

DIAGNÓSTICO

LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Mag. Sofía Cardozo Delgado



Entramadas es un proyecto financiado por la Unión Europea, coordinado por Flacso Uruguay en asociación con el Fondo de Mujeres del Sur y la Asociación Civil el Paso.



Financiado por
la Unión Europea



FLACSO
URUGUAY



FONDO DE
MUJERES
DEL SUR



entramadas



Tabla de Contenidos

Introducción	05
Abordaje metodológico	07
Apartado sobre diagnóstico, debilidades y fortalezas institucionales identificadas	08
Observatorio de Violencia Basada en Género - Inmujeres	11
Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad – Ministerio del Interior	16
Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SIPIAV)	18
Diagnóstico de departamentos meta	19
Actores en territorio	20
Departamentos meta	21
Síntesis de elementos claves identificados a partir del abordaje	24
Recomendaciones de política pública con enfoque en derechos humanos para el fortalecimiento de las capacidades	25
Referidas a las capacidades centrales	26
Referidas al fortalecimiento de departamentos meta	27
De fortalecimiento a capacidades técnicas	29
De carácter político institucional	30
Fuentes	31

Introducción

Entramadas busca enfrentar las desigualdades y violencias, investigando, fortaleciendo capacidades y conectando recursos locales en Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo.

El presente informe da cuenta de los principales hallazgos del diagnóstico institucional realizado a través del Proyecto Entramadas. Éste busca fortalecer la articulación inter e intra organizacional, contribuyendo al tejido institucional local con el objetivo de generar respuestas más efectivas y una mejora de las capacidades de incidencia en violencia basada en género (VBG). Este informe busca, entonces, posicionarse como un insumo que permita fortalecer la generación de información cuantitativa en materia de violencia basada en género, así como el acceso a la misma desde los departamentos meta del proyecto.

Los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó son aquellos en los que se pone el foco y en los que se busca fortalecer las capacidades locales.

Estos tienen un nexo con la centralidad de Inmujeres a través de las Comisiones Departamentales y del Consejo Nacional Consultivo. Por otra parte, existen también los nexos territoriales que se construyen entre las distintas instituciones que resultan de interés al proyecto: Inmujeres, Ministerio del Interior, INAU, Poder Judicial, ASSE, entre otros.

Para relevar información que permitiese arribar a un análisis diagnóstico de estos aspectos, se realizaron entrevistas a informantes institucionales y se implementó un formulario de relevamiento de información en cada departamento meta.

Como se verá más adelante, cada departamento sigue lineamientos institucionales de abordaje de la temática pero también tiene su propia realidad social e institucional y, desde ambos elementos, crea sus formas de trabajar a fin de atender de la mejor forma posible las situaciones de violencia basada en género. En este sentido, esta diversidad de maneras de existir en lo institucional dentro de lo local puede entenderse como una debilidad, pero es fundamental valorar el potencial de insumos que estas formas pueden aportar a la construcción de la centralidad.

La violencia basada en género (VBG) es una forma de violencia que deriva de las relaciones estructurales sexo-genéricas y que se impregna en los distintos ámbitos de la vida de las mujeres.

Es una violencia que se ejerce hacia las mujeres por la sola razón de serlo y que el amplio recorrido en las últimas décadas sobre la temática ha dejado más que demostrado que necesita de acciones integrales, simultáneas y con recursos públicos destinados al abordaje, acompañamiento y reparación de las mujeres que atraviesan estas situaciones.

Resulta relevante aclarar aquí que el proyecto en primera instancia apuntaba a la creación de un plan de incidencia para la instalación de un Observatorio de VBG con enfoque territorial en los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, que aportara desde el Congreso de Intendentes a través de la Comisión de género a lo que se encontraba en etapa de diseño desde OPP. Una vez iniciado el diagnóstico y mantenido entrevistas con actores claves de los departamentos meta, se entiende que, dadas las capacidades instaladas, el Proyecto podría contribuir al fortalecimiento del Observatorio de Violencia Basada en Género (en la actualidad presidido por Inmujeres) existente.

Para cumplir con este objetivo, se propone generar mecanismos y herramientas que aporten a la uniformidad en la recolección de los datos en los departamentos como, también, pensar estrategias que permitan acceder a datos desagregados de cada departamento, a fin de utilizarse como insumo para el desarrollo de las políticas locales, trabajando en el fortalecimiento de las capacidades institucionales ya instaladas.

Desde el reconocimiento del trabajo acumulado por dicho Observatorio y por otras instituciones involucradas en la recolección de datos de VBG a lo largo de todo el territorio nacional, se presenta aquí un componente del proyecto que busca fortalecer las capacidades existentes y tender puentes con lo local.

Fortalecer supone que la macro institucionalidad, junto con su competencia de proponer directrices de política pública, se permee de las experiencias localizadas de estos departamentos. Para ello, es menester tender puentes y fortalecer y respaldar los existentes con acciones concretas de política pública.

En primer lugar, en este informe se presenta el abordaje metodológico utilizado para el diagnóstico institucional, seguido de los principales hallazgos del estudio diagnóstico, tanto de las fuentes de información existente como de las fortalezas y debilidades de los departamentos meta. Asimismo, se realizan una serie de recomendaciones referidas a: las capacidades técnicas de la centralidad institucional, luego a aquellas que apuntan al fortalecimiento de los departamentos meta. Posteriormente se apunta a generar herramientas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades técnicas y, por último, las de carácter político institucional.

Abordaje metodológico

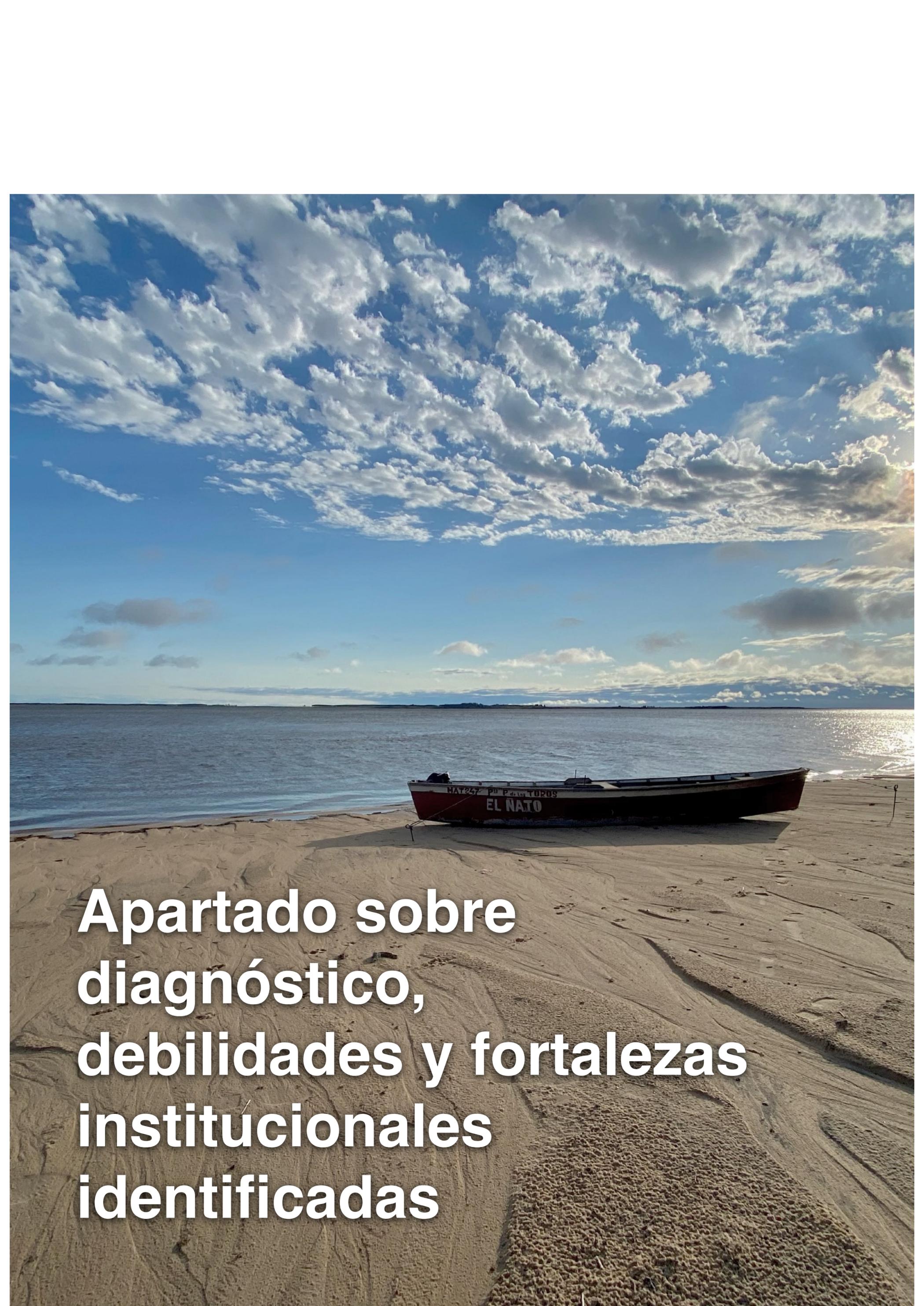
El trabajo realizado se conforma sobre un diseño de investigación cualitativo como forma de abordaje de campo, entendiendo que es a partir de nuestros objetivos de investigación que emerge la pertinencia de este tipo de abordaje. Las dos técnicas utilizadas fueron entrevistas en profundidad a informantes calificados y el análisis de documentos relevantes¹. Este diseño se vio alimentado de un constante análisis de los insumos cuantitativos generados por las instituciones involucradas, prestando fundamental atención a la forma de construir indicadores e información que tiene cada uno de ellos. El abordaje epistemológico es comprensivista, ya que esto (en conjunto con una metodología cualitativa) permite comprender y profundizar los fenómenos. Abordados desde la perspectiva del actor involucrado y en relación con el contexto, se puede profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, por tanto, en la forma que quienes fueron entrevistados tienen en sus roles institucionales (Sampieri et al, 2010).

