

**Proyecto: “Más información. Mejor Prevención” Acceso a la Información Pública
sobre Violencia Doméstica en Uruguay**

***Provisión de información pública sobre los servicios
especializados de atención a mujeres en situación de
violencia doméstica a cargo del Instituto Nacional de las
Mujeres - Mides***

Montevideo, Noviembre de 2011



Este informe fue elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública

Presidente: Edison Lanza

San José 1330

Montevideo Uruguay

+598 29013621

www.cainfo.org.uy / info@cainfo.org.uy

Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual

Co-coordinadoras de la RUCVDYS: Ana Nocetti, María del Carmen Arias, Magela Batista.

Santiago de Chile 1276 apto 502

Montevideo Uruguay

+598 29000288. Cel. 093745671

www.violenciadomestica.org.uy

.....

Coordinación de este proyecto: Tania da Rosa

Realización: Rosana Medina y Tania da Rosa

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
Presentación	6
Metodología y resultados en el mapeo realizado en Inmujeres	7
Intervención del Inmujeres –Mides	10
Las fuentes de información sobre violencia doméstica y su registro	11
Hallazgos y análisis de la información lograda	14
Vacíos de información y dificultades para el registro detectados	27
Conclusiones y recomendaciones	28

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza los procesos de registro, producción y acceso a información pública sobre la intervención del el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres – Mides) de Uruguay en las situaciones de violencia doméstica a través de los Servicios de atención integral para las víctimas que funcionan bajo su órbita. El documento forma parte de los resultados del proyecto **“Más información, mejor prevención”** que utiliza el derecho de acceso a la información pública para darle visibilidad al fenómeno de la violencia doméstica en el país, en el marco de una alianza entre el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y la Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual (RUCVDYS).

En este caso se procuró establecer qué información produce el Instituto a partir de su intervención en las situaciones de violencia doméstica, cómo la genera y difunde, y cuáles son los vacíos de información que existen desde la perspectiva de la tutela de derechos.

De esta manera se buscó determinar con qué indicadores cuenta el Estado uruguayo a la hora de evaluar las políticas públicas y el abordaje previsto en el *Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010)*.

El marco conceptual a partir del cual se realizó el estudio pone el acento en que los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la producción de información sobre derechos humanos, con el objetivo de definir, implementar y evaluar correctamente las políticas públicas en esta materia, y los ciudadanos y ciudadanas el derecho a saber sobre cómo se tutelan o desconocen sus derechos.

De esta manera el trabajo procuró también ser un ejemplo y testimonio de las diferentes utilidades que tienen las leyes de acceso a la información pública, y cómo éste derecho se relaciona con la vida cotidiana de las personas. En este caso, con el derecho a una vida libre de violencia.

El estudio aborda diversos aspectos vinculados al abordaje que realizan los Servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Mapea la infraestructura existente, releva los recursos presupuestales y humanos asignados a dichos servicios y el perfil de las mujeres consultantes y de sus agresores. La inexistencia de indicadores que permitan conocer y evaluar el impacto y las acciones concretas en que se traduce la atención brindada en los servicios impidió avanzar en ese terreno.

A partir de la información lograda se identifican avances en algunas áreas y el incumplimiento de algunas de las metas propuestas como parte de la política pública de lucha contra la violencia doméstica. Si bien se ha implementado la apertura de

Servicios especializados para la atención de las mujeres víctimas de violencia doméstica en gran parte del país, aún cuando han transcurrido seis años desde la aprobación del Plan no se ha logrado que ésta modalidad de intervención tenga una cobertura nacional. Seis de los diecinueve departamentos del país no cuentan con estos Servicios. Del mismo modo, tampoco se ha logrado la instalación de los servicios para la rehabilitación de varones agresores.

En lo que respecta a los recursos presupuestales destinados a los Servicios la información recabada permitió determinar que el mismo ha experimentado un incremento muy importante a lo largo del periodo 2004-2010.

En relación a la demanda de atención, de la información proporcionada surge que el número de consultas recibidas en estos dispositivos ha ido aumentando: 1484 mujeres de todo el país se acercaron a alguno de los Servicios para pedir orientación o asesoramiento en el año 2010.

El trabajo detectó que la información que se produce respecto a la modalidad de violencia que experimentan las mujeres que consultan y su frecuencia no permite extraer de manera precisa patrones. La producción de información se realiza en base a la cantidad de casos en los que se registra este dato y no sobre todas las consultas recibidas. De la información existente se desprende que el 72% de las mujeres que consultaron el último año sufrió violencia psicológica en forma diaria.

En lo que respecta a la información pública que se genera a partir de la intervención de los Servicios, la instalación de un Sistema de Información de Género (SIG) constituye un avance importante. Sin embargo, este estudio identificó la necesidad de ajustes que tiendan a mejorar el registro, producción y acceso a la información que se genera a partir de la intervención de los Servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. En este sentido existen importantes desafíos, algunos de los cuales constituyen verdaderos obstáculos en relación a la función instrumental de la información como herramienta para la evaluación de las políticas públicas y su monitoreo.

La metodología utilizada para el registro de la información determina que el valor estadístico de algunos indicadores sea cuestionable, algo que las propias autoridades reconocen y procuran resolver, según se nos informó.

En lo que respecta a los vacíos de información más significativos, el trabajo permite concluir que existe una deficiencia en cuanto al relevamiento, sistematización y difusión proactiva de datos que habiliten la evaluación del impacto de la atención brindada por los Servicios, así como la coordinación interinstitucional para la resolución o salida de las situaciones de violencia doméstica.

1- Presentación

La violencia doméstica y el maltrato contra las mujeres, niños y niñas es quizá una de las violaciones de derechos humanos más extendidas y más antigua. Es sin lugar a dudas un grave problema de derechos humanos. La violencia doméstica así entendida se vale de dos grandes aliados: la inequidad de género y el silencio.

Romper el círculo de la violencia, hacerla pública, es no sólo un desafío personal de las víctimas, sino una tarea con la que todas las personas podemos contribuir. El Estado juega en este reto colectivo un papel central, como garante de los derechos humanos de las víctimas y como coordinador de las políticas y abordajes integrales que la problemática requiere. Para desarrollar satisfactoriamente esta tarea de atención, prevención y erradicación de la violencia doméstica la información es un factor clave.

