



Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (“Tobilleras”)

**Área Programática: Seguridad Pública y Protección y Seguridad Social
Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Social**

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV-OPP. El mismo recoge las principales conclusiones del informe final de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) e incorpora, además, el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma, se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la Evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por evaluadores externos. Fue integrado por Juan Manuel Regules, Teresa Herrera y Jimena Acosta.

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información se complementó con visitas de campo a las oficinas de la Dirección de Monitoreo Electrónico (DIMOE), del Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) y con entrevistas a integrantes de la intervención.

La evaluación comprendió el período 2013–2015 y se desarrolló durante 2016.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible y su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación July Zabaleta, Adriana Fontán, Magela Batista, Christian Gularte, Nadia Eiris, Nelsa Viscailuz, Laura Labarñois y Mario Santellán, como también la colaboración de otros integrantes de los respectivos ministerios.

Las citas textuales extraídas del informe DID se identifican mediante el uso de comillas.

Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Martín Dibarbouré
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Federico Ott
Juan Manuel Lanza
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID, las cuales son realizadas por equipos técnicos de evaluadores externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev
Primera Edición, marzo de 2017
Diseño: Cuareim diseño editorial
Fotos: Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, Unidad de Comunicación del Ministerio del Interior.
Corrección: Belén Panzera
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2301-1475
Imprenta:
Depósito legal:



INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se

diferencian de otros tipos de estudios como las evaluaciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones con un mayor nivel de información y conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La intervención Tecnologías de Verificación de Presencia y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Violencia Doméstica (en adelante intervención “Tobilleras”) surge como una iniciativa del Ministerio del Interior (MI) para encontrar una alternativa de protección para las personas que sufren Violencia Doméstica (VD) de alto riesgo.

Dicha iniciativa fue estudiada y avalada en 2011 por una Comisión Asesora interinstitucional formada por el Poder Judicial, la Bancada Bicameral Femenina, el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Policía Nacional, la Dirección General de Secretaría del MI, la División Políticas de Género (DPG) del MI y la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual.

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.

El MI y el MIDES son responsables directos de la intervención. Se identifican dos niveles de responsabilidad, uno más estratégico y técnico integrado por la DPG y la dirección de InMujeres y otro, más operativo, vinculado directamente con la implementación. Este último comprende al Área Violencia de Género (AVG) de la Dirección de Monitoreo Electrónico (DIMOE) del Centro de Comando Unificado (CCU), el Servicio de Atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida de InMujeres (en adelante Servicios de Atención) y la Dirección Nacional de Asuntos Sociales (DNAS) del MI.

1.1. Objetivos

Los objetivos que se plantean a nivel de resultados o efectos de largo plazo son contribuir a “la disminución de femicidios por violencia doméstica” y “que las

personas beneficiarias no vuelvan a involucrarse en situaciones de violencia doméstica”. Asimismo, a mediano plazo, la intervención se plantea lograr que los ofensores egresados de la intervención se encuentren resocializados o en proceso de resocialización y que las mujeres víctimas de VD salidas de la intervención hayan superado o estén en proceso de superar la situación de VD.

En el corto plazo, la intervención se propone lograr que tanto víctimas como ofensores se encuentren adaptados a los impactos de los dispositivos de seguimiento en su vida cotidiana y que desnaturalicen y visibilicen las situaciones de violencia doméstica. Adicionalmente, la intervención busca fortalecer en recursos sociales y jurídicos a las víctimas. Asimismo, y como condición base para el logro de los demás objetivos, se plantea como resultado de corto plazo lograr “víctimas sin riesgo de violencia doméstica, mediante el cumplimiento de la medida de no acercamiento del ofensor”¹.

Para alcanzar estos objetivos se plantean los siguientes resultados esperados a nivel de productos²: (i) que las víctimas y los ofensores reciban vigilancia para el cumplimiento de la medida cautelar de alejamiento, (ii) que tanto víctimas como ofensores reciban atención psicosocial y (iii) que, en la medida en que sea necesario, sean derivados para continuar con el proceso de salida de la VD.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención³.

¹ - Matriz de Objetivos elaborada por los equipos técnicos de la intervención en el marco de la Evaluación DID.

² - *Ibidem*.

³ - AGEV (2014) “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

Cuadro 1: Resumen de la intervención “Tobilleras”.

Resultados de mediano y largo plazo	<p>RLP1. Contribuir a que las personas beneficiarias no vuelvan a involucrarse en situaciones de violencia doméstica.</p> <p>RLP2. Contribuir a la disminución de femicidios por violencia doméstica.</p> <p>RMP1. Ofensores egresados de la intervención se encuentran resocializados o en proceso de resocialización.</p> <p>RMP2. Mujeres víctimas de VD egresadas de la intervención han superado o están en proceso de superar la situación de VD.</p>
Resultados de corto plazo	<p>RCP1. Víctimas sin riesgo de violencia doméstica mediante el cumplimiento de la medida de no acercamiento del ofensor.</p> <p>RCP2. Víctimas adaptadas a los impactos de los dispositivos de seguimiento en su vida cotidiana mediante la atención psicosocial.</p> <p>RCP3. Ofensores adaptados a los impactos de los dispositivos de seguimiento en su vida cotidiana mediante la atención psicosocial.</p> <p>RCP4. Víctimas fortalecidas en sus capacidades mediante el asesoramiento jurídico y apoyo social.</p> <p>RCP5. Víctimas desnaturalizan y visibilizan las situaciones de violencia doméstica mediante la atención psicosocial.</p> <p>RCP6. Ofensores desnaturalizan y visibilizan las situaciones de violencia doméstica mediante la atención psicosocial.</p>
Productos (bienes y/o servicios)	<p>P1. Víctimas y ofensores reciben vigilancia para el cumplimiento de la medida cautelar (alejamiento) y se comunican con AVG, con atención 24 h.</p> <p>P2. Ofensores reciben atención psicosocial.</p> <p>P3. Víctimas reciben atención psicosocial.</p> <p>P4. Víctimas derivadas a otros servicios de acuerdo a sus necesidades y/o para continuar proceso de salida de la VD.</p> <p>P5. Ofensores derivados a otros servicios de acuerdo a sus necesidades y/o para continuar proceso de salida en el ejercicio de la VD.</p>

Fuente: Informe de Evaluación DID de “Tobilleras”. Elaboración en base a Matriz de Objetivos para la evaluación.