En todo el diagnóstico se buscó jerarquizar la visión de los/as actores/as involucrados a fin de poner en primer lugar sus consideraciones, entendiendo que solo así podemos lograr un verdadero aporte de lo local a la lectura institucional general.

Para recolectar la información se realizaron entrevistas a informantes calificados tanto del ámbito institucional central como de las Comisiones Departamentales en los departamentos meta y se aplicó un formulario de relevamiento de información a las áreas de género de las intendencias que indagaba en los siguientes puntos: fuentes de información propia y de terceros que manejaban en el área; capacidad de procesamiento de esa información dentro de las intendencias; vínculos de trabajo y articulación interinstitucional con Inmujeres y Ministerio del Interior; líneas de trabajo o proyectos en cuales requieren información cuantitativa; utilidad de los datos para el trabajo en el área, particularmente respecto a denuncias y tobilleras.

[1] Se revisaron documentos vinculados a la recolección de datos de las diferentes fuentes consideradas, documentos de funcionamiento de los espacios de recolección de información, entre otros.



A photograph of a small red boat with white trim, named 'EL NATO', resting on a sandy beach. The boat has 'MAY247 PU P de los TOROS' written on its side. The background shows a calm sea under a vast blue sky filled with scattered white clouds. The sun is low on the horizon, creating a shimmering reflection on the water's surface. The overall scene is peaceful and serene.

**Apartado sobre
diagnóstico,
debilidades y fortalezas
institucionales
identificadas**

En Uruguay, en la última década, las fuentes de información cuantitativa sobre violencia basada en género se construyen en múltiples instituciones públicas, las cuales tienen sus particularidades referidas a criterios de medición y conceptualización de la temática. En el 2016, a partir de una evaluación del Consejo Nacional Consultivo², se diagnosticó la existencia de una alta heterogeneidad en los formatos de sistematización de información, en los registros que se llevaban adelante y su periodicidad, como también publicación de esta información (Bidegain y Salamano, CNCVLV, 2016).

En este sentido, a través del Plan de Acción por una Vida de Libre de Violencia 2016-2019, el Consejo Nacional Consultivo favorece la "Generación de un espacio de articulación y coordinación interinstitucional para diseñar y definir el sistema de información". Es en este marco que se crea la Ley N° 19.580 Violencia hacia las mujeres basada en género, la cual establece en su artículo 18: "Créase el Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres." Así, apoyándose en los registros administrativos de integrantes del Consejo y en las capacidades técnicas de generación de datos de VBG de Inmujeres, se crea el Observatorio de violencia Basada en Género hacia las Mujeres.

Agregado a esto, para el año 2019, la CEDAW observaba a Uruguay en dos dimensiones pertinentes para el presente diagnóstico:

"Sírvanse proporcionar información asimismo sobre los programas y las actividades del observatorio de asuntos de género, en particular las realizadas con arreglo a los artículos 18 y 19 de la Ley 19.580 sobre la violencia de género contra las mujeres y la reunión y suministro de datos. Sírvanse indicar la medida en que los mecanismos nacionales han intensificado sus esfuerzos para colaborar con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones que promueven los derechos de la mujer, en particular las uruguayas de ascendencia africana y las mujeres con discapacidad, de conformidad con la recomendación previa del Comité." (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) - Lista de Cuestiones, 20/3/2019)

"Sírvanse proporcionar información sobre las medidas adoptadas para simplificar y facilitar el acceso a los tribunales de familia especializados, competentes para entender en causas relacionadas con la violencia de género contra la mujer en todo el territorio del Estado parte y, en particular, en las zonas rurales y fronterizas. Sírvanse proporcionar información sobre la decisión de la Suprema Corte de Justicia de disolver el grupo de trabajo sobre políticas de género y suspender la participación de la judicatura en el programa regional para la cohesión social en América Latina relacionado con la creación de un observatorio de asuntos de género." (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) - Lista de Cuestiones, 20/3/2019)

^[2]https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202017_0.pdf

En estas observaciones, resulta destacable tanto la relevancia de proporcionar y suministrar datos al observatorio como la sistematización de la información y los programas y actividades del mismo. Esto es así, debido al rol clave que ocupa la institución en la sistematización de información que sostenga los procesos de articulación y aplicación de la Ley 19.580. Por otro lado, se destaca el rol del Poder Judicial al requerir información sobre los motivos de la suspensión del grupo de trabajo sobre políticas de género. Esto resulta sumamente relevante en tanto, como se verá más adelante, todavía en la actualidad las dificultades de articulación de las Comisiones Departamentales con el Poder Judicial resultan evidentes.

Se agrega el énfasis en el componente de formación a los tribunales de familia especializados para entender en causas relacionadas a la violencia basada en género, pero con particular énfasis en las zonas rurales y fronterizas (planteadas también en este proyecto como especialmente relevantes). Actualmente se identifican diversos actores generadores y sistematizadores de datos, entre los que se destaca el mencionado Observatorio de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres; el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior; el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia; los registros administrativos de Fiscalía General de la Nación y, desde la sociedad civil, el reciente Observatorio contra la violencia Basada en Género y Acceso a la Justicia³.

[3] El Observatorio tiene el objetivo de recopilar, sistematizar, producir y difundir información de calidad, que contextualice la situación de las violencias de género y el acceso a la justicia contribuyendo a su problematización y erradicación, desde un enfoque de promoción y respeto de los derechos humanos, así como la promoción de autonomías para una participación más protagónica de las mujeres. Nos proponemos recoger, elaborar y difundir datos, infografías, informes, documentos o recomendaciones que permitan identificar brechas, fortalezas e impactos de la normativa y la política pública existente en nuestro país en materia de violencia basada en género y acceso a la justicia, que sirva de insumo para el desarrollo de acciones de incidencia en la agenda pública y política; así como también para la difusión de información y sensibilización hacia la sociedad en su conjunto. Fuente: <https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenero.org.uy/observatorio/>

Observatorio de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres - Inmujeres

Se crea a partir de la Ley 19.580 y se encuentra “destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres”. Según lo establecido en la ley mencionada, el principal cometido de dicho observatorio es recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar, y difundir información periódica y sistemática sobre violencia basada en género hacia mujeres.

Este Observatorio se establece en primera instancia bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República, trasladándose en el año 2020 a Inmujeres. Esta modificación generó algunos cambios en la forma de implementación del observatorio, que serán consideradas más adelante. El movimiento de este espacio de un organismo “supra”, que puede observar a otros a un Instituto dependiente de un Ministerio implica una fuerte necesidad de articulación política y fortalecimiento de los vínculos para sostener el proceso técnico de recolección de datos. El cambio fundamental se evidencia en la necesidad de validación de los requerimientos de información, como en tener que fortalecer presupuestalmente al organismo ejecutor.