Por esa razón, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) y la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDYS) han establecido una alianza con el propósito de construir un programa de acceso y producción de información pública sobre esta problemática en Uruguay.

La iniciativa se enmarca en un nuevo Programa de CAInfo focalizado en el acceso a la información pública sobre derechos humanos y en el uso de las herramientas previstas en la ley 18.381 de *Derecho de Acceso a la Información Pública* como mecanismo para la protección, ejercicio y exigibilidad de otros derechos, así como una condición habilitante a la participación política y el monitoreo social.

La implementación de esta nueva línea de trabajo cuenta con el apoyo de *Open Society Foundation*, que ha hecho posible este Programa.

Los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la producción de información sobre los derechos humanos. En primer lugar porque es el principal garante de los derechos fundamentales y por tanto investigar, analizar y evaluar la vigencia de los mismos es una tarea sustantiva.

Pero además, el acceso a la información pública, si bien es un derecho autónomo e individual, es a su vez colectivo, e instrumental. En esta segunda faceta, deviene en un presupuesto para la fiscalización de la autoridad pública y en condición habilitante a la participación política, así como hace posible la exigibilidad y el ejercicio de otros derechos.

De este modo, la información pública resulta clave en el ciclo de las políticas públicas, especialmente para su definición y evaluación.

El presente documento forma parte de un proyecto más ambicioso, a partir del mismo marco conceptual sobre el derecho a la información, que se propone conocer la

información sobre violencia doméstica y maltrato infantil que produce el Estado uruguayo y cómo se pone a disposición de los ciudadanos y ciudadanas, al tiempo que busca identificar vacíos claves de información para procurar incidir en su subsanación.

En ese marco CAinfo y la RUCVDYS han desarrollado una metodología para mapear el registro, producción y acceso a la información pública sobre estas temáticas en los siguientes organismos: Poder Judicial, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de las Mujeres, Administración de Educación Pública, Servicios de atención telefónica destinado a víctimas de violencia doméstica y Ministerio de Salud Pública.

El trabajo tiene como base el Primer Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010, por lo cual la demarcación temporal de la investigación comprendió dicho periodo.¹

Toda la información pública que se logre en el marco del proyecto *“Más información. Mejor Prevención”* será sistematizada y puesta en línea a través de un Observatorio sobre Violencia Doméstica en Uruguay que esperamos contribuya a generar nuevas lecturas de la realidad social y mejore la evaluación de las políticas existentes.

2- Metodología y resultados en el mapeo realizado en Inmujeres

En agosto de 2011 se presentó ante el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) una solicitud de acceso a la información pública en el marco de la ley 18.381, tendiente a conocer cuál es el abordaje de las situaciones de violencia doméstica hacia las mujeres que brinda el Instituto Nacional de las Mujeres a través de sus servicios especializados de atención a las víctimas.

Se procuró información para el periodo 2004-2010 de acuerdo al Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica con el propósito de obtener la siguiente información: cantidad de servicios existentes por departamento; perfil de la población atendida; perfil de los agresores; modalidad de violencia atendida; características de los servicios; cantidad de personal destinado y el perfil profesional de los recursos humanos; presupuesto asignado, y acciones concretas en que se traduce el servicio. La solicitud también procuró precisar el estado de situación respecto de otros ítems previstos en el Plan Nacional, como la creación de servicios de atención a hombres agresores y sus características.

La metodología identificó cuáles son los mecanismos actuales para el registro, producción y acceso a la información que se genera a partir de la intervención de los Servicios, y cuáles son las acciones llevadas adelante para el diseño de un sistema

¹ El Marco conceptual del trabajo se encuentra disponible en www.cainfo.org.uy.

único de registro y análisis de información sobre violencia doméstica, meta fijada en el Plan.

La solicitud de información fue respondida en el plazo de 20 días hábiles previsto por la ley 18.381. Se dispuso remitir el expediente al Departamento de violencia basada en género de Inmujeres a efectos de proporcionar la información solicitada.

El organismo respondió las 19 preguntas formuladas. Indicó claramente los datos existentes y los inexistentes. La forma de presentación de la respuesta y su contenido reflejan el interés del organismo en brindar en detalle la información solicitada.

El registro de la información que se genera a partir de la intervención de los Servicios se encuentra protocolizado, aunque existe cierta libertad de acción para los técnicos para el relevamiento de los datos, lo que genera algunas dificultades para la sistematización de la información y debilita su valor estadístico. La sistematización y análisis de la información relevada en los Servicios de todo el país se centraliza en el Sistema de Información de Género.

Las dificultades identificadas en el monitoreo realizado respecto al registro, producción y acceso a la información en este caso se asocian a:

- i) La inexistencia de datos estadísticos para los primeros años de ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.
- ii) Dificultades en el relevamiento de los datos consignados en la ficha de registro que determinan que la validez estadística de algunos datos pueda ser cuestionable.
- iii) La existencia de un desfase en el volumen de la información que se registra y la que luego se sistematiza o difunde proactivamente.
- iv) La presentación de la información se realiza fundamentalmente a través de cuadros estadísticos sin que se presenten conclusiones o análisis de dichos datos a efectos de facilitar la comprensión para todas las personas.
- v) La actualización y reusabilidad de la información publicada proactivamente.
- vi) La carencia de datos respecto al impacto de la intervención de los Servicios en relación a la salida o resolución de la problemática, lo que determina un vacío de información importante a la hora de evaluar el éxito de la política ejecutada por los Servicios.

Algunos datos sobre la solicitud de acceso a la información pública realizada al Inmujeres	
Cumplimiento del plazo previsto en la ley 18.381 para la entrega a la información (20 días hábiles)	Si
Solicitud de prórroga (20 días hábiles)	No
Preguntas formuladas	19
Se entrega información completa	13
Se entrega información parcial	5
Respuesta da cuenta de inexistencia de información solicitada	1
Respuesta niega acceso	0

3- Intervención de los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del Inmujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres es el organismo rector en género. Como tal es el principal responsable de brindar servicios de atención especializados para mujeres en situaciones de violencia doméstica.

A través del *Departamento de violencia basada en género* lleva adelante la instalación, ejecución y supervisión de los servicios especializados en todo el país, aunque aún no se ha logrado cubrir el 100% del territorio, como surge de la información entregada.