En este caso, son las personas involucradas en situaciones de violencia doméstica (ofensores y víctimas) que pueden caracterizarse como de altísimo riesgo, hayan realizado alguna denuncia de la situación o no.

Estas situaciones, que configuran violencia doméstica de altísimo riesgo, son las que presentan al menos uno de los siguientes indicadores⁴: incumplimiento de medidas

de protección de no acercamiento, antecedentes penales de condena o proceso penal en curso por delitos contra la persona física, oposición, resistencia u obstaculización al normal desarrollo del proceso y demás actuaciones.

También se consideran situaciones de altísimo riesgo las que combinan algunos de los siguientes indicadores: amenazas graves y reiteradas de muerte o de ejercer violencia física, aumento de la frecuencia y gravedad de la violencia; acoso, control y amedrentamiento sistemático de la víctima, que la víctima haya tenido que recibir

⁴ - Protocolo de actuación para la implementación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en violencia doméstica.

atención de salud como consecuencia de las agresiones físicas y/o psicológicas, antecedentes de denuncias de violencia doméstica; antecedentes de sustracción o destrucción de objetos, pertenencias y/o herramientas personales de la víctima, consumo abusivo o conflictivo de sustancias, trastornos psiquiátricos y/o psicológicos.

Para la estimación de la población potencial se consideraron los datos surgidos de la Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones⁵. Se realizó una aproximación teniendo en cuenta la gravedad de la violencia declarada, considerando a las encuestadas que respondieron haber sufrido violencia física o sexual en los últimos 12 meses⁶.

Esta estimación corresponde al 2% de la muestra, lo cual corresponde a 18.284 personas. Adicionalmente, y como forma de ser más restrictivos en relación a las víctimas de violencia doméstica de altísimo riesgo, se realizó una estimación para conocer cuántas de las encuestadas que declararon haber sufrido violencia física y sexual en los últimos 12 meses debieron realizar la consulta médica posterior⁷. De esta estimación surge que aproximadamente unas 3.180 mujeres recibieron atención médica luego de estos episodios⁸.

La población objetivo es la que la intervención planifica atender. En este caso, son las personas (ofensores y víctimas) que, luego de la evaluación individual realizada por la autoridad judicial competente, se les dispone la colocación de los dispositivos de supervisión por tratarse de situaciones de altísimo riesgo. En este caso particular, la población objetivo coincide con la población benefi-

ciaria de la intervención: la que efectivamente recibe la tobillera.

El cuadro 2 muestra los casos donde se dispuso tobilleras. Cada tobillera corresponde a dos personas (ofensor y víctima).

1.3. Recursos asignados

La intervención se enmarca en el esquema presupuestal que comprende tanto el Área Programática 14 Seguridad Pública como el Área Programática 11 Protección y Seguridad Social. Durante 2015 el presupuesto total de la intervención fue de \$ 42.850.417 equivalentes al 0,19% de los montos asignados a los programas presupuestales en los que está inserta (Programa presupuestal 460 Prevención y Represión del Delito y Programa presupuestal 400 Políticas Transversales de Desarrollo Social) y al 1,27% de las Unidades Ejecutoras a las que pertenecen las distintas unidades que componen la intervención (UE 01: Secretaría del Ministerio del Interior y UE 02: Dirección de Desarrollo Social del MIDES).

A los efectos de la presentación del presupuesto de la intervención y dado que no se cuenta con una apertura que permita visualizar el presupuesto total de la misma, se procedió a realizar una estimación con los gastos e inversiones disponibles.

Los recursos de la intervención provienen del financiamiento de cada Ministerio participante, sin que se constaten aportes de terceros. Cada Ministerio financia las actividades en las que participa de la intervención.

Cuadro 2: Población Objetivo años 2013–2015

	2013	2014	2015
Montevideo	97	157	207
Canelones	N/a	22	65
San José	N/a	1	2
Maldonado	N/a	N/a	5
Total	97	180	279

Fuente: // Referencias: Estadísticas DIMOE–MI

⁵ – Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe de Resultados (Montevideo, 2014) CNCLVD–MIDES–INAU–SIPIAV–AUCI–INE–Sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

⁶ – Construido en base a las preguntas 78 y 114 para violencia física y 79 y 115 para violencia sexual.

⁷ – Construido en base a la pregunta 82 de la encuesta.

⁸ – Esta cifra debe ser considerada con precaución ya que surge de la expansión de un 0,34% de la muestra lo cual implica que los intervalos de confianza sean muy amplios debido a que las cantidades absolutas son muy pequeñas (12 casos aproximadamente).

Cuadro 3: Antecedentes. Presupuesto total de la Intervención, Programa Presupuestal y Unidad Ejecutora 2012-2015 (miles de \$, año 2015)

Año	Presupuesto Total de la intervención (incluye todas fuentes de financiamiento)	Presupuesto Total de los Programas Presupuestales en los que se enmarca la intervención (Programas 460 y 400)	Presupuesto Total de la Unidad Ejecutora a cargo de la intervención (*1)	Participación de la intervención en el presupuesto del Programa Presupuestal (%)	Participación de la intervención en el presupuesto de la Unidad Ejecutora responsable (%)
2012	17.384,043	20.330.012,43	s/d	0,09%	s/d
2013	22.915,781	21.533.628,00	s/d	0,11%	s/d
2014	34.855,233	22.529.415,83	3.153.843,60	0,15%	1,11%
2015	42.850,417	22.019.041,27	3.367.676,50	0,19%	1,27%

Fuente: // Referencias: Cálculos realizados en base al relevamiento en la División Políticas de Género del MI y en la oficina Planificación, Gestión y Desarrollo del InMujeres.

(*1) Se considera a la UE 01: Secretaría del MI y a la UE 02: Dirección de Desarrollo Social del MIDES.

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de la intervención “Tobilleras”, en primer lugar se describe el problema que da origen a la intervención (esto es, las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial, y luego se describen los servicios y/o acciones prestados.

Problema que da origen a la intervención

El problema/necesidad que busca atender la intervención es la existencia de situaciones de violencia doméstica que implican un alto riesgo de vida y en las cuales no es posible garantizar la protección de la víctima mediante la sola disposición de medidas cautelares de no aproximación.

En Uruguay existe un alto número de mujeres en situaciones de violencia doméstica y un bajo cumplimiento de las medidas cautelares de no acercamiento. En el año 2011, según una investigación del Departamento de Trabajo Social de la UDELAR, tan solo el 16% de las medidas cautelares fueron cumplidas⁹.

