



Uruguay  
Presidencia

ONSC  
Oficina Nacional  
del Servicio Civil



Laboratorio de Innovación y  
Observatorio de la Función Pública

# USO DE LA LICENCIA POR VIOLENCIA DOMÉSTICA en la Administración Central



## CONTENIDO

- **Resumen Ejecutivo**
- **Introducción**
- **Capítulo 1 - Marco Teórico**
- **Capítulo 2 - Marco Normativo**
- **Capítulo 3 - La situación en Uruguay**
- **Capítulo 4 - Objetivos**
- **Capítulo 5 - Metodología**
- **Capítulo 6 - Análisis de la información**
  - Sección 1. Resultados cuantitativos
    - Síntesis de resultados
  - Sección 2. Factores explicativos
    - Síntesis de factores explicativos identificados
  - Sección 3. Propuestas de referentes
- **Conclusiones**
- **Bibliografía**

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo se propone dar a conocer las prácticas desarrolladas por los organismos de la Administración Central en torno a la licencia especial por violencia doméstica y/o género, desde la promulgación del [art. 15 de la Ley N°19.121 de fecha 20 de agosto de 2013](#).

La información utilizada para dar respuesta a las preguntas de investigación fue obtenida mediante entrevistas semiestructuradas, vía Zoom, a referentes designados por los organismos de la Administración Central entre los meses de junio a octubre de 2021 (para más información sobre aspectos metodológicos ver capítulo 5).

A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos de investigación:



- Se constató la existencia de desigualdades en la facilidad de acceso a la licencia, en el marco de prácticas diferentes según organismo, vinculadas al requerimiento o no de documentos probatorios para acreditar la situación de violencia vivida. Para el grupo de organismos donde no se solicita un documento probatorio, lo que se prioriza son espacios de entrevista con referentes de Gestión Humana, e instancias de diagnóstico o evaluación por parte de los correspondientes servicios de salud.
- Para el período comprendido entre agosto de 2013 y octubre de 2021, las referentes consultadas de los organismos de la Administración Central tomaron conocimiento de la existencia de 35 casos de personas en situación de violencia doméstica. La mayoría de las personas (32) que experimentan estas situaciones de violencia son mujeres.
- Se identificaron 11 casos de funcionarias y funcionarios que hicieron uso de licencia especial por motivo de la situación de violencia vivida. Es decir, 1 de cada 3 personas en estas circunstancias accedió a licencia por violencia doméstica o de manera encubierta a través de otras formas de registro que preservan la identidad de la persona.

- De los 11 casos de usufructo de licencia vinculado a situaciones de violencia doméstica, únicamente en 2 casos se procedió a registrar la incidencia explícitamente. En los restantes 9 casos, se registró la incidencia como autorizado por el Jerarca. En relación a la estrategia de preservar a la persona a través del registro de la incidencia como autorizado por el Jerarca, se encontró que ésta es la opinión mayoritaria entre las referentes de los organismos sobre cómo proceder en estos casos.
- En los 11 casos de usufructo de licencia vinculado a situaciones de violencia doméstica hubo una importante participación de jefas y jefes, directores y directoras, o referentes de gestión humana, en asesoramiento sobre las normas legales vigentes y en la gestión de la licencia. Dicho de otro modo, en ninguno de los casos mencionados la persona afectada tramitó la licencia en solitario, con independencia y autonomía absoluta.
- Surgió que existe una percepción generalizada entre las referentes consultadas de que i) hay un déficit relevante de difusión y conocimiento sobre la normativa en todos los niveles de la organización y ii) que la cuestión de la acreditación (“debidamente acreditado”, según la normativa) es inconvenientemente ambigua. Estos dos aspectos son mencionados por las referentes como posibles obstáculos para un correcto usufructo de la licencia.
- En vistas a identificar fortalezas y debilidades, se encontró que no existen casos extremos, por ejemplo, de organismos completamente desinteresados y carentes de recursos, y organismos completamente interesados y preparados a la perfección para trabajar los temas de violencia a su interna. Los datos dan cuenta de i) diversidad de situaciones en cuanto a involucramiento, capacidades y trabajo en temas de violencia y ii) casos de organismos más y mejor preparados que otros.



## INTRODUCCIÓN

En este informe se exponen los principales hallazgos del estudio realizado en el Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública del Estado de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) en torno al usufructo de la licencia por violencia doméstica o de género en la Administración Central, desde la promulgación del [art. 15 de la ley N° 19.121 de fecha 20 de agosto de 2013](#).

La implementación de la licencia por **violencia doméstica o de género** es una medida esencial, ya que procura asegurar que quien está atravesando una situación de violencia de este tipo no ponga en riesgo su fuente de ingreso al buscar protegerse. La auto sustentación de aquellas personas que están transitando violencia en el terreno de la convivencia familiar o de la pareja, es fundamental para salir de esa situación.

Por lo tanto, es necesario contar con información de calidad que permita la construcción de una política que contemple una serie de medidas para asegurar la continuidad laboral de las víctimas, entre las que se encuentra el otorgamiento de licencia extraordinaria con goce de sueldo.

El informe se organiza en **seis capítulos**. En el **primer capítulo** se muestra el marco teórico, presentando conceptos fundamentales para el abordaje de este tema. El **capítulo segundo** presenta el marco normativo donde se expone la legislación nacional vigente para situaciones de violencia doméstica y de género. En el **capítulo tres** se exhiben las cifras oficiales sobre situaciones de violencia doméstica/género en el Uruguay. En los **capítulos cuatro y cinco** se detallan los objetivos generales y específicos y la metodología utilizada.

Luego, en el **capítulo seis**, se desarrolla el análisis de la información organizada en tres secciones. Primero, se muestran los resultados cuantitativos que proporcionan una imagen de conjunto sobre el tema de interés; a continuación, se profundiza en los aspectos más significativos presentados anteriormente a través de un análisis cualitativo; y por último se ofrece una selección de propuestas realizadas por las referentes consultadas, orientadas a dar respuesta a desafíos identificados en las secciones anteriores.

Para finalizar se presentan las **conclusiones**, sintetizando los resultados y hallazgos, así como también proponiendo respuestas concretas a los objetivos y preguntas de investigación.

## CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en su informe sobre Violencia y Salud define la violencia como:

*El uso de la fuerza o el poder físico de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (OMS, 2002)*

La violencia en un sentido amplio se refiere a todo acto (o amenaza) que cause daño o sufrimiento, sea éste, físico, emocional, psicológico, patrimonial o económico, etc.

La violencia doméstica es entendida por la normativa nacional (Ley 17.514, art.2) como toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe o limite el libre ejercicio o goce de los derechos de una persona, causada por otra, con la cual se tenga o se haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación (parentesco, matrimonio o por unión de hecho).

Así se distinguen cuatro tipos de violencia en el ámbito familiar, constituyan o no delito ([Ley 17.514, art. 3](#)): **violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.**

Puede ser víctima de violencia doméstica, cualquier persona (sin importar edad, sexo, etc.) que tenga o haya tenido con la persona agresora una relación de noviazgo, afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, aunque no existiera entre ellos vínculo legal. No obstante, la violencia doméstica está estrechamente vinculada a la violencia contra la mujer.

La violencia doméstica cuando es dirigida hacia las mujeres es considerada por nuestra legislación ([Ley 19.580, art. 6](#)) como una forma específica en que se expresa la violencia basada en género.

El término violencia basada en género se acuñó en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, celebrada en Belém do Pará, Brasil, en junio de 1994, al considerar en su artículo 1 por violencia contra la mujer: **"...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause**

muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.”

Según se expresa en la literatura consultada, la psicóloga estadounidense **Leonor Walker en 1984**, identificó que la violencia doméstica tiene una dinámica cíclica y de intensidad creciente. Se expresa en tres fases en las que se produce y reproduce la violencia.

La primera, la denomina fase de **acumulación de la tensión**. Esta fase es la más difícil de identificar donde su elemento principal es la violencia psicológica, en la cual el agresor manifiesta cada vez mayor irritabilidad, intolerancia y frustración: insulta, aísla, critica, humilla, responsabiliza de su estado de ánimo, cela, deja de hablar, discute y no le permite hablar, entre otras cosas. En estas circunstancias la mujer primero experimenta una sensación de incredulidad que le lleva a paralizarse y suele justificar la conducta agresiva con frases como “yo lo provoqué” o “me cela porque me quiere”.



Walker define la segunda fase como **estallido de la tensión o episodio agudo** donde se produce la violencia. Esta vez la falta de control y la destructividad dominan la situación. Es el resultado de la tensión acumulada. Se pierde toda posibilidad de comunicación con el agresor y descarga sus tensiones. Después del incidente violento, es posible que el mismo agresor cure las lesiones de su víctima o la lleve al hospital argumentando que se trató de un “accidente”.

La tercera fase, la distingue como **luna de miel o de arrepentimiento**. En esta etapa se produce una manipulación afectiva donde el agresor intenta recuperar la confianza de su víctima, mostrándose arrepentido, no por el hecho de haber estallado sino por haberse excedido en la manera de hacerlo, pide disculpas y promete que el incidente no volverá a suceder y se inicia un **periodo de reconciliación**.