De acuerdo a las líneas estratégicas desarrolladas en el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica y el Primer Plan Nacional de Igualdad de oportunidades y derechos el Inmujeres es responsable de:

- Promover un sistema de información y registro de violencia de género institucionalizándolo a nivel nacional.

- Crear servicios de atención a situaciones de violencia doméstica de forma que se facilite y garantice el acceso de las mujeres en todo el territorio nacional, incluyendo la atención a hombres agresores.
- Generar respuestas alternativas para la protección inmediata en situaciones de violencia extrema.
- Unificar criterios de intervención frente a situaciones de violencia doméstica a nivel interinstitucional.

4- Las fuentes de información sobre violencia doméstica y las formas de registro

La información que producen a partir de la intervención de los servicios a cargo de Inmujeres se centraliza a través del Sistema de Información de Género, como se mencionó en el numeral 2.

La “Ficha de registro” es la fuente de relevamiento de datos. La misma se aplica desde el año 2008 a todas las mujeres que consultan los Servicios Especializados. Según surge de la respuesta brindada por las autoridades a la solicitud de acceso a la información pública presentada por CAinfo y la RUCVDYS, esta ficha cumple dos objetivos: en primer lugar debe servir a la propia consulta realizada y en segundo lugar relevar información a los efectos de evaluar las políticas implementadas.

El proceso de definición de los indicadores que se relevan fue conjunto entre el personal del Departamento de violencia basada en género y los equipos de atención de los servicios, contemplando las categorías del Instituto Nacional de Estadística.

El flujo interno de la información se canaliza mediante la transferencia informática desde los Servicios al Sistema de Información de Género. Esta tarea se cumple cada tres meses y recae en la secretaría administrativa del Servicio.

La recolección de la información la realiza cada técnico/a. Según informó Inmujeres, cada profesional tiene libertad en el modo de aplicar la ficha (algunos por ejemplo, prefieren completarla directamente, otros sacan notas y luego pasan los datos al formulario). No se exige que sea completada en una única consulta, ni ser aplicada como una encuesta, en tanto “debe ser funcional al abordaje multidisciplinario que tienen los servicios”.²

² Conforme surge del Protocolo para los Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia del Inmujeres. “El llenado de la ficha se realizará a partir de la primera entrevista, con los datos proporcionados por la consultante, y podrá extenderse hasta un máximo de las próximas entrevistas, en la medida que se requiera profundizar sobre aspectos específicos. El registro de la información proporcionada en la entrevista podrá realizarse durante dicha entrevista o luego de la

La modalidad de registro sumada a las características propias de la intervención en situaciones de crisis y la falta de definición de algunas categorías de información, determinan dificultades en lo que respecta a la recolección de datos. Esto debilita el valor estadístico de algunos indicadores.

En efecto, según explicó el organismo existen faltantes de datos en algunas variables. INMUJERES informó que se está trabajando con cada equipo técnico para detectar y subsanar esta situación.

Algunos de los datos que se relevan luego son sistematizados en los llamados “Informes de Consultas” que se publican en el sitio web del Instituto. El número de consultas de los servicios también es difundido a través del Observatorio Social del Mides. No obstante, la provisión de información de manera proactiva refleja algunas debilidades principalmente asociadas a:

- I. No se realizan informes narrativos ni análisis de los datos presentados, lo cual dificulta la comprensión de la información para los ciudadanos y ciudadanas.
- II. La falta de actualización de los datos: a noviembre de este año sólo se encontraban disponibles los informes correspondientes al año 2008 y 2009. Para el año 2010 aún no se ha publicado la síntesis correspondiente. Algunos datos sobre ese año se encuentran difundidos a través de un folleto, que si bien no supe los informes facilita el acceso a la información de manera amigable.
- III. Divergencias en las categorías de información que se incluyen en las distintas ediciones de los informes, lo cual dificulta la comparación de indicadores a lo largo de un periodo.
- IV. Divergencias entre el volumen de datos recabados y el de información sistematizada y puesta a disposición de los ciudadanos y ciudadanas.
- V. Reusabilidad de la información: la información estadística es presentada en formatos digitales no reusables.

El Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica previó como meta la creación de un sistema único de información y registro de violencia doméstica, la creación de un sistema de indicadores consensuados para el registro, seguimiento y evaluación del Plan y la implementación de una base de datos intersectorial.

Si bien en los últimos años han existido avances en lo que respecta al relevamiento de datos sobre violencia doméstica en diversos organismos públicos, aún existen

misma, a efectos de no obstaculizar el vínculo de confianza generado. Si bien el llenado de la ficha no implica su aplicación en la entrevista, se sugiere tenerla “a mano”, explicando a la consultante su alcance así como la confidencialidad de los datos aportados”.

debilidades en cuanto al registro y sistematización de la misma, y consecuentemente en la calidad de la información.

Aún no se ha logrado concretar las metas establecidas en el Plan en cuanto a la creación de un sistema de información, seguimiento y evaluación continua, aunque se ha procurado avanzar en ese camino a través de diversas consultorías y proyectos a través de la cooperación internacional³, estando pendiente la presentación de los resultados del “Diagnóstico nacional de los registros públicos existentes en violencia doméstica basada en género del país, para la creación de un sistema regional de indicadores”, trabajo que se ha realizado en el marco de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR.

A nuestro entender es importante que en este proceso se tenga presente que la construcción de indicadores debería centrarse en la medición del impacto de la violencia doméstica en cada organismo y su capacidad de respuesta frente a la misma.

4.1-Categorías de información recabadas a través de la ficha de registro de los servicios especializados y difundidas proactivamente.

La ficha de registro que se utiliza contempla una cantidad importante de categorías de información. Según lo informado por Inmujeres la misma “tiene distintos ejes, intentando cubrir la complejidad del fenómeno y servir como una guía por los equipos técnicos de los Servicios en las entrevistas a las consultantes”.

El formulario está dividido en capítulos que agrupan distintas categorías:

- Motivos de la consulta. Los datos que se relevan en esta categoría permite conocer cuál es el tipo y motivo de consulta.
- Datos personales. La información a recabar tiende a determinar: la edad, ascendencia, estado civil, existencia o inexistencia de discapacidades o enfermedades crónicas, si la consultante está embarazada y si tiene antecedentes de haber sufrido maltrato.
- Datos socio- económicos. Los datos que se recaban apuntan a determinar la situación ocupacional, los ingresos y si la consultante posee o no vivienda.
- Situación socio- familiar de las consultantes. La categoría procura conocer cómo está conformado el núcleo familiar.