En la actualidad, el Observatorio trabaja con información vinculada a distintos dispositivos a fin de dar cuenta de una batería de indicadores que permita dar seguimiento exhaustivo a la VBG en el país, así como también la realización y explotación de las encuestas nacionales de prevalencia de violencia de género y generaciones. A continuación, se muestra un cuadro resumen que contiene información sobre la recolección y fuentes de información y los indicadores que se construyen actualmente a partir de estas:

Cuadro 1: Fuentes de información e indicadores utilizados en el OBVG (Inmujeres)

Fuente de información	Indicadores ^[4]
1. Servicios de atención a mujeres en situación de VBG	Cantidad de consultas presenciales por depto/ Cantidad de consultas telefónicas por depto/ Cantidad de mujeres atendidas por depto*/ Cantidad de mujeres atendidas por dispositivo electrónico por departamento /Indicadores de cobertura del Programa*/Indicadores sociodemográficos de las beneficiarias* / Cantidad de mujeres atendidas con dispositivos electrónicos por departamento
2. Equipos de Atención a varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas	Cantidad de varones atendidos presencialmente (1) /Cantidad de varones atendidos con tobillera / Cantidad de varones atendidos sin tobillera
3. Equipo Territorial de Montevideo (ETM)	A definir
4. Dispositivos de Articulación Territorial (DAT)	Cantidad de instancias de difusión por depto / Cantidad de instancias de sensibilización por depto / Cantidad de intervenciones directas por depto / Cantidad de intervenciones indirectas por depto
5. Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de explotación sexual (Montevideo y Cerro Largo)	Cantidad de mujeres que ingresan / Cantidad de mujeres con seguimiento / Indicadores de cobertura del Programa / Cantidad de mujeres atendidas según: identidad de género; nacionalidad; ascendencia étnico racial; tramos de edad; tipo de trata (interna, internacional o ambas); modalidad de trata (laboral, sexual o ambas)
6. Servicio telefónico de orientación a mujeres en situación de violencia doméstica 08004141	Cantidad de llamadas atendidas; Cantidad de llamadas no atendidas; Cantidad de minutos hablados; Promedio de minutos hablados; Cantidad de minutos de espera; Cantidad de llamadas recibidas; Motivo, departamento y localidad y de la llamada;
7. Casa de Breve Estadía	Cantidad de mujeres que ingresaron / Cantidad de niños/as y adolescentes que ingresaron; Indicadores sociodemográficos de beneficiarias y agresores/ Indicadores específicos según tipo de violencias
8. Casa de Estadía Transitoria en Montevideo y Tacuarembó (CETI)	Cantidad de mujeres que ingresaron / Cantidad de niños/as y adolescentes que ingresaron; Indicadores sociodemográficos de beneficiarias y agresores/ Indicadores específicos según tipo de violencias
9. Casa de Medio Camino	
10. Dispositivos de urgencia (hoteles)	
12. Portal 24 horas	Cantidad de mujeres derivadas al portal, cantidad de derivaciones recibidas por el portal
13. Programa Alternativas Habitacionales Transitorias en convenio con MVOTMA	Cantidad de solicitudes de ingreso / Cantidad de solicitudes aprobadas / Cantidad de mujeres, niños/as y adolescentes que ingresaron/ Indicadores de cobertura del Programa / Indicadores sociodemográficos de las beneficiarias / Indicadores de vínculo afectivo y de convivencia con el agresor / Situación de vivienda al egreso
14. Convenio INEFOP. Implementación de capacitaciones para el empleo	Cantidad de mujeres postulantes / Cantidad de mujeres capacitadas
	Fuente: Documentos de OBVG (Inmujeres)

[4] Documentos de trabajo del Observatorio VBG (Inmujeres)

Como se puede observar, en primer lugar, la información se recoge de una amplia batería de espacios y servicios. Los componentes detallados en el cuadro anterior son aquellos derivados del Sistema de Respuesta a situaciones de VBG del Inmujeres-MIDES. Pero resulta pertinente remarcar que el Observatorio también debe recibir información del Sistema Interinstitucional de Respuesta a la VBG hacia las Mujeres, el cual está compuesto por todas las instituciones que brindan respuesta en la temática, no solo Inmujeres, lo cual se encuentra definido en la Ley 19.580. Esto puede significar una fortaleza y una debilidad en sí misma. Por un lado, la exhaustividad que permite abordar la recolección de datos desde tantos espacios con sus propias tradiciones de recolección, es indispensable para pensar en una construcción integral de datos que contribuyan a mejorar los servicios de atención en situaciones de VBG.

Pero, por otro lado, involucra a diversos espacios, con pertenencias institucionales, laborales e infraestructuras diversas. Esto también diluye las jerarquías en el proceso de solicitud de datos, lo cual dificulta los procesos ya que el trabajo colaborativo se ve afectado por diferentes factores que deben ser constantemente revisados y mejorados. Para esto, es menester la voluntad política de sostener y mejorar los puentes institucionales necesarios para este trabajo, así como un proceso de fortalecimiento presupuestal del organismo ejecutor.



Espacios de recolección de información vertida en **OVBG**

Se detallan a continuación la cantidad de servicios y espacios institucionales que alimentan de información al Observatorio, las cuales se diferencian en dos grandes grupos:

Red de Servicios de Atención por una Vida libre de Violencia de Género [5], integrada por:

- 33 servicios de atención especializada psicosocial legal a situaciones de violencia doméstica de parejas o ex parejas: desde el 2005 se encargan del asesoramiento y derivación responsable en otras manifestaciones de violencia de género. Organismo responsable: MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil.
- 18 dispositivos de articulación territorial de MIDES.
- 1 equipo territorial de Montevideo.
- 12 equipos de atención a varones agresores, en 17 puntos del país: Atención directa a varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas que: acuerden transitar un proceso de resocialización por su propia voluntad, por resolución judicial o que sean derivados por instituciones públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil. Organismo responsable: MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil.
- 2 servicios de atención a mujeres en situaciones de trata con fines de explotación sexual (Montevideo y Cerro Largo).
- Servicio telefónico de orientación y consulta en violencia doméstica 0800 4141
- Equipo de recepción de situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual, a nivel nacional: Mujeres mayores de 18 años en situación de trata con fines de explotación sexual, incluyendo mujeres de cualquier nacionalidad dentro del territorio nacional, o uruguayas en otros países en situación de trata. Organismo responsable: MIDES. Ejecución:

Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil.

Portal de ingreso a Centros de Estadía Transitoria

- Casa de Breve Estadía para mujeres en riesgo de vida por Violencia Doméstica: el Instituto Nacional de las Mujeres la instaló en 2012 a fin de brindar protección a las mujeres con riesgo de vida inminente por violencia doméstica. Se encuentra en Montevideo, pero tiene cobertura nacional. Organismo responsable: MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil [6]
- 2 centros de Estadía Transitoria (Montevideo y Tacuarembó): las mismas son dependencias de las respectivas intendencias y cuentan con el acompañamiento de equipos técnicos de una ONG contratada para acompañar a las familias.[7] Organismo responsable: MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil
- Casa de Medio Camino para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género: Organismo responsable: MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil.[8]
- 1 dispositivo de emergencia habitacional - Organismo responsable: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial - MIDES. Ejecución: Inmujeres. Co-gestionado por organizaciones de la sociedad civil.

[5] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9803>

[6] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/otros/respuesta-sobre-casas-de-breve-estadia-para-mujeres-victimas>

[7] <https://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-y-obras/montevideo-tendra-un-centro-de-estadia-transitoria>

[8] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/convenios/estadia-transitoria-para-mujeres-proceso-salida-situaciones-violencia>

Lo anterior permite vislumbrar la amplia variedad de espacios institucionales y externos de los que recoge información, lo cual redundará en diversos formatos en que la información recopilada llega a manos de los/as técnicos/as del Observatorio.

En esta línea se han observado diferentes niveles de complejidad. Por un lado, se encuentra el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART), el cual pertenece al MIDES y fue creado para evaluar y monitorear las distintas iniciativas que se desarrollan en el Ministerio. Particularmente los servicios vinculados al MIDES lo utilizan para la gestión administrativa, por ende, los registros vinculados a los servicios de atención a mujeres en situación de VBG de Inmujeres en todo el territorio nacional ingresan la información en esta plataforma. La misma fue creada a fin de oficiar como "mostrador único" para la gestión de los servicios del Ministerio. De los servicios mencionados, solamente aquella información generada por los 33 servicios de atención a mujeres en situación de VBG hacen llegar sus datos a través del SMART (de igual forma esta información se complementa usualmente con las planillas que envían las supervisoras de los servicios), el resto de la información se hace llegar al Observatorio a través de planillas que contienen la información requerida para la elaboración de los indicadores. Al no ingresarse la información a través de categorías preestablecidas en un formato único, se debe realizar anteriormente al procesamiento un trabajo específico de homogenización de la información. Este criterio no unificado de recopilación de información redundará en una sobrecarga en la organización y depuración de la información, que enlentece el procesamiento y comunicación para la generación de herramientas.