Este período dificulta en muchas ocasiones la posibilidad de que la víctima denuncie la situación, puesto que el comportamiento amable de su pareja le hace pensar que quizá haya sido solo un suceso aislado y que nunca más se va a repetir la agresión. O puede que incluso sea durante esta etapa cuando la víctima retire la denuncia que había puesto en la etapa anterior.

La autora expresa que, tras varias repeticiones del ciclo, la fase de la reconciliación desaparece, pasando de la “acumulación de tensión” al “estallido de violencia”. En

este caso las agresiones serán cada vez más violentas. En la medida en que los eventos violentos se van sucediendo la fase de reconciliación tiende a desaparecer y los episodios sin violencia son inexistentes.

La Organización Mundial de la Salud (citado por Mejía, Ochoa, Ríos, Yaulema & Veloz, 2019) considera que no existe un único factor que determine estos comportamientos, sino que surge como el resultado del “inter juego” de los diversos factores que abarcan desde lo estrictamente individual hasta lo ambiental.

De esta manera, puede influir tanto la personalidad del agresor, como la personalidad de la víctima, el tipo de relación que llevan en un contexto social particular que favorece a que se produzca el fenómeno, pero ninguno de estos factores es determinante.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020: 2), indica que pueden existir efectos indirectos en el trabajo. Muchas veces las personas abusivas siguen a sus víctimas a sus lugares de trabajo, las llaman por teléfono o utilizan medios informáticos “con el fin de intimidarlas, acosarlas o controlarlas.” La situación de violencia vivida también puede tener efectos indirectos en el mundo del trabajo a través del estrés y del trauma que causa, lo cual puede debilitar la capacidad para trabajar, tanto de la víctima como del autor.

Sande Muletaber (2017: 23) afirma que las personas sometidas a este tipo de situaciones dentro del hogar presentan un debilitamiento gradual de sus defensas físicas y psicológicas, lo cual se traduce en un incremento de los problemas de salud (enfermedad encubierta). Se registra una disminución en el rendimiento laboral a través del ausentismo, la falta de concentración y el grave deterioro físico y emocional.

En este mismo sentido, la OIT (2020) sostiene que se presenta mayor absentismo, solicitudes de licencia por enfermedad y salida de las víctimas del mercado de trabajo, contribuyendo a exacerbar las desigualdades de género, y a aumentar la brecha salarial entre hombres y mujeres.

El Convenio núm. 190 de la OIT (citado por OIT, 2020) insta a los países Miembros a reconocer los efectos de la violencia doméstica y tomar medidas para mitigar su impacto en el mundo del trabajo.

A este respecto, la Recomendación núm. 206 de la OIT (citado por OIT, 2020) plantea una serie de medidas que podrían ser adoptadas, entre las que se encuentra otorgar licencias y protección temporal contra el despido y el abandono laboral.

Las licencias especiales permiten a las personas que están atravesando situaciones de violencia doméstica asistir a audiencias judiciales, solicitar

asesoramiento y acudir a asistencia médica, y trasladarse, junto con sus hijos o hijas (en caso de tenerlos/as), a entornos seguros.

Al otorgar este tipo de licencias se asegura a las víctimas que no se encuentren en una situación en la que deban elegir entre dejar a su agresor o conservar su empleo. De la misma forma “la protección temporal contra el despido puede ser importante para el empoderamiento de las víctimas, para que puedan lograr su independencia financiera mientras tratan de afrontar las consecuencias de los abusos sufridos y de dejar a sus agresores” (OIT, 2020: 3).

Si bien el Estado tiene la responsabilidad principal de eliminar la violencia doméstica, “los empleadores pueden convertirse en aliados frente a esta forma de violencia, aunque no sean responsables de la misma” (OIT, 2020: 3).

Algunos empleadores han adoptado medidas para reducir los efectos de la violencia doméstica en el lugar de trabajo, incluyendo en la legislación nacional y en convenios colectivos medidas como la licencia para las víctimas de violencia doméstica.

## CAPÍTULO 2 MARCO NORMATIVO

Los avances legislativos en Uruguay comienzan a producirse con la aprobación de la [Ley N° 15.164 de 4 de agosto de 1981](#), que ratifica el acuerdo celebrado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas en su XXXIV Período de Sesiones. Transcurridos 20 años se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley N° 17.338 de 18 de mayo de 2001).

A través de la [Ley N° 16.735 de 5 de enero de 1996](#), se aprueba Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), con la convicción de que “constituye una positiva contribución para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas”.

El 2 de julio de 2002 se sanciona la [Ley N° 17.514 o Ley de Violencia Doméstica](#) que establece un marco jurídico específico para la prevención e intervención en este tipo de violencia, cuando no constituye delito. Esta Ley también establece la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, asignándole como tarea fundamental la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. A su vez, le da competencia a los Juzgados de Familia cuando los mismos no configuran delito. La primera consecuencia fundamental que tuvo esta ley fue que colocó la cuestión en el ámbito de la prevención.

El Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central ([Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013](#)), atendiendo a la grave problemática existente, en su art. 15, aprueba las siguientes licencias especiales:

- **Por violencia de género.** En casos de inasistencia al servicio debido a situaciones de violencia de género debidamente acreditadas.
- **Por violencia doméstica.** En casos de inasistencia al servicio debido a situaciones de violencia doméstica debidamente acreditadas el jerarca respectivo dispondrá que no se hagan efectivos los descuentos correspondientes.

En el año 2017, la [Ley N° 19.580 en su art. 4](#), define la violencia basada en género como una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres. Por otra parte, esta ley en su art. 6 indica que la violencia doméstica, constituye una grave manifestación de violencia basada en género, que se presenta como:

Toda acción u omisión, directa o indirecta, que menoscabe limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una mujer, ocasionada por una persona con la cual tenga o haya tenido una relación de parentesco, matrimonio, noviazgo, afectiva o concubinaria.

A su vez, el [art. 40](#), dispone para las mujeres víctimas de violencia doméstica una serie de medidas para asegurar la permanencia de las mujeres en el trabajo, entre las que se encuentra el otorgamiento de:

Licencia extraordinaria con goce de sueldo por el lapso de veinticuatro horas a partir de la presentación de la denuncia en sede policial o judicial, prorrogables por igual período para el caso en que se dispusieran medidas cautelares en sede judicial.

Asimismo, el [art. 6 de la Ley N° 19.846 de 19 de diciembre de 2019](#), determina como uno de los principios orientadores de las políticas públicas para la igualdad de género la *“prevención, atención, investigación y sanción de la violencia basada en género hacia las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida y la reparación integral de los daños producidos.”*

Por último, es importante mencionar que el 25 de junio de 2021 en nuestro país entró en vigencia el [Convenio Internacional del Trabajo N° 190](#) ratificado por la [Ley N° 19.849 de fecha 23 de diciembre de 2019](#), que ampara todas las formas de violencia a las personas que trabajan tanto en los sectores públicos como privados, independientemente de su situación contractual.



## CAPÍTULO 3 LA SITUACIÓN EN URUGUAY

La Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones (VBG) realizada en el año 2019, da cuenta que en Uruguay el 47% de las mujeres de 15 años y más ha vivido situaciones de VBG por parte de la pareja o expareja a lo largo de toda la vida y 19,5% en el último año.

La mayor prevalencia corresponde a la violencia psicológica (44,6%) y se registra en mayor medida en mujeres afro (60,5% vs. 44,6% mujeres no afro, al considerar toda su vida). Además, afecta en mayor medida a mujeres de entre 30 y 49 años cuando se considera el período de toda la vida (54,8%) y al tramo de entre 15 y 18 años (27,2%) al considerar los últimos 12 meses.

Por el impacto emocional de la VBG en el contexto de pareja o expareja a lo largo de toda la vida, el 55,7% de las encuestadas manifiesta haber sufrido depresión, angustia, tristeza o miedo, seguido de dificultades o alteraciones del sueño (39,5%). En cuanto al impacto físico, el 27% requirió atención médica por las lesiones infligidas. Como consecuencia de las agresiones, el 23,5% de las encuestadas estuvieron hospitalizadas.

En lo que respecta a búsqueda de ayuda, más del 60% de las mujeres que vivieron situaciones de VBG manifiestan haber hablado con alguien sobre lo sucedido. El tipo de solicitud de ayuda más mencionado es la búsqueda de orientación e información con alguien de confianza. Son muy pocas las que deciden realizar una denuncia, ya sea administrativa o policial. Dentro de quienes no buscan ayuda, el motivo más mencionado es que lo consideraron un hecho sin importancia. En segundo lugar, consideraron que no iba a generar ninguna consecuencia o que no serviría de nada buscar ayuda o denunciar.

En cuanto a la normativa sobre violencia doméstica y de género, nueve de cada diez mujeres encuestadas declaran conocer su existencia. El 87,6% también indica conocer instituciones de apoyo y atención a mujeres, niñas y adolescentes en situación de violencia y maltrato, entre las que destaca la Policía como la más mencionada, el MIDES (InMujeres) en segundo lugar y luego los servicios de salud.

En el marco de la pandemia por COVID-19, en 2020 se registra para muchos países aumentos de casos por violencia doméstica. En relación al agravamiento de la

situación, se utiliza el término “pandemia oculta” (Naciones Unidas, 2020: pp. 2-3), para dar cuenta de la magnitud y poca visibilidad del problema.