Las muertes por violencia doméstica/intrafamiliar (en adelante VDI) constituyen aproximadamente el 20% del total de los homicidios, siendo las víctimas fundamen-

talmente mujeres adultas y en segundo lugar niñas, niños y adolescentes. Las muertes por VDI se miden desde el año 2004 y permanecen incambiables siendo, en promedio, 27 mujeres adultas por año (período 2012-2015). Adicionalmente, para el mismo período y considerando las muertes de mujeres por VDI, un promedio del 74% de las mujeres fueron asesinadas a manos de su pareja o ex pareja. De ese 74%, un 25% había realizado una denuncia previa por violencia doméstica.

Por lo expuesto, como planteaba la Comisión Interinstitucional en su Informe final de 2012, “se hace imprescindible que el Estado adopte medidas efectivas de prevención de forma integral, estando atento a los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia doméstica”¹⁰.

Estrategia general

La estrategia de la intervención “Tobilleras” (entendida como la solución global) que el diseño de la intervención propone para la superación del problema/necesidad identificado implica que una vez detectada una situación de violencia doméstica de alto riesgo de vida se actúe preventivamente para evitar nuevos daños en las víctimas. Dicha prevención se realiza mediante la prohibición de acercamiento controlada electrónicamente (“incapacitación”), la rehabilitación de los ofensores y la atención psicosocial a las víctimas.

⁹ - <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2016/08/diagnostico-violencia-contra-las-mujeres-MIDES-DTS.pdf>

¹⁰ - Informe final Comisión Interinstitucional - Protocolo del Área de Violencia de Género. Ministerio del Interior, Centro de Comando Unificado, 2012.

La incapacitación de los ofensores se plantea a través de la colocación de tobilleras que impidan su acercamiento a las víctimas y la rehabilitación mediante reuniones con equipos técnicos especializados en violencia doméstica y de género. Tanto el apoyo psicosocial a víctimas como a ofensores apunta a lograr cambios actitudinales más profundos en las personas y que puedan perpetuarse en el tiempo luego de finalizada la aplicación de la tobillera.

Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, como figura en el Cuadro 1, la intervención propone en su diseño la prestación de los siguientes servicios/productos¹¹:

- ▶ Víctimas y ofensores reciben vigilancia para el cumplimiento de la medida cautelar (alejamiento) y se comunican con AVG, con atención 24 h.

Este servicio/producto apunta a asegurar la protección de la víctima durante el plazo estipulado por la justicia (máximo 180 días con la posibilidad de extender la medida si la justicia lo dispone). Está bajo la total responsabilidad operativa del Área Violencia de Género (AVG). El ciclo general de este servicio comienza con la recepción de la resolución judicial que dispone la colocación de la tobillera, continúa con la conexión de la misma por parte de un equipo especializado que brinda a ambas partes la información necesaria sobre el sistema, luego la Policía Comunitaria realiza una entrevista de relevamiento de la situación con la víctima, tras la cual comienza el proceso de gestión de la monitorización y finalmente la desconexión. La monitorización implica la designación de un referente a nivel del AVG para cada caso y la realización de las siguientes actividades simultáneas: monitoreo y seguimiento continuo a través del sistema informático y de llamadas, atención a los usuarios cuando se reciben consultas o demandas de apoyo de cualquier tipo, respuesta ante avisos, mantenimiento ante roturas y contacto continuo con el Sistema Judicial y otros organismos pertinentes.

En todas las incidencias de alta prioridad, AVG informa a la Mesa de Operaciones para que se envíe una respuesta policial en menos de 10 minutos. En forma paralela, AVG se pone en contacto con la víctima para conocer su situación y brindarle el apoyo necesario. También se llama al ofensor, con el objetivo de informarle que está trans-

grediendo la medida interpuesta y disuadirlo de continuar haciéndolo.

- ▶ Víctimas u ofensores (según corresponda) reciben atención psicosocial¹².

Estos servicios/productos apuntan a realizar un abordaje, tanto con víctimas como con ofensores, que permita el reconocimiento y desnaturalización de la violencia como herramienta para la disminución de los factores de riesgo y así favorecer la protección de la víctima.

El abordaje profesional se desarrolla en una modalidad de dupla técnica, procurando contar con un Lic. en Trabajo Social y un Lic. en Psicología. El proceso se inicia de forma individual, manteniéndose reuniones en forma semanal o quincenal. Existe la posibilidad de realizar un abordaje grupal, lo cual se evalúa caso a caso por los técnicos. El tiempo actual de trabajo es el que se dispone en la orden judicial y coincide con la duración de la conexión de la tobillera.

Antes del vencimiento del plazo de la medida, el servicio de atención elabora un informe dirigido a la Justicia, que contiene el trabajo realizado y las recomendaciones sobre si el ofensor debería o no continuar con la tobillera u otras medidas cautelares.

Cuando alguna de las partes involucradas es policía, la DNAS asume la ejecución del proceso de apoyo psicosocial. En ese caso, se incorpora un psiquiatra a los equipos técnicos y se plantean tres tipos de intervenciones: talleres psicoeducativos (8 talleres que abordan diversas temáticas vinculadas con la problemática de la violencia doméstica), atención individual y atención grupal.

- ▶ Víctimas u ofensores derivados a otros servicios de acuerdo con sus necesidades y/o para continuar proceso de salida de la VD (ya sea en el ejercicio de la VD o como víctima).

Estos dos servicios/productos tienen como objetivo que las personas que expresan su voluntad de hacerlo continúen en un proceso de salida de la violencia doméstica más allá de la duración de la medida dispuesta por la Justicia. Adicionalmente, en muchos casos se hacen derivaciones vinculadas al abordaje de otras problemáticas como el consumo de sustancias.

¹¹ - Matriz de Objetivos elaborada por los equipos técnicos de la intervención en el marco de la Evaluación DID.

¹² - Este producto/servicio está bajo la total responsabilidad de InMujeres, a excepción de los casos en que víctima, agresor o ambos sean policías. En este caso, la DNAS asume la ejecución del proceso de apoyo psicosocial.

Es importante señalar que todo el proceso de la intervención comienza y termina en el Poder Judicial. Quienes disponen la colocación de las “tobilleras”, el plazo y el tratamiento son magistrados. También, quienes deciden (en la audiencia evaluatoria, que no siempre tiene lugar) sobre la base del informe del servicio, el final de la medida o la continuación de la misma.