³ Relevamiento y sistematización de datos para la construcción de un registro nacional de violencia doméstica, año 2008, realizado por Equipos Mori, financiado por BIRF.

- Datos personales del agresor. Se prevé el relevamiento de los siguientes datos: edad, ascendencia, estado civil, situación ocupacional y antecedentes de haber sufrido maltrato, entre otros.
- Evaluación de riesgo. El ítem tiene en cuenta si hay convivencia entre la víctima y el agresor, la etapa de comienzo de la violencia, la frecuencia y tipo de violencia, las formas de maltrato, el desencadenante de la consulta y la existencia de violencia hacia otros miembros de la familia.
- Gestiones legales. Registra si han existido instancias judiciales civiles o penales, el resultado de las mismas y los antecedentes policiales y/o judiciales del agresor.
- Consecuencias de la violencia en la salud de las mujeres y en otros ámbitos.
- Respuesta institucional a la violencia doméstica. Busca conocer que servicios anteriores han consultado las mujeres (sociales, sanitarios, policiales, judiciales, servicios telefónicos) y cuál es el grado de satisfacción.
- Vínculo con el servicio especializado en violencia doméstica: la información que se registra procura determinar si la consultante fue derivada desde otro servicio (policial, del sector de la salud, judicial u otros) y cómo tomó conocimiento de la existencia del mismo y por qué optó por él.

5- Hallazgos y análisis de la información lograda

En este apartado se presenta una síntesis de la información pública obtenida a través de la solicitud de acceso a la información presentada en el marco de la ley 18.381 y del análisis del Protocolo para los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del INMUJERES.

A efectos de la sistematización de los datos obtenidos, se presentan en base a tres dimensiones:

- a- Infraestructura de los servicios
- b- Abordaje
- c- Características de la violencia

a – Infraestructura de los servicios

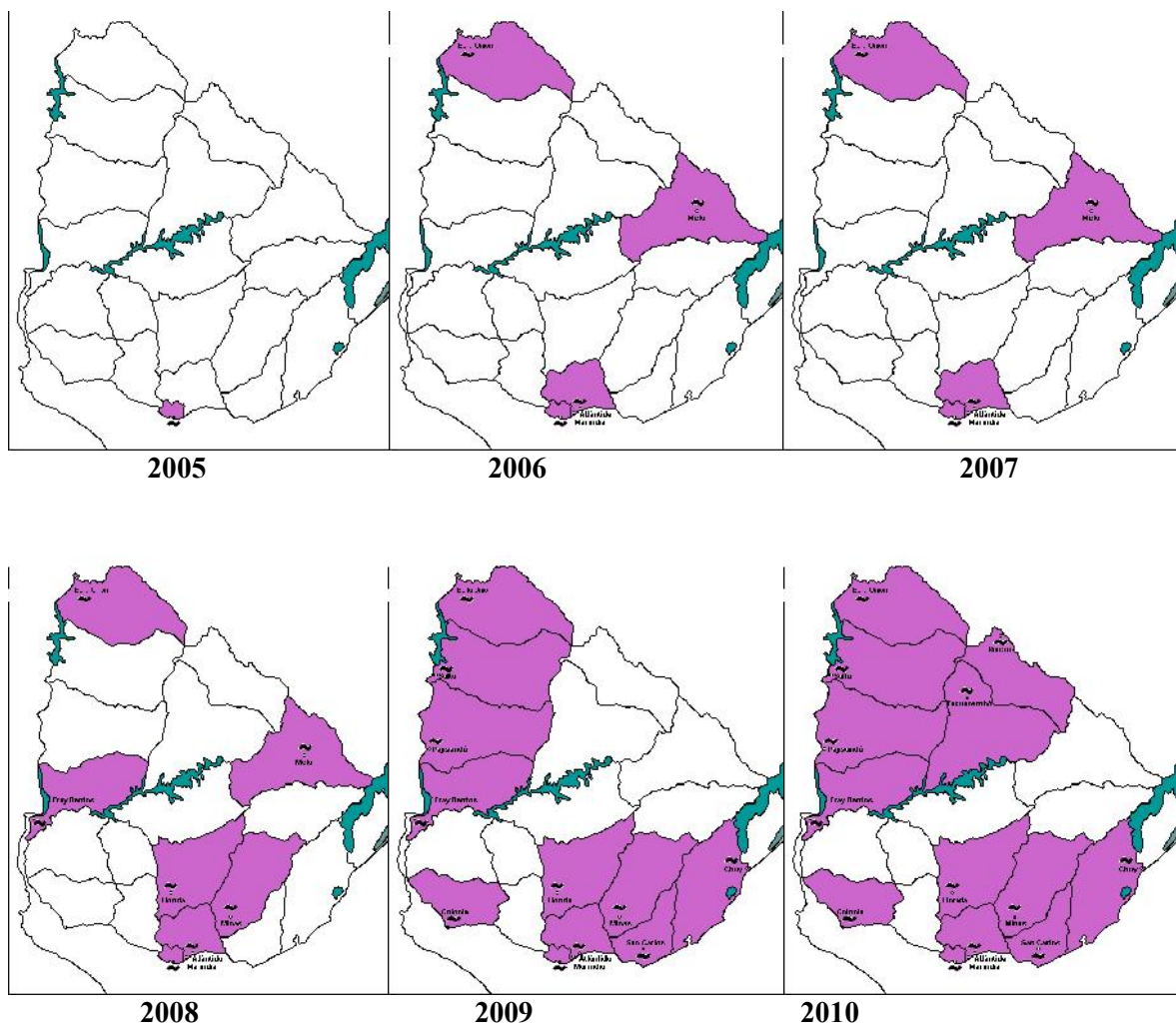
El Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica establece en el punto 4.3.1. la obligación de “Desarrollar programas de atención integral a las víctimas y personas

violentas con altos niveles de coordinación y articulación intersectorial que garanticen la efectividad de la intervención”.