Para el caso de Uruguay, según **cifras reportadas por el Ministerio del Interior** entre enero y octubre de 2020 fueron recibidas 33.122 denuncias por violencia doméstica y asociados. Contemplando los datos de 2019 (32.832) y 2021 (31.661), se observa que en 2020 hubo un leve aumento del número de denuncias por este motivo.

Para 2021 el 38,8% de las denuncias realizadas fueron por conflictos con familiares sanguíneos y políticos, el 60,7% con (ex) parejas o con vínculos sexo-afectivos y el 0,5 % con personas que convivían, pero no eran (ex) pareja ni familiares.



Si se tiene en cuenta el tipo de violencia, del total de los casos, el 47,8% fueron por violencia psicológica, el 40,7% por violencia física (el 54% con lesiones), el 3,4% por violencia sexual, el 7,8% por violencia patrimonial o económica y el 0,3% por identidad de género u orientación sexual.

Considerando el sexo tanto de víctimas como de indagados se informa que el 75,8% de las víctimas fueron mujeres y el 24,2% hombres, mientras que el 77,9% de los indagados fueron hombres y el 22,1% mujeres. El 87% de las personas afectadas realizaron la denuncia, sin embargo, el 66% de ellas no había realizado denuncia previa.

Durante el período mencionado se produjeron 21 homicidios a mujeres por violencia basada en género (femicidios) y 17 intentos de homicidio a mujeres por esta causa (cada 8 días se mató o se intentó matar a una mujer por su condición de tal), el 90,5% de los mismos se produjeron en manos de su entorno íntimo.



El **Servicio telefónico de escucha y orientación** al que pueden acceder mujeres en situación de violencia doméstica de todo el país, urbano y rural, funciona desde el año 2019 en la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) y responde de forma gratuita y confidencial por teléfono fijo al 0800

4141 y al \*4141 desde móviles. Desde julio de 2021, este servicio de asesoramiento y orientación telefónica está disponible las 24 horas del día, los 365 días del año. Hasta entonces, esta línea telefónica funcionaba de lunes a viernes de 8:00 a 0:00 y sábados y domingos de 8:00 a 20:00.

En el contexto de la emergencia sanitaria, se pudo constatar más claramente el aumento de la incidencia de esta expresión de violencia basada en género a través del incremento de consultas al servicio telefónico. Concretamente, para el año 2020, mientras que en marzo (13 al 31 de marzo) se atendieron 904 llamadas, para abril fueron 2231 llamadas, mayo 1645 llamadas, junio 1148 llamadas y julio 1073 llamadas. (MIDES, 2020)

En el período comprendido entre enero y setiembre de 2021, este sistema de respuesta ha recibido un total de 8901 llamadas (InMujeres MIDES, 2021). En la mayoría de las situaciones, las mujeres sienten miedo y buscan información acerca de las diferentes opciones para su vida y la de sus hijos porque, muchas veces, el agresor es fuente de sustento de la familia.

Además de este servicio, InMujeres brinda diferentes respuestas a situaciones de violencia basada en género (VBG), a través del Sistema de Respuesta en VBG:

- 33 Servicios de atención especializada psico-social legal a situaciones de violencia doméstica de parejas o ex parejas. Asesoramiento y derivación responsable en otras manifestaciones de violencia de género.
- 18 Dispositivos de articulación territorial (DAT).
- 1 Equipo territorial de Montevideo (ETM).
- 12 Equipos de atención a varones que ejercen violencia de género, en 17 puntos del país.
- Equipo de Recepción de situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual, a nivel nacional.

- 2 servicios de atención a mujeres en situaciones de trata con fines de explotación sexual ubicados en Montevideo (con alcance a los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rocha, Lavalleja y Florida) y Cerro Largo (con alcance a los departamentos de Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó, Durazno y Treinta y Tres).
- Portal de ingreso a Centros de Estadía Transitoria.
- Casa de Breve Estadía para mujeres en riesgo de vida por Violencia Doméstica.
- 2 Centros de Estadía Transitoria, uno en Montevideo y uno en Tacuarembó.
- Casa de Medio Camino para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género.
- 1 Dispositivo de Urgencia habitacional.
- Programa Alternativas Habitacionales Transitorias (en convenio con MVOT) (InMujeres MIDES, 2021)

## CAPÍTULO 4 OBJETIVOS



El **objetivo general** de este trabajo es conocer las prácticas realizadas por los organismos de la Administración Central en torno a la licencia especial por violencia doméstica y/o género, desde la promulgación del art. 15 de la Ley N°19.121 de fecha 20 de agosto de 2013.

Los **objetivos específicos** de este informe son:

- a) Conocer si se han reportado casos de violencia doméstica y género.
- b) Identificar si ha habido casos de usufructo de la licencia especial.
- c) Conocer cómo son registradas estas incidencias en los diferentes organismos.
- d) Indagar el procedimiento utilizado para la recepción de estas licencias.
- e) Recoger las prácticas habituales, fortalezas y debilidades, en torno al tema de violencia doméstica y género.



## CAPÍTULO 5 METODOLOGÍA

La información para el presente trabajo fue obtenida mediante la realización de entrevistas semiestructuradas, vía Zoom, a referentes designados por los organismos de la Administración Central entre los meses de junio a octubre de 2021 a efectos de generar insumos cuantitativos y cualitativos para indagar diferentes aspectos vinculados a esta licencia especial.

El universo de este estudio comprende a los Incisos 02, 03 y 05 al 15 de la Administración Central. En aquellos incisos donde la Dirección General de Secretaría es la que formula las políticas de los recursos humanos de todo el inciso y en muchos casos, quien gestiona las mismas centralmente, la entrevista fue realizada únicamente al referente de la Unidad Ejecutora 001. En los restantes se entrevistó al referente de la Unidad Ejecutora con el objetivo de evitar posibles brechas en lo informado desde la Unidad Ejecutora 001, y el resto de las unidades. No se realizó la entrevista a la persona referente del Inciso 04 por motivos de coordinación y al Inciso 36 por su reciente creación.

Los **temas abordados** fueron:



- Conocimiento de casos de funcionarios/as en situación de violencia doméstica
- Incidencias registradas en SGH por situaciones de violencia doméstica
- Procedimiento en caso de recibir una solicitud de licencia por violencia doméstica
- Medidas de apoyo a funcionarios/as en situación de violencia doméstica
- Difusión de información pertinente al interior del organismo
- Capacitación en violencia doméstica y género, para Gestión Humana y personal en general
- Orientación y asesoramiento a funcionarios/as en situación de violencia
- Percepción de obstáculos para el usufructo de la licencia por violencia doméstica



## CAPÍTULO 6 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El presente capítulo de **hallazgos de investigación** se divide en tres secciones. Primero se presentan resultados cuantitativos de la aplicación del cuestionario semiestructurado. En segundo lugar, se profundiza en el material cualitativo generado en interacción con las referentes, en búsqueda de posibles explicaciones del comportamiento y dinámicas observadas en la sección anterior. Por último, en vista de las problemáticas identificadas, se presenta un abanico de propuestas de acción formuladas por las referentes de manera espontánea en las entrevistas.

### SECCIÓN 1 | RESULTADOS CUANTITATIVOS

Para el período comprendido entre agosto de 2013 y octubre de 2021, las referentes consultadas de los organismos de la Administración Central toman conocimiento de la existencia de **35 casos** de personas en situación de violencia doméstica.

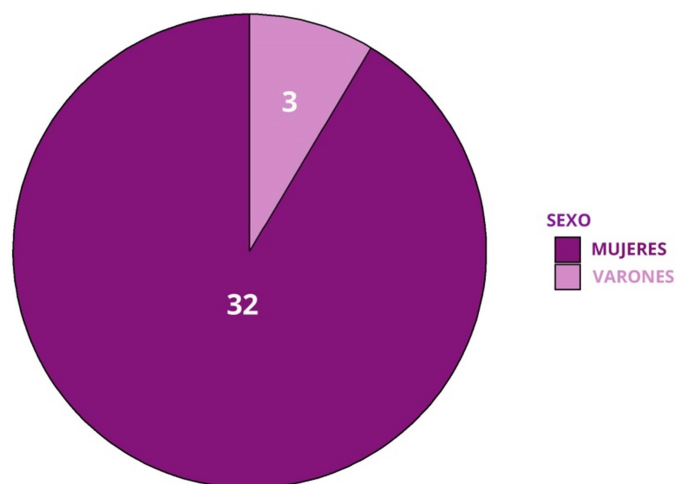
#### a) Distribución por sexo del personal en situación de violencia doméstica o género

Tal como se presenta en el gráfico 1, la mayoría de las personas (32) que experimentan estas situaciones de violencia son mujeres.