1.5. Principales aspectos organizacionales

Como se mencionó en la descripción de la intervención, la estructura organizacional comprende varias instituciones con diferentes niveles de responsabilidad. En lo que refiere al Ministerio del Interior, existe una vincula-

ción de tipo matricial entre las diferentes dependencias involucradas, identificándose líneas de reporte técnicas y líneas de reporte jerárquicas. De este modo, el área responsable de la ejecución operativa de los procesos de la intervención (Área Violencia de Género) reporta jerárquicamente a la Dirección de Monitoreo Electrónico del Centro de Comando unificado y técnicamente (a los efectos de esta intervención) a la División Políticas de Género.

En cuanto al personal responsable de la intervención, se presenta la dotación por unidad (ver recuadro abajo).

Respecto a los mecanismos de coordinación externos a la intervención, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) creado por el

Unidad	DPG – MI	DIMOE – MI	DNAS – MI	InMujeres – MIDES
Dotación asignada a la intervención	<p>Directora de la División.</p> <p>Funcionario que ocupa el rol de Subdirector Administrativo.</p> <p>Una funcionaria que integra el equipo técnico.</p>	<p>Directora.</p> <p>Subdirector.</p> <p>30 operadores, que manejan un promedio de 8 a 12 casos.</p>	<p>Encargada de la coordinación del servicio.</p> <p>Coordinadora Técnica de Violencia Doméstica.</p> <p>Coordinadora de Equipos Técnicos de Montevideo.</p> <p>Dos duplas de atención psicosocial en Montevideo. Los equipos en el interior se encuentran actualmente en proceso de consolidación.</p>	<p>En Montevideo:</p> <p>Coordinadora general.</p> <p>Supervisora.</p> <p>12 técnicos.</p> <p>Una abogada.</p> <p>Dos funcionarios/as de secretaría.</p> <p>En el interior:</p> <p>12 técnicos y una secretaria. A excepción de la Coordinación General y la Supervisión, el resto de los cargos son contratados en forma tercerizada.</p>

artículo 24 de la Ley 17.514 de 2002 es el máximo organismo en materia de violencia doméstica y de género. En dicho órgano participan representantes de los distintos organismos integrantes de la intervención.

A nivel interno de la intervención, la Comisión Interinstitucional de Seguimiento es la instancia de coordinación principal, la cual se reúne una vez al mes. Asimismo, entre el AVG e InMujeres existe una comunicación diaria para la coordinación y comunicación de eventos e información, la cual se realiza a demanda de ambas partes.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil la presentación de los resultados de la evaluación de la intervención “Tobilleras”, los mismos serán presentados siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: Diseño, Implementación y Desempeño.

2.1. Diseño

En primer lugar, con relación a la consistencia con el marco de política pública, se constata una amplia coherencia de la estrategia de la intervención respecto a las iniciativas públicas vinculadas a la violencia doméstica.

Se puede considerar a la intervención como un corolario de la Ley 17.514 que busca la prevención y la erradicación de la violencia doméstica. Para ello, entre otras medidas, la ley prevé la implementación de medidas cautelares que prohíban al ofensor acercarse y comunicarse con la víctima. En este sentido, las “tobilleras” cumplen un rol instrumental fundamental para asegurar el cumplimiento de lo establecido en la ley.

Asimismo, esta consistencia con la política pública se verifica también al estudiar el Plan de Acción 2016-2019 “Por una vida libre de violencia de género y generacional”, el cual contempla explícitamente la implementación y expansión de la intervención. Sin embargo, al analizar las metas previstas en el plan para cada organismo participante de la intervención, se encuentra una divergencia entre las planteadas por los servicios de atención psicosocial del MIDES y las metas de incremento en la cobertura del monitoreo electrónico diseñadas por el MI. En el caso de la atención psicosocial del InMujeres, está previsto cubrir 4 servicios departamentales y 2 re-

gionales para 2019, mientras que el monitoreo del MI prevé alcanzar una zona de cada departamento del país en el mismo período¹³.

Adicionalmente, se encuentra a los objetivos de la intervención plenamente alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En particular en lo que respecta a los objetivos N°3 Salud y bienestar, N°5 Igualdad de Género y N°16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

En segundo lugar, la identificación y delimitación del problema, asociada a la existencia de situaciones de violencia doméstica 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, es adecuada. Como ya se mencionó, Uruguay tiene niveles muy bajos de cumplimiento de medidas cautelares (16% en 2012), lo cual implica mayor peligro para la víctima cuando se trata de situaciones de “alto riesgo”. Dicha identificación del problema y los factores que lo determinan surgen del análisis documental realizado por la Comisión Asesora en relación a situaciones de VD que, a pesar de haber tenido dispuestas medidas cautelares o procesamientos, igualmente terminaron en homicidio. Este estudio no fue acompañado por un diagnóstico de base empírica.

En tercer lugar, con relación a la caracterización y cuantificación de la población potencial, la evaluación señala que es adecuado considerar, en este caso, a las personas (ofensores y víctimas) involucradas en situaciones de violencia doméstica caracterizadas como de altísimo riesgo, tanto si realizaron la denuncia correspondiente como si no. Con relación a la población objetivo, la definición utilizada se considera adecuada en la medida que la intervención no tiene posibilidades de captar nuevos beneficiarios, sino que la demanda por el servicio viene dada por las conexiones que dispone la Justicia.

Asimismo, se encuentra que los niños, adolescentes y jóvenes víctimas de VD no se encuentran dentro del grupo de beneficiarios de la medida, a pesar que podrían generarse impactos relevantes en este grupo con los mismos procesos y recursos que se disponen actualmente.

¹³ - Existe un nuevo pliego de contratación de los servicios de atención realizado por InMujeres, que tiene la intención de acompañar la expansión de la intervención, aunque sin detallar.

En cuarto lugar, la intervención propone acertadamente a nivel de diseño dos pilares de estrategia para que una vez detectada una situación de violencia doméstica de alto riesgo de vida se actúe preventivamente para evitar nuevos daños en las víctimas: i) incapacitación, entendida esta como la prohibición de acercamiento controlada electrónicamente, y ii) resocialización de los agresores y la atención psicosocial a las víctimas. La evaluación plantea que la incapacitación de los agresores a través del uso de tobilleras cuenta con un diseño correcto que determina el cumplimiento de los objetivos planteados. Al evaluar el diseño de la estrategia de abordaje psicosocial, se encuentra que se trata de un diseño que prácticamente no tiene precursores en el país, especialmente en lo que respecta al trabajo con varones ofensores, razón por la cual Inmujeres es pionera en la propuesta de este tipo de abordaje y su desarrollo.