Actualmente se está trabajando para que los otros componentes se vayan sumando al sistema. En tanto, se envía la información en diferentes formatos al Observatorio, la cual es centralizada por el equipo de Indicadores del Sistema de Respuesta del SIG, sistematizada y procesada. Una vez realizado ese trabajo, se nutre al Observatorio de esta información. Por otro lado, vinculado a la complejidad de articulación, un componente fundamental vinculado al funcionamiento del Observatorio es que el mismo está regido por una Comisión Interinstitucional Honoraria presidida por el MIDES e integrada también por el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación. Esta Comisión puede convocar a organizaciones de la Sociedad Civil que trabajen en la temática. En la actualidad, dada su histórica trayectoria en la materia, se ha incorporado de forma permanente la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. La principal actividad de esta Comisión se centra en dar seguimiento a temas de interés del Observatorio, a modo de ejemplo, actualmente se centra en sostener los procesos de acceso y procesamiento de registros administrativos a todos aquellos organismos integrantes, haciendo foco en el registro de indicador de femicidio (con sus correspondientes sub-indicadores)¹⁰. Esto se presenta como una ventana de oportunidad que coopere a unificar los criterios de generación de información, así como también aquellas dificultades de orden conceptual. Es relevante también tener en consideración que la intervención de diversas instituciones suele complejizar la toma de decisiones en este sentido por lo cual se hace necesario un trabajo minucioso de coordinación y seguimiento de este proceso.

[10] El objetivo de esta línea de trabajo, es acordar de manera interinstitucional una batería de indicadores sobre femicidios, a rendir por el Observatorio, contemplando la normativa nacional, así como los lineamientos internacionales.

Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad – Ministerio del Interior

El Observatorio se creó en el año 2005 con la finalidad de elaborar datos confiables, rigurosos y reales para el tratamiento de los principales indicadores para la evolución de la criminalidad y la gestión policial en Uruguay. En este espacio, a través de la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio, se construyen indicadores que reflejan los registros de criminalidad asociados a la VBG. Por su parte, la División Nacional de Políticas de Género, actual Dirección Nacional de Políticas de Género, de esta institución se crea en el año 2008 a fin de aportar al diseño, evaluación y monitoreo de políticas institucionales con perspectiva de género; promoviendo estrategias de igualdad de oportunidades y derechos. A partir de esto se comenzó a trabajar en visibilizar los indicadores de violencia doméstica y de género. También tiene un rol de asistencia y acompañamiento a las Jefaturas de la Policía Nacional y a las Direcciones Nacionales, así como de sostener el vínculo con otras instituciones relacionadas a la temática^[11].

La construcción de indicadores se centra fundamentalmente en el registro de delitos sexuales, femicidios y violencia doméstica. Respecto a los delitos sexuales, se consideran los siguientes delitos: contribución a la explotación sexual; violación (consumada y tentativa); abuso sexual; abuso sexual especialmente agravado y

abuso sexual sin contacto corporal. El femicidio es definido como aquel homicidio cuya víctima es una mujer por su condición de tal. Dentro de esto, releva sub indicadores como tipo de vínculo con el agresor, tramo etario, entre otros. En aquellos indicadores referidos a violencia doméstica y delitos asociados se incluye la violencia física; violencia psicológica; lesiones; violencia patrimonial y/o económica; violencia sexual y violencia por identidad de género^[12]. Para la institución, se considera violencia doméstica en aquellos casos donde hay una marcada desigualdad en la relación entre el agresor y la víctima, con una alta reincidencia y continuidad a lo largo del tiempo.

También se releva información sobre el Programa de Tobilleras Electrónicas. Esta medida se establece a partir del año 2011 a partir de un protocolo de actuación para la implantación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en caso de alto riesgo de violencia doméstica. Respecto al mecanismo de implementación y registro del mismo, la Dependencia Policial que reciba la Disposición Judicial de la colocación del dispositivo, le comunicará inmediatamente dicha resolución al Área Violencia de Género del Ministerio del Interior, quienes realizan la instalación, comunicación y monitoreo con las partes involucradas, realizando el control y seguimiento de las medidas cautelares dispuestas^[3]. Debido a este procedimiento, los datos que tiene el Ministerio del Interior sobre la instalación de tobilleras electrónicas son una fuente estadística exhaustiva, ya que son los encargados de su instalación y monitoreo.

[11] <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/2-uncategorised/93-division-politicas-de-genero>

[12] <https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/2021/presentacion-completa-genero2021.pdf>

Respecto a las denuncias por violencia doméstica, se establece en la ley 18.580 que “El Ministerio del Interior y todo otro órgano y organismo vinculado a las políticas de seguridad, en el ámbito de sus competencias, deben: Registrar denuncias y actuaciones policiales en situaciones de violencia basada en género, en articulación con el Instituto Nacional de las Mujeres.” Las denuncias pueden realizarse en los siguientes espacios: Comisarías Especializadas en Violencia Basada en Género; Juzgados de todo el país; Comisarías de todo el país; Unidad de víctimas o fiscalías de todo el país; Línea azul de INAU. No es obligatorio para quien realiza la denuncia presentar pruebas y es responsabilidad del Estado iniciar la investigación pertinente.

En septiembre del presente año, se aprueba una nueva “Guía de actuación para seccionales policiales en casos de violencia doméstica y de género” que establece el protocolo para tomar denuncias. Sobre estos registros, el Área de Género del Ministerio del Interior no tiene competencia para dar órdenes operativas a la Policía, ya que es competencia puramente de los registros policiales administrativos. Este protocolo presenta dos grandes cambios: por un lado, si existen denuncias previas entre el agresor y la víctima, no se tomará una nueva denuncia sino que se ampliará la existente. Por otro lado, se establece la necesidad de presentar pruebas para la denuncia. Frente a esto, el Ministerio del Interior manifestó que la presentación de pruebas no es un requisito en ningún delito para hacer una denuncia. Si bien se manifiesta que puede tratarse de un error de redacción en el protocolo, no se plantea la posibilidad de realizar un cambio en el texto y el mismo se encuentra en vigencia^[14]. Esto representa en la práctica una plausible barrera para la realización de denuncias de VBG que generen una disminución en las estadísticas, que

pueden no ser un reflejo de la realidad sino que respondan a un subregistro de estas situaciones.

Respecto a los femicidios, el Ministerio del Interior basa sus criterios en una investigación realizada con Inmujeres ^[15] a partir una adaptación a categorías de la realidad uruguaya tomando como punto de partida el “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)” (ONU 2014) que propone una clasificación de los femicidios en trece categorías. La que actualmente reporta mayor prevalencia en nuestro país es el femicidio íntimo, definido como el homicidio de una mujer cometido por un hombre con el que la víctima tenía o había tenido una relación o un vínculo íntimo (Gambetta y Coraza, 2017)^[16]. Estos registros y definiciones son retomados por el OVBG, coincidiendo estadísticamente.

Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SIPIAV) – Instituto Nacional del Niño y Adolescente

Dado que la atención de Inmujeres solamente alcanza a mujeres mayores de 18 años, resulta indispensable indagar en aquellos servicios y fuentes de información que registran los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia basada en género. El SIPIAV tiene un extenso alcance a nivel nacional, a través de los Comités de Recepción Local, tanto en sus servicios de atención como en materia de registro de esta atención. En todos los departamentos meta, el trabajo de derivación hacia el INAU ha sido una herramienta consolidada y utilizada, donde muchas veces se involucra también el sistema de salud.

Este Sistema tiene como objetivo “desarrollar políticas interinstitucionales para el abordaje de la violencia contra la infancia y la adolescencia desde la sensibilización, detección, tratamiento y reparación”¹⁷ de estas situaciones. El alcance del SIPIAV en el abordaje de estas situaciones ha ido creciendo de forma exponencial, construyéndose como un brazo clave en el trabajo en territorio con esta población. A partir del trabajo de los servicios de atención del SIPIAV, se identificaron durante el último año 4.911 situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Si se observa el tipo de violencia según sexo, resulta evidente que la mayor parte de víctimas de explotación sexual corresponden a niñas y

adolescentes de sexo femenino (92% femenino y 8% masculino); mientras que en el abuso sexual las situaciones registradas corresponden a 74% sexo femenino y 26% masculino (SIPIAV, 2020). Estos datos permiten entrever la relevancia de considerar dentro del presente informe la situación de esta población en los departamentos meta. También lo indispensable de la articulación de trabajo desde los Servicios con SIPIAV y el Sistema de Salud.