### Gráfico 1

Distribución por sexo de personal en situación de violencia doméstica, período 2013- 2021



Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

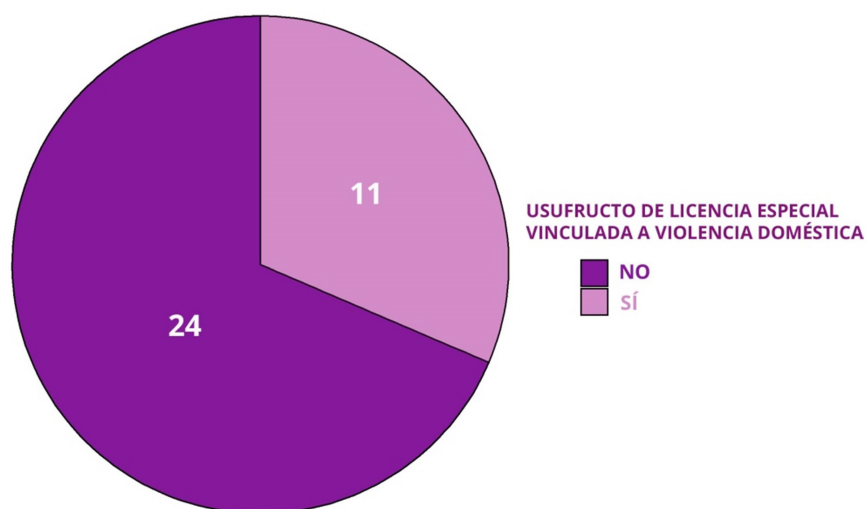
#### b) Usufructo de licencia

En los organismos consultados, se encontraron 11 casos de funcionarias y funcionarios que hicieron uso de licencia especial por motivo de la situación de violencia vivida.

Respecto a los 35 casos mencionados, aproximadamente 1 de cada 3 personas en estas circunstancias accedió a licencia por violencia doméstica o de manera encubierta a través de otras formas de registro que preservan la identidad de la persona.

**Gráfico 2**

Usufructo de licencia especial para el período 2013-2021



Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

En los 11 casos de usufructo de licencia vinculado a situaciones de violencia doméstica hubo por parte de jefas y jefes, directores y directoras, o referentes de gestión humana, una importante participación en asesoramiento sobre las normas legales vigentes y en la gestión de la licencia.

c) Procedimientos para el usufructo de licencia por violencia doméstica o de género

En relación con el procedimiento utilizado para la recepción de solicitudes de la licencia por violencia doméstica, se constató que únicamente 3 organismos de los 20 consultados tienen previsto algún procedimiento. En 17 organismos no hay protocolos definidos formalmente.

### Procedimientos previstos

Para el conjunto de organismos donde existen procedimientos previamente establecidos, en un caso la persona inicia la solicitud en la Unidad Especializada en Género, y en los otros dos ante Gestión Humana. En este último escenario, desde Gestión Humana se involucra al respectivo servicio de salud del organismo, procurando una derivación efectiva.

Cabe destacar que en uno de los organismos donde Gestión Humana recibe la solicitud, desde ahí, además de hacer la derivación con el servicio de salud, se realiza una comunicación a la Dirección General de Secretaría.

**Tabla 1**

Cantidad de organismos por unidad/es que realizaron el abordaje principal con procedimientos establecidos

Abordaje principal	Cantidad de organismos
Unidad Especializada en Género	1
Gestión Humana y servicio de salud	2

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

### Procedimientos no previstos

A continuación se sintetiza para los restantes 17 organismos la información relativa a cómo proceden o estiman que procederían ante solicitudes de licencia por violencia.

**Tabla 2**

Cantidad de organismos por unidad/es que realiza/n el abordaje principal, para organismos sin procedimientos establecidos

Abordaje principal	Cantidad de organismos
Gestión Humana	6
Gestión Humana y servicio de salud	8
Gestión Humana y otros actores (U. Especializada en Género, Asesoría Jurídica)	3

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

Para 6 organismos, el procedimiento de recepción de solicitudes de esta licencia, y su posterior gestión, gira fundamentalmente en torno a Gestión Humana. No aparece, por ejemplo, una mención a la estrategia de derivación.

En este grupo de organismos, se encuentran casos donde además de eventualmente otorgarse la licencia solicitada, se realizan desde Gestión Humana acciones de contención, apoyo y seguimiento.

Para otros 8 organismos, el procedimiento involucra a los correspondientes servicios de salud. Se trata, en general, de casos donde desde Gestión Humana se recibe la solicitud, y se realiza una derivación o coordinación con el servicio.

En este segundo grupo, donde el énfasis está en una derivación oportuna, también se constata una diversidad de situaciones, en cuanto a sistematicidad y acompañamiento de los casos. Por ejemplo, hay organismos donde Gestión Humana consulta o deriva al servicio de salud por desconocimiento de cómo proceder, en cambio, hay otros organismos que tienen un enfoque más integral, e incorporan al servicio de salud como un componente más de la estrategia de abordaje.

Por último, se encuentra un grupo de 3 organismos que se diferencia por mencionar explícitamente a otros actores, como parte de su forma de abordar la recepción y gestión de solicitudes de licencia por violencia. Entre los actores mencionados están la Unidad Especializada en Género y la Asesoría Jurídica.

#### d) Registro de incidencias

De los 11 casos identificados de usufructo de licencia vinculado a situaciones de violencia doméstica, únicamente en 2 casos se procedió a registrar la incidencia de forma explícita.

En los restantes 9 casos se registró la incidencia como “Autorizado por jerarca”. En uno de estos casos, además, se especificó como observación el número de la ley.

**Tabla 3**

Registro de incidencias por usufructo de licencia vinculada a violencia doméstica

Forma de registro	Cantidad de organismos
Vinculado a normativa (p.e.: “Ley 19121, art. 15”, “LVD”)	2
Autorizado por jerarca	9

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

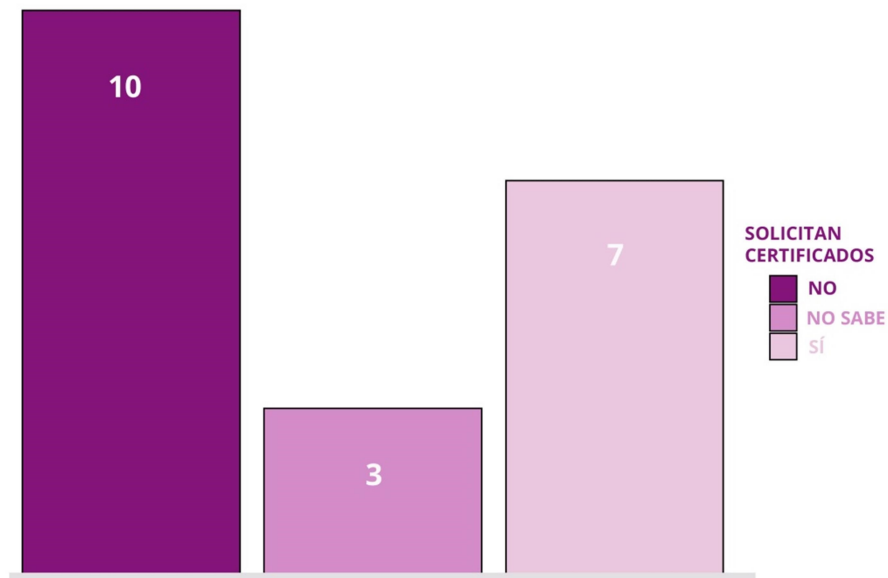
Por otra parte, se logró identificar que para 8 de los 24 casos de personal en situación de violencia doméstica, que no hicieron uso de la licencia por este motivo, existió o existe una utilización de licencia médica, teniendo ésta algún tipo de vinculación con los efectos de la violencia recibida (agresión física, patologías psiquiátricas y psicológicas, etc.).

#### e) Requerimiento de justificación

En relación al requerimiento de acreditar la situación de violencia doméstica (tal como se establece en la normativa) surge un panorama heterogéneo que se visualiza en el gráfico 3: en 10 organismos no se solicitan documentos probatorios, para 3 organismos no se supo responder, y en 7 organismos sí se pide a la persona solicitante presentar algún tipo de certificado.

Gráfico 3

### Requerimiento de acreditación de la situación de violencia doméstica con documentos formales



Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

Para el grupo de organismos donde no se solicita un documento probatorio, lo que sí se prioriza son espacios de entrevista con referentes de Gestión Humana, e instancias de diagnóstico o evaluación por parte de los correspondientes servicios de salud. La intervención del servicio de salud no es excluyente con la participación de Gestión Humana.

**Tabla 4**

Recursos implementados en organismos donde no se exigen documentos probatorios

Estrategias de abordaje para la acreditación	Cantidad de organismos
Entrevista con referentes de Gestión Humana	3
Servicio de salud (diagnóstico, evaluaciones, entrevistas, etc.) y/o Gestión Humana	7

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

Por su parte, en el grupo de organismos donde sí se solicita algún tipo de comprobante, en general, existe amplitud en las opciones posibles: certificado médico, denuncia policial, constancia de asistencia a juzgado, son las modalidades de acreditación más mencionadas. Es común que en estos casos también se acepte para la acreditación la vía de la actuación del servicio de salud del organismo.



**Tabla 5**

Documentos aceptados como comprobantes en organismos donde se requiere acreditación formal

Documentos aceptados para la acreditación
Diagnóstico (y certificación) realizado por servicio de salud
Certificado Médico
Denuncia policial
Constancia judicial

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

#### f) Medidas de apoyo

Formalmente, en 2 organismos de los 20 consultados están previstas medidas de apoyo a funcionarias y funcionarios en situación de violencia doméstica.

Sin embargo, en los hechos en muchos otros organismos se ofrecen facilidades y soportes en estas situaciones.