Por ser un servicio nuevo que se encuentra en proceso de maduración, surgen algunos problemas que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos. Estos son:

- ▶ La estrategia contempla parcialmente la multicausalidad de la violencia de género, no cubriendo en particular aspectos como la historia personal del individuo y posibles interacciones con patologías psiquiátricas.
- ▶ No se cuenta con contención psiquiátrica ni con valoraciones de este tipo en los informes a la Justicia.
- ▶ No se ha finalizado la identificación del perfil del agresor (a nivel local) con sus particularidades.
- ▶ El período de seis meses de duración de la atención psicosocial no es suficiente dada la complejidad del problema. En la bibliografía consultada, se considera que el período no debe ser inferior a un año, con una periodicidad de –al menos– una vez por semana¹⁴.
- ▶ Las “derivaciones” posteriores a la desconexión no son controladas, es decir, no hay seguimiento.

En quinto lugar, con respecto a la teoría del cambio (relaciones de causalidad entre los servicios generados, los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo) se encuentra que existe una coherencia y consistencia clara entre los enunciados de los objetivos planteados

¹⁴ – “Anatomía de los hombres que ejercen violencia hacia sus parejas: Primer levantamiento de datos para el diseño de un perfil” Machiavello Rodríguez, Barría Muñoz.

y los productos previstos para la solución del problema/necesidad definido. La combinación a nivel teórico de los productos previstos es adecuada para lograr los objetivos de adaptación a los impactos de las tobilleras, desnaturalización y visibilización de las situaciones de VD y la posterior resocialización de las personas involucradas.

Finalmente, con relación a la planificación, el monitoreo y la evaluación, se constató que se cuenta con un balance anual que la intervención realiza año a año, como también planes estratégicos. A su vez, se plantean actividades de planificación operativa y de monitoreo de la intervención en los distintos espacios de coordinación mencionados. Sin embargo, no se cuenta con un set de indicadores de desempeño que la intervención monitoree de forma previa y sistemática.

En lo que refiere al MI, existe una gran cantidad de datos provenientes de los sistemas informáticos utilizados que permiten el cálculo de indicadores pero que todavía requieren un análisis y una sistematización para su cálculo. Para la presente evaluación se realizaron esfuerzos en este sentido. Por otro lado, las fuentes de datos provenientes del MIDES son más escasas y requieren un mayor esfuerzo de registro y estandarización de la información para su posterior procesamiento.

2.2. Implementación

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y funciones de la intervención, se destaca la existencia de varias estructuras dada por la multiplicidad de actores responsables de la intervención, lo cual determina la presencia de diversas líneas jerárquicas. Este aspecto dificulta la identificación de líneas de trabajo en conjunto, de reporte, de coordinación y comunicación entre los actores involucrados.

En lo que respecta al MI, se destaca la jerarquización realizada recientemente de la DPG, lo cual se evalúa como un aspecto positivo en la medida que favorece la fluidez en la toma de decisiones y la coordinación con otras áreas dentro del MI. En lo que refiere a la organización estructural del Servicio de Género en Salud de la DNAS, a pesar de encontrarse en fase piloto, se presenta como un servicio muy bien estructurado en lo que respecta a la división de funciones y tareas, la integración de los equipos y los niveles de coordinación y complementariedad de las personas que los conforman.



La estructura de los servicios de atención de InMujeres fue diseñada en base a las necesidades establecidas por la propia intervención “Tobilleras” en su formulación, contando con poco tiempo para su definición y conformación. Asimismo, hay que destacar que en Uruguay existen muy pocos servicios dedicados al trabajo con varones ofensores lo cual agrega complejidad al diseño de la propuesta.

En el mediano y largo plazo, la tercerización de la estructura de los Servicios de Atención de InMujeres no

se corresponde con la identificación de la necesidad de trabajar en la temática VDG en forma permanente.

En segundo lugar, respecto a la dotación y perfil del personal de la intervención, el crecimiento experimentado en las conexiones de tobilleras ha sido relativamente mayor al aumento en el personal que realiza el monitoreo y la atención psicosocial. Esta situación implica un incremento en el ratio beneficiarios/personal, lo cual puede implicar un detrimento en la calidad del servicio. Los equipos de atención psicosocial, tal como están



conformados actualmente, cuentan con profesionales formados en psicología y trabajo social, no con profesionales en el área psiquiátrica¹⁵, a excepción de los servicios brindados por la DNAS, que sí cuentan con un psiquiatra. Este aspecto cobra relevancia, en la medida que se identifican desde la academia aspectos vinculados a la estructura psíquica como parte de los factores

¹⁵ – Los referentes entrevistados de los servicios de InMujeres plantean que no contemplan la participación en la atención de profesionales en el área psiquiatría por considerar que de esta manera estarían psico-patologizando a la problemática.

que inciden en el desarrollo de la violencia y, en algunos casos, la violencia es producto de patologías¹⁶.

Todos los profesionales que se desempeñan en la intervención en el abordaje con varones y mujeres cuentan con la formación necesaria para poder desarrollar recomendaciones vinculadas a la continuación o no de la atención y del uso de tobilleras para ofensores. No obstante, no se cuenta con peritos acreditados ante el Poder Judicial dentro del equipo.

En tercer lugar, en lo que respecta a los mecanismos de coordinación internos de la intervención, pueden ser calificados como positivos en la medida en que se detecta apertura de todas las partes al intercambio, así como receptividad para la consideración de la postura y opiniones de todas las personas. Se quiere destacar que este buen funcionamiento está basado en la actitud de los participantes y no en la adecuada sistematización de los canales e instancias de comunicación dentro de la intervención. Este aspecto puede ser mejorado a través de la documentación y formalización por escrito de los protocolos de comunicación.

Lo antedicho no sucede con relación a los operadores del MI y técnicos de InMujeres entre sí. Estos trabajan directamente con los beneficiarios y no cuentan con instancias de coordinación y/o comunicación establecidas. Es este un aspecto que se considera importante revisar, ya que la buena comunicación y coordinación entre quienes trabajan directamente con las víctimas y ofensores es un factor que permite coordinar los abordajes, conocer en mayor profundidad los casos y poder intercambiar información relevante que sirva al desarrollo de la labor, tanto de operadores como de técnicos.