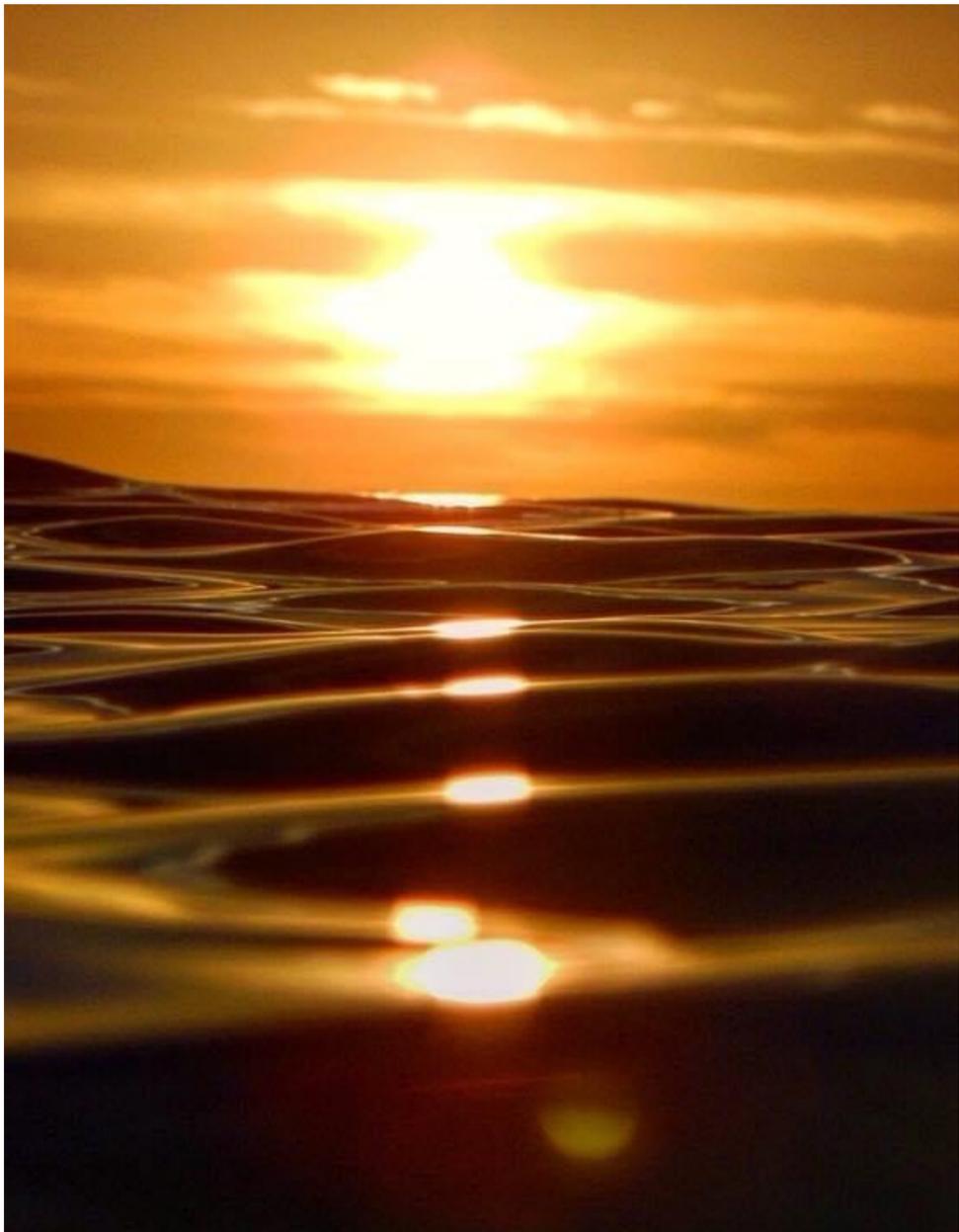
En los departamentos del interior, el embarazo infantil (una forma extrema de vulneración de los derechos de niñas y adolescentes) se da en mayor proporción en comparación a los datos de Montevideo. Si observamos la evolución de los nacimientos por embarazos en menores de 15 años según región, se destaca que en el año 2014 siete de cada diez embarazos infantiles se daban en el interior del país. Para el año 2020, sucedieron 21 nacimientos de embarazos infantiles en Montevideo y 39 en el interior del país (Al Uruguay 2021)¹⁸.

También surgieron diversos elementos en el proceso de diagnóstico institucional que evidenciaron la necesidad de servicios accesibles para las menores de 18 años y que estén articulados con el trabajo de los Servicios de Inmujeres (se realizan muchas derivaciones, en todos los departamentos). Esto sucede en gran medida en el territorio, reforzando así la idea del alcance de este Sistema y el interés que deben tener las instituciones en continuar trabajando en su fortalecimiento. Actualmente, las instituciones involucradas en el Sistema coordinado por INAU son: MIDES; Ministerio de Salud Pública; ASSE; Ministerio del Interior; Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Fiscalía General de la Nación y cuenta también con el apoyo de UNICEF.

[18] <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3088-sipiav-en-cifras-se-presento-el-informe-de-gestion-2020>

[19] Niñas, no Madres. Amnistía Internacional Uruguay 2021

Diagnóstico de los departamentos de Artigas, Carro Largo, Rivera y Tacuarembó



En el presente apartado se da cuenta del diagnóstico enfocado en los cuatro departamentos meta, la información fue relevada a través de actores claves en el territorio, tanto de las Comisiones Departamentales por una Vida Libre de Violencia como de las áreas de género de las intendencias.

Actores en territorio

Las Comisiones Departamentales son espacios dependientes del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres. El mismo es un órgano intersectorial, creado por la Ley 17.514 de 2002 (Art. 24) y actualizado en la Ley 19.580 (Art. 12, 13 y 16), responsable de asesorar al Poder Ejecutivo, coordinar, integrar y dar seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en la materia, entre los cuales se incluye la herramienta de diseñar, organizar y dar seguimiento a los Planes Nacionales que permitan articular la política.

Actualmente el Consejo Nacional Consultivo está integrado por los siguientes organismos:

Actualmente el Consejo Nacional Consultivo está integrado por los siguientes organismos:

- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), órgano que lo preside;
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN)
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC);
- Ministerio del Interior (MI);
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP);
- Ministerio de Salud Pública (MSP);
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA);
- Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU);
- Banco de Previsión Social (BPS);
- Poder Judicial (PJ);
- Fiscalía General de la Nación;
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP);
- Congreso de Intendentes;
- Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) en representación de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) – con voz y sin voto en CNC.

Esto evidencia al Consejo Nacional Consultivo como un espacio favorecedor para instalar mecanismos permanentes y fluidos de intercambio de información, ya que participan actores claves de la generación de información, entre los que se destaca Inmujeres, Ministerio del Interior y Fiscalía. El mismo tiene incidencia a nivel nacional y cumple, por ley, un rol relevante en el desarrollo de las políticas territoriales. Para ello se le confiere la potestad de conformar Comisiones Departamentales (una por departamento) a fin de descentralizar la política pública y articular las acciones específicas con el Consejo.

En este sentido, se espera que estas Comisiones Departamentales cuenten con capacidades técnicas y de coordinación para implementar el Plan de Acción por una Vida de Libre de Violencia. En el Plan de acción 2016-2019 ya se especificaba que un punto central de este trabajo refería a "Generación de un espacio de articulación y coordinación interinstitucional para diseñar y definir el sistema de información." Esto deriva en el trabajo del ya mencionado y caracterizado OBVG de Inmujeres, pero también permite observar que este Consejo debe tener, desde su génesis, un rol activo en facilitar estos procesos de recolección y promoción de datos cuantitativos que aporte al trabajo de las Comisiones Departamentales^[20].

^[20] <http://archivo.mides.gub.uy/18258/consejo-nacional-consultivo-de-lucha-contra-la-violencia-domestica>

Departamentos **meta**

En lo que refiere a la situación en **Cerro Largo**, se identifica en primer lugar una fuerte articulación interinstitucional en el territorio. Existe un importante grado de coordinación real y cotidiana entre aquellas personas involucradas en la Comisión Departamental. Esto implica un escenario favorable para el fortalecimiento de las capacidades locales, más teniendo en cuenta que en Cerro Largo se presentan situaciones profundas de violencia basada en género, llegando a tener algunos de los peores indicadores en materia de femicidios y/o trata con fines de explotación sexual [21]. La situación de ser territorio fronterizo no es menor, ya que expone a mujeres y niñas a situaciones de violencia vinculadas a la trata y explotación sexual.