Más concretamente, se constató que (incluyendo a los dos organismos anteriormente mencionados) para 10 de los 12 organismos donde desde Gestión Humana se tomó conocimiento de casos, se implementaron medidas de apoyo.

Se encontró que el repertorio de acciones de apoyo (no previstas) es amplio. Por mencionar una medida concreta, importante y poco frecuente, está el facilitar una vivienda, de manera temporal.

A continuación se presenta una tabla que sintetiza esta información, y luego se comentan las tres medidas más extendidas.

**Tabla 6**

Selección de medidas de apoyo no previstas a personal en situación de violencia, para los organismos donde se identificaron casos

Medidas de apoyo	Cantidad de menciones
Acciones de acompañamiento	6
Se otorga el día para trámites vinculados a la situación de violencia	5
Derivación a servicio de salud	4
Se ofrece la licencia por violencia doméstica	3
Se facilita una vivienda (temporal)	1

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

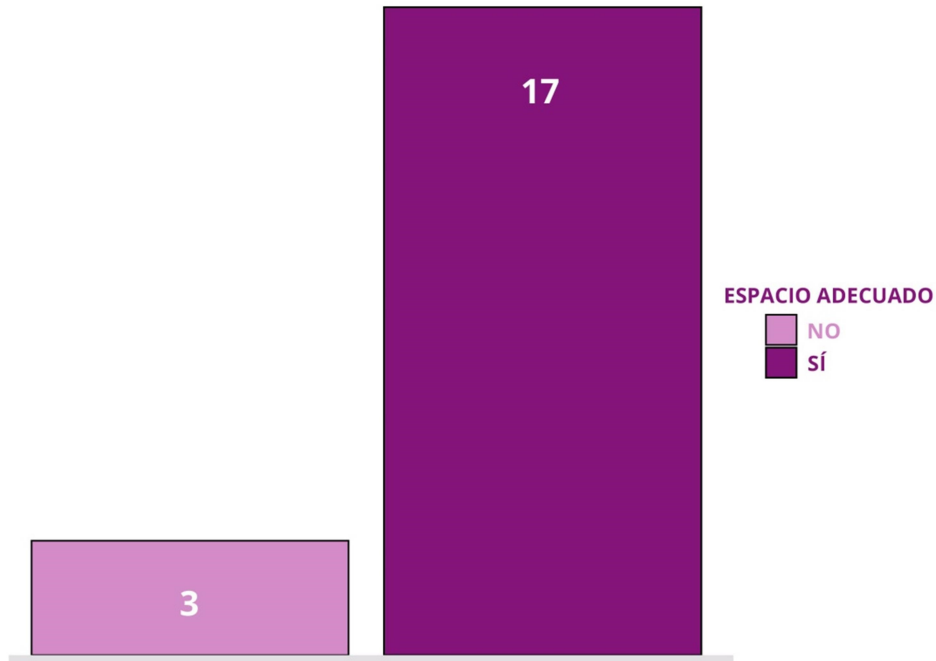
En primer lugar, están las acciones de acompañamiento, variando en su profundidad y sistematicidad: en general se encuentran organismos que proporcionan un espacio de escucha y contención, pero también hay algunos pocos en los que además se realiza un seguimiento cercano y sostenido en el tiempo. En segundo lugar, se encuentra que lo más común es que se otorgue el día para realizar trámites vinculados a la situación de violencia (denuncia, declaración, entrevista, etc.). Tercero, aparecen las medidas de derivación a los diferentes servicios médicos de los organismos, donde se procura un abordaje interdisciplinario de la persona, poniendo énfasis en su salud.

#### g) Espacio seguro y orientación sobre violencia doméstica

Tal como se presenta en el gráfico 4, en 17 de los 20 organismos consultados hay espacios físicos adecuados para la recepción de personas en situación de violencia.

Gráfico 4

### Espacio adecuado para recibir a personas en situación de violencia

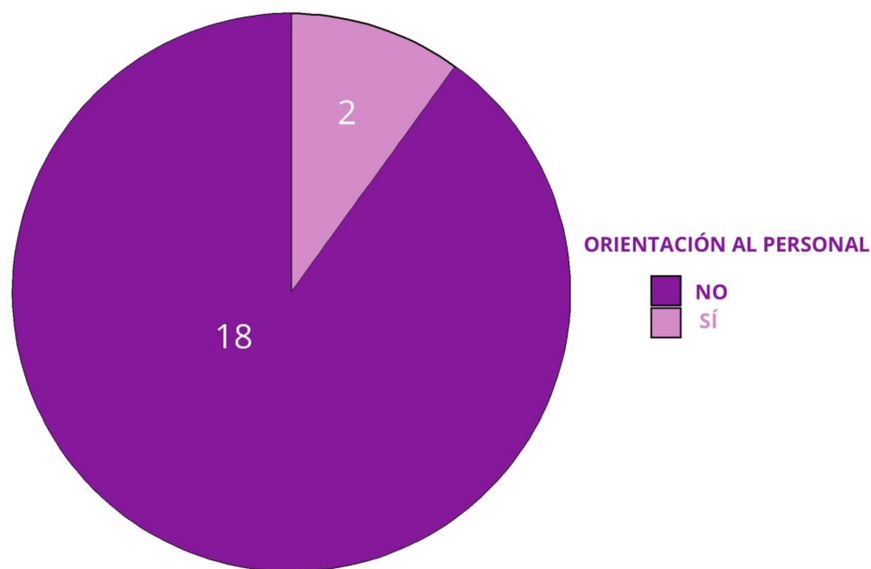


Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

Por otra parte, se visualiza en el gráfico 5 que únicamente en 2 organismos existe una orientación sistemática hacia el personal sobre los mecanismos públicos disponibles para la atención de situaciones de violencia doméstica.

**Gráfico 5**

Orientación al personal del organismo sobre dispositivos para el abordaje de situaciones de violencia doméstica



Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

#### h) Especialización y sensibilización en violencia doméstica o género

La mitad de los organismos consultados dice contar con personal especializado para atender casos de violencia.

En 17 de 20 organismos, las respectivas referentes consideran que se cuenta con las capacidades necesarias para trabajar articuladamente con instituciones especializadas en violencia doméstica y género.

En 12 organismos se indica que existió algún tipo de vinculación con actores especializados, siendo INMUJERES- MIDES el organismo con más menciones, seguido por el Ministerio del Interior.

Para funcionarias y funcionarios de Gestión Humana en 11 de 20 organismos se ofrecieron diferentes instancias de formación en la temática de violencia doméstica y/o género.

Cuando se indaga acerca de la realización de capacitaciones o jornadas de sensibilización orientadas a todo el personal del organismo, se encuentra que para 2 organismos hubo formación en violencia doméstica y género, en 6 organismos hubo formación en género, en 2 organismos se ofreció formación en violencia doméstica, y en 9 organismos no hubo formación generalizada en la temática.

En un caso la referente no pudo precisar si había habido alguna instancia formativa de este tipo.

**Tabla 7**

Capacitación y sensibilización al personal del organismo en temas de violencia doméstica y género

Capacitación	Cantidad de organismos
Violencia doméstica y género	2
Violencia de género	6
Violencia doméstica	2
No hubo capacitación en la temática	9
No sabe si existió formación en la temática	1

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.

## SÍNTESIS DE RESULTADOS

A modo de conclusión de esta primera sección donde se presentaron los principales resultados cuantitativos del estudio realizado, entendemos conveniente considerar la diversidad de organismos consultados de acuerdo a un espectro de involucramiento en temas de violencia doméstica y género.

No se encontró que existan casos extremos, por ejemplo, de organismos completamente desinteresados y carentes de recursos, y organismos completamente interesados y preparados a la perfección para trabajar los temas de violencia a su interna.

Los datos dan cuenta de i) diversidad de situaciones en cuanto a involucramiento y trabajo en temas de violencia y ii) casos de organismos más y mejor preparados que otros.

En la tabla 8 se presenta una caracterización de dos casos que ilustran escenarios diferentes en cuanto involucramiento, capacidades y trabajo en temas de violencia. Ambos representan los casos límite, entre los cuales se posicionan los demás.

**Tabla 8**

Caracterización de organismos con menores y mayores capacidades en temas de violencia doméstica y género

Organismo con menores capacidades	Organismo con mayores capacidades
No tiene estrategia definida	Tiene estrategia definida e involucra al servicio de salud
No hay personal especializado en violencia doméstica	Hay personal especializado y experimentado en violencia doméstica y género
Hubo formación en género para Gestión Humana	Dispone de un lugar adecuado para recibir casos de personas en situación de violencia
Dispone de un lugar adecuado para recibir casos de personas en situación de violencia	Comunica activamente la existencia de la licencia y procura mejorar el acceso
Sostiene que no hay obstáculos para acceder a la licencia	Se detectaron casos de personal en situación de violencia
No se detectaron casos de personal en situación de violencia	Hubo usufructo de licencia por violencia doméstica

Elaboración propia a partir de relevamiento diseñado para este estudio.



## SECCIÓN 2 | FACTORES EXPLICATIVOS

Cuando se visualiza en el Gráfico 2 (cap. 6, sección 1) que hubo 24 personas que estando en situaciones de violencia doméstica no hicieron uso de la licencia prevista en la normativa, surge la necesidad de indagar en posibles respuestas que expliquen el no usufructo.

