

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño Implementación y Desempeño del Programa Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (“Tobilleras”)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (“Tobilleras”)		
Área Programática:	Seguridad Pública (14) Protección y Seguridad Social (11)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Salud y bienestar (3), Igualdad de Género (5) y Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (16)
Organismo responsable:	Ministerio del Interior (MI), UE 01 – Secretaria del Ministerio; y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), UE 02 – Dirección de Desarrollo Social (InMujeres)		
Objetivo de la intervención:	Dada la existencia de situaciones de violencia doméstica (VD) que implican un alto riesgo de vida y que con la sola disposición de medidas cautelares de no aproximación no es posible garantizar la protección de la víctima, la intervención se propone: garantizar la protección de las víctimas durante el uso de la tobillera y lograr en el mediano y largo plazo, cambios actitudinales tanto en el agresor como en la víctima que contribuyan a evitar nuevos episodios de violencia doméstica.		
Principales características:	La intervención comprende el seguimiento y control del cumplimiento de las medidas de protección dispuestas por la justicia en los casos de alto riesgo, en materia de violencia doméstica, a través de la gestión e implementación de las Tobilleras, el apoyo psicosocial y el asesoramiento jurídico a las víctimas y ofensores.		
Presupuesto anual (2015):	\$U 42.850.417	Año de comienzo:	2013

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Programa Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (“Tobilleras”)				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID)				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización:	2016	Período evaluado:	2013 - 2015	Duración:	5 meses
Equipo evaluador:	Juan Manuel Regules, Teresa Herrera y Jimena Acosta				

2.1 Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

La decisión de realizar la evaluación surgió como consecuencia de la necesidad de profundizar en el conocimiento sobre el uso de dispositivos electrónicos en casos de violencia doméstica, que se había detectado durante la evaluación DID de la Respuesta Policial ante casos de Violencia Doméstica, realizada en 2015.

2.2 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. En tercer lugar se enriqueció el análisis con diferentes marcos teóricos. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas. En particular, se hizo un trabajo de procesamiento de datos del Sistema de Gestión en Seguridad Pública (SGSP) sobre casos de violencia doméstica, buscando capturar efectos sobre la reincidencia ulterior a la aplicación de tobilleras, e identificar factores de riesgo asociados a los eventos.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con la conducción técnica por parte de AGEV y el acompañamiento en todas las etapas del proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención Tobilleras buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó en qué medida la intervención se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de

cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero de la intervención, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

2.3 Fuentes de información

2.3.1 Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo a: (i) las instalaciones del DIMOE del Centro de Comando Unificado de la Policía, para conocer la práctica cotidiana del monitoreo electrónico; y (ii) a las instalaciones del Servicio de Atención del Instituto Nacional de las Mujeres, del MIDES.
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la intervención (Directores, coordinadores, y equipos técnicos del MI y del MIDES), y a actores externos a la intervención (presidente de la Suprema Corte de Justicia y representantes de fundación Plemuu).

2.3.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Memorias realizadas por el MI
- Procesamientos de bases de datos de denuncias de la intervención.
- Procesamiento de datos del SGSP
- Registros de asistencias a la atención psicosocial.
- Registros de alarmas de las tobilleras.
- Procesamiento de la Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones,
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos? <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~cr-eacute-dito-total-2016>
- Procesamiento de información financiera provista por el MI y el MIDES
- informes técnicos y académicos vinculados con la temática de la evaluación.

2.4 Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) metodología de investigación y evaluación; (ii) temática de género y violencia de género, y (iii) análisis organizacional y presupuestal con énfasis en el sector público.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. La coordinación del equipo estuvo a cargo de un técnico de AGEV que participó en el análisis y la elaboración del informe. El equipo tuvo una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.5 Principales hallazgos

El servicio brindado por InMujeres es pionero en cuanto a la atención psicosocial a varones agresores. Sin embargo, existen algunas limitaciones a nivel de diseño e insuficiencias que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos:

- Discontinuidades en la conexión de las tobilleras, cuando se justifica técnicamente su continuidad. Para ello, se recomienda garantizar la continuidad de la medida para aquellas situaciones donde la evaluación total del riesgo persiste como alto.
- Centralización de la atención en el centro de Montevideo y en las capitales departamentales. En este sentido se recomienda, establecer convenios para la atención psicosocial para lograr accesibilidad.
- La atención psicosocial es insuficiente. Está “atada” a la conexión y desconexión; contempla parcialmente la multicausalidad de la violencia de género; sin incluir contención psiquiátrica. La identificación del perfil del agresor (a nivel local) es incompleta; y las “derivaciones” posteriores a la desconexión tienen un seguimiento limitado. Al respecto se recomienda: extender el plazo de la atención psicosocial a un mínimo de un año (aun habiéndose desconectado la tobillera).

La intervención se encuentra en constante crecimiento en cuanto a su cobertura (se prevé alcanzar todo el país para fines de 2017). Sin embargo, existe una divergencia entre las metas de incremento de la cobertura planteadas por los organismos intervinientes.

En ocasiones las resoluciones de la Justicia dejan dudas en cuanto a la obligatoriedad de asistir a la atención psicosocial y no se castiga la inasistencia. Esta situación se vincula con una baja asistencia (80% asistió menos de tres veces en seis meses, cuando estaba previsto que la atención tuviera un carácter semanal durante seis meses).

La información proveniente de los sistemas requiere un mayor análisis y sistematización para hacer posible el monitoreo y la evaluación. Para ello se recomienda:

- establecer protocolos de monitoreo y evaluación para los procesos base de la intervención en ambos Ministerios, basados en la recolección, ingreso, sistematización y análisis de la información disponible.
- realizar una propuesta para el diseño de consultas adecuadas, en los sistemas informáticos, para el seguimiento y la evaluación.

Se destaca el éxito en la protección a la víctima durante el plazo de conexión de la tobillera (máximo 180 días) con 0 mujeres lesionadas o asesinadas (se cumplen medidas cautelares de alejamiento). Previo a la implementación del programa, solo el 16% de los casos con medidas cautelares de no acercamiento cumplían con la medida.