Con relación a los mecanismos de coordinación externa, se identifica a la Comisión Interinstitucional como un ámbito eficiente y productivo en lo que refiere al intercambio de información y puesta en común de temas, pero no se obtiene el mismo resultado cuando se trata de unificar criterios de actuación y toma de decisiones en algunos ámbitos. En especial, el hecho de que las decisiones de la Comisión no tengan el mismo peso para todas las partes involucradas, como es el caso del Poder Judicial, le quita poder de incidencia. En la medida que no existe la obligación de cada miembro de elevar lo acordado a sus jerarquías, esta situación debilita a la Comisión.

¹⁶ – Ver “Anatomía de los hombres que ejercen violencia hacia sus parejas: Primer levantamiento de datos para el diseño de un perfil” Machiavello Rodríguez, Barría Muñoz. Pág. 4 y 5.

Finalmente, con referencia a los procesos, se debe destacar que, en lo que respecta al AVG, se encuentran claramente detallados, sistematizados y documentados. En cuanto a los procesos de trabajo de los Servicios de Atención a víctimas y ofensores, no existen documentos formales que permitan identificar en detalle el abordaje que se realiza. Su sistematización puede resultar más compleja en la medida que se trate de procesos con menos nivel de estructuración que los llevados adelante por el AVG.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención en cuanto al logro del propósito y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando el programa, y en tercer lugar se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referido a la eficiencia del programa.

2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y servicios

La evaluación de los resultados de la intervención se puede dividir en dos grandes aspectos: los relacionados con la gestión de la tobillera y con la atención psicosocial a víctimas y agresores.

En cuanto a los resultados de largo plazo, si bien la intervención contribuye a estos objetivos junto a otras intervenciones, en el corto período considerado no se observan grandes cambios favorables. Para comprender esta situación hay que considerar que se trata de una intervención muy nueva, que está en proceso de difusión entre quienes disponen su colocación (Sistema Judicial) y de expansión territorial. De los resultados de corto y mediano plazo vinculados a la gestión de la tobillera, se destaca que la intervención ha alcanzado un resultado exitoso, dado que ninguna de las personas protegidas por el dispositivo falleció durante el uso del mismo, y fueron ampliamente minimizadas las agresiones físicas de gravedad¹⁷.

Los restantes resultados de corto y mediano plazo vinculados a la atención psicosocial cuentan con escasa información para los indicadores definidos y para realizar

un análisis de desempeño. Sin embargo, no es posible esperar un buen desempeño en esta línea ya que estos objetivos parten de un supuesto que, al contemplar la evidencia proporcionada por la intervención, no se cumple: la asistencia, según lo pautado, a la atención psicosocial que brinda InMujeres. En el caso de los ofensores, ninguno completa el ciclo previsto y más del 80% concurre menos de tres veces, lo cual implica un alto riesgo de reincidencia¹⁸.

Ya se ha planteado en este informe que una atención psicosocial menor a un año y con una frecuencia de una vez por semana es insuficiente, dadas las características de la población. Por lo tanto, es poco probable que se cumplan los objetivos definidos durante el período de conexión, más allá de la protección de la tobillera electrónica.

Otro aspecto a comentar y que parecería ser contradictorio con la no asistencia y no suficiencia en la duración del tratamiento psicosocial, es el del nivel de egreso, entendido este por los casos en que finalizado el plazo dispuesto, son desconectados. Aproximadamente el 80% de los agresores tratados son desconectados. Dado como se desarrolla el proceso, y al no ser vinculantes para la Justicia los informes elaborados tanto por InMujeres como por la DNAS, las resoluciones judiciales pueden no ser consistentes con la realidad de las situaciones.

En relación al desempeño a nivel de los productos, se lograron diferentes niveles de avance que se resumen a continuación.

Con relación al producto 1 - Víctimas y ofensores reciben vigilancia para el cumplimiento de la medida cautelar (alejamiento) y se comunican con AVG, con atención 24 h.- se destaca que se atendió a todos los casos en que la Justicia dispuso la colocación de tobillera. No fue necesario recurrir a mecanismos que sustituyan la medida por no poder hacer frente al servicio, lo cual es un indicador satisfactorio de calidad. Si bien la lista de indicadores definidos para medir el desempeño de este servicio es amplia, no se cuenta con información disponible para su cálculo. Sin embargo, sí se cuenta con información de los resultados que derivan directamente del desarrollo de este producto, es decir, la vigilancia del cumplimiento de la medida, que, como ya se mencionó, durante el plazo de duración de la medida (Tobillera) no ha existido agresiones y/o muertes de víctimas

¹⁷ - Únicamente se registró en el año 2015 una persona con lesiones físicas leves que no cobró gravedad dada la intervención policial

¹⁸ - En base a datos brindados por InMujeres. No incluye el servicio de la DNAS.

a pesar de haberse verificado un considerable número de alarmas provocadas por el acercamiento del agresor a la víctima (44% de un total de 1.838 alarmas en 556 tobilleras). Es posible concluir que la vigilancia y la respuesta adecuada que de ella se deriva fueron el factor que impidió que se llevara a cabo la agresión.

Con respecto a los productos dos y tres, vinculados a la atención psicosocial en los servicios de InMujeres tanto de víctimas como de ofensores, se definieron indicadores asociados a los niveles de asistencia a los servicios.

En ambos productos, como ya fue mencionado, se identifica un bajo nivel de asistencia lo cual evidencia un desempeño insuficiente en estos productos.

Esta situación de inasistencias es más grave cuando se trata de los ofensores, que son quienes en última instancia ejercen violencia. Las cifras se presentan en el siguiente cuadro.

En relación a los productos cuatro y cinco, vinculados a las derivaciones tanto de víctimas como de agresores, no se cuenta con información que permita calcular los indicadores de desempeño definidos. No obstante, dada la baja asistencia reportada, es posible que no se esté logrando un desempeño positivo en estos productos.

Cabe destacar que la intervención desde los Servicios de Atención de InMujeres, no cuenta con herramientas para generar la obligación de concurrir. Esto es potestad

del Poder Judicial, debiendo limitarse la intervención a comunicarlo a la justicia, para que pueda resolver al respecto.