A partir del 2005, el Instituto Nacional de las Mujeres⁴ comenzó instalar en todo el país una red de servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Hasta ese momento había un único servicio en violencia doméstica situado en Montevideo.

Al año 2010, el Inmujeres contaba con Servicios de atención en 13 departamentos del país; Cerro Largo, Durazno, Flores, San José, Soriano y Treinta y Tres no tenían servicios. La mayor apertura se produjo entre los años 2009 y 2010. Actualmente la cobertura alcanza el 70% del país.

Los siguientes gráficos muestran el proceso de apertura de servicios.



Fuente: Sistema de Información de Género – Instituto Nacional de las Mujeres

⁴ Hasta el año 2005 existía el Instituto de la Mujer y la Familia.

Los recursos humanos destinados a los servicios de Montevideo y los del interior tienen características distintas.

El Servicio de la capital del país cuenta con un equipo conformado por: 2 abogadas, 4 psicólogas, 2 trabajadoras sociales, 1 orientadora familiar y una secretaria administrativa. Atiende de lunes a viernes de 9 a 17 horas y sus técnicas cumplen 30 horas semanales de dedicación. Este servicio no realiza patrocinio jurídico.

Los Servicios del interior están compuestos por un equipo de 5 integrantes: un/a psicólogo/a (con 15 hs semanales), un/a abogado/a (con 15 hs semanales), un/a procurador/a (con 10 hs semanales), un/a trabajador/a social (con 15 hs semanales) y un/a secretario/a administrativo (con 20 hs semanales). Estos permanecen abiertos un mínimo de 20 horas semanales. A diferencia de Montevideo, realizan patrocinio jurídico cuando corresponde.

A partir del año 2011 se instalaron en algunos departamentos dispositivos móviles integrados por 3 operadores/as con una dedicación de 18 hs semanales. A la fecha cuentan con estos dispositivos los departamentos de Rivera, Salto, Paysandú, Artigas, Maldonado, Canelones y Colonia.

Estos equipos implementados recientemente están centrados en la detección y primera respuesta en situaciones de violencia doméstica, en la realización de tareas de promoción y sensibilización a nivel comunitario, y en el fortalecimiento de las redes comunitarias en centros urbanos, localidades y zonas rurales de los diferentes departamentos.

Todos los servicios del interior del país son gestionados por organizaciones sociales a las que se les adjudica las tareas mediante licitaciones públicas.

En relación a la instalación de servicios de rehabilitación a varones agresores, de la respuesta dada por las autoridades surge que aún no se han implementado. El Instituto realizó una licitación pública en el año 2008, la cual quedó desierta, sin que aún se haya cumplido este objetivo del Plan.

Con respecto al presupuesto con el que cuentan los Servicios éste se ha ido incrementando a lo largo del periodo 2004 - 2010. Según la información aportada el presupuesto total de los servicios en el año 2006 era de \$ 1.991.849 pesos uruguayos y al año 2010 es de \$13.067.944 pesos uruguayos.

Cuadro 1. Presupuesto de los servicios de atención durante el periodo 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto		1.244.432	1.467.478	3.486.166	9.898.674
RRHH presupuestados	1.991.849	2.191.034	2.410.137	2.651.151	3.169.270
Cooperación		597.745	1.078.101		
Total ejecución Servicios	1.991.849	4.033.211	4.955.716	6.137.317	13.067.944
Total ejecución Inmujeres (con cooperación)	8.818.032	15.087.916	26.465.428	38.654.792	43.292.86
Porcentaje ejecución Servicios / ejecución Inmujeres	0,23	0,27	0,19	0,16	0,30

Fuente: Departamento de Administración del Instituto Nacional de las Mujeres

El presupuesto previsto para el año 2011 representa el 45% (\$ 19.000.000) de los recursos previstos para Inmujeres, sin contar los recursos humanos⁵.

B – Abordaje

El abordaje que se realiza en los Servicios se encuentra protocolizado. En el 2010, Inmujeres publicó el “Protocolo de Atención para los Servicios Especializados a Mujeres en situación de violencia doméstica”. Los objetivos específicos que allí se establecen son:

- Brindar a las mujeres en situación de violencia doméstica un espacio accesible de atención especializada que asegure la confiabilidad.
- Contribuir desde una perspectiva de género a que las mujeres puedan salir de la situación de violencia doméstica. La contención, orientación, seguimiento y derivación de las mujeres.
- Promover el ejercicio de habilidades y recursos de las mujeres en situaciones de violencia doméstica, que contribuyan a su fortalecimiento como persona y a la apropiación de sus derechos.

⁵ No incluye los recursos humanos que INMUJERES destina a otras áreas, que están contemplados en el Rubro O (Salarios) del presupuesto del Instituto.

- Asesorar en los procesos judiciales, acompañando a las mujeres a transitar adecuadamente esa etapa, para que puedan sostener el proceso de las gestiones legales y se afirmen como sujetas de derechos.
- Contribuir a que las mujeres en situaciones de violencia doméstica puedan visualizar y apropiarse de los recursos sociales y comunitarios disponibles.
- En los servicios del interior brindar patrocinio en juicio, cuando correspondiere.

Sin embargo, a la fecha el Instituto no cuenta con información estadística en relación a las acciones concretas en que se traduce la atención brindada por los Servicios. Esto implica que no existen datos que permitan conocer la intervención realizada en cada caso y sus resultados.

De acuerdo a los datos recabados, en el año 2010 se realizaron 1484 consultas en todo el país. La mayor cantidad de usuarias se concentró en Montevideo, representando el 39,8% (590 mujeres) del total de la demanda de atención para ese año.

Si se desagrega la información por departamento del país, se observa que la capital registra la mayor cantidad de usuarias de los Servicios y a la vez el mayor número de casos judicializados. Si bien ésta situación puede obedecer al hecho de que se trata del departamento con mayor cantidad de población, infraestructura y recursos humanos, cabe subrayar que la instalación de los servicios del interior es más reciente y con horarios de atención más reducidos.

Cuadro 2. Cantidad de consultas recibidas por los Servicios en el periodo 2008 – 2010.

Departamento	2008	2009	2010
Artigas	64	30	94
Canelones	129	204	129
Cerro Largo	70	12	S/D
Colonia	S/D	14	50
Durazno			
Flores			
Florida	28	13	89
Lavalleja	40	39	64
Maldonado	S/D	S/D	74
Paysandú	S/D	47	90
Río Negro	26	37	54
Rivera	S/D	S/D	78
Rocha	S/D	S/D	28
Salto	S/D	54	106
San José			
Soriano			
Tacuarembó	S/D	S/D	38
Treinta y Tres			
Montevideo	446	609	590
Total	803	1059	1484

Fuente: Sistema de Información de Género – Instituto Nacional de las Mujeres

Sin embargo no es posible realizar una evaluación precisa en cuanto a cómo ha evolucionado la demanda de consultas durante la vigencia del Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica, en tanto sólo se cuenta con datos de los últimos 3 años y para varios departamentos no existen registros. Existe una tendencia al incremento del número de usuarias de los servicios, lo cual estaría determinado principalmente por el aumento de la cobertura de los servicios a nivel territorial, más allá del crecimiento de la demanda que se vislumbra en términos relativos en varios Servicios en los últimos años.

El Protocolo diferencia la intervención de los Servicios a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, actualmente el organismo no cuenta con un indicador que permita conocer la duración promedio de la misma.

La solicitud de información también permitió conocer el impacto del programa “Soluciones habitacionales transitorias para mujeres en procesos de salida de situaciones de violencia doméstica” a cargo de Inmujeres (MIDES- MVOTMA) desde el año 2009. El mismo brinda subsidio de alquiler y garantía a mujeres con o sin personas a cargo que estén en proceso de salida. Las usuarias deben estar acompañadas por un servicios especializado en violencia, quien es responsable de la solicitud y seguimiento por dos años. Este programa comenzó con un piloto en los departamentos de Montevideo, Salto y Canelones. En el 2010 se extendió a todo el país.

Cuadro 3. Soluciones habitacionales para mujeres víctimas de violencia doméstica. Febrero 2009 – Agosto 2011.

Departamento	Solicitudes aprobadas
Salto	3
Canelones	12
Maldonado	3
Montevideo	71
Rio Negro	1
Lavalleja	1

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

C- Características de la violencia.

El relevamiento de los datos sobre las modalidades de violencia sigue el criterio del art. 3 de la ley 17.514⁶ e incluye una nueva categoría denominada violencia ambiental⁷. La ficha de registro permite conocer la frecuencia en la que las distintas modalidades de violencia tienen lugar de acuerdo al relato de las víctimas.

Los datos estadísticos aportados por INMUJERES fueron elaborados en base a la cantidad de casos en los que se registró el indicador (dicha base aparece al pie de cada cuadro).

Teniendo en cuenta esta explicación, en el año 2010, el 72, 3% de las mujeres que fueron atendidas y a las que se les consultó sobre el tipo y frecuencia de violencia experimentada refirió sufrir diariamente violencia psicológica, el 44.3% violencia patrimonial, el 11.9% violencia ambiental, el 6% violencia física y el 5% violencia sexual.

Al mismo tiempo, la violencia física, ambiental y sexual tiene una prevalencia ocasional relevante según se observa en los datos brindados. Sin embargo la falta de definición respecto a que se entiende por ocasional en este caso concreto dificulta extraer conclusiones.

Llama la atención la información que surge en relación a la violencia sexual: por un lado es referida en forma mayoritaria como de nulo acontecimiento (48.4% para el año 2010) pero sin embargo para un tercio de las mujeres que asisten a los servicios es una situación de violencia con frecuencia ocasional. Este último dato permite corroborar que existe una muy baja judicialización de la misma. Ver informe “Provisión de información pública sobre violencia doméstica por el Poder Judicial”⁸.

En este aspecto nos parece importante recordar lo que manifiesta la A.S. Fanny Samuniski quien expresa: “La violencia en la pareja se ejerce sistemáticamente por diversos medios, tendientes a la demolición de la capacidad de respuesta de la víctima. La base de sustentación del mecanismo es el maltrato psicológico permanente, que combina varios ingredientes (insultos, chantaje, amenazas, humillaciones, desvalorización, marginación, acusaciones injustificadas) útiles para avergonzar, atemorizar, debilitar y someter. Se complementa con la violencia ambiental (por ejemplo: destrucción de objetos, control de sus actividades y relaciones personales,

⁶ Violencia física, psicológica, sexual y patrimonial.

⁷ Violencia ambiental o social son conductas tendientes a controlar a la mujer en su ámbito social y de la vida cotidiana, por ejemplo la prohibición de salir, trabajar o recibir visitas, o hacer desaparecer o inhabilitar objetos que ella considera necesarios o valiosos.

⁸ Disponible en www.cainfo.org.uy

prohibición de hacer lo que le interesa, perjudicarla en su trabajo), tendiente a aislar y paralizar. Y si lo anterior resulta insuficiente, entonces se apela a la violencia física.

Las diversas formas de violencia activa se alternan con los períodos de relativa calma, que operan como disuasores de una posible rebeldía, por el temor a que se reinstale la primera. En paralelo con lo anterior se ejerce violencia patrimonial, que implica el control de los recursos económicos comunes por parte de quien la ejerce, excluyendo a la mujer de su manejo y toma de decisiones. Y en la intimidad, casi siempre la violencia sexual, la coacción para mantener relaciones sexuales no consentidas, que puede implicar o no violencia física. El monto de vergüenza que produce en las víctimas determina el sub registro, que no da cuenta de su frecuencia real.”

Cuadro 4. Tipo de violencia según frecuencia para el año 2010. Expresados en porcentajes sobre el total de los casos en los que se cuenta con ese dato

	V. Física	V. Psicológica	V. Sexual	V. Patrimonial	V. Ambiental
Nunca	16,80%	0,90%	48,40%	20,30%	32,2
Primera Vez	11,2	0,3	3	1,6	3,4
Ocasional	49,7	10,4	31	20,3	34,5
Algunos días a la semana	16,3	16,1	12,7	13,6	18
Todos los días	6	72,3	5	44,3	11,9
Base de casos	698	751	403	449	388

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

Los datos obtenidos también permiten conocer los principales motivos de consulta. Según lo informado por el organismo la causa mayoritaria es la solicitud de información y orientación para el periodo 2008 – 2010. El asesoramiento legal es también uno de los principales requerimientos.