La Secretaría de Género de la Intendencia de Cerro Largo pertenece a la Dirección General de Gestión Social y existe desde el último período de gobierno (2020), pero con antecedentes desde hace 10 años. Entre estos antecedentes se destaca el proyecto de Fortalecimiento de Políticas de Género, a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. A partir de esto, se establece el área de la Intendencia dedicada a transversalizar la temática. El rol de la coordinadora en el territorio resulta fundamental, la misma tiene una larga trayectoria en la temática y es muy conocida en el departamento como persona de referencia en situaciones de violencia basada en género. Desde este espacio institucional se explicita que la primera necesidad es contar con información sobre los recursos disponibles a nivel local a través de los diferentes programas sociales. Analizando la información relevada en dicha Secretaría de la Intendencia, se entiende que la Comisión Departamental resultaría clave para fortalecer esta comunicación y disponibilidad de información.

Si bien depender de las capacidades individuales dificulta la circulación de información e instauración de mecanismos a nivel institucional, también evidencia una gran capacidad de comunicación y potencialidad de articulación de las comisiones departamentales. A modo de ejemplo, actualmente desde la Secretaría de Género de la Intendencia se está trabajando en un Protocolo de Intervención ante situaciones de violencia (en el ámbito laboral). Esto no solo es un importante paso de sensibilización institucional, sino que evidencia la posibilidad de que estas personas trabajen en pos de dejar capacidades instaladas en los espacios e instituciones involucradas.

En **Tacuarembó**, la Comisión Departamental tiene una buena comunicación y articulación, pero resulta claro que el grado de intercambio de información depende del grado de conocimiento entre los actores. Participan de este espacio en forma regular aproximadamente siete organismos públicos, entre los que se encuentran el Ministerio de Interior, Inmujeres, INAU, Intendencia, entre otros. El dato de que todos los femicidios del último año habían tenido paso por algún servicio del Estado vinculado a VBG (servicios de atención de violencia, servicios de salud, INAU, entre otros) es clave: por un lado, habla del amplio alcance y acceso a los servicios vinculados a la VBG pero, por otro, de la necesidad de mejorar las medidas de protección, articulación y seguimiento, dejando en evidencia dificultades en el acompañamiento de estas situaciones y su consiguiente proceso de reparación.

[21] Para el año 2018 se posicionaba como el departamento con mayor cantidad de casos de femicidios cada 100.000 habitantes. Hacia el año 2019 y 2020 esta tendencia decrece marcadamente. Fuente: <https://otu.opp.gub.uy/grafica?tipo=2&id=2334&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2019-01-01&seleccion=no>

La Oficina de Género de la Intendencia de Tacuarembó depende, desde el 2016 de la Dirección General de Desarrollo Social y si bien no cuenta con presupuesto propio realiza de forma activa acciones en el marco del abordaje a la VBG. Actualmente participan en la Comisión Departamental y en el Comité de Recepción Local [22]. A partir de estos espacios mantienen articulación con Inmujeres y con el Ministerio del Interior. Se destaca el estrecho vínculo de trabajo que están generando en el último tiempo con Inmujeres a partir de distintas actividades en el territorio. En lo que refiere al acceso a datos, no cuentan con un mecanismo estable de acceso a ellos, pero resaltan que es a través de la Comisión Departamental que podrían hacerlo.

En cuanto a los datos que emergen como relevantes dado en contexto del departamento, resaltan el acceso a los datos de violencia doméstica, tanto del servicio de Inmujeres como del Ministerio del Interior y al mismo tiempo información continua sobre los casos formalizados del Servicio de atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual de Paso de los Toros. Se destaca también la relevancia de acceder a información actualizada y periódica sobre la cantidad de tobilleras en el departamento, para llevar un registro sobre las situaciones formalizadas, pero también para tomar conocimiento sobre la efectividad, o no, de este dispositivo en el departamento, pensando fundamentalmente en las zonas rurales. En el departamento, se reconoce como la principal barrera en el acceso a estos datos, el hecho de que no existe actualmente intercambio de información entre las instituciones que abordan la temática.

En **Rivera** la situación resulta bastante particular. Inmujeres no participa directamente de la Comisión Departamental, encontrándose en su lugar un referente de la Oficina Territorial del MIDES -ya sea la Director/a o jefa/e de oficina-, y trabajan en articulación con el Departamento de Fortalecimiento de la Política Pública de la División de Violencia basada en Género quien tiene como cometido fortalecer y acompañar a las comisiones. También existe una referente de Inmujeres desde Montevideo encargada del trabajo con el departamento (lo mismo sucede con el caso de Artigas, como se verá a continuación). Sin perjuicio de lo anterior, de la Comisión participan la mayoría de los organismos públicos, con algunas excepciones. En el área de género de la Intendencia hay una sola persona y se presenta además el obstáculo de no contar con presupuesto propio (si bien esto sucede en el resto de las intendencias por la dependencia presupuestal que todas tienen, en Rivera se destaca como debilidad ya que se refleja en su trabajo cotidiano).

A pesar de esto, en la Comisión Departamental existe un amplio conocimiento entre actores, que tienen una amplia trayectoria en la representación de sus organismos, lo cual redundará en una coordinación real de acciones concretas para abordar situaciones de VBG y un fluido traspaso de información. Nuevamente, esta potencialidad de los actores de forma individual no necesariamente se instala como una capacidad de coordinación institucional que sea sostenida de forma programática.

[22]. Equipos de atención interinstitucionales cuyo cometido es recepcionar, orientar y coordinar la atención de situaciones de violencia a niñas, niños y adolescentes de forma intersectorial en el marco de la protección integral desde la perspectiva de derechos y de género. Organismo rector: INAU (Fuente: www.inau.gub.uy)

Para el caso de **Artigas**, desde el 2020 en la Comisión Departamental sucede lo mismo que en el caso de Rivera en cuanto a la representación del MIDES [23]. El área de género de la Intendencia comenzó a trabajar también en el año 2016 y tampoco cuenta con presupuesto propio, ya que depende de la Dirección de Desarrollo Social. Desde esta área de la Intendencia se manifiesta una carencia en el acceso a datos, pueden hacerlo en situaciones puntuales que lo urjan, pero no de forma sistemática. Del trabajo de campo realizado emerge la necesidad de poder mejorar estos mecanismos de intercambio de información a fin de tener más clara la situación del departamento para pensar acciones focalizadas de prevención.

En términos generales, se identifica a las Comisiones Departamentales como el espacio clave sobre el cual construir articulación, pulir mecanismos e instalar herramientas que den cuenta de un intercambio fluido de información y de apoyo entre servicios. Se debe tomar en cuenta que tanto en Tacuarembó como en Cerro Largo no participa el Poder Judicial ni la Fiscalía en las Comisiones. Esto puede dificultar el trabajo en materia de homogeneización de criterios e indicadores. A modo de ejemplo, el poder judicial dictamina el uso de tobilleras, pero en estos espacios se detecta que hay mandato de utilización de tobilleras en lugares donde no se recepciona la señal o se dictan medidas de protección que no pueden cumplirse, por lo cual el sistema no funciona. Si bien esto es un problema que excede a las instituciones involucradas en la Comisión, sí podrían preverse este tipo de obstáculos a través de un intercambio más fluido con los actores que tienen amplia trayectoria en el territorio. En la actualidad, cuando esto sucede, se comunica desde las Comisiones Departamentales al Departamento de Seguimiento y Fortalecimiento a la Política Pública (FPP),

quienes trasladan las dificultades al Consejo Nacional Consultivo, donde se encuentran instituciones que pueden estar faltan en determinadas partes del territorio, y desde allí se le da seguimiento a estas situaciones. Esto resalta la importancia de este Departamento de Inmujeres ya que oficia como articulador entre las Comisiones Departamentales y el CNC.

[23] En los últimos meses del 2021 desde la Dirección de Inmujeres se nombró a una persona referente con residencia en Montevideo para ambos departamentos. Esta figura ha sido muy importante para la concreción de las acciones del proyecto entramadas en ambos departamentos.