2.3.2. Cobertura

El análisis de cobertura relaciona la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y las poblaciones potencial y objetivo de la intervención. Si se considera como válida la estimación de la población potencial realizada a partir de la Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones (3.180 personas) y suponiendo que dicha cuantificación se mantiene constante para todos los años en los que ha operado la intervención (2013-2015), la cobertura alcanzada estaría por debajo del 10% de la población que presenta el problema. Esta situación evidencia que la cobertura de la intervención es todavía baja, lo cual plantea que existe una demanda potencial que parecería justificar la expansión del servicio.

Hay que destacar que la intervención se encuentra en un proceso de expansión en su cobertura geográfica, planificando abarcar todo el país en 2017. Asimismo, el incremento en la cobertura depende también de la mayor demanda del servicio provocada por las resoluciones judiciales y por el incremento de las denuncias de situaciones de VD. La existencia de una alta cantidad de situaciones no denunciadas es un dato a tener en cuenta para poder explicar la baja cobertura.

Cuadro 4: Asistencias de ofensores a los servicios de atención.

Año	Cantidad de ofensores a las entrevistas (****)	Porcentaje de asistencias de ofensores a las entrevistas (****)					Porcentaje Medio Anual de Asistencia a entrevistas
		Menos del 10%	10 a 30%	31 a 50%	51 a 75%	Más de 75%	
2013	67*	43%	30%	22%	2%	3%	18%
2014	147**	47%	40%	10%	1%	2%	14%
2015	235***	54%	37%	9%	0,4%	0%	11%

* Hay un ofensor con información incompleta, por lo que no se incluye en el cálculo.

** Hay 7 ofensores sin información completa que no están incluidos en los porcentajes.

*** Hay 7 registros sin información por lo que no se incluyen en el cálculo.

**** No incluye policías.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por InMujeres

Cuadro 5: Cobertura. Beneficiarios efectivos/Población potencial y objetivo.

Año	Población Potencial (*)	Población objetivo	Beneficiarios Efectivos	% de Beneficiarios respecto a Población Potencial	% de Beneficiarios respecto a Población Objetivo
2013	3180	97	97	3%	100%
2014	3180	180	180	5,6%	100%
2015	3180	279	279	8,7%	100%

* Población potencial estimada a partir de la Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones.

Fuente: Estadísticas DIMOE/Primera Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones.

2.3.3. Desempeño financiero

El presupuesto total asignado estimado a partir de la información sobre gastos brindada por las personas referentes de la intervención ha evidenciado, como muestra el Cuadro N° 3, un crecimiento del 87% en los años considerados para la evaluación (2013–2015). Este gran incremento en los recursos, que casi duplica la asignación del año 2013, es propio de una intervención que recién está dando sus primeros pasos y se encuentra en un proceso de expansión.

Como es habitual en las intervenciones públicas, el componente de remuneraciones es el principal en cuanto a las asignaciones de gastos, promediando el 66% de los gastos. Sin embargo, en este caso, también se encuentra una participación importante de los gastos de funcionamiento, los cuales contienen el arrendamiento de las tobilleras.

En relación a la evolución de los componentes del gasto, se evidencia un crecimiento más que proporcional en las remuneraciones que en los gastos de funcionamiento debido a la necesidad de contratar técnicos y técnicas para la atención psicosocial. Esta situación puede darse debido a la expansión geográfica de la intervención, que demanda la contratación de nuevo personal en lugares donde la cantidad de tobilleras a colocar no es tan significativa haciendo que el peso de la remuneración sobre el costo de la tobillera se incremente.

El Producto 1 asociado al monitoreo de la tobillera que realiza el MI acumula la mayor parte del gasto de la intervención, promediando el 81% para el período considerado.

En cuanto a la eficiencia y economía de la intervención, para la presente evaluación se realizó un costeo teórico mensual de brindar el servicio de una tobillera en 2016. Dicha estimación pretende reflejar cuánto debería costar la instalación de una tobillera de manera que asegure la calidad del servicio. Para ello, se consideró el nivel óptimo de carga por operador de AVG que, según lo relevado con las personas referentes de la intervención, sería de cinco casos (ofensor y víctima conectados). También se tuvo en cuenta que, en promedio, se encuentran activas unas 180 tobilleras mensuales. Con estos datos, el costo teórico mensual estimado para 2016 es de \$ 20.149.

A los efectos de realizar una comparación del costo teórico, se estima el gasto real en unos \$ 21.000.¹⁹ Al comparar el gasto teórico con el real, se encuentra que se está gastando en el entorno del óptimo de eficiencia. Esta afirmación debe ser matizada al tomar en cuenta algunos aspectos vinculados a la contratación de técnicos para la atención psicosocial. Si bien, como se muestra el Cuadro 6, las horas mensuales contratadas para todo el país se aproximan a las requeridas para hacer frente a un flujo mensual de 180 tobilleras, al analizar la distribución geográfica de esos recursos y de las tobilleras conectadas, se encuentra que en Montevideo, donde se acumulan la mayor parte de las tobilleras, las horas contratadas están muy por debajo de lo requerido. Esta situación, a pesar de existir una elevada tasa de inasistencia al servicio de atención psicosocial, está evidenciando en Montevideo la imposibilidad de brindar un

¹⁹ - Se calcula mediante la estimación del gasto real mensual de 2016 (ajustando los componentes del gasto 2015 por índice medio de salarios e IPC según corresponda) y dividiéndolo sobre las 180 tobilleras mensuales activas.

servicio semanal, teniendo que pasar en muchos casos a una atención cada dos semanas.

En cuanto a la economía de la intervención, a partir de 2015, por ser esta una iniciativa de carácter transversal a varios organismos y vinculada a la promoción de la

igualdad de género, los recursos que la financian, tanto los correspondientes al Programa Presupuestal 460 como al 400, se agrupan en el Proyecto Presupuestal 121 Igualdad de Género. A pesar de esto, todavía no es posible realizar una desagregación para identificar a la intervención en el presupuesto.

Cuadro 6: Horas mensuales del personal técnico de InMujeres versus horas requeridas para atender 180 casos.

	Horas mensuales contratadas	Horas mensuales requeridas para atender 180 tobilleras (360 personas)
Técnicos Montevideo	1280	2160
Técnicos Interior	1440	720
Total técnicos	2720	2880

Fuente: Elaboración propia en base a información recibida de parte de la Intervención.



3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: Diseño, Implementación y Desempeño.