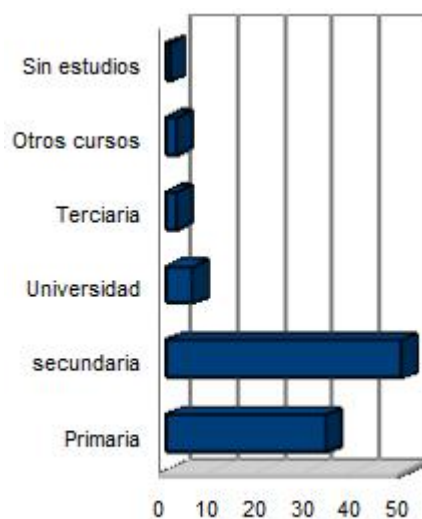
Cuadro 5. Motivos de consulta periodo 2008 – 2010

Motivos de la consulta	2008		2009		2010	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Información y orientación	444	61%	608	69%	899	83%
Atención psicológica	210	29%	241	27%	430	40%
Asesoramiento jurídico	360	49%	387	44%	521	48%
Procuración	3	0%	8	1%	24	2%
Solución habitacional	28	4%	44	5%	58	5%
Servicios sociales	31	4%	0	0%	130	12%
Otras	115	16%	0	0%	16	2%
No consulta por VD de género	19	3%	136	16%	56	5%
Total	734		878		1089	

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

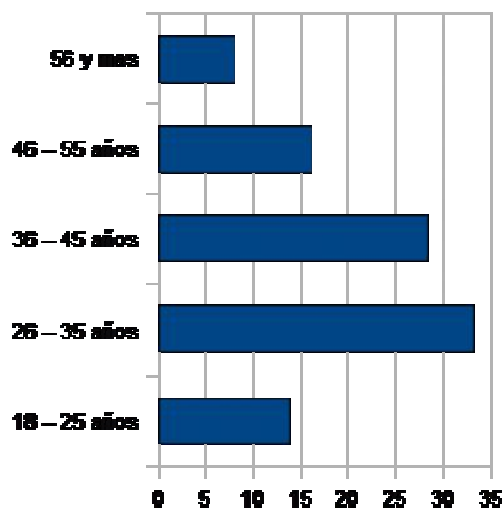
En relación al perfil de las mujeres que consultan, se informa que el mayor porcentaje son mujeres blancas que tienen entre 26 y 45 años de edad, que han cursado estudios secundarios y que se encuentran trabajando.

Gráfico 2. Nivel educativo de las consultantes. Año 2010



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por INMUJERES

Gráfico 3. Edad de las consultantes. Año 2010



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por INMUJERES

Resulta alto el número de mujeres que consultan por situaciones de violencia doméstica y que se hallan desocupadas. Dicha cifra ronda entre el 25 y 20% para el periodo 2008-2010. Esta circunstancia da cuenta de la necesidad de profundizar la integralidad de los abordajes a efectos de reforzar la autonomía de las víctimas y sus posibilidades de salida.

Cuadro 6. Situación ocupacional de las consultantes, 2008 – 2010

Situación ocupacional	2008		2009		2010	
	Frecuencia	Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje
Trabajo formal	205	36,5	327	39,7	498	40,6
Trabajo informal	105	18,7	184	22,4	235	19,1
No trabaja pero busca trabajo	46	8,2	75	9,1	132	10,7
Seguro de paro	2	0,4	8	1	3	0,2
Desocupado/a	141	25,1	154	18,7	250	20,4
Estudiante	9	1,6	14	1,7	20	1,6
Jubilado/pensionista	19	3,4	46	5,6	47	3,8
Trabajo doméstico no remunerado	34	6,1	15	1,8	30	2,4
Cuenta propia					12	1
No sabe	0	0	0	0	1	0,1
Total	561	100	823	100	1228	100

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

Los datos con los que se cuenta respecto al perfil de los agresores son construidos a partir del relato de las mujeres consultantes. Éstos dan cuenta que el nivel máximo educativo alcanzado por la mayoría es el de la enseñanza primaria para el año 2010. Si se toma en cuenta los datos existentes para el periodo 2008-2010, se observa una tendencia a la disminución del nivel educativo de los agresores.

Cuadro 7 – Nivel educativo de los agresores (2008-2010)

Nivel de estudios del agresor			
	2008	2009	2010
Primaria	41,1	39,1	48,3
Secundaria	42,5	45,4	38,9
Universidad	5	3,7	5,1
Terciaria	5,7	8,5	4,6
Otros cursos	5,7	2,8	1,6
Sin estudios	0	,4	1,5
Base	280	460	547

Fuente: INMUJERES

El nivel ocupacional alcanzado por los agresores es mayor que el de las víctimas, rondando el 75% como se observa en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Situación ocupacional del agresor, 2008 – 2010

Situación ocupacional del agresor			
	2008	2009	2010
Trabajo formal	58	55,9	53,3
Trabajo informal	20,8	21	22,4
No trabaja pero busca trabajo	3,6	1,2	1
Seguro de paro	1,1	1,8	1,7
Desocupado/a	7,9	10,8	10,4
Estudiante	0,9	0,9	0,2
Jubilado/pensionista	7,7	7,8	8,2
Cuenta propia	0	0,2	1,9
No sabe	0	0,5	0,8
Base	443	658	878

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

Prácticamente la mitad de las víctimas refiere haber vivido situaciones de maltrato anteriores (el porcentaje oscila entre el 49 y 41% en el periodo 2008-2010). En el caso de los datos que éstas aportan sobre sus agresores, la referencia a situaciones de maltrato anterior supera el 50%.

Cuadro 9: Antecedentes de maltrato en mujeres y sus agresores (2008-2010)

Años	Antecedentes de maltrato de las consultantes. Expresado en porcentajes			Antecedentes de maltrato de los agresores. Expresado en porcentajes		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
SI	49,8	45,9	41,6	47,2	56,6	52,1
NO	50,2	54,1	58,4	52,8	43,4	47,9
Base	303	579	915	557	518	1050

6–Vacíos de información y dificultades para el registro detectados

El análisis realizado permitió identificar la siguiente situación:

- La información estadística con la que se cuenta es limitada temporalmente. Los datos existentes no abarcan la totalidad del periodo establecido para el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. Esta circunstancia constituye un obstáculo para la evaluación de esta política pública.
- Las dificultades ya mencionadas respecto al registro de la información determinan la existencia de vacíos en distintos indicadores y restan confiabilidad estadística a los mismos. Consecuentemente, los datos no permiten realizar afirmaciones concluyentes respecto a las distintas categorías de información relevadas, puesto que se toma como base los casos en que el dato fue registrado y no la totalidad de las consultas realizadas.
- A lo anterior se suma la falta de definición del alcance de algunas categorías de información, como por ejemplo en el caso de la determinación de la frecuencia con que ocurre la violencia no siendo clara la diferencia entre “ocasional” y “algunos días a la semana”.
- No se prevé el registro de información que permita conocer las acciones desarrolladas por los servicios una vez recibida la consulta y el impacto de dicha intervención. Por ejemplo: cuántos procesos judiciales han llevado adelante los

servicios del interior del país, en qué materias y con qué resultados; cuáles son las derivaciones que se realizan y con qué resultado, en qué acciones concretas se traduce la intervención del Servicio.

Corresponde destacar que algunos de estos desafíos han sido visualizados por las propias autoridades según se desprende de la respuesta a la solicitud de información. En ese sentido ante la inexistencia de los datos requeridos se informa que se prevé la creación de una nueva ficha de registro para el seguimiento que permitirá subsanar algunos de estos vacíos. También se explica que se está trabajando a nivel de cada Servicio con los técnicos para mejorar el registro de los datos.

7- Conclusiones y recomendaciones

➤ Registro, producción y acceso a la información pública

Contar con información clara, completa, oportuna y veraz resulta estratégico para la adopción de decisiones públicas que tiendan a la efectiva vigencia de los derechos humanos.

Desde la aprobación del Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica (2004-2010), el Instituto Nacional de las Mujeres ha sido un actor clave para el cumplimiento del mismo.

La instalación de un Sistema de Información de Género (SIG) constituye un avance importante. Sin embargo, este estudio identificó la necesidad de ajustes que tiendan a mejorar el registro, producción y acceso a la información pública que se genera a partir de la intervención de los Servicios Especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica.

Mejorar el registro de los datos primarios resulta clave para asegurar la calidad de la información estadística con la que se cuenta.

Al mismo tiempo resulta necesario el diseño de nuevos indicadores que permitan evaluar la respuesta de los servicios frente a las situaciones planteadas. En este sentido se observa que el actual formulario de registro – si bien es muy completo- contempla categorías de información que jerarquizan a la ficha como una herramienta para la propia intervención de los técnicos, más que como un mecanismo de relevamiento de datos estadísticos. Esta circunstancia determina que el registro de información con dicha finalidad no sea un objetivo prioritario.

Las metas establecidas en el Plan en cuanto a la creación de un sistema de información, seguimiento y evaluación aún no se ha alcanzado.

En materia de transparencia activa se identifican desafíos vinculados a la actualización y reusabilidad de la información a efectos de facilitar el monitoreo y seguimiento del abordaje realizado por los Servicios.

La modalidad de presentación de la información que se difunde proactivamente debería ser mejorada a efectos de facilitar su apropiación por todos los ciudadanos y ciudadanas.

Se recomienda:

1. Generar un instructivo que permita mejorar el registro de la información, jerarquice el relevamiento de los datos con fines estadísticos y la mayor precisión conceptual en algunas de las categorías dispuestas en la ficha.
2. Fortalecer la producción de información a través de estudios temáticos que permitan un mayor análisis de los datos obtenidos a partir del Sistema de Información de Género.
3. Construir indicadores que permitan evaluar el impacto de la intervención de los Servicios y su articulación con otros organismos.
4. Adoptar las medidas necesarias para instrumentar el sistema único de registro y el banco de datos intersectorial en violencia doméstica a partir de toda la fase previa de estudios y consultorías ya realizada.
5. Tender a una política de datos abiertos, de manera que la información sea puesta en crudo a disposición de los ciudadanos y ciudadanas posibilitando la reutilización de la misma y la combinación con otras fuentes de información, habilitando nuevas lecturas de la realidad. La adopción de este tipo de políticas contribuiría además a descomprimir el peso sobre el Estado en lo que respecta a la producción de información, en aquellos casos en que éste no está obligado a producirla.

➤ **Intervención de los Servicios especializados en atención a mujeres en situación de violencia doméstica**

El alcance territorial de los Servicios existentes no cubre aún todo el país, imposibilitando a muchas mujeres uruguayas el acceso a una atención especializada y de calidad.

Los servicios radicados en el interior del país presentan deficiencias en cuanto a la cantidad de técnicos con los que cuentan y a la carga horaria de atención que tienen prevista.

A pesar de las debilidades detectadas en la infraestructura, los datos existentes dan cuenta de una tendencia hacia el incremento del número de consultas en todo el país.

La creación de servicios especializados para la rehabilitación de varones agresores continúa siendo un objetivo no cumplido.

En lo que atañe a los recursos presupuestales destinados a los servicios, se destaca el importante crecimiento que éstos han tenido a lo largo del periodo 2004-2010.

El estudio realizado también permitió detectar la baja cobertura del programa de soluciones habitacionales para víctimas de violencia doméstica canalizadas a través de INMUJERES y el Ministerio de Vivienda. El Programa no ha alcanzado una efectiva cobertura nacional, abarcando en la actualidad el 30% de los departamentos del país.

Si bien los datos con los que se cuenta no se elaboraron en base al total de consultas recibidas por los Servicios, en aquellos casos en que sí se relevó el mismo, se observa que el 72% de las mujeres que toman la decisión de acudir a los Servicios refiere sufrir diariamente violencia psicológica.

Se recomienda:

1. Extender la instalación de los servicios a todo el territorio del país, procurando además cubrir las zonas rurales y pequeños poblados.
2. Aumentar la cantidad de técnicos y la carga horaria de los servicios disponibles principalmente en el interior del país.
3. Implementar el funcionamiento de los servicios especializados para la rehabilitación de los agresores.
4. Fortalecer el programa de soluciones habitacionales, procurando ampliar su efectiva cobertura en todo el país, el otorgamiento de las viviendas, y revisando los requisitos exigidos en función de las características de la población atendida.