Síntesis de elementos claves identificados a partir del abordaje

En primer lugar, resulta pertinente resaltar las fortalezas identificadas a partir del diagnóstico realizado. Es evidente la importancia del camino recorrido a nivel político, de normativa, de encuadre institucional y de capacidades técnicas construidas. La existencia y funcionamiento del Observatorio de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres a partir del encuadre de la ley 19.580 da cuenta del compromiso político con la temática y habilita a observar la continuidad de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia basada en género. El compromiso de los equipos territoriales a través de las Comisiones Departamentales se evidencia como uno de los principales motores de estos avances.

En segundo lugar, a partir del diagnóstico realizado se pueden sintetizar una serie de dificultades identificadas, sobre los cuales pensar acciones que favorezcan el fortalecimiento del proceso de sistematización y difusión de datos, así como también elementos que aporten al anclaje local del abordaje frente a la VBG.

1. Dimensión conceptual: refieren a la homogeneización de criterios de medición, fundamentalmente aquellos que refieren al delito de femicidio.

2. Dimensión procedimental de recogida de datos: las distintas fuentes que alimentan el OVBG sistematizan la información en distintos formatos. Los espacios institucionalizados en Inmujeres lo hacen a través del SMART, pero el resto de los dispositivos de atención completan planillas con distintas variables, ninguna de las cuales cuenta con categorías que faciliten el trabajo del Observatorio.

3. Articulación interinstitucional: si bien las distintas instituciones involucradas forman parte del Consejo Nacional Consultivo y de las Comisiones Departamentales como espacio central de articulación, se visualizan diversas dificultades de diálogo e intercambio de información. Esto redundando en que los procesos de coordinación conjunta dependen de actores individuales y su conocimiento mutuo y no de capacidades instaladas en las instituciones

4. Orden organizacional: las Comisiones Departamentales son las que mayor conocimiento tienen de la realidad local, pero se ven en algunos campos de acción enlentecidas por los procedimientos administrativos y burocráticos de orden central. Esto se observa particularmente en su capacidad de iniciativa y toma de decisiones.

Recomendaciones de política pública con enfoque en derechos humanos para el fortalecimiento de las capacidades

En el presente apartado se da cuenta de una serie de recomendaciones y propuestas derivadas del diagnóstico realizado en el marco del proyecto Entramadas. Se desarrollan aquí aquellas recomendaciones y propuestas vinculadas al fortalecimiento del Observatorio de VBG, a la coordinación interinstitucional en materia de recolección de datos y al robustecimiento de las capacidades locales en los departamentos meta, apuntando también a fortalecer a la sociedad civil en procesos de incidencia en las políticas públicas. Las mismas devienen de las fortalezas y debilidades identificadas en los distintos espacios institucionales durante el desarrollo del proyecto.

Las acciones en materia de política pública con enfoque en derechos humanos deben realizarse

en el sentido de las dimensiones asociadas con las obligaciones estatales a las que el país se ha comprometido para garantizar una vida libre de violencia de género: prevención, promoción, atención y reparación, basándose en los estándares internacionales en materia de derechos de las mujeres y niñas para que puedan disfrutar de una vida digna sin violencia. Se presentan aquí acciones concretas dirigidas fundamentalmente a los aspectos vinculados a la recolección, sistematización y difusión de datos sobre VBG, bajo el entendido de que la información que se puede volcar desde la atención en materia de registros, resulta un eslabón fundamental en la construcción de acciones tendientes al abordaje de la violencia basada en género.



Referidas a las capacidades **centrales**

Un primer elemento emergente del diagnóstico realizado es la necesidad técnica de homogeneizar criterios en torno a los indicadores utilizados. La falta de una definición clara (qué medir y cómo hacerlo) en este primer eslabón de la cadena de construcción de información, puede ser una dificultad para la construcción posterior de información.

Se destacan en el diagnóstico las dificultades que se tienen en la homogeneización interinstitucional de criterios de contabilización de casos de femicidio. Los criterios y datos de Inmujeres se encuentran alineados a los del MI y sus registros coinciden. El problema surge cuando esos datos se fusionan con los de la Fiscalía General de la Nación, ya que aparecen problemas asociados a un diferente registro numérico. Esto puede deberse a distintas causas: la primera tiene que ver con la naturaleza Fiscalía y su cometido en cuanto a los femicidios -que depende de si el asesinato requiere de un proceso penal y lo que arroje la investigación del hecho-, también es posible que exista un registro de homicidio bajo otros títulos (como muerte dudosa o suicidio); la posible no contabilización de los homicidios a mujeres trans dentro de esta categoría (ya que son registradas por los datos referidos al sexo existentes en la Dirección Nacional de Identificación Civil), omisión de antecedentes y denuncias por violencia previa en las comisarías, omisión de casos que fueron denunciados en juzgados y no fueron informados a la policía, entre otros posibles factores que incidan en el subregistro. (MI, MIDES, 2019)

Esta diferencia refleja la urgencia de unificar criterios a la hora de generar indicadores de VBG. Para ello, no es necesario un desarrollo técnico de gran envergadura, sino una voluntad política de articulación institucional que sostenga espacios de diálogo y trabajo en la búsqueda de acuerdos

de medición. Estos espacios no deberían de ser permanentes sino puntuales para establecer acuerdos iniciales, y luego de actualización periódica.

Vinculado a lo anterior, en estos mismos espacios de diálogo y articulación, se plantea la necesidad de trabajar en construir nuevos indicadores que respondan a las demandas de información emergentes de la realidad observada por los técnicos. La VBG adquiere no solo diferentes formas, sino que repercute ampliamente en diferentes dimensiones de la vida de las mujeres y su entorno. A modo de ejemplo, los/as hijos/as de estas mujeres deben de ser considerados en las estadísticas oficiales y en las líneas concretas de reparación de política pública. Pero para ello, debemos de saber cuántos y en qué condiciones viven estos niños/as y adolescentes. Este dato, que parece sencillo discursivamente, no es fácil de abordar técnicamente al día de hoy. Actualmente el OBVG se encuentra trabajando en construir información sistematizada sobre el tema [24]. Es menester de las instituciones dialogar y trabajar en construir indicadores que permitan abordar el fenómeno de la forma más integral posible, y para ello se necesita un fluido diálogo sobre las capacidades técnicas de todos los actores involucrados.

[24]. Ver: Respuestas públicas dirigidas a hijas e hijos de mujeres víctimas de femicidios: avances y desafíos (Inmujeres – UNICEF, 2021).

Referidas al fortalecimiento de departamentos **meta**

Como se vio anteriormente, cada Comisión Departamental en el territorio tiene sus particularidades. Esto dificulta la posibilidad de pensar en abordajes generales desde el proyecto, generando así el desafío de pensar en formaciones que contribuyan al fortalecimiento de estas Comisiones Departamentales. Este mismo fortalecimiento redundará en un mejor y más eficaz aporte de lo local a la centralidad nacional. La existencia de un Consejo Nacional Consultivo en diálogo con las Comisiones Departamentales del territorio implica pensar caminos diversos que permitan un diálogo fluido entre las Comisiones Departamentales y la institucionalidad central. Tendiendo este puente, a través de instancias de participación concretas, se puede construir de forma dialéctica la información y habilitar un nuevo horizonte de posibilidades. Las Comisiones Departamentales son espacios claves estipulados por la ley que deben “Velar por el cumplimiento de la ley 19.580 y del Plan Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres en el departamento” y “Implementar en el territorio las resoluciones y directivas del Consejo Nacional por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres”. El rol de estas Comisiones como espacios de articulación local se plasma en la articulación real y cotidiana que tienen de acciones vinculadas al abordaje de la VBG. El Departamento de Seguimiento y Fortalecimiento de Políticas Públicas de Inmujeres tiene un rol fundamental en este sentido, ya que son quienes centralizan e “hilan” la información de las Comisiones Departamentales con el CNC.

“Trascender el dato” es una frase usualmente utilizada para referirse a la necesidad de elaborar contenido cualitativo en torno a datos cuantitativos. En este caso, es una frase que nos permite una apertura hacia la potencialidad del

dato en sí mismo. Resulta fundamental que los espacios institucionales locales comprendan el potencial en materia de prevención y atención que tiene poder generar información cuantitativa y georreferenciada de calidad. Cabe preguntarse: ¿para quiénes se construyen los datos? ¿Cómo pueden estos aportar al abordaje interdisciplinario de la VBG? ¿Cuáles son los criterios sobre los cuales construimos indicadores? Estas discusiones deben ser dadas en los espacios interinstitucionales correspondientes a fin de construir asertivamente la información.

