo Seguridad y Confianza; el 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-); 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); y el Ministerio de trabajo (Oficina de Trabajo).

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**. Estos programas cuentan con técnicos/as capacitados/as o sensibilizados/as en la temática de género (Programas de la División Calle, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Uruguay Trabaja).

En lo que respecta al **SVBG**, 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. **En total existen 32 equipos de mujeres y 12 de atención a varones**. En cuanto a la

---

<sup>3</sup> Los datos fueron proporcionados por el Departamento de estadísticas del Poder judicial.

<sup>4</sup> Conformado 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.

distribución de las consultas al servicio, durante el año 2016 fueron atendidas 1.070 mujeres y egresaron 214 mujeres.

Adentrándonos en la evaluación cualitativa de los servicios, a continuación se señalan algunos puntos mencionados por los actores entrevistados en relación al funcionamiento de los servicios: **la instalación de los Dispositivos de Atención Territorial (DAT) favoreció la detección y primera respuesta** ante situación de VBG; mejoró la coordinación fijos/DAT y con el transcurso del tiempo se ha podido articular mejor. Además, se destaca el conocimiento y legitimidad territorial, **la flexibilidad en el abordaje de atención y el protocolo de atención**, que permite que la intervención se adecúe a cada caso. Como punto negativo, se menciona el tema de la locomoción. Los equipos del dispositivo de articulación territorial señalan como una demanda contar con vehículos para facilitar el traslado en territorio.

En relación a los canales 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.

Por otra parte, 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. 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. En relación a esto, se menciona como **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).

Desde la **perspectiva de las usuarias, la atención recibida 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 en otros espacios institucionales (en particular los policiales). En este sentido, el acompañamiento psicológico (“emocional”) aparece como lo más destacado cuando se refieren al proceso de atención. 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. Asimismo, destacan 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.

Desde **el punto de vista de las técnicas, el trabajo en duplas constituye un aspecto central en la atención**, 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.

En otro orden, desde la visión de todos los actores entrevistados se identifican Ese aspecto no puede resolverse en el servicio, por lo que las técnicas muchas veces ven limitadas sus posibilidades de acción con las mujeres. 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.

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 (esto aparece en departamentos del interior). 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.

En cuanto a las condiciones del egreso de los servicios, 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”**. 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

**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.

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. Entre las valoraciones respecto a cambios que visualizan las mujeres luego de haber pasado por el SVBG se encuentra que la mayoría mencionan que lograron un **nuevo “posicionamiento subjetivo” que se refleja en el mejoramiento de la autoestima y autonomía**. 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 autonomía: (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.

Por último, a modo de síntesis se describen un conjunto de temas en los que se nuclean las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a las que está sujeto el Servicio, desde la visión de los actores entrevistados en esta evaluación.

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 o aspectos a atender 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.