En lo que sigue, se avanza en la dirección señalada, profundizando en el material cualitativo y procurando aportar insumos de valor que den cuenta de la dinámica en torno a la licencia por violencia doméstica en la Administración Central.

Analizando las entrevistas es posible identificar ciertas dimensiones relevantes, con potencial explicativo del no usufructo, en las que convergen las diferentes informantes.

Estos grandes asuntos pueden sintetizarse en i) difusión, ii) acreditación y iii) situación de violencia doméstica.

A continuación se desarrollan las dimensiones mencionadas, con el objetivo de presentar elementos que den sentido al observado no usufructo de la licencia por violencia doméstica.

### **Difusión**

Entre las referentes consultadas existe una percepción generalizada de que la licencia por violencia doméstica no es conocida por las funcionarias y funcionarios. En casi todas las entrevistas surge esta noción.

Si bien en algunos casos se señala que el personal en general no se informa y no se interioriza lo suficiente en la normativa, es mayoritaria la opinión de que existe un déficit desde la Administración.

Pero el desconocimiento no se limita al personal no involucrado en los procesos de gestión humana. Referentes de varios organismos señalaron desconocer la normativa, y recién estar poniéndose en conocimiento de ésta a raíz del contacto realizado para el presente estudio.



Señalaba una informante:

Desde el área de Gestión Humana, falta mucha información... Hacia los funcionarios, sí, para que puedan tener la confianza que en determinadas situaciones hay un lugar, dentro de la Administración Pública, a donde puedan acudir, puedan tener el primer soporte, y la primera, el primer recibimiento, como para poder asesorarlos, y direccionarlos en esa situación... Por lo menos poder proceder ante eso... Primero establecer la confianza con los funcionarios, después, tener claro un protocolo para poder direccionar al funcionario, sí, y obviamente se necesitan talleres, talleres para gestión humana. Talleres para los directores de las unidades organizativas y talleres que podrían ser generales para todos los funcionarios [COD\_19]

Este déficit de conocimiento se produciría principalmente por dos vías: por no comunicarse desde la Administración activamente la existencia de esta licencia; y por el hecho de su ubicación en el Estatuto. Vinculado al tema de la ubicación, entre tantas observaciones que hubo en las diferentes entrevistas, comentó una referente: “Quedó como perdido dentro de todas las licencias especiales”.

Algunas informantes identifican esta insuficiente difusión como un obstáculo para el usufructo, y en general, se coincide en que la difusión es una condición necesaria para que el personal conozca la normativa, y eventualmente la utilicen.

### **Acreditación**

En las diferentes apreciaciones relevadas en las entrevistas, concretamente sobre el funcionamiento de la licencia por violencia doméstica, surge que a nivel de Gestión Humana hay un elevado grado de incertidumbre con relación a varios puntos importantes, pero principalmente acerca de las condiciones de acreditación.

Según se plantea, esta falta de certezas se derivaría de una insuficiente especificación en el Estatuto, la ausencia de una reglamentación concreta, y la complejidad de la situación de violencia doméstica en especial para aquellos casos

en los que la violencia adopta formas sutiles, o la persona no está dispuesta o en condiciones de denunciar (o transitar por otras instancias formales), no pudiendo acceder a certificados que den cuenta de su situación.

Se corrobora esta realidad a través del Gráfico 3 (cap. 6, sección 1) de la sección anterior, donde se muestra que no existe unanimidad de criterio entre los organismos a la hora de solicitar algún certificado, configurándose en los hechos una desigualdad en la facilidad de acceso.

Señalemos que los organismos que requieren al personal la presentación de un documento probatorio están contemplando el “debidamente acreditado” que se especifica en el Estatuto, y se circunscriben a ello.

En los organismos donde no se requiere acreditar la situación con un documento formal se opta por otras estrategias en general más flexibles y comprensivas con la problemática de violencia, como ser entrevistas con referentes de Gestión Humana y los servicios de salud, y/o evaluaciones por parte de estos últimos.

Por otra parte, en relación a la cuestión de la acreditación se identifica otra dinámica que incide negativamente en el usufructo. En algunas entrevistas se mencionó que el “debidamente acreditado” de la normativa puede inhibir a la persona en situación de violencia a realizar la solicitud, por el motivo de no disponer ésta de formas documentales de acreditación.

### **Situación de violencia doméstica**

Las dificultades, daños y problemas que experimenta la persona en situación de violencia doméstica, y cómo esto incide en el ámbito laboral, son temas que surgen en casi todas las entrevistas. Con el propósito de representar situaciones relevantes que hacen a la comprensión de esta dimensión, se traen a colación diferentes intervenciones de las referentes consultadas.

La complejidad de las experiencias de violencia, por darse en el marco de relaciones afectivas -presentes o pasadas-, de convivencia o parentesco, genera enormes obstáculos para que la persona intente buscar ayuda. Por ejemplo, sostuvo una informante:

“

Cuántas personas que estén sufriendo violencia doméstica o de género, tienen los recursos como para venir y plantarse y decir “voy a usar esta licencia”. (...) por la propia situación que viven las personas que lamentablemente están viviendo esta situación, no van a tener los recursos para venir a exigir ese derecho formalizado. [COD\_16]

”

Lo anterior se vincula estrechamente con la cuestión de la difusión -insuficiente- de la existencia de la licencia. La misma entrevistada señaló que:

“

Para que alguien llegue con un ojo negro y el brazo fracturado a la puerta de Gestión Humana a decirme “voy a usar mi licencia por violencia doméstica”, tengo que haber empoderado a esa persona previamente, le tengo que haber difundido esto, haberle recordado que es su derecho, que la situación que vive no está bien y que podemos ayudarla, y que entonces junte la fuerza para pararse en gestión humana y decirme “voy a hacer uso de esa licencia”. [COD\_16]

”

Es recurrente en las entrevistas la mención de que las personas en situación de violencia se inclinan por formas alternativas a la licencia concebida para este motivo, por muchas razones (por ejemplo, desconocimiento de la normativa), pero principalmente para preservar la confidencialidad de la situación. Veíamos

anteriormente que al menos 8 personas en situación de violencia doméstica hicieron uso de licencia médica, y no por violencia. También, hay quienes usan licencia reglamentaria, o directamente no usan ningún tipo de licencia.

Los sentimientos de miedo, angustia, ansiedad, inseguridad son comunes en estos casos, además de los riesgos reales o potenciales de daño. Estos factores en general inducen a la persona al aislamiento y al silencio.

En relación a que en algunas ocasiones la información sensible trasciende, es decir, no hay un manejo cuidadoso, comentó una entrevistada: *"...es como una barrera previa de la persona, en plantear la situación, entonces, directamente, pide médico, en vez de plantear cuál es la situación... O no."* [COD\_12]. En la misma línea sostuvo otra entrevistada:

“

A su vez, la violencia doméstica es algo muy personal, que ve cada persona de una manera distinta. Entonces, hay gente que entonces capaz no le importa pedirse cinco días en el SGH, por violencia doméstica. Hay gente que sí y no lo va a hacer, porque le tiene miedo al qué dirán... [COD\_21]

”

La situación de violencia puede afectar significativamente a la persona en el ámbito laboral. En muchas entrevistas se menciona este tema, en base a experiencias directas de las informantes, o indirectas, por haber tomado conocimiento del caso.

Señaló una referente:



Porque es toda una bola de nieve, por decirlo así... De la situación anímica del funcionario, los miedos que se genera... Y ya poder abrirse, es un problema, ya, para lo que es generar la denuncia de esta violencia (...) El miedo a perder el trabajo. El miedo a que se sepa. Eso es lo que hay que vencer primero. (...). Es una bola de nieve. Las certificaciones médicas, las faltas... Una futura destitución... [COD\_19]



También surge en muchas entrevistas cómo se articulan los temas de violencia doméstica, certificaciones y rendimiento. Por ejemplo:



Seguramente el caso llegue por otros lados, por justamente la situación que están viviendo, alguna certificación prolongada, alguna situación que detecte su jefe o compañeros, hasta un tema disciplinario a veces, la funcionaria no está rindiendo o el funcionario no está rindiendo, bueno y por qué (...) porque hay otra cosa de trasfondo, y no están pudiendo dedicar su atención. [COD\_16]



Vinculado a lo anterior, en muchas entrevistas se hace énfasis en los procesos que ocurren en el trabajo, que pueden conducir a la persona en situación de violencia doméstica a escenarios donde se complejiza aún más su situación. En el pasaje que a continuación se presenta se expone esta dinámica, además de señalarse también la cuestión de la acreditación:

Ahora, si eso no está, porque no hay confianza, o por lo que sea, porque se viene erosionando el vínculo, porque a veces no se sabe, pero hay ausentismo recurrente y tiene que ver con esto, y en realidad termina siendo una valoración negativa del funcionario o la funcionaria, y entonces el supervisor ya no está dispuesto en respaldarlo porque no confía en la conducta que tiene el funcionario, y ahí está en el horno, no tiene como... A menos que tenga un papel que diga que está pasando esta situación... O salvo que pida licencia médica, eso puede hacerlo. O nosotros tenemos licencia por cuidados, (...) en algún caso puede haber recurrido alguien a licencia por cuidados si entiende que (...) personas que están a su cargo de alguna manera, a su cuidado, están en alguna situación de esta naturaleza. [COD\_12]

El contenido sustantivo de los extractos de entrevista presentados está en sintonía con la investigación y evidencia existente en torno a la violencia doméstica. En su mayoría son casos complejos, dolorosos, con efectos variados -de tipo e intensidad- sobre la persona que padece la violencia, que pueden ir desde el desarrollo de trastornos psicológicos que modifican el comportamiento de la persona, a la muerte por homicidio.

### Síntesis de factores explicativos identificados

De manera individual, el estado actual de difusión de la licencia, la cuestión de la acreditación, y la naturaleza compleja de la situación de violencia, actúan en detrimento de que la persona vulnerada logre acceder a la licencia prevista para esta causal. Actuando en conjunto, estos factores constituyen un obstáculo.

Según las referentes consultadas, las cuestiones de difusión y acreditación son relativamente fáciles de modificar, en comparación con la complejidad de la situación de violencia.

Construir más certezas en torno al usufructo de la licencia, con una difusión extendida y activa, contemplando formas claras de acreditación, comprensivas con las dificultades características de la situación de violencia doméstica, parece ser el camino señalado por el conjunto de las referentes consultadas para mejorar el acceso al usufructo de la licencia.

### SECCIÓN 3 | PROPUESTAS DE REFERENTES

La experiencia acumulada, conocimiento y capacidad técnica hacen de las diferentes gestiones humanas y otras unidades especializadas de la Administración Central lugares de referencia en la búsqueda de posibles soluciones o alternativas de acción posibles ante los desafíos identificados.

En esta sección, articulando con los resultados de investigación presentados, se recuperan y exponen algunas propuestas realizadas por las referentes consultadas. Se decidió priorizar aquellas medidas que se orientaran en la dirección de los factores explicativos anteriormente desarrollados.



### a) Generar difusión masiva de la licencia

En vistas al desafío de generar una difusión masiva de la existencia de la licencia, una referente de Gestión Humana señaló la conveniencia de disponibilizar la incidencia en el sistema de autogestión (por ejemplo, identificada como “Licencia por Violencia Doméstica”). En palabras de la referente:

“ El SGH es de autogestión. Cuando uno ingresa y quiere encontrar algo que justifique, que amerite su ausencia, poder visualizarlo, lo use o no, que entre a ver... Bueno yo quería tomarme licencia por los días de turismo, y que vea que entre las posibilidades está una relacionada con la 19.580, con violencia doméstica, ya genera un impacto en los usuarios (...) del sistema en el ministerio (...) y si lo llevás a la Administración Central... El solo tenerlo identificado como una incidencia, va a tener un impacto exponencial... [COD\_17]

”

Según la informante se trata de una medida que promete fácilmente mejorar el estado general de conocimiento de la existencia de la licencia entre el personal de cada organismo. No solo aumentaría la probabilidad de que personas en situación de violencia se informaran de la posibilidad de la licencia por esta vía, sino también el personal en general, propiciando potenciales trasmisiones de información ante la identificación de casos cercanos en el ámbito laboral.

## b) Reubicar la licencia en el Estatuto

Si bien fueron muchas las referentes que señalaron que la licencia por violencia doméstica estaba como “perdida” en el Estatuto, en un caso concreto se elaboró el tema y apuntó en dirección a una posible alternativa:

Bueno, para empezar, sacarlo ya te digo de este ámbito de la mezcla de licencias especiales, y que tiene cuatro líneas (...) yo creo que le dedicaría un capítulo especial, capítulo por decirlo de alguna forma, o una norma específica, entonces te digo, la parte de acoso tiene una regulación específica, la parte de drogas y alcohol tiene regulación específica y esto ni siquiera tenemos un apartado específico dentro de la ley [COD\_6]


La propuesta de la referente va en el sentido de facilitar la visibilidad de la normativa a través de la modificación de su ubicación en el Estatuto. Señalemos que también hace énfasis en la necesidad de robustecer la normativa (protocolo de actuación, comisión especializada, etc.).

## c) Formación para mandos medios


La existencia en la organización de mandos medios formados e informados es un aspecto estratégico. Más aún cuando en el presente estudio se logró identificar que en todos los casos de usufructo de licencia especial vinculada a violencia doméstica hubo una relevante participación de diferentes superiores (principalmente jefes y jefas inmediatos, pero también directores, directoras, y

referentes de gestión humana) en términos de asesoramiento, acompañamiento, y gestión administrativa en general.


Contemplando la relevancia de estas posiciones, en un organismo propusieron la necesidad de capacitar mandos medios en sensibilización en la temática y conocimiento de la normativa:




La capacitación de los mandos medios de cuáles son las normas que están vigentes, a la cual tienen derecho los funcionarios, cuando atraviesan determinadas problemáticas, como este caso de la violencia. Eso es una pata fundamental, y nosotros visualizamos que eso muchas veces es un impedimento, porque falta... (...) Porque si el jefe conoce la normativa y los derechos se los va a poder facilitar a sus funcionarios, ahora, si los desconoce, ya ahí, que nos sucede, no llega el equipo de salud, no llega la división gestión humana, y no lo podemos abordar como deberíamos. [COD\_11]



Relacionado a la cuestión de la difusión, otra referente hacia la conexión entre mandos medios e información:



El principal obstáculo que visualizo es como la falta de conocimiento de los funcionarios. No sé si todos los funcionarios están al tanto de esta posibilidad de tomarse este tipo de licencia... O sea capaz que ahí habría que hincarle un poco más el diente a la difusión, que existe por lo menos esto. Porque, la verdad que me parece que capaz tomando contacto cuando se plantea una cierta situación, y ahí habría que ver, bueno, si el jefe sabe, le dice, "mirá, tú te podes tomar este tipo de licencia, o existe esta posibilidad". Porque me parece que como lo fundamental es el desconocimiento, eso es como el obstáculo más grande. [COD\_13]



#### d) Reglamentar la licencia

La presente propuesta involucra a casi todos los organismos consultados. En las diversas entrevistas, se encontró reiteradamente una mención a la conveniencia y necesidad de una reglamentación general de esta licencia.

La opinión de que una reglamentación adecuada sería un avance importante en el abordaje de la violencia doméstica en la Administración Central está muy extendida.

En casi todos los casos se reconoce que una medida de este tipo debería ser cuidadosamente diseñada, y de ser posible, convocando a las diferentes gestiones humanas para su elaboración.

En relación a la generalizada percepción de vacío en torno a la licencia por violencia doméstica, señaló una referente:

Y yo entiendo que es súper difícil que haya decreto reglamentario en esto, pero en la práctica, de nuevo, y reafirmo la importancia de que el artículo incluya esa licencia, pero está incluido en el artículo un inciso que son 20 palabras como mucho (...). Y quedó ahí, y no hay decreto reglamentario en ese apartado del Estatuto, y no hubo instructivos ni nada desde la ONSC (...) [COD\_16]

También se mencionó que el tema ha tenido un abordaje fragmentario hasta el momento, y que una reglamentación general vendría a contrarrestar este enfoque insuficiente: *“no seguir trabajando con una visión de chacritas de cada Ministerio, hacer una reglamentación, una bajada a tierra...”* [COD\_17]

Por otra parte, y vinculado a lo anterior, una referente hizo énfasis en la necesidad de generar y transmitir certezas:

Es importante que cualquier lineamiento venga de Servicio Civil, que sea unívoco, digamos, que sea clarísimo, en cuanto a dónde derivar, el tema de la confidencialidad, que no se inste a los organismos a generar cosas dentro (...) suborganizaciones, porque no funciona, se crean en el papel pero no en la realidad... [COD\_12]

En muchos casos la referencia a una reglamentación es directa, contemplando la cuestión de unificar formas de acción: *“La ONSC debería reglamentar este inciso para tener criterios de actuación que sean iguales para todos los organismos”* [COD\_14]

También, por ejemplo:

A mí me parece que sería muy bueno reglamentarlo, eso es para mí, como el camino, porque va a tener otro tipo de difusión. Va a crear un mecanismo de acción, y va a establecer qué cosas sí y qué cosas no. Porque ahora es todo como a criterio “de”. [COD\_21]

Las razones por las que las referentes visualizan la necesidad de una reglamentación de la licencia por violencia doméstica son variadas, y las más importantes, ya han sido comentadas anteriormente.

En términos generales, y principalmente, se señala la cuestión de la acreditación, los días de licencia, la forma de registro en el sistema, mayores certezas de procedimiento, garantías de confidencialidad, y difusión de la licencia, como aspectos fundamentales que debería abordar una posible reglamentación.

## CONCLUSIONES

La medida en la que los organismos de la Administración Central toman conocimiento de casos de personal en situación de violencia doméstica es limitada. A nivel agregado, entre los años 2013 y 2021 se identificaron 35 casos. En sintonía con los datos aportados por diversas fuentes especializadas, se encuentra que la mayoría de las personas vulneradas por violencia doméstica en la Administración Central son mujeres (32 en 35).

En el contexto nacional de una incidencia creciente de esta forma de violencia de género, tal como evidencian las cifras oficiales de los últimos años, no es razonable creer que las funcionarias y funcionarios de la Administración Central no estén afectados de la misma manera que la población general.

Un dato relevante en la dinámica de funcionamiento de la solicitud de esta licencia, es que en 17 organismos no hay protocolos definidos formalmente. El hecho de que los procedimientos no estén establecidos, aunque no inhibe al organismo de actuar, introduce dosis elevadas de incertidumbre y variabilidad en la actuación, en la medida que ésta termina dependiendo de la persona concreta que recibe la solicitud.

Lo más frecuente es que los organismos reciban las solicitudes de la licencia especial en Gestión Humana, y desde ahí se realice una derivación al respectivo servicio de salud. También, se encuentran muchos casos donde la estrategia de la derivación no está presente.

En general, desde el servicio se aborda a la persona, su situación, y eventualmente se la certifica. Se encontraron testimonios que dan cuenta de que las situaciones de violencia doméstica suelen quedar encubiertas con diversas patologías o afecciones de salud.

En ese sentido, hubo un organismo particular que compartió su experiencia y aprendizaje, señalando que vienen desarrollando una forma de proceder que busca revertir la situación de encubrimiento antes mencionada, y en conjunción con el servicio de salud, generar un registro de los casos de violencia para poder trabajarlos eficazmente.

Es decir, en general, existe una fuerte inercia en la forma de trabajar las situaciones de violencia doméstica, que lleva a que los casos que trascienden en el



organismo y lo ameritan, sean abordados por el servicio de salud correspondiente, y queden en la órbita de la certificación médica.

Del conjunto de 35 casos identificados, únicamente en 11 situaciones se recurrió a licencia por violencia doméstica, o de manera encubierta a través de otras formas de registro que preservan la identidad de la persona.

Uno de los objetivos específicos del presente trabajo se orientaba a indagar en prácticas de registro. Al momento de registrar la incidencia vinculada a violencia doméstica, solo en 2 oportunidades se ingresó explícitamente relacionado al tema de violencia, y en el resto de los casos se procedió a especificar como autorizado por el jerarca. El motivo manifestado para proceder de esta manera es principalmente proteger a la persona de posibles filtraciones, que pudieran eventualmente dañarla o ponerla en riesgo.

En relación a la estrategia de preservar a la persona a través del registro de la incidencia como autorizado por el Jerarca, se encontró que ésta es la opinión mayoritaria entre las referentes de los organismos sobre cómo proceder en estos casos.

Lo anterior es de vital importancia, ya que cuando se realiza la opción de registro de autorización por el jerarca, desde Gestión Humana se pierde la capacidad de hacer reportes que den cuenta del usufructo de la licencia. La posibilidad de conocer la situación en el organismo vinculada a la licencia por violencia, y realizar seguimientos de casos, queda restringido al conocimiento de primera mano, situación que no siempre es posible.

Otro hallazgo importante de investigación refiere a la existencia de una desigualdad en la facilidad de acceso a la licencia según organismo, en la medida que éstos hacen una diferente interpretación de la normativa. Se encontró que en 7 organismos se pide a la persona solicitante presentar algún tipo de certificado, en 10 organismos no se solicita, y para 3 organismos no se supo responder.

Como se comentó anteriormente, para el grupo de organismos donde no se solicita un documento probatorio, lo que se prioriza son espacios de entrevista con referentes de Gestión Humana, e instancias de diagnóstico o evaluación por parte de los correspondientes servicios de salud. En el grupo de organismos donde se solicita algún tipo de comprobante, en general, existe amplitud en las opciones posibles: certificado médico, denuncia policial, constancia de asistencia a Juzgado, son las modalidades de acreditación más mencionadas. Es común que en estos casos también se acepte para la acreditación la vía de la actuación del servicio de salud del organismo.

En cuanto a la pequeña cifra de casos identificados, una forma simple de entender lo que sucede implica por un lado a i) la decisión de la persona de trasladar o no al ámbito laboral la situación de violencia que vive, ii) y por otra parte, a la

Administración Central y sus capacidades reducidas, fundamentalmente, en lo que respecta a difusión de la normativa que protege al personal en estas situaciones.

Se logró constatar que en general los organismos que demuestran cierto involucramiento y conocimiento en el tema son aquellos que ya tuvieron casos de personal en situación de violencia doméstica.

En las diferentes entrevistas, fue recurrente el surgimiento de una autocrítica constructiva, que ponía sobre la mesa la conciencia -a partir del contacto para el presente estudio- de carencias con relación al tema de violencia doméstica, pero indicando la voluntad de generar acciones para abordar el problema.

Al momento de identificar debilidades, surgen múltiples y variadas. Por ejemplo: que solo 2 organismos ofrezcan una orientación permanente en relación a diferentes aspectos relevantes de la violencia doméstica; que únicamente en 3 organismos haya establecido un protocolo para la recepción de las solicitudes de la licencia; y que en 2 organismos estén previstas medidas de apoyo a personal en circunstancias de violencia, son evidencias de carencias relevantes, que hacen a la capacidad de los organismos de llegar al personal con información pertinente, y abordar eficazmente los casos que surjan.

Tal como se presentó, existen algunas fortalezas. Por ejemplo, el hecho de que 17 de 20 organismos dispongan de un espacio adecuado, considerado seguro, para recibir a las personas que atraviesan esta situación de violencia es un factor positivo y necesario. La existencia de espacios seguros, y bien diseñados, que garanticen la privacidad de la persona, constituye un elemento relevante al momento de considerar la posibilidad de que el personal afectado busque ayuda, y eventualmente solicite esta licencia.

Otro hallazgo relevante, y que puede ser leído como una fortaleza, es que en 8 organismos donde desde Gestión Humana se tomó conocimiento de casos de personal en situación de violencia doméstica, no habiendo previstas medidas de apoyo, se implementaron acciones orientadas a ayudar a la persona. Esto refleja que existe una sensibilidad hacia el tema, que no se limita a lo formalmente existente para actuar.

También, otro aspecto positivo a destacar, es la disposición manifestada por las referentes consultadas a trabajar en torno al tema, implementar medidas concretas y generar espacios de reflexión, y una importante variedad de propuestas de acción compartidas, orientadas a afrontar diferentes desafíos vinculadas a la licencia por violencia doméstica.

Para finalizar, se considera que con los elementos presentados se logra visualizar la complejidad del tema, así como dimensiones centrales sobre las que se podría trabajar para mejorar el funcionamiento de la licencia por violencia doméstica en la Administración Central.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Castello, A. (2018).** Protección laboral de las mujeres víctimas de violencia basada en género. Ley N° 19.580. Recuperado de: <http://www.rcj.com.uy/web/61/Art%C3%ADculo/Protecci%C3%B3n-laboral-de-las-mujeres-v%C3%ADctimas-de-violencia-basada-en-g%C3%A9nero-Ley-N%C2%BA-19.580.html>
- **CEPAL (2014).** La política de lucha contra la violencia doméstica en el Uruguay: Un avance en la garantía de la autonomía física de las mujeres, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- **InMujeres, INE, CNC (2019).** Segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe general de resultados, Montevideo.
- **InMujeres (2021).** Dossier, 25 de noviembre de 2021. Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. Avances y desafíos de la política pública en materia de violencia de género. Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social.
- **Mejía, M., Ochoa, D., Ríos, P., Yaulema, L., y Veloz, S. (2019).** Factores de riesgo e indicadores de violencia de género en mujeres socias de bancos comunitarios en Chimborazo, Ecuador. Revista Espacios 40 (32), 23. Recuperado de: <http://es.revistaespacios.com/a19v40n32/a19v40n32p23.pdf>
- **MIDES (2020).** Llamadas de denuncias por violencia de género a las 0800 4141 y \*4141 desde el inicio de la Emergencia Sanitaria. Última actualización: 26/08/2020. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/informacion-gestion/solicitudes-acceso-informacion-publica/llamadas-denuncias-violencia-genero-0800-4141-4141-desde-inicio-emergencia-sanitaria>

- **Ministerio del Interior (2021).** Datos violencia doméstica y de Género, Día Internacional de la lucha contra todas las formas de violencia hacia la mujer, 25 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/2021/presentacion-completa-genero2021.pdf>
- **MSP, UNFPA (2009).** Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. Montevideo, Uruguay.
- **MSP (2006).** Abordaje de Situaciones de Violencia Doméstica hacia la Mujer. Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención de Salud, Montevideo, Uruguay.
- **Naciones Unidas (2020).** Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Informe del Secretario General. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/75/274>
- **OIT (2020).** La violencia doméstica y su impacto en el mundo del trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad y OITSIDA, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms\\_740544.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/briefingnote/wcms_740544.pdf)
- **OMS (2002).** Informe Mundial sobre la violencia y la salud. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza.
- **ONU (1994).** Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Belém do Pará, Brasil.
- **Sande Muletaber S. (2017).** Género y Generaciones, Violencia Basada en Género y Generaciones, ASSE, Ed. Del Este Sol SRL, Montevideo.
- **Secretaría de Marina del Gobierno de México (2019).** Círculo de la violencia, Recuperado de: <https://www.semar.gob.mx/redes/CirculoViolencia.pdf>

## Documentos de Trabajo

es una serie de informes elaborados por el Área Laboratorio de Innovación y Observatorio de la Función Pública de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Presidencia de la República.

**ONSC**  
Oficina Nacional  
del Servicio Civil



Escaneá el código  
y accedé a todos  
los informes