Para ello, quienes trabajan en territorio y recopilan la información de primera mano, deben de comprender la relevancia del dato. Como se vio anteriormente, a nivel de gran parte de las Comisiones Departamentales circula la información por el conocimiento que tienen entre sí los actores sociales y no porque existan mecanismos institucionales instalados de intercambio de información. Solo comprendiendo la necesidad de los datos para construir políticas públicas de calidad, se realizará un trabajo de calidad en la recopilación y envío del mismo. Por esto se sugieren dos actividades centrales, que pueden redundar en una misma con dos abordajes: por un lado, generar un taller de sensibilización y capacitación de trabajo con datos, con ejemplos concretos de impacto en las políticas públicas y, en segundo lugar, generar instancias de intercambio que permitan acercar el diálogo con los/as técnicos/as del observatorio, donde participen todas las personas involucradas en los servicios. Muchas veces, cuando humanizamos los procesos institucionales, “les ponemos cara” a las personas del otro lado de la pantalla, entendemos la finalidad de ese envío de información, le prestaremos más atención a esta actividad en nuestra cotidianidad.

Como antecedente, se realizaban con anterioridad dos encuentros anuales entre el CNC y las Comisiones Departamentales donde uno de los temas tratados era el referido a generación y sistematización de información.

A nivel territorial, el actor institucional central son los Servicios de Atención. Solo en un estrecho trabajo de relevamiento y evaluación con perspectiva local se podrá indagar en cómo están accediendo las mujeres a estos servicios, qué rutas recorren hasta llegar allí, que demandas no cubiertas tienen en este sentido, entre otras. Esto exige un trabajo permanente que vincule a quienes trabajan en territorio con quienes tienen las capacidades técnicas de evaluar la atención y prevenir así posibles problemas en la atención (Observatorio), por ello se plantea la posibilidad de que el mencionado taller en el punto anterior tenga como uno de sus objetivos la creación de una mesa permanente de actualización (por ejemplo, con frecuencia semestral o anual) donde intervengan los técnicos locales y centrales. Es fundamental el trabajo por el fortalecimiento de las capacidades locales en el montaje de los sistemas de información nacionales.

De fortalecimiento a capacidades técnicas

En el apartado sobre el diagnóstico del Observatorio de VBG, se dio cuenta de una serie de dificultades existentes en el procesamiento de la información. Estas dificultades no son consecuencia de las capacidades de la centralidad, sino por el contrario, de cómo se transmiten los datos desde los servicios de atención local hacia el SIG, quien luego lo envía al Observatorio. A partir de un análisis en este sentido se plantea de forma concreta fortalecer las capacidades de ingreso de información al sistema SMART de los/as actores/as locales [25]. Esta instancia de capacitación debe ser sostenida por un grupo técnico especializado en dicho sistema y que busque transmitir la importancia de que los espacios locales tengan un adecuado y aprovechado uso del mismo.

Para reforzar esta acción, se plantea la instalación de dos líneas de trabajo a mediano plazo: por un lado, la realización de un "manual del usuario" amigable e intuitivo que de herramientas para una adecuada y exhaustiva utilización del sistema de información. En segundo lugar, un/a actor/a institucionalidad con amplia experiencia en el manejo de este software que funcione de enlace al observatorio, responda consultas y sostenga el proceso de construcción de autonomía vinculado al cargado de información en todos los servicios.

[25] Se debe contemplar que algunos actores, como los servicios de estadía, no tendrán acceso al sistema. En estos casos igual se visualiza una demanda de unificación de criterio de ingreso de información en planillas de Excel.

De carácter político **institucional**

En lo que refiere a las recomendaciones de carácter más político, se resalta por un lado la necesidad de trabajar desde Inmujeres en la instalación de capacidades de las comisiones departamentales. El área encargada del fortalecimiento de estas comisiones debería fortalecer de manera continua la instalación de capacidades en el territorio. Como se vio, en la mayor parte de los casos, el funcionamiento de los servicios, la atención, el abordaje de las situaciones en los departamentos del interior del país, se encuentran implementadas por una o dos personas que, debido a sus trayectorias, tienen las herramientas para sostener estos procesos, siguiendo los lineamientos protocolizados. Estas formas se acentúan en el interior debido a las debilidades que implica una descentralización no bien lograda durante décadas. Si bien es innegable el valor del trabajo de estas personas, en materia de política pública, las capacidades no pueden depender de procesos específicos de cada equipo técnico. Las capacidades y herramientas para el abordaje se deben instalar en las instituciones mediante mecanismos de capacitación, fortalecimiento y evaluación, que a largo plazo permite aceptar los mecanismos a nivel institucional en los espacios locales. Si bien estos mecanismos existen y se encuentran protocolizados, se observa la necesidad de fortalecimiento de los mismos.

En última instancia, en lo que refiere específicamente a la articulación interinstitucional, fundamentalmente en la articulación requerida para el traspaso de información, emerge como un componente sustancial la necesidad de generar un convenio marco entre Inmujeres y el Ministerio del Interior que dé cuenta de la información disponible y que necesita ser transmitida de forma ágil y fluida. Existen experiencias que ofician de antecedente de este tipo de convenios entre ambas instituciones y, dado el abordaje del presente proyecto, se facilitaría en gran medida el recabado de información central pero también desde lo local. A la fecha, no existe un convenio vigente que permita dar cuenta de un intercambio enmarcado institucionalmente. Esto deriva en que el traspaso de información necesita el arduo proceso de solicitudes específicas, lo cual redundaría en una dependencia a las voluntades individuales de los actores involucrados.

Se resalta desde el diagnóstico al Observatorio de VBG la relevancia de que los equipos de trabajo locales puedan realizar las consultas que consideren pertinentes directamente al MI a través de las Comisiones Departamentales, a fin de fortalecer el entramado institucional local. Emergió en el trabajo de campo las dificultades que estaba teniendo en el territorio de acceder a datos del Ministerio del Interior, incluso en los casos donde antes accedían de forma fluida y según las necesidades del servicio. Los datos estadísticos de VBG deben ser contruidos y compartidos interinstitucionalmente a fin de aportar a la prevención, atención y reparación de las mujeres.

Fuentes:

Bidegaín G, y Salamano I. 2016, Inédito. Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica y Comisión Sectorial de Población.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) - Lista de Cuestiones, 20/3/2019

Coraza Ferrari, M. y Gambetta Sacías, M. (2017). Femicidios en Uruguay. Montevideo, Uruguay: Ministerio del Interior

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio Pilar (2010) Metodología de la investigación. Quinta edición. México: McGrawHill.

Ministerio del Interior – Ministerio de Desarrollo Social (2019) Femicidios en Uruguay. Análisis para la homogeneización de criterios y su categorización. Montevideo, Inmujeres. Disponible el 4 de octubre de 2021 en: [femicidios_uruguay.pdf](#) (cepal.org)

Ministerio del Interior, División Políticas de Género y Observatorio de Violencia y Criminalidad (2017) Femicidios Íntimos en Uruguay: Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas. Uruguay.

Ministerio del Interior, División Políticas de Género y Observatorio de Violencia y Criminalidad (2021) Presentación completa Denuncias por violencia doméstica y asociados. Uruguay

Amnistía Internacional Uruguay. Niñas, no Madres: unir las piezas de la violencia sexual. 2021

Sitios web consultados:

<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/9/se-requerira-a-victimas-de-violencia-domestica-y-de-genero-la-presentacion-de-pruebas-segun-nuevo-protocolo-para-tomar-denuncias>

<https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3088-sipiav-en-cifras-se-presento-el-informe-de-gestion-2020>

<http://archivo.mides.gub.uy/18258/consejo-nacional-consultivo-de-lucha-contra-la-violencia-domestica>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/otros/respuesta-sobre-casas-de-breve-estadia-para-mujeres-victimas>

<https://policia.minterior.gub.uy/index.php/noticias-y-comunicados-de-prensa/2629-tobilleras-electronicas>

<https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/2-uncategorised/93-division-politicas-de-genero>

<https://otu.opp.gub.uy/grafica?>

<https://otu.opp.gub.uy/grafica?tipo=2&id=2334&deptos=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19&fecha=2019-01-01&seleccion=no>

<https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenero.org.uy/observatorio/>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9803>

<https://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-y-obras/montevideo-tendra-un-centro-de-estadia-transitoria>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/convenios/estadia-transitoria-para-mujeres-proceso-salida-situaciones-violencia>

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/etiqueta/otros/es-observatorio-sobre-violencia-basada-genero-hacia-mujeres>



Gracias siempre

Algo algo algo y foto
de ediciones Flacso

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur
adipiscing elit, sed do eiusmod tempor
incididunt ut labore et dolore magna
aliqua. Risus sed vulputate odio ut enim
blandit volutpat maecenas volutpat.

entramadas.uy