3.1. Diseño

Es posible afirmar que el diseño es adecuado ya que existe una coherencia y consistencia clara entre los enunciados de los objetivos planteados y los productos previstos para la solución del problema/necesidad definido. La combinación a nivel teórico de los productos previstos es adecuada para lograr los objetivos de adaptación a los impactos de las tobilleras, desnaturalización y visibilización de las situaciones de VD y la posterior resocialización de las personas involucradas. Sin embargo, existen algunas limitaciones a nivel de diseño que reducen las posibilidades de lograr los objetivos a corto, mediano y largo plazo vinculados al cambio de percepción y conducta en agresores y víctimas. Estos son:

- ▶ Discontinuidad 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. Esta decisión debería generar efecto vinculante para los Magistrados, ya sea por la aplicación de la ley integral que aún no ha sido aprobada o, mientras tanto, mediante la incorporación de peritos judiciales en los equipos interdisciplinarios que realizan el informe de evaluación de riesgo.
- ▶ 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 que prevean locales con accesibilidad geográfica para los beneficiarios para facilitar la asistencia.

- ▶ La atención psicosocial está “atada” a la conexión y desconexión. Para subsanar este aspecto se recomienda extender el plazo de la atención psicosocial a un mínimo de un año (aun habiéndose desconectado la tobillera) con posibilidad de realizar un abordaje a largo plazo, si la persona atendida está de acuerdo.

En cuanto a la estrategia de abordaje de la atención psicosocial, se reconoce y valida que el modelo masculino hegemónico es el denominador común que poseen todos los casos de violencia doméstica. Sin embargo, no es por sí sólo causa suficiente que determine el ejercicio de una conducta violenta, existen otras causas que inciden en ella. Como se mencionó en el punto 2.1, al analizar la estrategia de abordaje psicosocial se encuentran algunos problemas que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos. Al respecto se recomienda: incorporar el aporte de un profesional en psiquiatría, trabajar sobre la historia personal del agresor y la víctima, sistematizar la evaluación de los factores de riesgo al inicio y al final del período, finalizar la identificación del perfil del agresor (a nivel local) con sus particularidades, establecer alianzas con otras organizaciones para realizar las derivaciones necesarias e incorporar actividades de monitoreo post-egreso con valoración de resultados de la intervención.

Otro aspecto destacado, vinculado a la población objetivo y beneficiaria de la intervención, es el relacionado a la protección a niños, adolescentes y jóvenes que no se encuentran incluidos en la medida que la Justicia no lo disponga. Se recomienda generar acuerdos interinstitucionales para la concreción de acciones que permitan garantizar su protección.

Finalmente, se valora como positiva la existencia de consistencia con la política pública vinculada a la temática y en especial con el Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de Género y Generacional. Sin embargo, como fue mencionado, se encuentra una divergencia entre las metas planteadas por parte de los servicios de atención psicosocial y las metas de incremento en la cobertura del monitoreo electrónico. Para subsanar esta situación, se recomienda implementar la Intervención de manera coordinada entre las instituciones intervinientes u otras instituciones para garantizar que el servicio se cumpla cabalmente mediante la presencia simultánea en todos los departamentos.

3.2. Implementación

El crecimiento experimentado en las conexiones de tobilleras ha sido más que proporcional al aumento en el personal que realiza el monitoreo y la atención psicosocial. Esta situación puede implicar un detrimento en la calidad del servicio. Se recomienda identificar el ratio de atención requerido para el adecuado desarrollo de los procesos base (monitoreo de la medida y atención psicosocial) y, en función de la dotación actual, informar a las autoridades para ajustar la situación.

Se valora como positivo la incorporación a la estructura organizativa de InMujeres de los cargos de Coordinación y Supervisión de los Servicios de Atención. Sin embargo, el resto de la estructura continúa siendo tercerizada, lo cual no se corresponde, en mediano y largo plazo, con la identificación de la necesidad de trabajar en la temática VDG en forma permanente. Por lo tanto, se recomienda realizar una evaluación organizativa que permita identificar las posibilidades del InMujeres de incorporar en forma paulatina funciones a su estructura organizativa.

Se destaca la existencia de diversos ámbitos de coordinación, tanto externos como internos a la intervención, donde participan todos los involucrados en la temática VDG. Existen algunos aspectos de esta coordinación, fundamentalmente vinculados a la participación de los representantes de la Justicia en la Comisión Interinstitucional, que pueden operar como factores que limiten la obtención de los resultados esperados. En este sentido, se recomienda contribuir a que los jueces participen en forma estable y viabilizando la generación de acuerdos que sean obligatoriamente elevados a las jerarquías de cada institución participante.

3.3. Desempeño

Como ya fue mencionado, la intervención ha alcanzado un resultado exitoso en el corto plazo: ninguna de las personas protegidas por el dispositivo fue víctima de nuevas agresiones durante su uso. Sin embargo, como se presenta en el punto 2.3.1, la baja tasa de asistencia a la atención psicosocial conspira contra el desempeño a mediano y largo plazo. Para subsanar esta situación se recomienda:

Monitorear de forma sistemática la asistencia a la atención psicosocial.

Contribuir a que los magistrados conozcan el protocolo de tobilleras de manera que sus resoluciones sean claras en la determinación de la obligatoriedad de asistir al servicio de atención psicosocial. La no asistencia a la atención psicosocial configura un "desacato", y por lo tanto debe ser informado al Juzgado en tiempo y forma. Si el Juzgado no actúa como prevé la Ley para un desacato, en la medida que la resolución judicial era clara en relación a la asistencia al servicio de atención, debe comunicarse esta situación a la SCJ y se recomienda informar a la fiscalía también.

La intervención hace un esfuerzo en la evaluación constante de su puesta en práctica. Sin embargo, no cuenta con procesos definidos de sistematización, monitoreo y evaluación. Hay aspectos del desempeño que no se pueden medir con los indicadores definidos debido a falta de información. Al respecto 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.

Hay que destacar que se trata de una intervención que prácticamente no tiene precursores en el país, especialmente en lo que respecta al trabajo con varones ofensores, razón por la cual Inmujeres es pionera en la propuesta de este tipo de abordaje y su desarrollo. En la medida que la intervención se encuentra en un proceso de expansión, se encuentra la limitante de la carencia de oferta de técnicos a nivel local, con la formación necesaria para poder garantizar un abordaje de calidad en lo que refiere a la atención a varones ofensores. Por esta razón, se recomienda continuar con los acuerdos con instituciones de formación a nivel nacional e internacional para garantizar la formación interna de profesionales en la temática, generando un proceso de formación de formadores, que permita replicar en forma interna la capacitación recibida.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int 8001
contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev