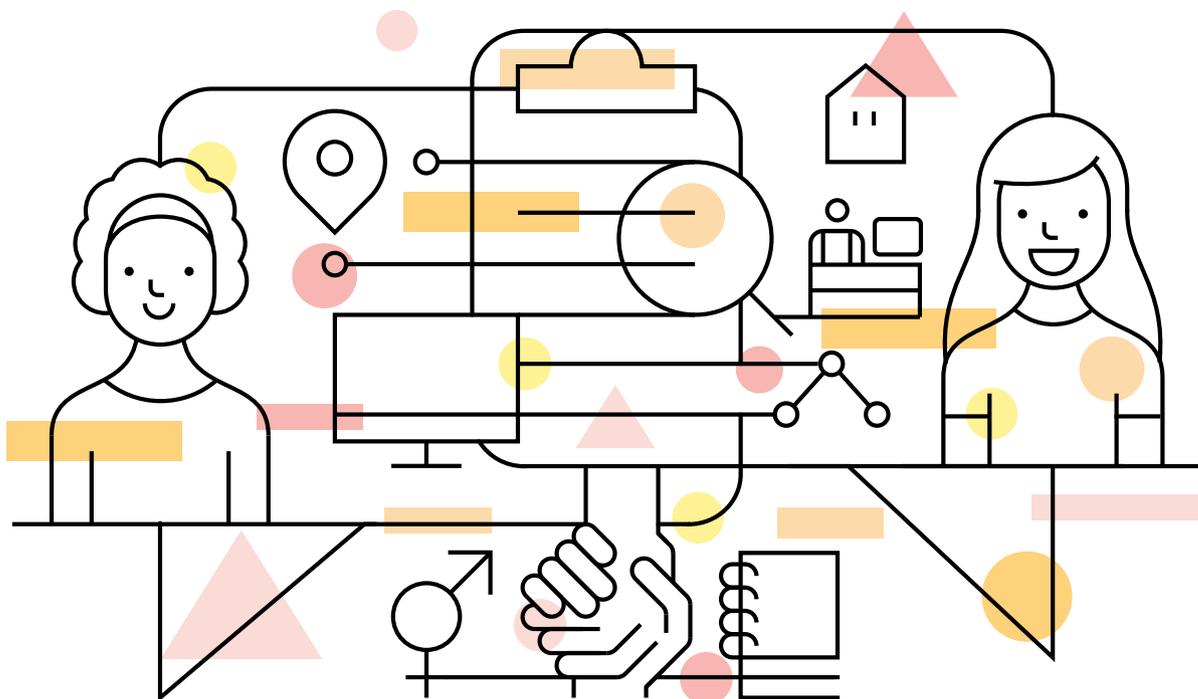


# SERVICIO DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DOMÉSTICA DE LAS COMUNA MUJER

Evaluación externa





# SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DOMÉSTICA DE LAS COMUNAMUJER

## Evaluación externa

División Asesoría para la Igualdad de Género  
Intendencia de Montevideo

## **División Asesoría para la Igualdad de Género**

### **Intendencia de Montevideo**

Montevideo, 2020 (Fecha de la evaluación: 2017)

Intendencia de Montevideo

### **Intendente de Montevideo**

Christian Di Candia

### **Director de Secretaría General**

Fernando Nopitsch

### **Directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género**

Mag. Solana Quesada

### **Equipo consultor**

Asociación civil El Paso

Lic. Cristina Prego Tramuja

Lic. Andrea Tuana Nageli

Lic. Fabiana Condon Molina

Lic. Natalia Guidobono Genisans

Dra. Marina Morelli Núñez

### **Diseño**

Manosanta desarrollo editorial

División Asesoría para la Igualdad de Género - Intendencia de Montevideo

Edificio anexo: Soriano 1426, piso 2. CP: 11200

(+598 2) 1950 8670 y 8671

[igualdad.genero@imm.gub.uy](mailto:igualdad.genero@imm.gub.uy)

[montevideo.gub.uy/igualdadgenero](http://montevideo.gub.uy/igualdadgenero)

[montevideo.gub.uy/libredeacoso](http://montevideo.gub.uy/libredeacoso)

MontevideoGénero

# SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DOMÉSTICA DE LAS COMUNAMUJER

## Evaluación externa

División Asesoría para la Igualdad de Género  
Intendencia de Montevideo

# Tabla de contenido

Presentación .....	9
Introducción.....	11
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Marco conceptual .....</b>	<b>15</b>
Posicionamiento teórico .....	15
Estándares de atención a mujeres en situación de violencia basada en género.....	19
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>Estrategia metodológica .....</b>	<b>27</b>
Análisis documental.....	28
Entrevistas en profundidad semiestructuradas .....	28
Grupo de discusión .....	29
Observación .....	29
Encuesta autoadministrada .....	29
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>Descripción del modelo .....</b>	<b>33</b>
El diseño de la política pública .....	33
Lineamientos generales para los servicios .....	34
Características del servicio psicosocial .....	35
Características del servicio jurídico.....	37
Particularidades.....	39

## **CAPÍTULO IV**

<b>Análisis por dimensiones</b> .....	<b>43</b>
Diseño .....	43
Ejecución de la atención .....	52
Sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación .....	64

## **CAPÍTULO V**

<b>Los servicios según las usuarias</b> .....	<b>69</b>
---	-----------

## **CAPÍTULO VI**

<b>El rol de las mujeres organizadas</b> .....	<b>77</b>
Un modo de hacer.....	77
Necesidades y pérdidas.....	78
Las voces de las mujeres organizadas.....	78
Nudos y complejidades de la participación de las mujeres en el contexto actual .....	79

## **CAPÍTULO VII**

<b>Hallazgos y recomendaciones</b> .....	<b>85</b>
Hallazgos que constituyen fortalezas en la implementación de los servicios .....	85
Hallazgos que constituyen debilidades en la implementación de los servicios .....	86
Recomendaciones generales para el diseño de un modelo integral de atención a mujeres que viven situaciones de violencia doméstica en los territorios.....	93
Recomendaciones generales para readecuar el rol de las mujeres organizadas y/o Comisión de la Mujer Zonal en el apoyo a los servicios de atención .....	95

<b>Bibliografía</b> .....	<b>97</b>
---------------------------	-----------

<b>ANEXOS</b> .....	<b>99</b>
---------------------	-----------



## Presentación

La Intendencia de Montevideo ha sido pionera en implementar políticas de atención y prevención que den respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres. Los servicios de atención para mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer constituyen un ámbito de referencia histórico a nivel local. Allí, las mujeres de diferentes barrios encuentran un espacio de atención y orientación para elaborar la estrategia de salida de su situación de violencia.

Estos servicios son producto de la demanda de las mujeres organizadas de Montevideo y son brindados por equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática. Los gobiernos municipales y equipos técnicos de los Centros Comunales Zonales (CCZ) hacen posible cotidianamente el funcionamiento de las ComunaMujer.

En el marco del 3er. Plan de Igualdad, la administración actual se plantea como objetivo optimizar las acciones institucionales en la prevención y atención a las situaciones de violencia doméstica, teniendo como una de sus acciones evaluar y adecuar las políticas departamentales que dan respuesta a esta problemática.

Luego de veinte años de implementación de las ComunaMujer, se imponía la necesidad de realizar una evaluación externa y objetiva que permitiera revisar la política, identificando sus fortalezas y debilidades.

Es así que en la División Asesoría para la Igualdad de Género, responsable de la política departamental

en materia de violencia basada en género, se definió contratar, a través de un llamado, una consultoría externa que evaluara los servicios.

La evaluación constituye una responsabilidad ineludible del gobierno departamental. Permite contar con información objetiva y así valorar el desempeño de la política en términos del diseño, implementación y resultados. Principalmente, permite medir el impacto en la vida de las mujeres que consultan en los servicios.

Sobre la base de los hallazgos y recomendaciones que arroja la evaluación externa de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer, nos comprometemos a desarrollar los mayores esfuerzos para rediseñar el modelo de atención en pos de mejorar la calidad de la respuesta que se brinda a las mujeres de Montevideo.

Queremos agradecer al equipo consultor de la asociación civil El Paso por la calidad del trabajo, el compromiso y las recomendaciones. También, a todas las personas entrevistadas, que fueron fundamentales para el análisis y los hallazgos de la evaluación, especialmente los equipos técnicos de los servicios, las usuarias y las mujeres organizadas.

Mag. Solana Quesada

Directora de la Asesoría para la Igualdad de Género  
Intendencia de Montevideo



## Introducción

El presente documento refleja los resultados obtenidos del proceso de evaluación externa de los servicios psicosociales y jurídicos de atención a mujeres en situación de violencia doméstica encomendado por la División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG) de la Intendencia de Montevideo a la asociación civil El Paso, luego de un proceso licitatorio realizado en agosto de 2016.

El proceso de evaluación se realizó entre octubre de 2016 y marzo de 2017, y estuvo transversalizado por la perspectiva de género, con un análisis que apuntó a mejorar las respuestas de política pública para eliminar la violencia hacia las mujeres.

Desde la perspectiva de género, se analizó el diseño y cómo fue planificada y ejecutada la política, se evaluaron los efectos que esta produjo según los objetivos y las condiciones de igualdad/desigualdad de la población beneficiaria, el relacionamiento entre el Estado, las organizaciones sociales y el territorio.

El proceso de evaluación se centró en la búsqueda de información a través de las voces de las personas involucradas:

1. usuarias de los servicios psicosocial y/o jurídico
2. ejecutoras de la política de manera directa en la intervención (equipos técnicos) o indirecta, desde las organizaciones de la sociedad civil contratadas
3. garantes de derechos (Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo e Instituto Nacional de las Mujeres-MIDES)
4. actores afectados circunstanciales (Comisión de la Mujer de las ComunaMujer y organismos u organizaciones con los que se articula).

Durante todo el proceso de evaluación se garantizó el respeto y confidencialidad de las opiniones vertidas, por lo cual no se identificará quién dice sino su rol (en los casos en que se considere pertinente).

El presente documento está ordenado en diferentes capítulos. Comienza por el posicionamiento teórico, en el que se considera a la violencia doméstica como una grave vulneración de los derechos humanos. También se presentan los documentos nacionales e internacionales que la describen, analizan y explican. Asimismo, se incluyen los enfoques

de derechos, interseccionalidad, territorialidad, diversidad sexual, étnico racial y discapacidad como relevantes para la evaluación. Este capítulo se complementa con los estándares de atención a mujeres en situación de violencia basada en género y directrices recomendadas por Naciones Unidas, que sirven especialmente de línea de comparación para la evaluación de los servicios psicosociales y jurídicos de las ComunaMujer.

El capítulo «Estrategia metodológica» describe las técnicas utilizadas para recabar la información, así como las voces consultadas en la evaluación. Los insumos obtenidos permiten analizar según las dimensiones propuestas: diseño, atención, sistema de registro, articulación interinstitucional e inserción territorial y modelo de gestión.

La «Descripción del modelo» incluye el diseño de los servicios y los mecanismos propuestos por la División Asesoría para la Igualdad de Género para la ejecución de estos, tanto en los documentos formales (llamados a licitación y contratos), como en los internos (mecanismos de funcionamiento, recomendaciones).

En el cuarto capítulo se presenta un análisis por dimensiones con criterio de estándar internacional. Permite conocer las visiones globales, independientemente de la particularidad de cada uno de los servicios sobre cómo se gestó la política hacia el modelo de gestión actual, los hallazgos vinculados

a la ejecución de la atención, la metodología de intervención, las estrategias de seguimiento, entre otros aspectos considerados en este apartado.

La opinión de las usuarias, voz que ha sido recabada fundamentalmente a través de formularios anónimos y algunas entrevistas, cuenta con un capítulo independiente y relevante para esta evaluación.

El análisis finaliza con un acápite destinado al rol de los grupos de mujeres organizadas. Su presencia en los orígenes de las ComunaMujer, su experiencia y conocimiento, así como su función, su ausencia o permanencia, constituyen aspectos muy importantes en el desarrollo de los servicios como política municipal para contrarrestar la violencia hacia las mujeres.

Por último, en «Hallazgos y recomendaciones» se recogen los principales elementos que permiten las valoraciones en términos de eficiencia, eficacia y pertinencia del diseño, las prácticas y los impactos alcanzados. También permiten realizar recomendaciones que, de implementarse, impactarían positivamente para transformar las dificultades de la política. Este capítulo cierra y complementa las recomendaciones con lineamientos generales para el diseño de un modelo integral de atención a mujeres que viven situaciones de violencia doméstica y para la readecuación del rol de las mujeres organizadas en el apoyo a los servicios de atención.

# CAPÍTULO I



## Marco conceptual

### POSICIONAMIENTO TEÓRICO

La violencia hacia las mujeres constituye una grave vulneración de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es producto de la histórica relación de desigualdad y de la asimetría de poder entre varones y mujeres, estructurada en un modelo patriarcal, heteronormativo y adultocéntrico.

La violencia debe ser comprendida como expresión del patriarcado y, en este sentido, como un mecanismo de esa estructura para mantener la opresión, lo que le permite reproducirse y reformularse en sus manifestaciones y prácticas cotidianas.

En Uruguay, siete de cada diez mujeres de 15 años o más han vivido violencia basada en género en algún momento de sus vidas, según datos de la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones (2013).

Uruguay ha ratificado distintos instrumentos internacionales en los que la violencia contra las

mujeres ha sido definida como una violación de derechos humanos, una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (Convención de Belem do Para, 1994).

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993, define a la violencia contra las mujeres en su art. 1 como:

todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.

Asimismo esta declaración reconoce que:

la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre, e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.

El estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer (ONU, 2006) analiza la violencia en el marco del patriarcado y de otras formas de dominación y subordinación, y concluye que persiste en todos los países del mundo como una violación generalizada de los derechos humanos y uno de los principales obstáculos para lograr la igualdad de género.

El patriarcado, como modelo hegemónico que diagrama las relaciones sociales, es la estructura en la que se asientan las distintas formas de violencia de género, entre las que la violencia doméstica emerge. El patriarcado supone una toma de poder milenaria por parte de los varones (Sau, 1989) en la que cumplen un rol central el contrato sexual y la heterosexualidad obligatoria.

En este sentido, la autora Milagros Rivera Garretas plantea la irrelevancia de los sistemas de parentesco como causa de la subordinación: «He dicho que los sistemas de parentesco en cuanto tales no tienen por qué ser causa de subordinación. Lo son cuando se fundan en el contrato sexual» (1994: 74).

En todos los sistemas patriarcales, a lo largo de la historia, se pueden identificar ciertas características comunes. Es un sistema histórico basado en el dominio del hombre, que se ejerce a través de la violencia y se promueve a través de la familia, las religiones, la educación, el ordenamiento jurídico, la medicina, la academia, otras instituciones que componen los aparatos ideológicos del Estado.

En estos sistemas, el cuerpo de las mujeres oficia como territorio de control y sujeción; la violencia doméstica y la violencia sexual son mecanismos frecuentemente utilizados para ejercer ese dominio.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará, 1994) comprende la violencia contra la mujer como

cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (Art. 1).

El Art. 9 de la Convención de Belém do Pará, establece que los Estados parte:

[...] tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer, en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada [...].

Agrega que:

se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Esto refiere directamente a la necesidad de incluir en el análisis las múltiples singularidades de las mujeres, reconociendo la diversidad de situaciones vividas incluso por una misma persona en distintos momentos de su vida.

El *concepto de interseccionalidad* es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio. Este concepto será fundamental y transitará por todas las dimensiones de la evaluación, constituyendo la estrategia que permite vincular los distintos ejes de discriminación o de desigualdad en el contexto histórico que vivimos, integrando las prácticas institucionales, las y los actores y las normas vigentes.

Avanzar en este sentido traerá como consecuencia una revisión analítica de los marcos vigentes. Es así que la dimensión generacional, de género, la étnico-racial, la de la discapacidad, la de la diversidad sexual, la de la territorialidad y la basada en las condiciones materiales de existencia serán articuladas en las distintas dimensiones de la evaluación.

La *dimensión generacional* será relevante a la hora de articular intersecciones de desigualdad.

La condición de edad establece requerimientos sociales y discriminaciones según la etapa vital de la persona. Los mandatos sociales en cuanto a la etapa reproductiva y productiva económicamente, así como los impactos de la vejez y la *inactividad (no productividad)*, estarán presentes como elementos que contextualicen el análisis.

Las categorías *trabajo remunerado* y *no remunerado*, la carga global del trabajo, la autonomía económica, autonomía física y de uso del tiempo serán considerados para el análisis de la producción del problema de la violencia contra las mujeres y para la posibilidad de acceso a los servicios.

La *territorialidad* y las condiciones materiales de existencia son elementos centrales que también diagraman la vida de las personas. Estos construyen identidades y determinan oportunidades a través de:

- los intercambios sociales cotidianos o del aislamiento por segregación territorial.
- el acceso a bienes y servicios, tanto por los costos que implican como por la accesibilidad.
- el alcance a los bienes y a la riqueza producida colectivamente.

El *enfoque de diversidad sexual* reconoce que persisten normas relativas a la orientación sexual y la identidad de género (heteronormatividad) que son impuestas para controlar cómo las personas viven sus relaciones personales y cómo se definen a sí mismas.

El concepto de *heteronormatividad* refiere al orden social, político y económico que impone a la heterosexualidad como obligatoria en nuestras

sociedades. Este orden se construye a partir de un sistema sexual binario y jerárquico que limita la definición de lo humano a dos categorías genéricas: los hombres (masculinos y superiores) y las mujeres (femeninas e inferiores). Esta situación conduce a la discriminación de las orientaciones sexuales disidentes –gays, lesbianas, bisexuales– y de las identidades de género que no responden a la dicotomía hombre-mujer: travestis, transexuales, transgéneros e intersexuales.

Los Principios de Yogyakarta (Indonesia, 2006) presentan las obligaciones que los Estados deben asumir para garantizar que las personas LGBTI<sup>1</sup> puedan gozar de sus derechos de la misma manera que cualquier otra persona en la sociedad.

En lo que refiere al enfoque étnico racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia –junto al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo– afirma que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia constituyen graves violaciones de todos los derechos humanos y obstáculos para su pleno disfrute.

La perspectiva emanada de estas declaraciones permitirá reconocer estos ejes de discriminación como un elemento del presente y un acumulado histórico de desigualdad estructural que en Uruguay está claramente identificado con la población afrodescendiente, pero deberán incluirse diversas situaciones vinculadas a otras

condiciones étnico-raciales o de nacionalidades discriminadas, así como a la población descendiente de los pueblos originarios.

El *enfoque de discapacidad* plantea que esta es producida socialmente cuando las personas con deficiencias se encuentran con barreras físicas, comunicacionales, culturales y actitudinales para el ejercicio de sus derechos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sancionada en 2006 y ratificada en Uruguay por la Ley 18.418 en 2008 plantea:

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

La atención a mujeres en situación de violencia requiere intervenciones complejas, articuladas y el trabajo de equipos que integren la utilización de diversos recursos para que los procesos de salida sean efectivos. En este sentido, el paquete de servicios del Programa Mundial de Naciones Unidas plantea:

La violencia contra las mujeres y las niñas tiene consecuencias perjudiciales y duraderas sobre su bienestar, salud y seguridad; pero también afecta a nivel económico, al rendimiento académico, la productividad y

1 Colectivo Lésbico, Gays, Bisexuales, Transexuales.

el desarrollo de sociedades y países. La obligación internacional de ejercer la debida diligencia exige a los Estados la adopción de medidas eficaces para prevenir, investigar y enjuiciar los casos de violencia contra las mujeres. Esto incluye medios eficaces de respuesta a cada caso de violencia, así como el abordaje de las causas y consecuencias estructurales de la violencia, garantizando el establecimiento de unos marcos jurídicos y normativos exhaustivos, sistemas judiciales y policiales sensibles al género, la disponibilidad de servicios sociales y sanitarios, la realización de actividades de concientización y la garantía de la calidad de todas las medidas adoptadas.<sup>2</sup>

### ESTÁNDARES DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Los servicios tienen que estar disponibles, ser accesibles, adecuados. Si no, la experiencia puede ser devastadora, desestimulante, frustrante. Cada servicio tiene que tener en cuenta las necesidades de las víctimas y darles respuesta.

Los estándares de atención se encuentran consagrados en numerosos instrumentos regionales e

internacionales en los que se reafirma el derecho de las mujeres a la atención y al acceso a recursos judiciales sencillos y eficaces para favorecer las debidas garantías que las protejan cuando denuncian hechos de violencia.

El Comité de Expertas (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará recomienda estándares mínimos que deben contener los servicios de atención a mujeres en situación de violencia. Entre ellos destacamos:

- Garantizar que los servicios que brindan atención a las mujeres cuenten con personal que asegure una atención adecuada y de calidad.
- Establecer servicios especializados y programas de atención aptos para la atención de mujeres víctimas de violencia.
- Implementar protocolos de atención para las mujeres víctimas de violencia.
- Los servicios que acerquen a las mujeres a la justicia deben tener presencia en lugares remotos y ser de fácil acceso para los diversos grupos de mujeres que pueden encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad, en razón de, entre otros, su raza o condición étnica.
- Contar con personal especializado y servicios jurídicos gratuitos especializados en violencia contra las mujeres.
- Generar espacios de participación, fomentados desde el Estado, a nivel de las comunidades, para ampliar el acceso de mujeres afectadas a los procesos de discusión, planificación, monitoreo y seguimiento de políticas públicas.

2 Programa Mundial de Naciones Unidas, 2015.

- Al mismo tiempo, reconoce la importante contribución de los movimientos de mujeres y feministas, así como de otros grupos de la sociedad civil enfocados en diversos temas.
- El CEVI recomienda tener especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido, se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.
- Para los servicios psicosocial y jurídico de las ComunaMujer se tomarán en cuenta las directrices elaboradas por el Programa Mundial de Naciones Unidas (ONU Mujeres, FNUAP, OMS, PNUD y ONUDD) en el «Paquete de servicios esenciales para Mujeres y Niñas que sufren Violencia. Elementos centrales y directrices referidas a la calidad de la atención». Este documento está pensado para países de ingresos medios y bajos e incluye directrices para el sector salud y para los servicios sociales y judiciales. También tiene directrices para la coordinación entre estos.
- Las directrices de calidad tienen el objetivo de garantizar que los servicios sean eficaces y ofrezcan una calidad suficiente para dar respuesta a las necesidades de las mujeres, basada en los principios de derechos humanos y las normas internacionales (en especial CEDAW, Belém do Pará y Convención sobre los Derechos del Niño).
- Estas incorporan cuatro componentes que están interrelacionados:
  1. los principios
  2. las características comunes (incluyen actividades y enfoques para que los servicios sean eficaces)
  3. los servicios esenciales (son los mínimos necesarios para garantizar la protección de los derechos humanos, seguridad y bienestar)
  4. los elementos fundamentales (deben estar presentes para respaldar la prestación de todos y cada uno de los servicios).

### Los principios

*Enfoque basado en derechos.* Este enfoque reconoce que los Estados tienen una responsabilidad primordial en el respeto, la protección y la realización de los derechos de las mujeres y las niñas. Exige servicios que prioricen la seguridad y el bienestar de las mujeres y las niñas, y que las traten con dignidad, respeto y sensibilidad.

Además, requiere los máximos estándares alcanzables por parte de los servicios de salud, los servicios sociales y los servicios judiciales y policiales para que sean servicios de buena calidad, disponibles, accesibles y aceptables para las mujeres y las niñas.

*Promoción de igualdad y empoderamiento.* Los servicios deben garantizar políticas y prácticas con perspectiva de género. Deben asegurar que no se acepte, tolere ni perpetúe la violencia contra las mujeres y las niñas. Deben fomentar la actuación de las mujeres para que ellas y las niñas tengan derecho

a tomar sus propias decisiones, incluidas las que impliquen negarse a recibir servicios esenciales.

*Adecuación y sensibilidad tanto a la cultura como a la edad.* Los servicios deben responder a las circunstancias individuales y a las experiencias vitales de las mujeres y las niñas, teniendo en cuenta su edad, su identidad, su orientación sexual, su identidad de género, su origen étnico y sus preferencias lingüísticas. También deben ofrecer una respuesta apropiada a las mujeres y niñas que se enfrentan a múltiples formas de discriminación.

*Enfoque centrado en las víctimas/sobrevivientes.* Los derechos, las necesidades y los deseos de las mujeres y las niñas son el centro

de atención de la prestación de servicios. Esto requiere un análisis de las múltiples necesidades de las víctimas y sobrevivientes, de los diversos riesgos y vulnerabilidades, de la incidencia de las decisiones y medidas adoptadas, y garantiza una correcta adaptación de los servicios a los requisitos únicos que presenta cada mujer y cada niña.

La seguridad es primordial. Los servicios esenciales deben dar prioridad a la seguridad de las usuarias y evitar causarles más daño.

*Rendición de cuentas de los agresores.* Es necesario que los servicios esenciales respalden y faciliten la participación de las víctimas/sobrevivientes en el proceso judicial, fomenten

## Las características comunes de los servicios

### Toda intervención y prestación de servicios debería tener:

*Disponibilidad:* estar disponibles en cantidad y calidad suficiente para todas las víctimas/sobrevivientes de la violencia, con independencia del lugar de residencia, origen étnico-racial, clase social, condición de migrante o refugiada, edad, religión, lengua y nivel de alfabetización, orientación sexual, estado civil, discapacidad, etc.

*Accesibilidad:* accesibles para todas sin discriminación. La accesibilidad debe ser física (acceder en condiciones de seguridad a una distancia adecuada), económica (asequibles) y lingüística.

*Consentimiento informado y confidencialidad:* brindar todos los datos necesarios sobre la comprensión de su situación, permitiendo que la persona tome las decisiones con la información completa y manteniendo reserva.

*Comunicación y participación efectivas de las partes interesadas en el diseño, la ejecución y la evaluación de los servicios.* Inclusión de los distintos intereses en las distintas etapas, desde la multiplicidad de partes y la participación efectiva. Las mujeres interesadas deben saber que se las escucha y se da respuesta.

*Adaptabilidad:* implica reconocer los efectos diferenciados sobre los diversos grupos de mujeres y responder a sus necesidades, según principios de derechos humanos y sensibilidad cultural.

*Adecuación:* se prestan de una forma adecuada a las mujeres, respetan su dignidad, garantizan confidencialidad, son sensibles y reducen la victimización secundaria.

*Priorización de la seguridad:* las mejores prácticas en gestión de riesgos incluyen enfoques coherentes y coordinados entre los sectores social, sanitario, policial y judicial.

*Recolección de datos y gestión de la información:* registro continuo, claro y confidencial.

*Coordinación con otros sectores y organismos para que los servicios sean adecuados y oportunos.* Se necesita claridad sobre las competencias de cada uno, sobre la información, protocolos de coordinación.

su capacidad para actuar y, al mismo tiempo, aseguren que la carga de la búsqueda de justicia no recaiga sobre ellas, sino sobre el Estado.

### Servicios esenciales sociales y orientación de las políticas

Los servicios esenciales establecen medidas concretas para las áreas de la salud, los servicios judiciales y policiales, y los servicios sociales. A continuación se describen los servicios sociales.

- Información en situaciones de crisis
- Asesoramiento en situaciones de crisis
- Asistencia telefónica
- Alojamientos seguros
- Ayuda material y económica
- Creación, recuperación y sustitución de documentos de identidad

- Información, asesoramiento y representación legal y sobre derechos, incluso en sistemas jurídicos plurales
- Asistencia y asesoramiento psicosocial
- Servicios de atención a cualquier niña, niño o adolescente afectado por la violencia
- Información, educación y difusión comunitarias
- Asistencia dirigida a lograr la independencia, recuperación y autonomía económica

### Los elementos fundamentales

- Marcos jurídicos y legislativos exhaustivos
- Gobernanza, supervisión y rendición de cuentas
- Capacitación y desarrollo del personal: incluye al personal remunerado y el voluntario, formación permanente, supervisión y cuidado
- Seguimiento y evaluación nacional y local

- Recursos y financiación
- Política y prácticas con perspectiva de género.  
La política de cada sector vinculada y coordinada a una política nacional

La coordinación es el elemento central para garantizar que la respuesta sea integral, interdisciplinaria, sistemática y sostenida. La coordinación implica el esfuerzo de colaboración de personas e instituciones en distintos niveles (territorial, local, nacional e incluso internacional).



# CAPÍTULO II



## Estrategia metodológica

La metodología utilizada incluyó los enfoques mencionados y los articuló de manera tal que permitieran considerar la eficacia y la eficiencia de la prestación de los servicios psicosociales y jurídicos de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de las ComunaMujer, implementados por la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo.

El proceso de recolección de información se desarrolló de forma que promoviera la reflexividad, así como la valoración de la experiencia de las y los involucrados, fundamentalmente mediante el proceso de entrevistas y el grupo de discusión.

El modelo de evaluación promovió la articulación de dos dimensiones dialógicas y dialécticas complementarias. Por un lado, el estudio del sistema (política, estrategias, liderazgos, alianzas, recursos) y la intervención (procesos de ejecución de la tareas); por otro, los impactos en las usuarias, en las/los integrantes de los equipos, así como en los contextos en que se desarrolla.

La estrategia metodológica mixta (cuanti-cualitativa) permitió el análisis de la información,

brindando mayor profundidad a través de las técnicas de análisis cualitativo, rescatando la percepción y valoración sobre la eficiencia, eficacia e impactos de los servicios en la situación de las mujeres en situación de violencia, en las comunidades, así como en el fortalecimiento de la acción política territorial de las mujeres.

Durante el análisis se tomó en cuenta la diversidad de las situaciones personales, poniendo especial atención en orientación sexual, identidad de género, raza/etnia, dificultades de acceso por segregación territorial, condición económica o discapacidad.

Las diversas técnicas utilizadas permitieron brindar información de las principales dimensiones propuestas para esta evaluación:<sup>3</sup> propuestas para esta evaluación:

*Diseño de la política*, en la cual se incluyen la definición de la política, la articulación con la política nacional, la supervisión de los servicios y

---

3 Se adjunta en anexos el detalle de las dimensiones y variables consideradas para la evaluación.

el relacionamiento con grupos de mujeres de las ComunaMujer y las ONG, el diseño y la evaluación de los servicios.

*Atención*, la descripción concreta de los servicios, incluyendo el análisis de las derivaciones, los principios para la intervención jurídica y psicosocial, los seguimientos, la evaluación del riesgo, la estrategia de articulación interinstitucional, las fortalezas y obstáculos para la intervención, el cumplimiento de las tareas, la accesibilidad, entre otros aspectos.

*Sistema de registro*, de información de las usuarias y de informes técnicos.

*Articulación interinstitucional e inserción territorial*, donde se consideran tanto los aspectos vinculados a la articulación con otros actores como al rol de los grupos de mujeres, en el marco de los servicios.

*Modelo de gestión*, se valoran los elementos vinculados al mecanismo y condiciones de los contratos.

La aplicación de la metodología adoptada fue ajustada en conjunto con la División Asesoría para la Igualdad de Género, en función de la pertinencia y la disponibilidad de las fuentes de información.

Las herramientas aplicadas fueron: i) análisis documental, ii) entrevistas semiestructuradas, iii) grupo de discusión, iv) observación y v) encuesta autoadministrada.

## ANÁLISIS DOCUMENTAL<sup>4</sup>

Se analizó la información provista por la DAIG directamente vinculada a los servicios prestados:

- Pliegos elaborados por la Intendencia para los llamados de contratación de servicios (años 2014-2015) y el contrato de trabajo que se establece (años 2014-2015). Adicionalmente, se revisaron los pliegos del llamado 2016.
- Las propuestas de trabajo presentadas por los servicios seleccionados (años 2014-2015).
- Informes de actuación semestrales y anuales (psicosocial y jurídico) con información de la totalidad de los servicios prestados, brindados por las ONG a la DAIG (años 2014, 2015, 2016).
- Documentos vinculados al sistema de registro y formularios provistos por la DAIG a las ONG.
- Informes internos de la DAIG.

Se analizó información pública de carácter general sobre las políticas para la igualdad de género y para la erradicación de la violencia basada en género:

- 3er. Plan de Igualdad de Género, Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones, Intendencia de Montevideo, 2014-2020.
- Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, 2015.
- Ley n.º 17.514, de Violencia Doméstica, 2002.

## ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD SEMIESTRUCTURADAS

Luego de un análisis de los actores intervinientes, se seleccionaron las personas a entrevistar. Hubo entrevistas individuales y grupales, y se aplicó un

4 Se adjunta en anexos el detalle de los documentos analizados.

formulario diferenciado según se tratara de garantes de derechos, ejecutores/as, otros intervinientes o usuarias. En el caso de entrevistas grupales, se mantuvo el criterio de que estuvieran personas que representaban al mismo tipo de actor.

### GRUPO DE DISCUSIÓN

Se realizó un taller de intercambio con el objetivo de recoger aportes para evaluar las fortalezas y debilidades de la articulación territorial, así como identificar oportunidades y recomendaciones (FODA). Se utilizó la herramienta FODA, ya que su elaboración colectiva potencia la conjunción de los saberes y permite el intercambio de las experiencias en la implementación de las acciones.

### OBSERVACIÓN

Con la finalidad de conocer *in situ* la totalidad de los espacios físicos donde se desarrolla la tarea de prestación del servicio de atención, se realizó una observación a las instalaciones. Esta estuvo orientada a evaluar las condiciones materiales, considerando la confidencialidad, la seguridad y la accesibilidad en sus dos principales sentidos: territorial (transporte colectivo cercano, caminería, etc.) y para personas con discapacidad (según los diferentes tipos: señalizaciones para desplazarse, rampas, baños acordes, etc.)

### ENCUESTA AUTOADMINISTRADA

Como técnica de recolección para el análisis cuantitativo y con la finalidad de amplificar las voces de los actores consultados, se utilizó la encuesta autoadministrada.

Se realizaron dos tipos de formularios:

1. Al inicio de las entrevistas y grupo de discusión se aplicó el formulario para no usuarias y se incluyeron voces de equipos ejecutores, a los que solo se les aplicó el formulario, pero no participaron de las demás técnicas de recolección de información.
2. Para acceder a un mayor número de usuarias, se diseñó un formulario sencillo que se dejó en lugares visibles de cada uno de los servicios, para que fuera completado por las mujeres que concurren.

El proceso de evaluación incluyó la participación de los diversos actores previstos. Se obtuvo su voz cuidando la representatividad y la distribución territorial.

La implementación de las distintas herramientas permitió lograr la saturación de la información y las percepciones recabadas acerca de las dimensiones propuestas.

Voces vinculadas	Voces de usuarias	Total de voces recabadas*
53	210	263

\* Se adjunta en anexos el cuadro descriptivo de personas intervinientes.

Según los tipos de actor principal, se contó con la voz de:

- 210 personas titulares de derechos de la totalidad de los servicios de atención, que son las

mujeres a las que se espera apoyar de forma programada. La consulta se realizó mediante dos formatos. Por un lado, entrevistas a 12 usuarias de cinco servicios diferentes. Por otro, colocando formularios en urnas para que fueran completados de forma anónima por 198 usuarias. Las voces superan el 10% de las usuarias (considerando el número de usuarias establecido entre enero y setiembre de 2016: 1656 mujeres).

- 7 personas garantes de derechos, entre las cuales se encuentran quienes toman las decisiones y quienes gestionan las políticas: tres integrantes de la toma de decisión y gestión directa de la política, una decisora de la política pública a nivel nacional (que, coincidentemente, es además referente histórica), una referente histórica y dos referentes de la implementación de las políticas de igualdad departamentales. Se cuenta con el 100% de las voces que han tomado decisiones en la historia del programa.
- 25 personas ejecutoras (actuales o pasadas), que son quienes desarrollan la tarea de atención directa. Entre quienes lo hacen actualmente, se registró a cinco referentes de ONG contratantes, doce referentes psicosociales que representan la totalidad de los servicios prestados y seis integrantes de equipos jurídicos que representan la opinión de los once servicios. De esta forma, se cuenta con la voz del 100% de los equipos técnicos. Adicionalmente, se entrevistó a una persona integrante de la sociedad civil que fue ejecutora de servicios.
- 21 personas titulares afectadas de manera circunstancial: 14 referentes de grupos de mujeres y actores vinculados a la articulación interinstitucional.

# CAPÍTULO III



## Descripción del modelo

### EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La Intendencia de Montevideo mantiene un compromiso de más de 25 años en la implementación de políticas para la igualdad de género. En la actualidad implementa el 3er. Plan de Igualdad de Género. Allí se establecen los lineamientos estratégicos y compromisos del gobierno departamental y de los gobiernos municipales en el período 2014-2020, que establecen la continuidad de las políticas de género desarrolladas desde 1991.

Ha sido el organismo público pionero en dar respuesta a la violencia contra las mujeres dentro del ámbito doméstico, a través del desarrollo de políticas de prevención y de servicios de atención. Desde 1992, se cuenta con el Servicio Telefónico de Apoyo a Mujeres en situación de Violencia Doméstica, 0800 4141. En 1996 se instaló el Programa ComunaMujer, que se centra en el fortalecimiento de la participación política y social de las mujeres.

El Programa ComunaMujer se constituye así como un espacio de participación para el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres a través de una política de género a nivel territorial.

El objetivo general del Programa ComunaMujer es:

contribuir a que la Intendencia y los gobiernos municipales de Montevideo incorporen en sus acciones la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y la equidad de género, para mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social.<sup>5</sup>

En los primeros diez años, la participación de las mujeres fue la impronta, el sello que caracterizó esta gestión. La implementación del Programa ComunaMujer reflejaba totalmente las características del diseño inicial, el que era concebido y desarrollado como un espacio de participación de las mujeres para todas las mujeres. En este contexto, los servicios de atención psicosocial y

5 Establecido en el llamado a servicio psicosocial, 2014.

jurídica se constituían como una respuesta inicial que surgía de la demanda de las mujeres. La política fue cambiando sus énfasis y prioridades en función de las distintas administraciones. Según las autoridades que asumían, se daba un énfasis distinto a la implementación del programa y al lugar de las Comisiones de la Mujer.

Este programa tiene dos componentes básicos: la promoción y consolidación de espacios de participación de mujeres a nivel local a partir de la Comisión Zonal de Mujeres y los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica, en diferentes zonas de Montevideo.

Los servicios de atención son una política pública que se inició como respuesta a las necesidades identificadas y reivindicadas por los grupos de mujeres organizadas. En 1996, en el marco del programa, la Intendencia de Montevideo realizó el primer convenio con organizaciones de la sociedad civil para brindar servicios jurídicos gratuitos, en el territorio, para mujeres en situación de violencia doméstica.

A partir de ese momento se realizaron llamados públicos y abiertos a organizaciones de la sociedad civil que acreditaran experiencia y objetivos coincidentes vinculados a la atención en violencia doméstica. Estos se realizaron por separado: uno para el servicio psicosocial y otro llamado para el servicio jurídico. Desde los inicios se consideraron servicios diferentes, que debían coordinarse cuando lo evaluaran necesario.

El primer servicio de atención en violencia doméstica fue el de la Comuna 8, en 1996. En la actualidad hay once servicios jurídicos y once servicios psicosociales en los Municipios A (14, 17, 18),

C (ComunaMujer Andrea Hernández), CH (Centro), E (6 y 8), F (9), D (10 y 11), G (12 y 13). No hay servicios en el Municipio B. Los servicios son desarrollados por equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática, los cuales deben articular con actores locales.

Las personas destinatarias de los servicios son mujeres en situación de violencia doméstica y vulnerabilidad social. Los documentos analizados no explicitan alcances y límites concretos del concepto.

## LINEAMIENTOS GENERALES PARA LOS SERVICIOS<sup>6</sup>

Ambos llamados comparten el objetivo de continuar una línea de política social que apunta a brindar un servicio integral de atención, a nivel local, orientado a mujeres en situación de violencia doméstica, en el marco del Programa ComunaMujer.

Se asignan, en ambos llamados, seis horas mensuales para una función de coordinación. La persona seleccionada debe acreditar experiencia en el área de género y violencia. Representa a la organización social en tareas vinculadas a la articulación con la DAIG y es referente responsable en la gestión del servicio. Desarrolla tareas de supervisión y suplencias, responde ante denuncias

6 Se tomaron como referencia los pliegos de 2014. Todos los objetivos y resultados son tomados textuales de los pliegos.

de las usuarias y debe garantizar la elaboración de informes, entre otras responsabilidades.

En los llamados se plantearon orientaciones en cuanto a formación y experiencia que deben acreditar los/las profesionales postulantes. Únicamente el pliego del servicio de la ComunaMujer 8 requiere experiencia laboral en la temática de discapacidad.

El valor hora es diferente entre profesionales del servicio psicosocial y del jurídico (es mayor para el jurídico). Se aportan 1400 pesos mensuales para gastos de administración (que ascienden a 1500 a partir de 2016), 800 pesos para timbres y 15.000 pesos en partidas que administran los grupos de mujeres (15.600 en el llamado vigente).

A partir de 2016 las ONG a las que se les adjudica el llamado deben firmar un acuerdo de funcionamiento que incluye orientaciones en confidencialidad y difusión de la información, uso de locales (copia de llave y clave de alarma), funcionamiento (días, horarios, feriados), equipos técnicos (cambios y suplencias), informes (mensuales y semestrales).

En el llamado 2016 se indica formalmente que los servicios ComunaMujer se complementan con el programa de atención a hombres que deciden dejar de ejercer violencia, como forma de articular las acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Cada organización social que se postula deberá declarar que conoce las normas relativas al acoso sexual (ley 18.561) y presentar una propuesta de trabajo, acorde a los lineamientos del pliego.

Los llamados establecen que la Secretaría de la Mujer (hoy División Asesoría para la Igualdad de Género) estará a cargo de la supervisión, seguimiento

y evaluación periódica de la propuesta y de la totalidad de las acciones, con diferentes técnicas (consulta a usuarias, actores locales, visitas, informes brindados por los servicios).

## CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PSICOSOCIAL

Se establecen los siguientes resultados esperados:

- Desarrollar un servicio de calidad, eficiente y especializado en la temática de la violencia doméstica, desde un enfoque de género y derechos humanos, en cada uno de los once servicios.
- Alcanzar, como mínimo, un promedio de veinte entrevistas mensuales, entre usuarias nuevas y en seguimiento.
- Realizar un abordaje integral de las situaciones de violencia doméstica que incluya la atención, orientación y seguimiento de las mujeres que consultan, así como también articular con otras instituciones y servicios que contribuyan en la respuesta.

Se plantean obligaciones para las ONG en relación a la administración del servicio (contabilidad y rendición de cuentas) y en relación a la gestión del servicio:

- Prestar atención psicosocial integral a mujeres en situación de violencia doméstica y vulnerabilidad social. Se deberá cubrir el servicio en los días y horarios de atención en que funciona actualmente.

- Articular el abordaje de las situaciones de violencia doméstica con el servicio jurídico correspondiente.
  - Realizar reuniones de equipos que incluyan a técnicos/as de ambos servicios y referentes de la DAIG cuando corresponda.
  - Brindar información a la Comisión Zonal de Mujeres sobre el funcionamiento del servicio siempre que esta lo requiera.
  - Participar en reuniones periódicas de seguimiento con el equipo técnico de la Asesoría.
  - Registrar información sobre las consultas realizadas por el servicio, de acuerdo a los parámetros que establezca la Asesoría.
  - Elaborar y presentar informes mensuales a la Asesoría, con datos cuantitativos de las consultas recibidas, según formato y lineamientos que la Asesoría especifique.
  - Elaborar y presentar informes semestrales acerca de las acciones y actividades desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos y el logro de los resultados esperados.
  - Articular con el Departamento de Violencia basada en género del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el marco del Programa Alternativas Habitacionales Transitorias, así como también con otros servicios públicos que brinden atención a las usuarias y/o a sus familias, especialmente los servicios de la propia Intendencia de Montevideo (0800 4141, policlínicas, programa de atención a hombres que deciden dejar de ejercer violencia, entre otros).
  - En el caso del servicio prestado en la Comuna-Mujer de la Zona 8, también se deberá prestar atención psicosocial integral a mujeres con discapacidad en situación de violencia doméstica. Este componente estará articulado entre la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Gestión Social para la Discapacidad de la Intendencia de Montevideo. En este marco, se preverá una capacitación para el equipo técnico seleccionado.
  - Las profesionales asignadas al convenio, según criterio de la ONG, pueden ser una o dos profesionales mujeres, psicólogas y/o trabajadoras sociales. En caso de otros perfiles técnicos, deberán demostrar formación y experiencia no menor a cinco años en atención a mujeres en situación de violencia doméstica.
- Se prevé que una sola persona brinde el servicio en cada día de atención. Los servicios estarán abiertos dos días a la semana, con diferente cantidad de horas asignadas. En el llamado se señalan las horas de atención directa, que en 2014 oscilaban entre seis y catorce horas semanales por servicio psicosocial de cada comuna, dos horas semanales para otras tareas (elaboración de informes, registro, coordinaciones, derivaciones, seguimientos),<sup>7</sup> y se establece además una hora semanal para las reuniones con el servicio jurídico. En 2015 se realiza el llamado al servicio psicosocial

---

<sup>7</sup> En el llamado psicosocial de 2016 hay un aumento de horas para atención directa, patrocinio y otras tareas. En este llamado hay servicios que no tienen asignadas horas para la articulación territorial.

de la ComunaMujer 11. Allí se aumentan las horas asignadas para la participación del equipo en el proyecto Mercadito Niágara.

## CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO JURÍDICO

Los resultados esperados y obligaciones para los servicios jurídicos son:

1. Desarrollar un servicio de calidad, eficiente y especializado en la temática de la violencia doméstica, desde un enfoque de género y derechos humanos, en cada una de los 11 servicios prestados en las ComunaMujer.
  2. Alcanzar como mínimo un promedio de 60 consultas mensuales, entre usuarias nuevas y en seguimiento.
  3. Realizar un abordaje integral de las situaciones de violencia doméstica, que incluya la atención, orientación y seguimiento de las mujeres que consultan, así como también la articulación con otras instituciones y servicios que contribuyan en la respuesta brindada.
- Se plantean obligaciones para las ONG en relación a la administración (contabilidad y rendición de cuentas) y en relación a la gestión del servicio:
- Asesoramiento y patrocinio de juicios vinculados a violencia doméstica y temas anexos (familia, civil, penal, entre otras), con asistencia letrada y seguimiento de las situaciones planteadas. Asimismo, en la medida en que la capacidad del servicio lo permita, se atenderán las situaciones de derecho de familia y civil, en casos de vulnerabilidad social.
  - Asesoramiento y patrocinio en procedimientos de cambio de identidad de género para personas trans.
  - Brindar información personal y/o telefónica a las usuarias acerca del estado de los casos patrocinados.
  - Articular el abordaje de las situaciones atendidas con el servicio psicosocial correspondiente.
  - Realizar reuniones de equipos que incluyan a técnicos/as de ambos servicios y, cuando corresponda, a referentes de la Secretaría de la Mujer.
  - Brindar información a la Comisión Zonal de Mujeres sobre el funcionamiento del servicio, siempre que esta lo requiera.
  - Participar en reuniones periódicas de seguimiento con el equipo técnico de la Secretaría de la Mujer.
  - Registrar información sobre las consultas realizadas por el servicio, de acuerdo a los parámetros que establezca la Secretaría de la Mujer.
  - Elaborar y presentar informes mensuales a la Secretaría de la Mujer, con datos cuantitativos de las consultas recibidas, según formato y lineamientos que esta Secretaría especifique.
  - Elaborar y presentar informes semestrales acerca de las acciones y actividades desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos y el logro de los resultados esperados.
- Equipo asignado al convenio: dos profesionales abogados/as, uno de los cuales debe ser mujer.

### Organizaciones e integración de los equipos técnicos

Comuna	ONG <sup>2</sup>		N.° de personas y profesiones atendiendo	
	Psicosocial	Jurídico	Psicosocial	Jurídico
Centro	CMU	IMS	1	2
6	CMU	PLEMUU	2	2
8	CMU	IMS	1	2
9	IMS	IMS	2	2
10	IMS	IMS	2	2
11	CMU	IMS	2	2
12	CMU	IMS	2	2
13	CMU	PLEMUU	2	3
14	IMS	IMS	2	2
17	CMU	IMS	1	2
18	IMS	IMS	2	2

Referencias: CMU, Casa de la Mujer de la Unión; IMS, Instituto Mujer y Sociedad; PLEMUU, Fundación Plenario de Mujeres del Uruguay.

La distribución de horas también es diferente por servicios jurídicos de las comunas: catorce horas técnicas en algunas y dieciséis horas en otras. Esto incluye la distribución en tareas de atención directa de entre doce y catorce, la asignación de dos horas

semanales adicionales para realizar «tareas necesarias para el cumplimiento de su rol (procuración, audiencias, etc.)» y una hora semanal para reuniones de equipo en forma conjunta con el equipo psicosocial. Al servicio jurídico de la Comuna 11 se le asigna una

hora adicional semanal para las coordinaciones en el marco del proyecto Mercadito Niágara.<sup>8</sup>

### **PARTICULARIDADES**

Actualmente los servicios son llevados a cabo por tres organizaciones de la sociedad civil, según la distribución por comunas que se indica a continuación. Se detalla el número de profesionales que está desempeñándose en cada tarea.

Se plantean diferencias en cuanto a resultados y tareas esperadas en la Comuna 8, por la atención de mujeres con discapacidad, y en la Comuna 11, por

la participación en el proyecto Mercadito Niágara<sup>9</sup> y para promover el fortalecimiento y empoderamiento del grupo de mujeres.

A cada servicio se le asigna una cantidad de horas pagas y se aclara la distribución de horas según tarea. En el llamado para los servicios psicosociales que está en vigencia se organiza la distribución de horas en función de: atención directa, articulación territorial, elaboración de informes o reuniones de equipo, horas mensuales de coordinación. Hay comunas que no tienen asignadas horas para la articulación territorial.

---

8 En 2016 se mantienen las horas de atención directa y de reunión de equipo y se aumentan las horas destinadas a patrocinio, procuración y audiencias (pasan de dos a cuatro horas semanales por servicio).

---

9 El Mercadito Niágara constituyó un proyecto interinstitucional que reunió a diversos garantes de derechos en un mismo lugar físico. Gestionando colectivamente la articulación en territorio, facilitó el acceso a la ciudadanía e instaló una forma de trabajo en red.

## Caracterización de los servicios de acuerdo al número de consultas y horas asignadas

Comuna	Servicios psicosociales			Servicios jurídicos				Coordinación y articulación		
	Promedio semanal de mujeres atendidas. (Período de referencia: de enero a setiembre de 2016) <sup>1</sup>		N.° de horas psico sociales previstas <sup>2</sup> (una o dos personas)	Promedio semanal de mujeres atendidas. (Período de referencia: de enero a setiembre de 2016) <sup>3</sup>		N.° de horas jurídicas previstas <sup>4</sup> (dos personas)	N.° de horas para procuración <sup>5</sup>	N.° de horas de reunión entre equipos y elaboración de informes	N.° de horas de articulación territorial	N.° de horas de coordinación (desde la ONG)
	Total consultas	Nuevas consultas		Total consultas	Nuevas consultas					
Centro	6	1	9 hs	19	6	2 x 6hs	2 hs	3 hs		1,5hs
6	7	3	8 hs	10	3	2 x 6hs	2 hs	3 hs		1,5hs
8	6	1	8 hs	13	3	2 x 6hs	2 hs	3 hs		1,5hs
9	5	2	6 hs	17	3	2 x 6hs	2 hs	3 hs	2 hs	1,5hs
10	4	2	6 hs	19	5	2 x 6hs	2 hs	3 hs	2 hs	1,5hs
11	10	2	12 hs	17	3	2 x 6hs	2 hs	3 hs	3 hs	1,5hs
12	9	2	14 hs	17	5	2 x 7hs	2 hs	3 hs		1,5hs
13	7	4	8 hs	9	3	2 x 6hs	2 hs	3 hs		1,5hs
14	6	1	8 hs	13	7	2 x 6hs	2 hs	3 hs	2 hs	1,5hs
17	6	2	10 hs	16	8	2 x 7hs	2 hs	3 hs	2 hs	1,5hs
18	7	1	7 hs	23	7	2 x 7hs	2 hs	3 hs	2 hs	1,5hs

- 1 Se elaboró un promedio simple de mujeres atendidas semanalmente en base a la información que surge del documento elaborado por Daniela Achchian para la División Asesoría para la Igualdad de Género: *Violencia de género en el ámbito doméstico. Cifras de los servicios de atención jurídico-psicosocial de la Intendencia de Montevideo, 2016*. Se calcularon cuatro semanas al mes en ocho meses de trabajo, entre enero y setiembre de 2016. Un mes fue licencia.
- 2 Según la información registrada en los pliegos de los llamados.
- 3 Ver nota 13.
- 4 Ver nota 14.
- 5 En el llamado 2016 se aumentó a cuatro horas de procuración.

# CAPÍTULO IV



## Análisis por dimensiones

### DISEÑO

#### Los antecedentes: ¿cómo se gestó la política?

#### La participación social y política de las mujeres, un componente que define los orígenes del Programa ComunaMujer

«Un proceso muy viejo en el que participaron muchas mujeres». (Garante)

Se destaca que este programa surgió en un contexto histórico de gran movilización social, en el marco del proceso de descentralización. En este período existía una fuerte participación ciudadana y un intenso protagonismo de las mujeres.

El empuje de la política de descentralización fue el escenario de surgimiento del Programa ComunaMujer. La participación y la incidencia de las mujeres eran improntas indivisibles de los programas y acciones que se implementaron. Eran la esencia del Programa.

El Programa nace como un espacio de participación organizado de mujeres vecinas de Montevideo, que contó con la instalación de un servicio de atención a mujeres en situación de violencia.

«Vino desde las mujeres de las bases, como propuesta, a la institucionalidad».  
(Mujeres organizadas)

En 1991 se instalan los centros comunales en todo el país. En 1996 y 1998, desde la comisión de salud del Centro Comunal 9, se empezó a forjar la idea de cómo sería una *comuna mujer*. Se realizó un encuentro en Santa Gema en aquel entonces.<sup>10</sup> Eran 100 mujeres que ya solicitaban servicios de atención en violencia. Fue un encuentro participativo, donde surgieron temas prioritarios: atención

<sup>10</sup> Más de cien mujeres se reunieron en el primer encuentro de la zona 9 para discutir sobre su situación y necesidades. Ese encuentro fue un hito en el movimiento de mujeres de la zona y a partir de su realización se formó la Comisión de Mujeres.

en violencia, trabajo, lugar donde dejar a los/as hijos e hijas.

«Las mujeres nos decían: 'Sí necesitamos trabajo, pero estoy harta de que me caguen a palos'». (Mujeres organizadas)

Es un Programa que se gestó a partir de la acción del movimiento de mujeres que insistió en la necesidad de tomar en consideración el problema de la violencia contra las mujeres no como un tema privado, sino como un problema público del cual el Estado debía responsabilizarse.

Distintas personas entrevistadas destacan la característica de ser una política que surge a partir de la participación y el protagonismo de los actores involucrados en la ejecución de la política y de las personas afectadas por el problema.

«Los orígenes del Programa tenían un fuerte componente participativo, había agencia de las mujeres de este programa y lo motorizaban ellas mismas. La institucionalidad lo tomó, acompañó, dotó de recursos económicos y técnicos». (Garante)

«El Programa ComunaMujer era una política de la Comisión de la Mujer que buscaba promover espacios participativos y de incidencia de políticas locales que se constituía en un pequeño sistema de tres patas: la Comisión de la Mujer, la participación organizada de las mujeres y un servicio cogestionado por una

organización gubernamental. ComunaMujer era ese espacio de participación que comenzaba con un espacio de atención de la violencia doméstica que era la demanda más fuerte en ese momento. Cada Comuna, además, marcaba su agenda de temas y problemas. La idea era un proyecto abierto a las características y demandas de cada zona». (Garante)

Promover la participación de las mujeres como actoras políticas en lo local se constituyó en un principio rector de trabajo. Tanto es así que las mujeres generaban sus espacios autónomos de participación, como la inclusión en la Comisión Nacional de Seguimiento de los acuerdos de Beijing (CNS).

«El valor más grande que tienen las comunas es ser una política arraigada en el territorio. Vecinas organizadas trabajando en forma honoraria en el territorio en articulación con las autoridades, manteniendo su visión crítica, su autonomía y sus reclamos, pero en articulación con las autoridades, construyendo la política pública». (Garante)

### El lugar de los servicios de atención

Distintas personas entrevistadas destacan que el carácter participativo de los orígenes del Programa fue un acierto en términos del diseño de la política, ya que permitió una fuerte articulación y trabajo mancomunado entre las mujeres y el servicio de atención. Algunas mujeres trabajaban de forma

voluntaria en el apoyo al servicio, en tareas de administración general, recepción, acompañamiento y como «puente» entre las mujeres de la comunidad y los servicios técnicos. Estas eran capacitadas, asesoradas y acompañadas por la ONG conveniente, tanto en el acompañamiento al servicio y la recepción de las mujeres como en el trabajo comunitario.

«Salían, juntas, mujeres y técnicas a hacer trabajo comunitario. El sentido del acompañamiento de las mujeres al servicio es brindar una recepción más cálida, de vecina a vecina, y generar un puente entre las técnicas y las mujeres que consultan». (Mujeres organizadas)

Algunas opiniones establecen una pérdida en la conceptualización y experiencia de las actuales autoridades de la Asesoría, que han realizado cambios desconociendo recorridos ya realizados.

Algunas entrevistas plantean que el trabajo comunitario se potenció coyunturalmente, dado que algunas mujeres no tenían trabajo formal y destinaban horas a las tareas comunitarias. Actualmente este contexto ha cambiado: la amplia mayoría de las mujeres se encuentran empleadas y no tienen disponibilidad para realizar tareas voluntarias.

En este punto existen voces disonantes, ya que otras entrevistadas plantean que en los orígenes del Programa muchas mujeres trabajaban y realizaban trabajo militante después de su horario laboral. Las reuniones se hacían después de las 19 horas y los fines de semana. No hay unanimidad en la

afirmación de que la participación de las mujeres se vea jaqueada por la mejora en los niveles de inserción laboral.

Seguramente, las razones de la disminución del trabajo voluntario sean múltiples y externas a la propia ejecución del Programa ComunaMujer, por lo que no son suficientes las variables explicativas mencionadas. La evaluación de este componente del Programa en sí mismo requiere el análisis de otros factores, algo que trasciende el objeto de la presente investigación.

#### De la participación comunitaria fundante a la ampliación y profesionalización de los servicios de atención

Existe consenso entre las personas entrevistadas sobre que el Programa ComunaMujer fue transformando su impronta. Para algunas personas, en general quienes permanecen en el Programa desde sus orígenes, esto se vive como una pérdida y un empobrecimiento de la esencia de la política pública originaria.

Actualmente se visualiza como un «programa de la Intendencia», alejado de la incidencia de las Comisiones de la Mujer Zonal.

La ComunaMujer ya no es un espacio participativo de las mujeres con identidad y agenda propia.

«Este modelo participativo se perdió, la palabra ComunaMujer ya no hace alusión a la indispensable existencia de una comisión zonal de mujeres que dirija la Comuna». (Garante)

Algunas entrevistas plantean que es necesario profesionalizar los servicios, pero que este movimiento no pierda la riqueza del aporte y la participación de las mujeres de los territorios apoyando a sus vecinas.

«Es un modelo que está imbricado, que va imbricado, no se puede separar». (Garante)

En síntesis, actualmente el Programa ComunaMujer ya no sería un espacio de participación de las mujeres, sino de servicios de la Intendencia. Estas percepciones parecen concebirse como antagónicas o excluyentes, aunque no necesariamente lo son. Según las personas entrevistadas, estas son algunas de las razones por las cuales no se pudo continuar con la impronta originaria:

- Cambios en las prioridades de la Intendencia sobre qué aspectos fortalecer, en los que la línea de promoción de la participación social y política de las mujeres ya no se considera una prioridad para la política departamental.
- Dificultad de los grupos para generar liderazgos positivos y promover la renovación de los grupos de mujeres.
- Cambios en el escenario social y local en referencia a las formas de participación, a la noción de lo colectivo como estrategia para incidir.

La gestión actual continúa el fortalecimiento de la respuesta de atención en violencia y sostiene una línea de trabajo de participación

y empoderamiento de las mujeres en un área separada del área violencia basada en género.

En el 3er. Plan de Igualdad, la administración actual se plantea como objetivo optimizar las acciones institucionales en la prevención y atención a las situaciones de violencia doméstica. Las acciones que se plantean son evaluar y adecuar las políticas departamentales que dan respuesta a la violencia doméstica, así como fortalecer la articulación interinstitucional para mejorar la respuesta integral a situaciones de violencia doméstica.

«Es un proceso muy viejo, de muchos años, con amplia participación de las mujeres. Es necesario evaluar el trabajo, hacer una pausa y pensar los procesos, ver qué es necesario cambiar y qué es necesario que continúe». (Garante)

## Modelo de gestión

### El alcance de los servicios

El modelo se enmarca en una adecuada definición del problema de intervención y objetivos acordes, pero no establece con claridad los alcances de la intervención.

El servicio jurídico abarca otros problemas que trascienden la violencia doméstica. Esa amplitud debilita y reduce la cantidad de tiempo dedicado a la atención principal del servicio.

El servicio puede constituirse en una puerta de entrada y detección que podría generar derivaciones adecuadas en situaciones vinculadas a otras formas de violencia basada en género. Es importante incluir esta valoración, pero no sería estratégico perder la especificidad del abordaje en la violencia doméstica, tanto en las relaciones de pareja como filiales.

### Realización de dos llamados distintos para implementar los servicios psicosociales y los servicios legales

Algunas personas entrevistadas consideran que es un diseño adecuado. Otras, si bien no lo señalan como una dificultad, frente a la pregunta de la conveniencia de hacer llamados conjuntos, plantean que podría ser una propuesta adecuada. Otras evalúan que es fundamental que haya un solo llamado para los servicios psicosocial y jurídico por cada ComunaMujer. También, que sea la misma organización social la que gestione la atención, de manera de mantener un lineamiento institucional común y de respaldo global en la tarea, que brinde una respuesta integral al pedido de ayuda de las mujeres.

Como contrapartida, surge la tensión que podría generarse, dado que las organizaciones que hoy gestionan tienen claras improntas disciplinares, tanto en su experticia como en su equipo de profesionales. En este sentido, el llamado único implicaría varios cambios en la gestión de recursos humanos y de abordaje disciplinar.

No hay suficiente reflexión previa acerca del diseño de dos llamados independientes.

Por otra parte, algunas personas entrevistadas plantean como debilidad que este diseño deja en manos de las mujeres la opción de consultar al servicio psicosocial o al servicio jurídico y, por las propias características del problema, muchas veces las mujeres que están inmersas en situaciones de violencia no pueden definir con claridad el tipo de apoyo que requieren. La mayoría de las mujeres que concurren a las comunas van en busca de un/a abogado/a, pensando que desde esa área su problema será resuelto.

Muchas mujeres inician los trámites, pero los dejan por el camino, entre otras razones, porque no tienen la contención y el acompañamiento interdisciplinario necesario para sostener el proceso. Además, operan otros factores que actúan en el problema y generan barreras para continuar. Así, resulta fundamental la intervención de otras disciplinas para que la respuesta sea integral y eficaz.

«Me gustaría que estén juntas abogadas y psicólogas. A veces no sé bien cómo es la parte de la abogada, pero está bien que cada parte sepa, que sepa en qué proceso está... La abogada te habla técnicamente y yo qué sé... háblame en criollo... Si vos tenés ese ida y vuelta entre ellos está bueno... No nos olvidemos que hay gente con estudio y otra que nunca fue a la escuela...». (Usuaría)

### Acerca de los recursos económicos destinados y la modalidad de contratación

Existe consenso sobre que la remuneración no es acorde al trabajo que se hace y sobre que no están dadas las condiciones de trabajo adecuadas para desarrollar la tarea.

«Si no te gusta de alma, la gente busca otro trabajo».

«Son políticas públicas que funcionan en base a la voluntad de los equipos».

(Equipo ejecutor)

Según la percepción de algunas personas entrevistadas, el bajo valor de la remuneración y las condiciones contractuales que establece la Intendencia de Montevideo con las organizaciones hacen que la rotación de técnicos/as sea frecuente (de todas formas hay técnicas que están desde el inicio del Programa) y esto genera una pérdida en la calidad de atención que se brinda a las mujeres.

Una vez que el recurso técnico está capacitado, tiene experiencia y maneja con fluidez las herramientas de intervención, renuncia al cargo e ingresa una persona nueva que debe realizar el camino desde cero.

Existe consenso sobre que los plazos de los llamados son muy cortos. Cada dos años hay que presentar una nueva licitación, lo que insume tiempo y esfuerzo. Además, resta tiempo dedicado a la tarea cotidiana de los servicios y genera desgaste en los equipos y las organizaciones.

En cuanto a la modalidad de contratación (donación modal) se considera que es absolutamente inadecuada, dado que genera condiciones laborales precarias. El tipo de contrato genera inestabilidad laboral y atenta contra los derechos de los/as trabajadores/as. Por ejemplo, se pierde la antigüedad porque se renuevan contratos en forma anual.

El convenio entre la Intendencia y las organizaciones de la sociedad civil no establece la o las modalidades de contratación que deberá asumir la organización gestionante con los equipos técnicos, lo que en la práctica permite mecanismos diferentes (empleados/as dependientes y otros independientes).

Adicionalmente, ha habido atrasos en los pagos que hace la Intendencia. Algunas organizaciones han encontrado soluciones para cumplir con las obligaciones salariales y mantener equipos, pero el organismo contratante no ha ofrecido alternativas paliativas. Otras han debido atrasar los pagos hasta tres meses. Estas dificultades atentan contra la estabilidad y calidad de los servicios brindados.

### Asignación de horas técnicas, disciplinas requeridas, trabajo en equipo y seguimiento de los casos

En relación a la carga horaria prevista y los equipos técnicos que se establecen en los pliegos, varios/as entrevistados/as plantean que las horas establecidas en los llamados no se adecuan a la demanda creciente en los territorios. Adicionalmente,

se visualiza la necesidad de que los pliegos contemplen las horas de audiencias y de procuración. Se requieren horas de trabajo para los seguimientos de los casos y horas para realizar trabajo comunitario.

«Antes era un día y se llenaba de mujeres, luego dos días y también se llena, así abran tres días sucederá lo mismo».

«No podés manejar el universo. Cuando te metés, es un pozo insondable de necesidades y demandas».

(Equipos ejecutores)

La condición establecida en los pliegos de los servicios psicosociales no garantiza el trabajo en equipo, ya que el pliego habilita a contratar a una sola técnica y habilita a que las técnicas no trabajen de forma conjunta.

En cuanto a las disciplinas incluidas en el diseño, se considera adecuada la formulación actual. No surge con claridad la formación permanente o requisitos excluyentes, por lo cual puede haber profesionales con formación básica en género y violencia doméstica.

Adicionalmente, se plantea la necesidad de contar con algunas especialidades en modalidad consultante —como psiquiatra y especialista en adicciones— con la finalidad de soslayar los vacíos técnicos que requieren una experticia muy clara y ante situaciones concretas que no son necesariamente corrientes, pero sí frecuentes.

En algún caso se menciona la necesidad de contar con un/a animador/a, educador o maestro que

permanezca con las niñas y niños durante el tiempo de consulta. Varios equipos y grupos de mujeres señalan las debilidades en las respuestas de atención para la niñez y la adolescencia y la complejidad de las intervenciones cuando involucran asuntos de tenencia, por ejemplo, ante sospechas de abuso sexual.

### Días y horarios de atención previstos en el diseño

Los servicios abren entre seis y quince horas por semana, repartidas en dos días a la semana y en horarios diferentes: mañana y tarde. La distribución entre servicios prevé que todos los días haya al menos un servicio abierto. Sin embargo, la territorialidad ampliada a toda la capital no se considera como una posibilidad.

Varias entrevistadas plantearon que los horarios no son accesibles para las mujeres que trabajan y que, por los escasos días en que funciona, el servicio se restringe y genera barreras para el acceso de las mujeres.

### Articulación interinstitucional y trabajo en territorio

Son insuficientes las horas asignadas para la articulación y el trabajo comunitario, lo que genera dificultades para implementar las estrategias de intervención. Se plantea la necesidad de desarrollar estrategias de cercanía con las mujeres de los distintos territorios.

En algunos casos, se propone crear dispositivos móviles y desarrollar líneas de trabajo comunitario, participación en redes sociales y espacios de articulación interinstitucional.

No aparecen descritas con claridad las estrategias globales de articulación sostenidas en la política pública departamental. Poco se hace referencia a las acciones de la Comisión Departamental de Lucha contra la Violencia Doméstica y no se identifica como mecanismo relevante para articular estrategias generales.

## Articulación

### Articulación con rectoría nacional

No hay una clara articulación entre los servicios de atención de las ComunaMujer y otros servicios de atención en el departamento.

La articulación entre la política nacional y la política departamental fue débil o inexistente durante el proceso de implementación del Programa ComunaMujer. No se logró potenciar ni articular un trabajo conjunto entre las políticas que abordan el problema de la violencia hacia las mujeres.

En algunos momentos se advierte falta de comprensión, de compromiso y de reconocimiento del gobierno nacional hacia el trabajo desarrollado en el departamento de Montevideo desde el Programa ComunaMujer.

«No se podía trabajar en conjunto. Eran políticas que iban en paralelo. No había voluntad política para hacerlo por intereses propios». (Garante)

Si bien hay un planteo de integralidad en la política, se identifican debilidades históricas en la

articulación con las políticas de atención a mujeres en situación de violencia basada en género, así como con los servicios de atención a varones que ejercen violencia diseñados e implementados por Inmujeres.

En la actualidad se vislumbra un cambio en la intención de articular, que será beneficioso para intercambiar experiencias y aprendizajes.

Se están promoviendo espacios para intercambiar y construir líneas comunes de acción aún no definidas con claridad. Se identifica también la necesidad de generar espacios de intercambio entre los equipos técnicos de los programas nacionales y departamentales.

«Hay que construir un puente. No está esa cercanía, ese diálogo». (Garante)

Las exigencias a los servicios por parte de otros programas vinculados a situaciones de violencia -como, por ejemplo, soluciones habitacionales- han generado cierta tensión en lo referido a las responsabilidades y competencias de cada uno.

Se plantea por parte de los equipos técnicos que el efectivo acceso de las mujeres a las soluciones habitacionales en el marco del Programa Alternativas Habitacionales Transitorias (INMUJERES-MIDES) depende del trabajo de seguimiento que realizan las técnicas de las comunas. Si bien es una política diseñada a nivel nacional, la mayor carga de trabajo para su implementación es de los recursos locales.

Cuando una mujer ingresa al Programa Alternativas Habitacionales Transitorias (PAHT) de INMUJERES, debe tener un seguimiento por parte de un equipo psicosocial que no provee el organismo rector. Esto

coloca a los equipos psicosociales de las ComunaMujer en la sobreexigencia de realizar un doble seguimiento; por un lado el seguimiento y apoyo en relación a la situación de violencia y, por otro, un seguimiento acerca del uso adecuado del beneficio.

El trabajo de los equipos que presentan situaciones al PAHT exige las siguientes tareas:

- seguir el cumplimiento –por parte de las mujeres– de los acuerdos establecidos por el Programa.
- apoyar a las mujeres en la búsqueda de una solución habitacional definitiva, dado que el beneficio brindado por el programa nacional tiene un plazo de finalización.

Los equipos de programas nacionales vinculados al PAHT tienen una valoración positiva del trabajo que realizan los servicios de las ComunaMujer.

Por otra parte, el propio pliego establece en sus antecedentes que los servicios deben coordinar con el programa de atención a varones que deciden dejar de ejercer violencia de la Intendencia de Montevideo, pero en los hechos no hay articulaciones sostenidas ni acciones promovidas desde la DAIG para lograr una mirada integradora sobre las situaciones y optimizar las respuestas de forma articulada. Raras veces los servicios coordinan entre sí y no tienen esa dinámica incorporada como sistemática a la hora de pensar las intervenciones y coordinaciones.

#### Articulación Intendencia – ONG convenientes

Se plantea que existe un buen relacionamiento entre las organizaciones convenientes y la División

Asesoría para la Igualdad de Género, pero que los espacios de encuentro e intercambio son esporádicos.

No aparecen espacios sostenidos en donde discutir la política pública y sistematizar las potencialidades y debilidades de la respuesta integral.

#### Participación

No aparece en el diseño ningún elemento relevante que incorpore la participación efectiva de las usuarias en el diseño y ejecución de los servicios.

En referencia a la participación de otros actores, como organismos garantes que deben formar parte del sistema de respuesta, tampoco está establecido un espacio de participación, aportes al diseño y evaluación de los servicios.

#### Marco teórico metodológico

Los llamados públicos para la contratación de las ONG definen a los servicios como una política pública de atención a la violencia doméstica en el marco del plan de acción Por una Vida Libre de Violencia de Género con Mirada Generacional, los planes departamentales de igualdad de oportunidades y derechos, y de los reclamos de las mujeres organizadas.

El diseño no se adecúa plenamente a los marcos conceptuales establecidos en la legislación internacional ratificada por nuestro país (CEDAW, Belém do Pará), para

el abordaje de situaciones de violencia hacia las mujeres.

Si bien se establecen principios rectores generales de la intervención —como integralidad, intersectorialidad, articulación interinstitucional, calidad de atención y especialización—, no aparecen explicitados algunos principios fundamentales y necesarios para implementar un servicio de atención en violencia doméstica. Ejemplos: autodeterminación de las mujeres, prioridad de los derechos de las víctimas, celeridad, no revictimización, trabajo en equipo, abordaje multidisciplinario.

Varios aspectos del diseño obstaculizan el desarrollo de ciertos principios básicos de la intervención, como el abordaje interdisciplinario, el trabajo en equipo y la articulación interinstitucional. Si bien en los objetivos se establecen estas líneas y formas de intervención, en el diseño no se establecen las condiciones necesarias para implementarlos (cantidad de horas y trabajo de una sola persona).

El diseño no prevé modalidades de intervención específicas que den cuenta de los diferentes ejes de desigualdad que afectan a las mujeres que llegan a los servicios. Asimismo, carece de una mirada interseccionada de las situaciones. Solo en los casos de discapacidad se prevén algunas herramientas concretas, como la adecuación edilicia y la capacitación de los equipos técnicos para este abordaje en los servicios de ComunaMujer8.

En el caso de las mujeres trans, se capacita a los equipos en el asesoramiento del cambio de sexo registral.

Se identifica como debilidad la falta de herramientas específicas para responder a situaciones donde se interseccionan múltiples discriminaciones: contextos de desigualdad extrema, adicciones, distintas formas de discapacidad, patologías psiquiátricas, entre otras.

## EJECUCIÓN DE LA ATENCIÓN

### Metodología de intervención

#### Protocolos de actuación. Evaluación diagnóstica, valoración del riesgo

Hasta el momento no se cuenta con un protocolo de actuación ni con documentos de metodología que contengan principios de la intervención o recomendaciones en este sentido.

El llamado plantea que se debe trabajar desde una perspectiva de género y derechos humanos, pero no define las perspectivas y no hay un desarrollo teórico metodológico.

Si bien se observan algunas directrices básicas a la interna de los equipos, esto parece estar más relacionado con una forma de hacer las cosas en base al tiempo que comparten que con reglas consensuadas y establecidas tras un análisis previo. La impronta personal juega un papel importante a la hora de ejecutar acciones y diagramar estrategias.

La DAIG solicita que cada organización social presente una propuesta que contenga marco teórico y metodología. La presentación de propuestas por

parte de las ONG tiene la ventaja de que cada una pueda compartir su experiencia e impronta como organización especializada, adecuar la metodología a las características del problema en el territorio y fortalecer la ejecución de políticas entre el Estado y la sociedad civil.

Se presentan problemas en la ejecución de las propuestas, centrados fundamentalmente en la falta de horas para desarrollarlas o en los vacíos en las políticas públicas necesarias para acompañar los procesos de las mujeres.

No se ejecutan acciones importantes para la atención porque se reconoce que en los hechos es inviable cumplir con los resultados esperados.

En relación a esto se generan las siguientes situaciones: se habilita que algunos servicios no patrocinen en los juzgados de violencia doméstica, se deja de coordinar por falta de tiempo, los seguimientos quedan centrados en las llamadas de las mujeres al servicio, así como, por otra parte, la articulación y la tarea de fortalecimiento a los grupos de mujeres del Programa ComunaMujer quedan relegados. Asimismo, al disponerse una determinada cantidad de nuevas consultas por día, se habilita que no se atienda y/o recepcione toda la demanda.

En cuanto a lo metodológico, objetivos y tareas, hay algunas diferencias entre las organizaciones sociales, en especial en relación a la metodología de grupo de autoayuda. La organización que desarrolla los grupos de autoayuda destaca la importancia de esta técnica para las mujeres. También señala que resuelve los problemas del servicio para hacer los seguimientos.

«El grupo no lo cambiaría, el ida y vuelta te enriquece... Ayudás al otro, yo puedo opinar, te enriquece... Aprendes y decís: 'no estoy sola en esto'. Si hubiese sido siempre individual no sabría que hay tantas mujeres en esto. Si no, no sabés que son tantas, aunque las veas en la sala de espera. Yo no sé a qué vienen en la sala de espera. Yo tengo 43, hay mujeres de 60, gurisas de 18, 16 y de todo estatus social. Sucede en todos lados. Si alguna necesita un rato sola viene antes o lo dice». (Usuaría)

Es una metodología de intervención que surge como buena práctica. Como toda técnica que se desarrolla en el marco de una política pública, deberá ser sistematizada y evaluada para su posible incorporación desde el organismo garante.

De las entrevistas e informes no surgen elementos claros que permitan conocer los indicadores utilizados para valorar el riesgo ni realizar una aproximación diagnóstica a un plan de trabajo, exceptuando la ficha de registro de consultas propuesta por la DAIG.

Plantean tener claros los criterios para valorar riesgo, pero basados en la experiencia personal —a veces trabajada desde el equipo o la organización social— y en la consideración de las categorías registradas en las fichas. Al abordarse este tema, surgen algunas respuestas básicas, parciales y que revelan cierta dificultad profesional para desarrollar la idea. Se hace referencia a la existencia o al fácil acceso a armas de fuego, sin que se detallen otros elementos ni se relacionen entre sí.

En otras entrevistas, las respuestas impresionan como altamente especializadas y dan cuenta de un cabal conocimiento de los instrumentos jurídicos. Se advierte un correcto enlace de factores presentes o ausentes en la persona víctima y victimaria, así como un ágil encuadre en las variables de antigüedad, cronicidad y antecedentes.

La disparidad en las respuestas parece estar directamente relacionada con la experiencia profesional de quien interviene. Asimismo, no queda claro cómo se relaciona la valoración de riesgo con el diseño de una estrategia de intervención (jurídica y/o psicosocial) que, a modo de respuesta, se le brinda a la usuaria.

Evaluación diagnóstica poco desarrollada. Los servicios están abocados a una respuesta ante la emergencia o urgencia que obedece, en general, a un episodio de estallido de violencia inmediatamente anterior o muy cercano en el tiempo.

Al carecer de mecanismos de seguimiento, se frustra la posibilidad de conocer la situación de fondo y de crear una estrategia acorde. A su vez, las dificultades en la coordinación psicosocial y jurídica aumentan la fragmentación en la respuesta.

Resulta llamativo que en las entrevistas se haga referencia a mujeres que a lo largo del tiempo requieren varias intervenciones, ya sea porque regresan a la relación, no pueden salir de la relación o entablan nuevas relaciones violentas. También se hace referencia a la atención de varias generaciones de mujeres: abuela, hija,

nieta. Es un punto a destacar, porque puede dar cuenta del nivel de fracaso del servicio o del fracaso de un sistema de respuestas que acompañe los procesos y atienda las necesidades de las mujeres.

### Tareas previstas, recursos humanos, cantidad, formación

Como se ha mencionado, los objetivos y los resultados previstos para los servicios contemplan acciones que responden a algunos de los estándares de calidad establecidos en las directrices (atención psicosocial y legal, patrocinio en juicio, seguimientos, coordinaciones). Pero la cantidad de horas, las condiciones edilicias, las carencias materiales y aspectos sustantivos del diseño atentan contra el desarrollo de las tareas y el alcance de los resultados.

Los equipos de los servicios terminan ajustando sus expectativas a lo que pueden dar. Reconocen las deficiencias y, por momentos, naturalizan las condiciones limitadas de su trabajo.

«Como hay pocas horas, difundo el servicio, pero no doy el teléfono porque están desbordadas y no lo van a poder atender. Les digo a las mujeres que vayan un rato antes. Las mujeres a veces llegan dos horas antes, porque solo atienden cuatro primeras veces. Casi nunca se quejan por esto. Las mujeres pobres están, lamentablemente, muy acostumbradas a esperar en todos lados». (Garante)

La trayectoria es un ítem relevante a la hora de evaluar las organizaciones contratadas. Es importante la experiencia de atención en violencia doméstica y de género. En cuanto a la evaluación de los equipos, no aparecen exigencias puntuales respecto a la experticia, trayectoria o mínimo de formación por parte de quienes integrarán los servicios. Aparecen ítems muy generales, como experiencia laboral en atención directa, formación en género y violencia, entre otras. En los pliegos no queda claro que estos sean requisitos excluyentes.

De las entrevistas surge la necesidad de mayor formación específica como una aspiración más propia de quienes están haciendo experiencia en el tema que de profesionales expertos.

En las organizaciones contratadas hay referentes que acumulan experiencia y conocimiento más profundo sobre la temática, lo que parece estar asociado a su permanencia en el servicio durante un tiempo considerable. Sin embargo, en las entrevistas a distintos profesionales, se observa disparidad en el nivel de conocimiento, lo que da cuenta de la debilidad en la transmisión de la experiencia y en el análisis de las prácticas.

En general, se observa cierta mecanización de la tarea, naturalización de las debilidades del propio servicio y frustración por la dificultad de lograr los impactos esperados en la situación de las mujeres. También se evidencia desgaste en cuestiones poco relacionadas con las tareas profesionales, acciones de carácter burocrático y escasos soportes brindados a las mujeres para la salida de la situación, que culminan afectando el ánimo de los/as profesionales.

El multiempleo, las condiciones de recarga de trabajo y el bajo salario son percibidos como factores que atentan contra la sostenibilidad de los recursos humanos. En cuanto a los llamados y los pagos:

«Ha habido demoras. Últimamente mejoró. Dos años de convenio es poco, con la firma de cada convenio se atrasa el pago, se genera inestabilidad laboral, contratos precarios, se pierde antigüedad o la asume la ONG... Los salarios son medios». (Equipos ejecutores)

Se sobrecargan los equipos, se sostiene la atención en acciones de compromiso o militancia fuera del horario asignado para las tareas. Dan sus celulares personales.

«Les decimos: solo llamame por cosas de emergencia. Lo hacemos por las mujeres». (Equipos ejecutores)

«Yo pondría más horas. Hay gente que se queda sin el servicio porque son pocas horas, las abogadas que estén más días, porque si no puedo esos días se pasa (la consulta). No solo lo digo yo que es muy poco. El resto de mis compañeras se quejan de eso, de que no tengan más días. Yo entiendo que hacen varias comunas, pero mirá que acá vienen muchas mujeres y a veces yo sé que no dan abasto». (Usuaría)

Los equipos jurídicos realizan las siguientes tareas: consultas, orientación, asesoramiento,

asistencia en litigio, redacción de escritos, procuración del expediente, diligenciamiento de oficios, coordinación con la usuaria en relación a la firma de escritos y adopción de decisiones.

Se identifican una serie de acciones que, al estar ausentes, empobrecen la calidad de los servicios brindados. En este sentido, preocupan las dificultades para desarrollar definiciones de estrategias jurídicas (establecidas con antelación y colectivamente), previsiones ante una acción de adelantamiento del agresor (algo frecuente en materia judicial, la contradenuncia del victimario como víctima), medidas de seguridad y autocuidado como defensores/as de derechos humanos.

A su vez, el tiempo que destinan al trabajo en equipo revela las debilidades para generar espacios de reflexión jurídica y diseñar futuras acciones a la interna del servicio. Se carece de espacios de intercambio sobre la jurisprudencia que enfrentan y tampoco se diseñan respuestas y reclamos unificados ante el accionar de instituciones del Estado, como, por ejemplo, la Policía.

Los servicios van resolviendo en soledad su problemática puntual, sin capacidad de incidencia en bloque. Por otra parte, no se mide el impacto del consejo jurídico en la vida de las mujeres ni hay seguimiento de la situación una vez que culmina la fase de intervención.

Aunque existan diferencias entre los servicios jurídicos, a partir de los informes se puede establecer un promedio de 400 consultas a cargo de un equipo jurídico —que engloban la orientación y el asesoramiento— y 100 litigios que comprenden la asistencia, la redacción

de escritos, la procuración del expediente y la coordinación con la usuaria.

Tomando en consideración el *quantum* de situaciones en las que se interviene y la integración de dos profesionales, es humana, material y profesionalmente improbable que el servicio jurídico pueda ser de calidad.

El quehacer jurídico conlleva como objeto de conocimiento el derecho positivo aunado a la estrategia metodológica de intervención, lo que permite obtener algunos parámetros de invariabilidad y previsibilidad de las decisiones que se adoptan frente a determinada problemática que presente el caso concreto.

Tratándose de un servicio a víctimas sobrevivientes, esta arista es de suma importancia, pues se relaciona de manera directa con la seguridad jurídica con la que cuentan las usuarias de dicho servicio respecto a la respuesta que encontrarán o no. Así se demarcan los límites de los servicios, la forma y el modo en los que cada abogado/a encara el caso que llega a su conocimiento. En virtud de ello, asesora y ofrece asistencia para usar determinadas herramientas jurídicas.

En el estudio del servicio jurídico, resulta preocupante la imposibilidad de identificar una metodología de intervención que unifique el quehacer de los/a profesionales del área, afectados a las diferentes comunas.

Se destaca que el objetivo de orientación, asesoramiento y asistencia se encuentra presente en cada uno de los equipos jurídicos intervinientes, aunque las decisiones que han adoptado a la interna de cada uno para resolver la respuesta y alcanzar

aquellos objetivos revelan un funcionamiento en departamentos estancos.

Dichas decisiones refieren, por ejemplo, al hecho de que algunos equipos redactan las denuncias destinadas al ámbito judicial o policial, pero otros no lo hacen y se limitan a derivar a la unidad especializada que corresponda; en algunos servicios la asistencia profesional comprende las audiencias evaluatorias, en tanto en otros existe la decisión de no comparecer y se deja solas a las usuarias, o con asistencia de defensoría pública.

Esas decisiones de actuación no coincidentes entre los distintos equipos jurídicos, si bien pueden dar solución a una problemática profesional puntual e interna, afectan significativamente la calidad del servicio cuando se las considera con una visión general.

Si bien la cantidad de horas es un problema, la disparidad en los criterios de su utilización también lo es. No aparecen con claridad elementos objetivos para definir las razones por las que los equipos definen el tiempo de intervención en cada asunto jurídico conceptualizado como «relacionado a la violencia», ya que no se utilizan reglas claras, establecidas con antelación. Hay indicios de que esto puede estar relacionado con decisiones personales.

### Recepción, agenda, primera entrevista, tiempos

Existen diversas modalidades de recepción en los servicios:

- Por grupo de mujeres: cinco (5) ComunaMujer.
- Por equipo técnico: seis (6) ComunaMujer.

- Por administrativo/a contratado: 0 servicios actualmente.

En seis (6) de las ComunaMujer los servicios no tienen ninguna persona que reciba a las mujeres. Al llegar al servicio, las usuarias se encuentran en salas de espera con otras mujeres, sin tener claro cuándo serán atendidas. En algunos servicios, integrantes de los grupos de mujeres hacen el recibimiento.

El desarrollo de esta tarea genera opiniones encontradas y provoca grandes tensiones entre la Intendencia, los equipos y los grupos de mujeres.

Surge como un imperativo –para facilitar la atención de las mujeres y el acceso a la información– la existencia de una recepción-secretaría que asegure que las mujeres sean escuchadas e informadas en las funciones básicas del servicio de atención.

Esta debe ser una tarea rentada y debe cumplirse durante todo el tiempo que el servicio esté abierto: atender el teléfono, organizar la llegada de las mujeres al servicio, informar y colaborar para que el espacio sea acogedor y *continentador*.

«No dan las horas. Si llegás y tenés quince mujeres, la recepción no es la adecuada». (Equipos ejecutores)

«Si yo no hubiese tenido a alguien ahí diciendo: 'te vas a quedar ahí hasta que te atiendan'... Me hubiese ido». (Usuaría que fue acompañada por una amiga)

### Articulación entre psicosocial y jurídico

En el abordaje de las situaciones que plantean las usuarias, parece que no hay una intervención de naturaleza interdisciplinaria. Lo que existe son profesionales de diversas disciplinas, que claramente se diferencian en dos tipos de equipos (desde el llamado inicial hasta la atención directa): por un lado, el psicosocial y, por el otro, el jurídico.

Se destaca en entrevistas a algunas/os abogados/as que en ocasiones mantienen una primera entrevista conjunta y solicitan intervenciones puntuales por parte de integrantes del servicio psicosocial ante aquellas situaciones que describen como «desbordes» de las usuarias, intensa angustia u otras manifestaciones del sufrimiento que no saben cómo manejar. Las derivan al otro equipo o solicitan a algún integrante que se haga presente durante el espacio jurídico.

En la medida en que las intervenciones están compartimentadas desde el propio diseño, persiste en algunos equipos una práctica y mirada sobre el problema que no logra la integralidad en el abordaje, ya que en toda situación de violencia doméstica existen factores que afectan los aspectos psicosociales de las mujeres. En la medida en que no haya trabajo interdisciplinario ni criterios para coordinar entre servicios, la coordinación tiene los énfasis o interpretaciones que cada profesional le dé a los despliegues de sufrimiento de las mujeres que consultan.

En general, la percepción que las personas integrantes de los equipos técnicos tienen sobre la articulación que realizan (entre los equipos psicosocial y jurídico) es muy buena. Sin embargo, cuando se exploran los mecanismos de coordinación que se

utilizan, la mayoría hace referencia al conocimiento personal que tienen con los integrantes del otro equipo, confiando en una especie predictiva sobre que si fuera necesario intercambiar algo, seguro lo harían.

Comunicaciones por Whatsapp sobre alguna usuaria cuando es necesario y coincidencias en otros espacios laborales en los que se puede intercambiar opinión son algunas de las estrategias asumidas para coordinar. También se resalta la atención en idéntico horario (aunque en diferente sala) y se recalca la cercanía como garante de una supuesta articulación. Tienden a resaltar la confianza en el resto de los/as profesionales y, en base a ello, delegan que les sean comunicados los factores o las situaciones que lo ameriten.

A su vez, quienes integran los servicios psicosociales destacan la importancia de la articulación con los servicios jurídicos e identifican en algunos profesionales dificultades para el trabajo interdisciplinario o en el manejo de la información con las usuarias.

En resumen, la articulación es débil. No surge de las entrevistas un sistema que permita evaluarla más allá de la subjetividad y percepción personal que los/as profesionales tienen. De los informes tampoco surgen elementos confiables, dado que están estandarizados con una lógica de formalidad en la que no se da cuenta de diseño o implementación de acciones de articulación.

La articulación queda sujeta a la voluntad de los equipos de los servicios o de las personas que los integran.

La mayoría de las personas entrevistadas identifican como buena práctica la primera entrevista, en conjunto, con integrantes de ambos servicios (utilizada en cuatro ComunaMujer). Sostienen que eso fortalece la mirada interdisciplinaria, la orientación ante los riesgos y las acciones de seguimiento.

«Debería ser obligatorio el psicosocial y jurídico juntos, se ahorra tiempo y no revictimizás a las mujeres». (Equipos ejecutores)

«Ayuda mucho la visión en conjunto... Para las abogadas es blanco o negro; la psicosocial trabaja y acompaña el proceso». (Usuaría)

«No todas las compañeras tienen los recursos para decirle a una abogada 'explicame, y si vos no me podés explicar, prefiero que venga la psicóloga'... Porque a veces no se dan cuenta de que la persona no entendió y, por ejemplo, nos damos cuenta en el grupo». (Usuaría)

Queda a criterio de cada equipo. La mayoría coincide en que la primera entrevista debería hacerse en conjunto. Algunos opinan que el seguimiento también; otros que no, que hay que dividir lo disciplinar. No se identifica una reflexión profunda sobre lo metodológico en la mirada y abordaje del problema.

### Coordinación interinstitucional local y general

La mayoría coincide en la importancia de la articulación con otros, pero existen dificultades para

hacerla. A su vez, hay una contradicción entre los resultados esperados para los servicios y que no se expliciten horas para la articulación interinstitucional en algunas comunas, o que directamente el servicio jurídico en 2016 no tenga horas para eso. Esto es una señal de que la coordinación / articulación no está priorizada en el diseño actual ni en la ejecución.

En la mayoría de los casos, estas acciones se sostienen en el trabajo voluntario de quienes lo quieren hacer o de quienes entienden que es imprescindible para su intervención. La falta de coordinación atenta contra la integralidad y la promoción de derechos, limita el acercamiento de las mujeres a otros servicios y el desarrollo de estrategias de salida exitosas.

«Al no haber horas para trabajo comunitario, no coordinamos mucho... coordinaciones puntuales con salud, INDA, PRONADIS, CAIF, merenderos, convenios INAU, área social del comunal. Las mujeres llegan en general del boca en boca, no tanto institucional».

«Claramente, nos enfrentamos a un desencuentro entre las necesidades de las víctimas y su familia y las respuestas institucionales». (Equipos ejecutores)

Los/as abogados/as en general tienen la percepción de que realizan buenas coordinaciones cuando parten de su propia iniciativa, lo que podría estar relacionado con que se trata de una tarea que el pliego pone a su cargo y les resulta difícil autoevaluarse con objetividad.

Hay una visión más crítica cuando las coordinaciones son del equipo psicosocial y esa visión es aún más crítica si interviene el grupo de mujeres de la comuna.

Al ahondar en la articulación interinstitucional, se identifica que generalmente se realizan coordinaciones puntuales ante problemáticas, a través de una llamada o una nota.

Una gran mayoría expresa preocupación en las dificultades para las coordinaciones. En algunos casos, se fomenta una mirada más general y esos equipos se anticipan, estableciendo articulaciones para llegar a ciertos acuerdos de trabajo. Esto queda limitado a algunos equipos u organizaciones que planifican acciones de prevención o promueven la participación en redes, mesas o nodos.

En lo que refiere a la coordinación con el Ministerio del Interior, aún persisten dificultades. Todas las seccionales policiales tienen el deber de accionar el protocolo una vez que se toma conocimiento de la situación y no es legítimo derivar a la víctima a una unidad especializada. Sin embargo, sucede y es un problema para las usuarias de algunos servicios. Ante esto, el servicio ni siquiera interpone un recurso, sino que acepta la práctica ilegítima.

### Cantidad y frecuencia de entrevistas

Los equipos plantean que realizan un número limitado de consultas por primera vez y que tienen grandes dificultades para hacer los seguimientos.

Se advierte desborde en algunas profesionales de los equipos. En entrevistas a otros actores institucionales surgen preocupaciones por destrato y señalamientos, en las salas de espera, que desconocen el cuidado de la confidencialidad. También, porque los equipos naturalizan las largas esperas de las mujeres, perdiendo la empatía con las necesidades y angustias en esas esperas.

«Con muchas primeras veces se complican los seguimientos. Si tenés muchas primeras veces, los seguimientos se acortan: treinta o cuarenta minutos como excepción y en otros no podés tomarte ni diez minutos».

«Decimos que vamos a hacer un juicio por vez por cada usuaria, pero hacemos más juicios porque de cada uno salen tres (visita, tenencia, divorcio)». (Equipos ejecutores)

Los servicios no están disponibles ni son accesibles para todas las mujeres que lo necesitan.

En cuanto a las derivaciones al servicio, en su amplia mayoría las usuarias llegan por recomendación directa de vínculos personales (otras mujeres o familiares) (54%); en menor porcentaje, de otras instituciones (16%), entre las que se encuentran Ministerio del Interior, MIDES, centros de salud, entre otros. Les siguen quienes son derivadas por el teléfono 0800 4141 (9%) y el resto (21%) llega por multiplicidad de medios: profesionales, medios de comunicación, ONG, entre otros. De las encuestas

realizadas a usuarias surge que las propias mujeres recomiendan el servicio y que el apoyo comunitario, solidario entre mujeres, es importante.

A su vez, hay que reconocer que las ComunaMujer son servicios extendidos a nivel de muchas instituciones, por lo cual podrían explorarse las razones por las que no llegan las mujeres desde estas.

### Medios de información de existencia de la Comuna



Fuente: equipo de evaluación, El Paso, mayo de 2017

### Estrategias de seguimiento

«Usuaría: tienes que venir o llamar cada quince o veinte días para ver cómo está tu trámite». (Aviso encontrado en las salas de espera y en las oficinas)

Los seguimientos de la situación de los trámites jurídicos quedan a cargo de las mujeres. Los servicios tienen carteles que dicen que las mujeres deben ir o llamar cada quince días para saber en qué está su trámite. Este procedimiento se acordó debido a la sobrecarga de los equipos. Algunos equipos plantean que es necesario que las mujeres se hagan cargo de las instancias del proceso. Sin embargo, que tengan que ir al servicio a ver si hay novedades carga a las propias usuarias con un problema que es de una gran debilidad en la política pública.

«El grupo de autoayuda resuelve poder hacer los seguimientos y dar entrevistas individuales cuando lo solicitan». (Equipos ejecutores)

El grupo de autoayuda surge como propuesta metodológica de una de las organizaciones convenientes. Los equipos que la desarrollan destacan la importancia de este espacio para las mujeres y para resolver, en los hechos, un espacio de atención y seguimiento sistemático. Las mujeres que fueron entrevistadas y han participado de este espacio lo identifican como altamente positivo. No se desarrollan aún acciones de sistematización y evaluación de esta metodología de trabajo.

No hay criterios comunes sobre qué hacer si dejan de venir. Tampoco sobre qué hacer en caso de riesgo y ausencia.

Esta es una discusión de posicionamiento y metodológica que debería darse con urgencia. Un número escaso de profesionales resaltó la necesidad de revisar esta postura y pensar metodologías de cercanía que vayan al encuentro de las mujeres, para acercarlas a los servicios.

El promedio de entrevistas por usuaria –según el informe de enero a setiembre de 2016 presentado por la DAIG– indica que oscilan entre 4 y 10 semanales en el servicio psicosocial y entre 9 y 23 en el servicio jurídico.

Con esta cantidad de entrevistas en seis horas de atención, es difícil pensar en procesos que acompañen a las mujeres en la salida de la situación de violencia.

El mayor número de consultas brindado por los servicios jurídicos se vincula a las notificaciones de los escritos.

La realidad de vida de las mujeres víctimas sobrevivientes requiere un estricto seguimiento para que, ante los frecuentes cambios de condicionantes (vivienda, empleo, salud, nuevos actos de violencia, apoyo familiar, etc.) se pueda cambiar o ajustar la estrategia jurídica a la necesidad real.

Ni de los informes ni de las entrevistas surge una estrategia jurídica de seguimiento. Tampoco la medición de impacto del resultado de los procesos judiciales u otras medidas jurídicas aconsejadas.

Es altamente preocupante que ante el abandono del proceso judicial se realicen comunicaciones telefónicas y citaciones y que no se cuente con otras herramientas que permitan descartar, por ejemplo, que la mujer se encuentre en una situación de amenaza.

## Sistema de registros e informes

El sistema de informes y registro propuesto por la DAIG se conforma de:

- 1. ficha de registro** de cada usuaria que tiene:
  - datos básicos: nombre, edad, contactos, ascendencia racial, hijas/os, nivel educativo, estado civil, fuentes de ingresos, situación de salud, discapacidad, situación habitacional, mecanismo de llegada al servicio;
  - ficha psicosocial y ficha jurídica que contienen: motivo de la consulta, información de la situación de violencia hacia ella y otros miembros de la familia, hijas/os con el agresor, factores de riesgo del agresor y de la mujer en situación de violencia. En la ficha jurídica se agrega el seguimiento de denuncias policiales e instancias judiciales.
- 2. informe mensual** sintético, que contiene el detalle cuantitativo de las entrevistas y seguimientos realizados.
- 3. informe semestral** que contiene información estadística y descriptiva sobre la atención, la articulación interinstitucional y la coordinación con la Comisión de la Mujer Zonal.

Existen dos fichas de seguimiento, una jurídica y otra psicosocial, que son percibidas en primera instancia como dos instrumentos, a pesar de que son idénticas. Los equipos resuelven esta duplicidad completándola de diversas maneras. También varía el momento de completarla. Algunos servicios las completan durante la entrevista, otros –la mayoría– lo hacen después y algunos lo hacen en sus hogares.

También varía la o las personas que se encargan de completarlas: la integrante del equipo psico-social, en conjunto psicóloga/trabajadora social y abogada, cada una la parte que le corresponde. En ocasiones, la persona que realiza la recepción toma los datos generales. En otros servicios se realizan dos fichas, una por cada servicio que atiende a la mujer, y se repiten las mismas preguntas.

Existe acuerdo, por parte de los equipos técnicos, en que la ficha de registro de las usuarias propuesta por la DAIG es muy larga para ser completada en la primera entrevista. Se considera una dificultad realizar el registro de forma manual y que aún la ficha no esté informatizada.

La variable étnico-racial es considerada innecesaria o difícil de preguntar, lo que deja en evidencia la dificultad para integrar este indicador como un elemento de análisis.

En una primera impresión, el formulario no parece suficientemente útil, sobre todo por la ausencia de sistematización agregada. En la mayoría de los casos se considera información importante, pero no fundamental. Sin embargo, es la principal fuente de información utilizada para realizar la valoración del riesgo en que se encuentran las víctimas.

Algunas voces consideran que es necesario modificar la ficha para mejorar preguntas en el área jurídica, aunque se consultó específicamente y no se relevaron propuestas de mejora concretas.

«Aburrís a las mujeres si la completás».

«Se llena en forma intermitente».

«Es excesivamente extensa para completar en la primera consulta».

«Depende del arte de cada una cuándo y cómo llenarla».

(Equipos ejecutores)

Respecto a los informes semestrales y anuales, son llevados a cabo por los equipos de manera adecuada y en ellos se describen aspectos generales de carácter cualitativo. Hay una percepción de que no es necesario duplicar esta información cuando termina el año, en tanto existen informes mensuales estadísticos.

Hay unanimidad de percepciones sobre la ausencia de retroalimentación con la DAIG, ya que la devolución hacia los equipos ha sido escasa o nula. Recientemente se ha generado un informe estadístico que sistematiza el número de consultas recibidas en los servicios.

Las fichas de registro de usuarias podrían ser insumo para los equipos técnicos. Sin embargo, no han sido valoradas explícitamente como tales durante el proceso de evaluación. Podrían sustituir parte de los relatos y revictimizaciones de situaciones concretas y, aunque brindan información relevante para la evaluación del riesgo, no hay suficiente evidencia de que todos los equipos las utilicen con este propósito.

El sistema de registro e informes tiende a ser más de contralor que una fuente de insumos para la toma de decisiones. A nivel de la DAIG, esta función se ha visto modificada de forma

incipiente, en la medida en que en el equipo central se cuenta con una integrante con experticia, quien ha sistematizado parte de la información. Su trabajo tuvo como resultado un informe del número de consultas durante 2016.

Por su parte, los informes semestrales son los canales formales mediante los cuales los servicios pueden informar y sistematizar vacíos en el sistema de respuestas a mujeres en situación de violencia doméstica, para que sean abordados a la interna de la Intendencia y/o en la Comisión Departamental de Lucha contra la Violencia Doméstica.

### **SOBRE LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

El seguimiento de los equipos de trabajo se realiza a través de dos mecanismos: i) seguimiento desde las ONG y ii) desde la División Asesoría para la Igualdad de Género.

i) El llamado integra una coordinación, que funciona como enlace entre el equipo técnico, la ONG y la DAIG. Es incluida en los llamados, con casi nulo financiamiento de horas (una hora y media por semana). Cada organización hace el seguimiento de los equipos mediante reuniones grupales con distinta frecuencia (mensuales o semanales). Este encuentro permite brindar información y realizar intercambios sobre las dificultades de los equipos (que luego son transmitidas a la DAIG por la coordinación).

Allí se intercambia sobre las situaciones complejas. La coordinación no es una supervisión técnica a los equipos, ya que es parte de la ONG. Su función se centra en ser la representante de la ONG en el vínculo entre los servicios y la DAIG.

En dos casos está conformada por personas con amplia experiencia en el tema, que en ocasiones funcionan como referentes para apoyar al servicio en el diseño de las intervenciones.

ii) Desde la Asesoría, el seguimiento se realiza fundamentalmente en base a los informes mensuales, semestrales y anuales (informes descriptivos). El seguimiento es realizado, principalmente, por una trabajadora social enmarcada en el equipo central de la DAIG con apoyo de un abogado y de otras integrantes del equipo. La escasez de recursos humanos para el seguimiento y supervisión de las propuestas no permite un monitoreo periódico y una retroalimentación fluida (entre el nivel central y el territorio).

Existen encuentros promovidos por la DAIG (sean de capacitación o de intercambio para las articulaciones interinstitucionales) que son valorados positivamente.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación son débiles o nulos.

No existe al momento actual ningún mecanismo desde la DAIG que permita realizar una evaluación de la prestación de los servicios de manera permanente.

La ausencia de protocolos de actuación debilita más aún el seguimiento y la evaluación de impacto, así como la eficacia de los servicios en el territorio.

No hay mecanismos sistemáticos de evaluación de los actores intervinientes que permitan conocer la opinión de los organismos con los que los servicios interactúan.

Tampoco están establecidos los mecanismos para que las usuarias planteen sus opiniones sobre cómo ha sido prestado el servicio.

Si la usuaria quiere hacer una denuncia debe dirigirse a la DAIG o solicitar entrevista con la coordinación. La información para hacerlo no está visible en el servicio; para obtenerla debe consultar a quien la ha atendido.



# CAPÍTULO V

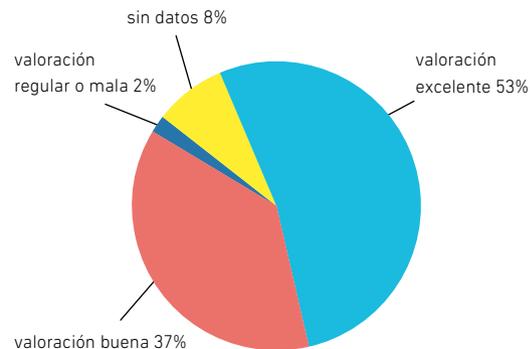


## Los servicios según las usuarias

«Me gustaría agradecer inmensamente a las profesionales que me han atendido con amabilidad y mucho esmero, con una dedicación y compromiso realmente digno de resaltar. Muchas gracias».  
(Usuaría, califica excelente)

Fueron 198 las usuarias que respondieron a la pauta autoadministrada que fue entregada en los servicios y fueron doce las entrevistas realizadas. Es importante tener en cuenta que estos datos no adquieren carácter de representación estadística de la totalidad de las mujeres atendidas. Aportan una aproximación a opiniones de usuarias que acuden a los servicios. Se recabaron dos opiniones de mujeres que, habiendo tenido contacto con el servicio, optaron por no asistir (no se conocen los motivos). Solo dos servicios registraron juicios de *regular o malo* en la valoración general del servicio.

### Calificación de usuarias a los servicios



Fuente: equipo de evaluación El Paso, mayor de 2017

Como lo muestra el cuadro, las mujeres plantean que el trato es adecuado y se registra una opinión totalmente positiva en la mayoría de los servicios.

**Cuadro 1: Opiniones de usuarias sobre los equipos técnicos**

Comunas*	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Número total de respuestas en la pregunta, según cada Comuna	19	33	14	33	15	13	18	13	20	14	6
Opinión de que el trato en general es adecuado	100%	93%	86%	97%	80%	92%	88%	62%	90%	100%	67%
Opinión de que la atención psicosocial era la que necesitaba	78%	82%	100%	93%	72%	77%	72%	88%	85%	100%	50%
Opinión de que la atención jurídica era la que necesitaba	87%	82%	100%	100%	100%	72%	94%	100%	100%	100%	67%

\* En función de la debida confidencialidad que debemos mantener con las respuestas de las usuarias, optamos por no nombrar a las Comunas por su nombre, sino, de manera aleatoria, con letras.

La opinión general sobre los servicios es altamente satisfactoria. El 53% plantea que los servicios tienen una calidad de excelencia y el 37% que es buena, lo que da un 90% de valoración positiva.

En relación a la adecuación entre la necesidad y la respuesta encontrada, también hay un alto nivel de concordancia. Se registran niveles de concordancia más altos en los servicios jurídicos. Esto puede indicar que la búsqueda en lo jurídico está orientada al apoyo con tramitaciones que pueden lograrse, aunque lleve un largo tiempo, y a que no es tan clara la demanda y expectativa hacia el servicio psicosocial.

Más de la mitad de la información recabada muestra que la forma de conocer los servicios es a

través de la información brindada por otras mujeres que son o han sido atendidas, lo que refuerza la valoración positiva de mujeres que han pasado por el servicio. Se hace evidente la debilidad de la difusión que brinda el garante, Estado, desde sus diversos organismos, tanto quien lo prevé como quienes deben articular ante situaciones de violencia doméstica.

En este sentido, se destaca que por intermedio de la IM, solo el 13% de las usuarias han sido informadas de la existencia del servicio (el 9% por el teléfono 0800 y el 4% por parte de otros servicios). El 16% de las mujeres que responden plantean que conocieron el servicio por otras instituciones públicas. Las de mayor incidencia son las vinculadas al sector salud y a los servicios de MIDES. Aparecen también ANEP (enseñanza primaria), INAU, comisarías y juzgados.

Solo en dos zonas, la totalidad de las mujeres plantearon que contaban con información sobre días y horarios al momento de acceder a los servicios.

La valoración positiva de la ayuda en la atención del servicio fue mayoritariamente superior al 80%. Varió entre un máximo de 93% de las respuestas en una Comuna a menos de la mitad en la que tuvo la menor cantidad de respuestas favorables (46%).

En relación al tiempo dedicado a la entrevista, los guarismos de satisfacción son también altos y se repite un valor descendido en una sola zona.

Entre el 70% y el 90% de las respuestas plantean que les fue fácil o muy fácil conseguir día y hora, con excepción de la zona 18, donde solo el 14% lo percibe así.

El 18% plantea que fue difícil o muy difícil conseguir hora. Las razones que se plantean tienen que ver con la ubicación («es lejos»), con los horarios en que se brinda el servicio (por el cuidado de hijos e hijas) y con la cantidad de gente que hace uso del servicio, lo que implica una espera importante.

**Cuadro 2: Opiniones de usuarias según servicio de atención**

Comuna	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Número total de usuarias que responden:	19	33	14	33	15	13	18	13	20	14	6
Usuarias que contaban con información sobre días y horarios de atención	71%	52%	1%	64%	100%	23%	44%	69%	100%	71%	83%
Usuarias que contaban con información clara sobre las ayudas que brindaba el servicio	50%	48%	43%	64%	87%	15%	33%	62%	60%	50%	50%
Usuarias que evalúan que conseguir día y hora fue muy fácil o fácil	79%	57%	88%	85%	93%	77%	72%	85%	90%	14%	67%
Usuarias que evalúan que el tiempo de espera para la entrevista fue inmediato (se excluyen <i>poco</i> y <i>excesivo</i> )	39%	21%	14%	39%	13%	15%	0%	38%	35%	43%	17%
Usuarias que consideran que el tiempo de la entrevista fue el adecuado	79%	84%	93%	82%	80%	69%	94%	46%	80%	93%	67%
Usuarias que consideran que el servicio las ayudó en su situación de violencia	93%	77%	86%	82%	80%	85%	78%	46%	80%	86%	50%

Nota: en todos los casos se hace el porcentaje sobre el total de formularios.

En relación a los tiempos de la agenda y las esperas, aparece un nivel de resignación, acostumbramiento o baja exigencia, sostenido en la generalidad de los servicios públicos (hay que ir tiempo antes, hay que esperar muchos días cuando se pide hora). Esto hace que algunas respuestas muestren contradicciones, como plantear que van dos horas antes para obtener número y valorar como poca la espera o expresar que no se demora tanto.

De las 198 usuarias, 177 fueron atendidas por el equipo jurídico (89%). El 34% (68 casos) fueron atendidas únicamente por este equipo. Esto quiere decir que el 34% de las mujeres que pasaron por el servicio fuertemente orientado a abordar situaciones de violencia doméstica no obtuvieron una valoración psicosocial de su situación. Más allá del interés inicial de la mujer, es imprescindible buscar estrategias para que la participación de toda mujer en el servicio logre una respuesta integral.

Menos del 1% de las mujeres que respondieron plantean que el servicio no las ayudó o las ayudó más o menos en la salida a su situación de violencia. Dentro de las explicaciones, aparecen opiniones en las se autorresponsabilizan por la falla: «porque no entiendo las cosas», «porque no seguí», «todavía no solucioné», «yo tenía solucionado, solo fue una vez».

Por otra parte, aparecen las dificultades de acceso, vinculadas a la sobredemanda y al trabajo desarticulado entre ambos servicios:

«Solo son trámites de abogados»

«Tendría que ser sin escaleras, para (poder acceder) discapacitados»

«Siempre hay mucha gente»

Casi el 60% de las mujeres que respondieron son menores de 40 años; el 30% son menores de 30. Esto pone en evidencia que la población atendida es principalmente joven, lo que es relevante a la hora del diseño de los proyectos, ya que son mujeres en edad de reproducirse y de participar en el mercado laboral. Esto necesariamente debe ser atendido al momento de establecer los horarios de apertura del servicio y debe preverse un espacio para niñas y niños escolares y preescolares que acompañen a sus madres a las entrevistas.

Una de las personas que respondieron estaba fuera del rango de edad establecido formalmente para la atención, aunque en el límite inferior (17 años).

En cuanto a las características y condiciones del local, en general son evaluadas como adecuadas. Las valoraciones negativas, aunque escasas, se dieron en ocho zonas diferentes e incluyen los siguientes aspectos aportados por las usuarias:<sup>11</sup>

Son mujeres en edad reproductiva y de participación activa en el mercado laboral.

11 Se adjunta anexo con todas las frases incluidas por las usuarias en los formularios.

«Muy chico», «sala de espera chica», «Tecnificar el trabajo», «ventilador o aire», «más confort para la abogada y las mamás que venimos», «necesitan más espacio para darnos mejor atención y que no se interrumpa la charla», «se necesita un lugar más grande», «no es privado», «algo para niños», «en invierno se espera al aire libre», «lugar limpio», «tendría que haber más espacio», «no había luz, mucho calor, mucho polvo y desorden a la entrada», «son espacios reducidos», «se está cayendo», «hay que arreglar el techo», «hay mucha humedad, se caen los pedazos del techo», «es muy chico», «mejores condiciones edilicias para las trabajadoras», «lamentablemente hace bastante calor en este local».



# CAPÍTULO VI



## El rol de las mujeres organizadas

El Programa ComunaMujer fue creado «de abajo hacia arriba», como respuesta a un reclamo de las mujeres. Las mujeres organizadas en el año 1996 pedían atención en violencia, trabajo y un lugar donde cuiden a sus hijos/as.

Los orígenes del Programa tuvieron un fuerte componente participativo. Las mujeres se agenciaron en él y ellas mismas lo fortalecieron y lo motorizaron. La institucionalidad lo tomó, acompañó y dotó de recursos económicos y técnicos.

El contexto de descentralización y la apuesta del gobierno departamental de impulsar la participación social y política de las mujeres fueron las bases del Programa ComunaMujer.

Según lo que se pudo relevar, actualmente en nueve zonas existen grupos de mujeres. En algunos casos los grupos desempeñan roles y articulaciones constantes con los servicios; en otros no tienen vínculo o no se vinculan de manera permanente.

### UN MODO DE HACER

En sus inicios, se instalaba desde el diseño una fuerte articulación y trabajo mancomunado entre las mujeres y los servicios de atención jurídico y psicosocial. Las mujeres de la Comisión de la Mujer Zonal que trabajaban en el apoyo al servicio eran capacitadas, asesoradas y acompañadas por la ONG conveniente, tanto en el acompañamiento al servicio y la recepción de las mujeres como en el trabajo comunitario. Mujeres y técnicas salían juntas a hacer trabajo comunitario.

«Ella andaba con su televisor a cuestas y su pasacasete, e íbamos a la sala de espera de la policlínica para explicar lo que era la violencia. A las mujeres les interesaba y participaban, muchas veces sin respuestas de participación verbal, pero sí de estar. A nosotras nos asombraba que en todas esas

esperas los esposos las esperaban afuera. Parecía que estábamos en un cuarto secreto vaya a saber enseñándoles qué cosa o aprendiendo qué cosa».  
(Mujeres organizadas)

Existe una fuerte añoranza de un período inicial fermental, de fuerte participación de las mujeres organizadas y de una modalidad de trabajo que se visualiza como de gran potencia. Existía gran movilización en los territorios, se realizaban talleres en la junta local, se debatían los temas de actualidad, como por ejemplo el tema aborto. Se trabajaba muy fuerte con la ONG conveniente.

Este período es recordado como «los años dorados» del Programa ComunaMujer, en los que se desarrollaban líneas de trabajo y movilización de gran potencia. Las mujeres organizadas traen a la memoria el día en que Rigoberta Menchu fue recibida en la Comuna 9.

### NECESIDADES Y PÉRDIDAS

Durante los años de implementación del Programa, se fue quitando el apoyo a las mujeres organizadas en su rol de acompañamiento y recepción por parte de los equipos técnicos. Los equipos técnicos de los servicios destinaban horas de trabajo semanal para capacitar a las mujeres organizadas, promover los servicios de atención y favorecer actividades de sensibilización y prevención en violencia doméstica.

Otra pérdida que se identifica es el trabajo conjunto con el equipo técnico en la salida al territorio. Históricamente la difusión del servicio y el trabajo comunitario se hacían en forma conjunta.

En los últimos tiempos se visualiza un cambio en la impronta del Programa ComunaMujer. Se ha ido transformando hasta constituirse hoy en un programa definido únicamente por los equipos técnicos y políticos de la Intendencia de Montevideo, donde el espacio de participación social y política de las mujeres no es el componente central que orienta el diseño y desarrollo.

«La palabra ComunaMujer ya no hace alusión a una indispensable comisión zonal de mujeres que dirija el Programa. Ahora el Programa ComunaMujer es un programa de la Intendencia, las comunas son servicios de atención en violencia doméstica». (Garante)

### LAS VOCES DE LAS MUJERES ORGANIZADAS

Las mujeres organizadas plantean que cumplen distintos roles en la ComunaMujer.

#### Crear soluciones, innovar

Se plantea que las ideas surgidas de los grupos organizados para responder a problemas sociales de las mujeres luego fueron institucionalizados por la Intendencia. Por ejemplo, frente a las dificultades de trabajo de las mujeres de la zona 14 inventaron la propuesta «barrido de Belvedere», que posteriormente fue tomada por la Intendencia y se transformó en el Programa Barrido Otoñal en toda la ciudad.

«Fuimos las que lo craneamos. Después de mucho patear, entendimos que era bueno que la idea se extendiera». (Mujeres organizadas)

### **Acompañar al servicio**

Las mujeres se ocupan de la recepción, pero también de toda la logística que implica el mantenimiento del servicio.

«Es como si tuviera una casa sobre el hombro. Las técnicas me llaman si pasa algo y yo lo tengo que ir resolviendo, si se rompe algo, o recibiendo a la gente. Mis compañeras trabajan todas, no pueden ir ahí a plantificarse como hacíamos nosotras». (Mujeres organizadas)

En relación a las pocas mujeres que acompañan los servicios y el debilitamiento del rol de las mujeres en el programa, las mujeres organizadas plantean:

### **Falta de apoyo de la División Asesoría para la Igualdad de Género**

«Nos cortaron las horas de las técnicas para formarnos y acompañarnos en esa tarea».

«Ya no vamos a tener una referente que nos apoye desde la asesoría».

«No nos respaldan». (Mujeres organizadas)

### **Falta de reconocimiento de sus aportes**

«Nos sacan las ideas y no nos nombran. Por ejemplo, la campaña del crespón, el barrido Belvedere». (Mujeres organizadas)

## **NUDOS Y COMPLEJIDADES DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONTEXTO ACTUAL**

Actualmente las mujeres organizadas cumplen distintos roles según cada ComunaMujer. En algunas son grupos más numerosos y, además de desarrollar tareas de recepción del servicio, despliegan acciones de participación social a nivel de la comunidad y organizan propuestas diversas para las mujeres en los locales de la Comuna.

En otras, la participación se limita a la recepción del servicio de atención en violencia doméstica y otras Comisiones de la Mujer Zonal no participan en la gestión de los servicios. Los grupos son en general pequeños; en algunos casos, las que están vinculadas activamente son una o dos mujeres.

En cuanto al rol que las mujeres organizadas deben cumplir en los servicios de atención, no hay acuerdo en las distintas voces recabadas.

Para algunas es importante reconocer el peso de la historia, no perder la memoria, el rol histórico que estas mujeres cumplieron liderando procesos políticos en la instalación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica.

Se valora el trabajo de mujeres organizadas, vecinas de los barrios, que realizan una tarea autónoma, autogestionada, solidaria y honoraria. Estas voces recomiendan no quitar el lugar de recepción en los servicios a las mujeres que lo mantienen, ya que aportan un diferencial que no se logra solo con la atención técnica o con una recepción de la Intendencia.

«El sentido del acompañamiento de las mujeres al servicio es brindar una recepción más cálida, de vecina a vecina y generar un puente entre las técnicas y las mujeres que consultan». (Mujeres organizadas)

«Es necesario mantener un lenguaje de mujer a mujer, de vecina a vecina, recepcionarlas, cuando están las mujeres en sala (hemos tenido veinte) las contenemos y acompañamos para que no se vayan. La premisa número uno es que la mujer que entre a la comuna no se vaya sin ser atendida». (Mujeres organizadas)

En muchas entrevistadas se expresa un fuerte reconocimiento y valoración del rol que cumplen las mujeres en cuidar el espacio, cuidar que el servicio sea acogedor, que esté en buenas condiciones de limpieza y que sea agradable. Las mujeres organizadas están pendientes de lograr un ámbito cálido para las usuarias y también para sus hijos e hijas.

«Las comunas surgen por las mujeres, su trayectoria, ellas son un híbrido en el formato ComunaMujer. Las mujeres se sintieron muy dolidas (refiere al planteo de incluir funcionarios/as en la recepción). 'Este es nuestro lugar', dicen... Yo prefiero que se queden las mujeres. Si no, se pierde el territorio, mujeres trabajando por las mujeres, se perdería lo comunitario...».

«Mujeres como referentes de otras mujeres, desde esa concepción se propone el rol de las mujeres en los servicios: reciben, llevan la agenda, organización de la consulta y empatía como vecina». (Equipos ejecutores)

Sin embargo, otras voces plantean que las mujeres organizadas no deberían realizar tareas que deben ser responsabilidad de la Intendencia y creen que estas tareas deben ser remuneradas (abrir el local, recibir a las usuarias, garantizar los insumos básicos para el buen funcionamiento de los servicios, garantizar la limpieza del lugar, etc.).

«Ese rol se ha ido complejizando, algunas lo hacen bien y sin conflictos y otras con conflictos (con la Asesoría y con el equipo)». (Garante)

Otro nudo que se identifica en el rol de las mujeres en los servicios es la tensión que se genera entre los grupos de mujeres organizadas y la División Asesoría para la Igualdad de Género. Se han suscitado situaciones de confrontación, rispideces en el diálogo y cierto distanciamiento.

Algunas voces plantean que la falta de sostén económico para desarrollar las tareas de apoyo al servicio es otro nudo que se identifica para el desarrollo de la tarea. Se hace necesario pensar cómo hacerlo sustentable y cómo hacer compatible la acción militante, solidaria y honoraria con las exigencias que implica apoyar un servicio de atención.

Las dificultades de autogestión y autonomía de los grupos de mujeres, las dificultades de renovación, así como los liderazgos negativos han generado un debilitamiento del rol de las

mujeres en el Programa y en los servicios. En muchos casos se ha enquistado una forma de participar que no genera aportes sustantivos ni transformadores.



# CAPÍTULO VII



## Hallazgos y recomendaciones

En el presente capítulo se exponen los principales hallazgos del proceso de evaluación, en términos de fortalezas y debilidades de los servicios de atención.

Asimismo, se establecen recomendaciones tendientes a mitigar cada una de estas debilidades detectadas y se proponen lineamientos generales que se entienden necesarios para implementar un modelo de atención integral, de calidad y especializado.

Para la elaboración de este apartado se tomaron como referencia los estándares de calidad establecidos en el «Paquete de servicios esenciales para Mujeres y Niñas que sufren Violencia. Elementos centrales y directrices referidas a la calidad de la atención».<sup>12</sup>

### HALLAZGOS QUE CONSTITUYEN FORTALEZAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Los servicios de atención en el marco de las ComunaMujer son una política pública necesaria para las mujeres que están en situación de violencia doméstica.

La descentralización en once territorios de los servicios de la ciudad es un acierto indiscutido para todas las voces. Incluso se indica como relevante la idea de territorializar más aún algunas zonas que tienen alta demanda y un amplio alcance territorial.

La atención psicosocial especializada en violencia doméstica al alcance de las mujeres, en sus territorios, es fundamental.

El asesoramiento y patrocinio jurídico en el territorio es una estrategia adecuada en el camino de garantizar el acceso a la justicia de las mujeres.

Los servicios de atención gestionados por ONG de amplia trayectoria y por profesionales con formación adecuada, que brindan una respuesta

---

<sup>12</sup> Naciones Unidas, 2015.

especializada en violencia doméstica a las mujeres de los barrios, constituyen una fortaleza para la gestión.

Los grupos de mujeres organizadas, que son parte del Programa ComunaMujer y acompañan los servicios desde sus orígenes, mantienen la memoria de la impronta originaria y portan un cúmulo de experiencias y aprendizajes de gran valor para la articulación del servicio con el territorio.

## HALLAZGOS QUE CONSTITUYEN DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Los servicios de atención requieren modificaciones en el diseño, en el modelo de gestión, en la inversión de recursos económicos y en las metodologías de intervención —además de una profundización del compromiso y de la articulación intersectorial— para lograr una atención integral de calidad y especializada.

### Diseño

Hallazgo i. El diseño de los servicios establece condiciones contradictorias. Sus objetivos apuntan a generar una atención integral, de calidad y especializada. Sin embargo, las condiciones que establece no lo garantizan y, en cierta medida, lo obstaculizan.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Se identifica que la existencia de dos servicios por separado, psicosocial y jurídico, atenta contra una respuesta integral. Asimismo, la organización de los recursos humanos y de la metodología desarrollada no garantiza el trabajo en equipo ni la elaboración de estrategias desde una mirada integral e interdisciplinaria.</p> <p>Falta de lineamientos comunes para la intervención de los servicios.</p> <p>La cantidad de horas —en relación a la tarea prevista y a la demanda efectiva— hace que los servicios trabajen principalmente en la crisis, en la demanda de la atención inmediata, «apagando incendios».</p> <p>El mandato de priorizar violencia doméstica pero atender mujeres en situación de vulnerabilidad social desdibuja el objetivo final de la atención a mujeres en situación de violencia doméstica, sobrecarga a los equipos o deja sin atención a mujeres en situación de vulnerabilidad social a quienes no se les va a dar respuesta por falta de capacidad.</p>	<p>Realizar llamados públicos que gestionen un servicio único de atención psicológica, social y jurídica, con carga horaria global y discriminación de tareas y tiempo mínimo destinado a la atención directa.</p> <p>Elaborar un protocolo de actuación para los servicios de atención de forma participativa, incluyendo los lineamientos de la rectoría nacional y departamental, los aprendizajes de las organizaciones sociales, los grupos de mujeres organizadas y las usuarias.</p> <p>Limitar el alcance de los servicios de atención únicamente a los casos de violencia doméstica. En otras situaciones de violencia basada en género, brindar orientación y derivación responsable.</p> <p>Se recomienda destinar recursos para continuar brindando asistencia jurídica a mujeres en situación de alta vulnerabilidad, pero en forma independiente de los servicios de atención en violencia doméstica.</p>

<p>Bajo presupuesto asignado y forma de contratación precaria. Esto tiene como consecuencia remuneraciones inadecuadas en función del trabajo especializado que se realiza, inestabilidad laboral y pérdida de derechos laborales. Los servicios se sostienen en buena medida por el compromiso y la militancia de las organizaciones sociales convenientes y los equipos técnicos que trabajan.</p>	<p>Adecuar los presupuestos, garantizando remuneraciones acordes a la tarea y a la especialización que requiere. Adecuar las condiciones de contratación, garantizando el respeto de los derechos laborales de los/as técnicos/as contratados/as por las ONG convenientes.</p>
<p>Agotamiento del rol de las mujeres organizadas en relación a los servicios de atención.</p>	<p>Reconocer el rol histórico y actual que cumplen gran parte de los grupos de las mujeres organizadas en relación a la promoción y sostén de los servicios de atención y redefinir su rol y su vínculo mediante un proceso participativo y acompañado, capitalizando sus experiencias, trayectorias y la memoria de los orígenes del Programa.</p>
<p>Condiciones locativas y materiales inadecuadas para desarrollar los servicios de atención especializados. Se encuentran carencias en términos de equipamiento informático y de comunicación, seguridad, confort y acogimiento.</p>	<p>Todos los locales deben cumplir con criterios mínimos establecidos en seguridad, confortabilidad y acogimiento, equipamiento informático y comunicación. Se sugiere profundizar los planes de mejora que están en marcha.</p>

## Disponibilidad

Hallazgo ii. Los servicios psicosociales y jurídicos cumplen con un criterio de disponibilidad muy importante, que es la gratuidad, pero lo hacen de forma incompleta por no estar en cantidad y calidad suficiente.

Hallazgo iii. Se destaca como fortaleza la amplia trayectoria, sensibilidad y formación de profesionales en los equipos y de las organizaciones ejecutoras, pero la demanda excede las capacidades de los equipos, lo que debilita notablemente el cumplimiento de la tarea.

Debilidades	Recomendaciones
<p>La demanda excede la capacidad de atención de los servicios.</p> <p>Las profesionales readequán los objetivos de los servicios a sus posibilidades.</p> <p>Largas esperas para la atención, situaciones que no se pueden atender ni recepcionar, mujeres que se pierden en el proceso o que no acceden a la atención.</p>	<p>Aumentar las horas de los servicios de manera tal que puedan desarrollar las acciones requeridas: atención directa, seguimiento, patrocinio, coordinación interinstitucional, difusión, trabajo en red.</p> <p>Los objetivos deben estar centrados en priorizar la atención directa a mujeres en situación de violencia doméstica.</p> <p>Debe incluirse la función de recepción, en todos los servicios, que permita organizar, priorizar la demanda, así como apoyar acciones vinculadas al seguimiento.</p>

## Accesibilidad

Hallazgo iv. Los servicios de atención cumplen con criterios de accesibilidad muy importantes, como la dispersión territorial y la gratuidad. Se presentan ciertas debilidades en la accesibilidad física, económica y lingüística.

Debilidades	Recomendaciones
<p>No todos los locales son accesibles para personas con discapacidad, especialmente física y visual. Hay debilidades en la accesibilidad económica y en la lingüística.</p> <p>Hay mujeres que no acceden por falta de difusión, por la propia dinámica de la violencia, por la carga de cuidados, por las formas de funcionamiento en su comunidad o por falta de recursos económicos para acercarse a los locales.</p> <p>Los días y horarios de atención son insuficientes y algunas veces inadecuados para las mujeres que se hacen cargo del cuidado de las hijas e hijos o tienen trabajos remunerados en el mismo horario.</p> <p>Los servicios de atención cuentan con escaso material informativo. Cuando lo hay, está en formato escrito.</p>	<p>Modificar los locales para que sean accesibles físicamente.</p> <p>Contar con recursos económicos que permitan financiar traslados de las usuarias.</p> <p>Crear mecanismos de información que incluyan formatos orales, escritos, electrónicos, entre otros, en lenguaje claro, según la población objetivo. Coordinación con intérpretes de lengua de señas.</p> <p>Disponer de horarios amplios y variados para que puedan concurrir las usuarias que tienen horario temprano en las mañanas y las que tienen disponibilidad después de las 17 horas.</p> <p>Destinar recursos humanos específicos para tareas que fortalezcan las acciones de difusión y, en especial, que trabajen con otros servicios o referentes comunitarios para lograr el primer contacto con las mujeres que no logran acceder a la atención.</p>

## Adaptabilidad

Hallazgo v. Los equipos que ejecutan los servicios reconocen la diversidad de mujeres que acuden y hacen esfuerzos por adaptar el trabajo a las necesidades que se plantean y a la capacidad del servicio, aunque no siempre lo logran.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Los equipos destacan las dificultades que encuentran para atender y acompañar procesos de mujeres con problemas de salud mental, adicciones o situación de discapacidad.</p>	<p>Elaborar estrategias que permitan brindar una gama de servicios o acciones coordinadas con otras instituciones para responder a las necesidades específicas de mujeres. Por ejemplo, contar con un psiquiatra o experto en drogas para que, puntualmente, atienda casos.</p>

## Adecuación

Hallazgo vi. A pesar de los esfuerzos de los equipos por respetar la dignidad de las mujeres, garantizar la confidencialidad, ser sensibles a sus necesidades y reducir la victimización secundaria, existen importantes debilidades en estos aspectos.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Las entrevistas, por separado, de los equipos psicosocial y jurídico, así como el registro mediante dos fichas independientes, duplican el trabajo y corren el riesgo de revictimizar.</p> <p>Los equipos psicosociales y jurídicos no elaboran estrategias conjuntas para cada uno de los casos.</p> <p>Surgen metodologías de intervención que son consideradas buenas prácticas, como los grupos de autoayuda, que no son sistematizadas para su implementación en los otros servicios.</p>	<p>Realizar las primeras entrevistas de forma interdisciplinaria; si los servicios permanecen separados, realizarlas en conjunto –psicosocial y jurídico– para reducir la revictimización en el propio servicio.</p> <p>Realizar reuniones de coordinación de equipo que permitan definir estrategias integrales, psicosociales y jurídicas para cada caso (para intervención y seguimiento).</p> <p>Establecer espacios de cuidado de los equipos.</p> <p>En la Asesoría, diseñar actividades de capacitación que promuevan el intercambio entre los equipos de las ONG gestionantes.</p> <p>Evaluar las metodologías novedosas y promoverlas o promover la readecuación de las metodologías como parte del desarrollo de la respuesta de atención.</p>

### Priorización de la seguridad: evaluación de riesgos y planificación de la seguridad de las usuarias

Hallazgo vii. Los equipos tienen la percepción de estar al límite de sus capacidades e identifican debilidades importantes en los seguimientos y dificultades para articular entre ambos servicios y con otros actores. Las mejores prácticas incluyen enfoques coherentes y coordinados entre los sectores social, salud, policial, judicial y la evaluación de riesgos a corto y mediano plazo.

Debilidades	Recomendaciones
<p>No hay criterios unificados para evaluar riesgos.</p> <p>No hay criterios unificados acerca de la conducta a seguir cuando la usuaria deja de concurrir al Servicio y se identifica un nivel de riesgo medio o alto.</p> <p>Los recursos humanos actuales no cuentan con horas disponibles para establecer un trabajo de seguimiento de todas las situaciones que presentan riesgo medio y alto.</p> <p>Existen dificultades para coordinar acciones entre los servicios de atención a mujeres y el servicio de atención a varones que deciden dejar de ejercer violencia.</p>	<p>Incorporar indicadores sobre la valoración del riesgo y los pasos a seguir en el protocolo a elaborar.</p> <p>Este protocolo deberá articularse con protocolos de actuación interinstitucional ante riesgos.</p> <p>Evaluar los riesgos ante cada situación de forma periódica.</p> <p>Aumentar la capacidad de los equipos para realizar seguimientos de todas las situaciones de riesgo medio y alto que llegan al servicio.</p> <p>Generar espacios de intercambio de experiencias, objetivos y formación para el fortalecimiento de acciones coordinadas entre los servicios de atención a mujeres y los servicios de atención a varones.</p> <p>Promover espacios de debate conceptual y metodológico sobre el quehacer ante las situaciones de altísimo riesgo.</p>

## Comunicación y participación efectiva de las partes interesadas en el diseño, ejecución y evaluación de los servicios

Hallazgo viii. El diseño de los servicios no incluye la participación de todas las partes interesadas y vinculadas directamente.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Las usuarias no participan en ninguna etapa del ciclo de la política.</p> <p>No se establecen espacios formales para discutir sobre las actualizaciones en los pliegos de los acuerdos de trabajo con las ONG convenientes.</p>	<p>En las distintas etapas de la política, generar procesos participativos con las usuarias de los servicios de atención.</p> <p>Considerar espacios de monitoreo y evaluación de la ejecución que incorporen las voces y experiencias de diferentes actores (garantes, ejecutores, afectados circunstanciales, usuarias, grupo de mujeres organizadas, etc.).</p> <p>Fortalecer los recursos humanos de la División Asesoría para la Igualdad de Género para promover y acompañar los procesos participativos.</p> <p>Fortalecer los recursos humanos en la División Asesoría para la Igualdad de Género orientados a la supervisión y monitoreo de la ejecución de los servicios.</p>

## Consentimiento informado y confidencialidad

Hallazgo ix. Las condiciones de los locales y la práctica de preguntar u orientar a mujeres en la sala de espera atenta contra la garantía de confidencialidad.

Debilidades	Recomendaciones
<p>No se logra asegurar la confidencialidad de la información y los intercambios con las usuarias.</p>	<p>Mejorar las condiciones de los locales para asegurar confidencialidad.</p> <p>Contar con muebles cerrados y dispositivos de seguridad en las computadoras.</p> <p>No orientar a mujeres en la sala de espera.</p>

### Recogida de datos y gestión de la información

Hallazgo x. Las fichas de registro de los casos son excesivamente largas y es difícil completarlas en una sola entrevista. Los indicadores se utilizan para valorar riesgo.

Debilidades	Recomendaciones
<p>La duplicación de fichas genera revictimización en algunos casos.</p> <p>La ficha, como fuente de información para la toma de decisiones, es subutilizada.</p>	<p>Confeccionar una ficha única para cada usuaria.</p> <p>Acotar la ficha e incluir los campos imprescindibles.</p>
<p>La devolución de información sistematizada es escasa.</p>	<p>Analizar, sistematizar la información y efectuar intercambios con las ONG y los equipos.</p>

### Vinculación con otros sectores y organismos a través de la remisión y la coordinación

Hallazgo xi. Los equipos valoran que la coordinación es necesaria, pero identifican grandes dificultades para llevarla a cabo por la falta de tiempo.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Las coordinaciones son escasas, puntuales y dependen muchas veces de los contactos y conocimientos entre los equipos. No hay articulaciones interinstitucionales formalmente establecidas.</p>	<p>Garantizar tiempo en las intervenciones para coordinar acciones interinstitucionales que permitan pensar con otros y otras la intervención.</p>
<p>No todos los servicios tienen claridad sobre los pasos que deben seguir ante la situación de los hijos e hijas de las mujeres que acuden a los servicios.</p>	<p>Los servicios deben coordinar con los que atiendan a niñas, niños y adolescentes. Los criterios para estas coordinaciones deben estar definidos y promovidos desde los organismos garantes.</p>

## RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A MUJERES QUE VIVEN SITUACIONES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS TERRITORIOS

### Lineamientos generales

Marco teórico y perspectivas de abordaje enmarcadas en los lineamientos internacionales y nacionales de comprensión del problema.

El modelo debe estar sostenido en principios rectores de la intervención, basados en los estándares internacionales de atención a mujeres en situación de violencia.

El servicio debe limitar su actuación a los casos de violencia doméstica en cualquiera de sus manifestaciones, independientemente de quien la ejerza.

Las manifestaciones de la violencia de género que no sean en el marco de las relaciones afectivas y domésticas serán recepcionadas, y se hará una derivación responsable.

En caso de no encontrar respuesta institucional para esta derivación, hará un planteo formal a la DAIG para definir la respuesta desde el Estado. Las situaciones de vulnerabilidad social serán recepcionadas y derivadas responsablemente a consultorios jurídicos u otros servicios locales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En caso de no poder asegurar una respuesta adecuada a las necesidades de las mujeres, se informarán por

La atención se brindará a toda mujer que se autodefine como mujer, que esté o haya estado en alguna manifestación de la violencia doméstica, independientemente de quien ejerza la violencia, (parejas, padres, madres, hermanos/as u otro vínculo afectivo, doméstico) incorporando la violencia en relaciones de parejas entre mujeres.

### Componentes de un servicio de atención integral

#### Acerca de los objetivos

Los objetivos deben estar orientados a acompañar a las mujeres en los procesos de salida de las situaciones de violencia doméstica, brindando asistencia psicológica, social, asesoramiento y patrocinio legal, e incluyendo la valoración del riesgo durante toda la intervención.

---

escrito las debilidades institucionales para responder a esta demanda. Como quedó expresado en la evaluación, los servicios requieren de una formación y mirada especializada. Los objetivos y tareas amplias de los llamados anteriores generaron un cúmulo de trabajo y aparente heterogeneidad que iba en desmedro de la rigurosidad que se requiere para intervenir en situaciones de violencia de género. A su vez, al quedar expresado en el propio llamado que debían priorizarse las situaciones de violencia, queda a criterio del equipo esa definición y hay margen para la discrecionalidad en la respuesta a las otras situaciones de vulneración que, según el llamado, las ComunaMujer podrían atender. Si se asegura la especificidad de los servicios, se asegura también que todas las situaciones sean debidamente recepcionadas, atendidas y derivadas. En caso de vacíos en las respuestas, podrá visibilizarse y generar las acciones necesarias para subsanarlo.

En los casos en que se presenten otras formas de violencia basada en género hacia las mujeres (acoso sexual, trata con fines de explotación sexual, lesbofobia, transfobia, violencia obstétrica, prostitución forzada, entre otras) el servicio tendrá como objetivo de intervención brindar orientación y derivación responsable a los servicios correspondientes. En caso de no tener a dónde derivar, se informará a la Asesoría para la Igualdad de Género sobre el vacío en la respuesta y se llevará la preocupación a los espacios de coordinación de las políticas públicas que correspondan.

#### Metodología de intervención y líneas de acción

El servicio deberá trabajar en dos dimensiones: la atención directa y el trabajo comunitario. Al personal asignado a cada tarea se le especificará claramente la carga y disposición horaria para cada una. La atención directa a las mujeres supone el desarrollo de acciones de asesoramiento, atención psicológica, seguimiento social, asesoramiento legal y patrocinio jurídico; el trabajo en la comunidad implica el desarrollo de acciones de sensibilización, articulación interinstitucional e inserción en redes comunitarias, apoyo y articulación con los grupos de mujeres organizadas que oficiarán de puente entre las mujeres y el servicio de atención. Cada servicio tendrá una persona encargada de la función de coordinación del trabajo (atención directa y trabajo en comunidad).

#### En relación a la atención directa

La recepción de las consultas deberá ser realizada por una persona contratada específicamente para

esa función y que será quien organice la agenda de atención.

El equipo deberá estar conformado por trabajador/a social, psicóloga/o y abogado/a y/o profesionales que acrediten al menos cinco años de experiencia y formación en el abordaje de la violencia doméstica contra mujeres.

La primera entrevista tendrá que ser realizada por una dupla que se conformará según la disponibilidad técnica en ese momento y según la especificidad de la consulta.

Semanalmente se realizará una reunión de equipo de al menos tres horas de duración, que permita elaborar las estrategias de cada caso en forma multidisciplinaria y monitorear las intervenciones que se realizan. En estas reuniones deberán participar todos/as los/as integrantes del equipo.

Las tareas a desarrollar por este equipo deberán estar orientadas a:

- Atención interdisciplinaria, que incluya contención, orientación, seguimiento, asesoramiento y patrocinio legal y coordinaciones interinstitucionales, en el marco de un plan de trabajo acordado con la mujer.
- Las acciones de atención directa en términos psicosociales deberán incluir: aproximación diagnóstica, valoración de riesgo, elaboración de informes, acompañamiento en acciones concretas, articulación con redes focales y acciones en cercanía, cuando las situaciones lo ameriten, con el objetivo de promover la llegada de las mujeres a los servicios.

- La intervención legal debe incluir: consulta, orientación, asesoramiento, asistencia en litigio, redacción de escritos, procuración del expediente, diligenciamiento de oficios, coordinación con la usuaria en relación a la firma de escritos y adopción de decisiones.
- Utilizar el sistema de registro y garantizar la no revictimización y confidencialidad de la información.
- En coordinación con quienes realizan el trabajo en comunidad, pensar las acciones específicas de esa función y otras vinculadas a la atención directa de mujeres que no pueden acceder a la atención.

#### En relación al trabajo en la comunidad

Las tareas implicarán:

- Realizar acciones de sensibilización y difusión en el territorio.
- Participar en actividades comunitarias, integrarse en mecanismos de participación social, en redes sociales y comunitarias.
- Desarrollar acciones para fortalecer el acceso de las mujeres a la atención, generando estrategias de intervención con referentes de los territorios y apoyando el trabajo de las mujeres organizadas que oficien de puente para el acceso de las mujeres a la atención.
- Definir y monitorear las estrategias de trabajo en la comunidad con el equipo en su conjunto.

#### Funcionamiento del servicio

En cuanto a la frecuencia y horarios de atención, se deberían establecer como mínimo tres días con cuatro

horas de apertura del servicio y una hora de funcionamiento a puertas cerradas (que permita atender a las personas que llegan en los últimos minutos del horario y/o realizar tareas administrativas).

Los horarios de atención deben ser variados. Se deberán considerar rangos que vayan desde las 8.00 hasta las 20.00 horas. El horario semanal de la reunión de equipo podrá ser a contraturno de la atención directa u otro día.

En los días de atención, siempre estarán presentes dos profesionales y quien cumple la función de recepción en todo el horario.

El servicio deberá regirse por los lineamientos teórico-metodológicos del protocolo que se construya.

#### Enclave del servicio de atención

Se recomienda instalar los servicios de atención en locales donde puedan funcionar de forma articulada con otros servicios, en especial de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de violencia. Asimismo, es recomendable que en el mismo espacio puedan confluir diversas instituciones que componen las respuestas de atención a mujeres en situación de violencia doméstica, de modo de promover un trabajo coordinado y un abordaje intersectorial e interinstitucional de las situaciones.

### RECOMENDACIONES GENERALES PARA READECUAR EL ROL DE LAS MUJERES ORGANIZADAS Y/O COMISIÓN DE LA MUJER ZONAL EN EL APOYO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN

Se propone reorientar el rol de las mujeres organizadas a un trabajo comunitario de encuentro con

las vecinas que puedan estar sufriendo situaciones de violencia doméstica. Se espera que funcionen como un «puente» entre esas mujeres y los servicios de atención y que apoyen a las vecinas para que puedan acceder a la atención.

Se recomienda promover la creación de una red de mujeres referentes en el primer apoyo en violencia doméstica que desarrolle diversas tareas:

- Difusión y sensibilización en la comunidad sobre la temática y sobre los primeros pasos a dar si una mujer se encuentra en una situación de violencia.
- Constituirse en un recurso en el territorio para poder dar una orientación mínima a una vecina, brindarle información de los recursos comunitarios existentes y realizar una derivación responsable.
- Brindar escucha, orientación y acompañamiento a las mujeres que sufren violencia, con el objetivo de lograr el acceso al servicio de atención.

Para el desempeño de este rol es fundamental contar con capacitación continua y con espacios de intercambio y supervisión de las acciones que desarrollan.

Los servicios de atención deberán brindar espacios de capacitación y supervisión del trabajo de las mujeres referentes en primer apoyo en violencia doméstica. Este rol puede ser cumplido por la técnica que desarrolle las tareas en comunidad.

Se recomienda también contar con una guía de actuación para las mujeres referentes en primer apoyo en violencia doméstica, que les provea herramientas para desarrollar su tarea.

## Bibliografía

- AWID (2004). *Derechos de las mujeres y cambio económico*. «Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica». Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2013). Primera encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe de resultados. Montevideo.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2015). Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género con una mirada generacional, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, Montevideo.
- HERMAN, J. (2004). *Trauma y recuperación. Cómo superar las consecuencias de la violencia*. Ed. Espasa Calpe. España.
- HERITIER, F. (2007). *Masculino/Femenino II: disolver la jerarquía* - 1.ª ed., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- HIRIGOYEN, M. F. (1999). *El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana*. Paidós, Buenos Aires.
- Intendencia Municipal de Montevideo, Secretaría de la Mujer (2005). Proyecto común A6-3; Construyendo ciudades incluyentes. Red 12 Mujer y Ciudad. URB-AL. Mariana González, Silvana Bruera, Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo, secretaría de la mujer, (2007). El abordaje a la violencia de género en el Municipio de Montevideo. Sistematización de Programas. Cooperativa Mujer Ahora, Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo. Municipios de Montevideo (2017): 3<sup>er</sup>. Plan de Igualdad de Género. «Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones», 2014-2020. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020.
- JANIN, B. (2002). *Las marcas del maltrato. Vínculos violentos y estructuración subjetiva*. Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia del Niño y del Adolescente. <<http://www.sepyrna.com/articulos/marcas-violencia-estructuracion-subjetiva>>.
- MESECVI (2014). Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. OEA, Canadá.
- MESECVI (2015). Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI. OEA, MESECVI, México.

- Organización de Naciones Unidas (2001). Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, Sudáfrica.
- Organización de Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará.
- Organización de Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Organización de Naciones Unidas (1993). Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.
- Organización de Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Secretario General.
- Organización de Naciones Unidas (2006). Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer.
- ONU MUJERES (2014). Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad, México.
- Principios de Yogyakarta (2006). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación a la orientación sexual y la identidad de género.
- Programa Mundial de Naciones Unidas (ONU MUJERES, FNUAP, OMS, PNUD y ONUDD) (2015): Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices referidas a la calidad de la atención. Ed. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Organización Mundial de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- RIVERAS GARRETAS, M. (1994) *Nombrar el mundo en femenino. Pensamiento de las mujeres y teoría feminista*, Icaria, Barcelona.
- SAU, V. (1989) *Defensa de la mujer*, Icaria, Barcelona.
- SEGATO, R. (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. 1ª. edición. Pez en el árbol, Puebla.
- SEGATO, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. 1ª. ed. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- TUANA, A. (2009). «Violencia doméstica», en González, D. y Tuana, A.; *El género, la edad y los escenarios de la violencia sexual*, Mastergraf, Montevideo.

ANEXOS



## COMPONENTES, DIMENSIONES E INDICADORES

Componente	Dimensiones	Indicadores
Diseño de la política pública	Planificación	Mecanismos de diseño de la política
		Articulación con planes nacionales
		Estrategias, liderazgos, alianzas, recursos
	Modelo de gestión	Mecanismo de licitación
		Evaluación de las propuestas
		Modalidad de contratación
		Plazos
		Reglas que regulan los llamados
		Derechos laborales
		Mecanismo de evaluación
	Participación	Forma de participación de los grupos de mujeres de las ComunaMujer
		Forma de participación de las usuarias
		Forma de participación de los equipos
		Forma de participación de las ONG
	Articulación	Forma de articulación con el mecanismo rector nacional
		Formas de articulación entre Asesoría, Equipos, ONG y grupos de mujeres de las ComunaMujer
		Formas de articulación con el servicio de atención a varones
		Inserción territorial. Participación en espacios territoriales
		Formas preestablecidas de articulación en el marco del sistema nacional de respuesta frente a la violencia basada en género
	Teórico-metodológico	Posicionamiento teórico político frente a la violencia
		Principios de la intervención
		Perspectivas generales
		Objetivos propuestos
Interseccionalidad	Edad, discapacidad, identidad de género, orientación sexual, condición económica-social, territorialidad	

Componente	Dimensiones	Indicadores
Ejecución de la atención	Teórico	Marcos teóricos metodológicos
		Principios orientadores
	Atención jurídico y psicosocial	Formas de derivación
		Recursos humanos, cantidad y formación
		Tareas previstas
		Cantidad y frecuencia de entrevistas
		Cantidad de acciones desarrolladas
		Evaluación diagnóstica
		Valoración de riesgo
		Estrategia de seguimiento
		Metodología de la intervención
		Articulación entre los equipos jurídicos y psicosociales
		Coordinación interinstitucional (local y general)
		Protocolos de actuación
	Sistematización	Sistema de registro (qué y cómo se registra, soporte)
		Informes de situaciones
	Administración	Adecuación de los requerimientos planteados en los pliegos, cumplimiento de contrato (cantidad de técnica/os, horarios, formación...)
		Horas destinadas. Distribución de horarios
		Recursos humanos (seguimiento de gestión y tarea)
		Manejo de recursos económicos de gestión cotidiana
	Impactos	Manejo de recursos transferidos (cantidad y rubros)
	Articulación	Transformaciones en la situación de violencia de las usuarias
		Estrategia de articulación a nivel territorial
Estrategia de articulación con sistema de respuestas nacionales		
	Difusión e información	

Componente	Dimensiones	Indicadores
Ejecución de la atención	Condiciones materiales	Distribución territorial
		Accesibilidad (transporte colectivo, caminería, señalamientos por discapacidad, rampas, baños)
		Características edilicias (seguridad, confidencialidad, comodidad, espacio suficiente)
		Equipamiento
		Gratuidad para las usuarias
Evaluación y monitoreo	Supervisión	Mecanismos de supervisión y evaluación de la ejecución desde la DAIG
	Evaluación y monitoreo	Mecanismos establecidos desde el contratante (quién, cuándo y cómo)
		Prácticas concretas

## DETALLES DE LOS DOCUMENTOS ANALIZADOS

Documentos internos de la Intendencia de Montevideo - División Asesoría para la Igualdad de Género.

Algunas recomendaciones a tener en cuenta al realizar tareas de apoyo a los Servicios de Atención Psicosocial y Jurídica que funcionan en la ComunaMujer de la Intendencia de Montevideo. Mayo 2015.

Acuerdo de funcionamiento. Servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica de la ComunaMujer. Intendencia de Montevideo, 2016.

Cifras de atención jurídica y psicosocial de la Intendencia de Montevideo. Enero - setiembre de 2016.

Descripción de los servicios para Área de Atención al Público. Intendencia de Montevideo.

Documentos modificativa Donación Modal.

Formulario Datos básicos. Servicio de atención a mujeres en situación de violencia. Intendencia de Montevideo. 2015.

Formulario Servicio Jurídico. Servicio de atención a mujeres en situación de violencia. Consulta jurídica. Intendencia de Montevideo. 2015.

Formulario Servicio Psicosocial. Servicio de atención a mujeres en situación de violencia. Consulta psicosocial. Intendencia de Montevideo. 2015.

Informe *Transición de gobierno*, apartado «Violencia basada en género». Julio de 2015.

Procedimientos rendiciones de la partida destinada a las ComunaMujer. Grupos de mujeres-ONG servicio psicosocial-Secretaría de la Mujer.

### Documentos de licitaciones

Llamado a presentación de propuestas Servicio de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Programa ComunaMujer. Servicio jurídico. Condiciones que regirán el llamado a ONG a efectos de suscribir un convenio con la Intendencia de Montevideo para el servicio jurídico comprendido en el Programa ComunaMujer. Setiembre 2014.

Llamado a presentación de propuestas Servicio de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Programa ComunaMujer. Servicio Psicosocial. Condiciones que regirán el llamado a ONG a efectos de suscribir un convenio con la Intendencia de Montevideo para el servicio psicossocial comprendido en el Programa ComunaMujer. Setiembre de 2014.

Llamado a presentación de propuestas para servicio psicossocial de la ComunaMujer 11-Municipio D. Condiciones que regirán el llamado a ONG a efectos de suscribir un convenio con la Intendencia de Montevideo para el servicio psicossocial comprendido en el Programa ComunaMujer. Marzo de 2015.

Llamado a presentación de propuestas Servicio de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Servicio jurídico. Condiciones que regirán el llamado a ONG a efectos de suscribir un convenio con la Intendencia de Montevideo. Octubre de 2016.

Llamado a presentación de propuestas Servicio de atención a mujeres en situación de violencia doméstica. Servicio psicossocial. Condiciones que regirán el llamado a ONG a efectos de suscribir un convenio con la Intendencia de Montevideo. Octubre de 2016.

### Propuestas de las ONG ganadoras en los llamados 2014 y 2015

Casa de la Mujer de la Unión. Octubre de 2014. Propuesta ComunaMujer 12-Llamado a presentación de propuestas de Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta para el desarrollo del servicio psicossocial, zona 10 de Montevideo. Llamado a presentación de propuestas Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica. Intendencia de Montevideo. Secretaría de la Mujer. Programa ComunaMujer.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta de coordinación para los servicios jurídicos.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta de coordinación para los servicios psicossociales.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta para el desarrollo del servicio jurídico, zona 11 de Montevideo. Llamado a presentación de propuestas Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica. Intendencia de Montevideo. Secretaría de la Mujer. Programa ComunaMujer.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta para el desarrollo del servicio jurídico, zona 10 de Montevideo. Llamado a presentación de propuestas Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica. Intendencia de Montevideo. Secretaría de la Mujer. Programa ComunaMujer.

Instituto Mujer y Sociedad. Octubre de 2014. Propuesta para el desarrollo del servicio jurídico, zona 12 de Montevideo. Llamado a presentación de propuestas Servicio de Atención a Mujeres en Situación

de Violencia Doméstica. Intendencia de Montevideo. Secretaria de la Mujer. Programa ComunaMujer.

Informe CMU, psicosocial, 2015, para expediente.  
Informe IMS, psicosocial, 2015, para expediente.

### Informes semestrales de las ONG

Informes semestrales de todos los servicios jurídicos y psicosociales de las comunas, enero de 2015 - diciembre de 2016.

Informes anuales IMS psicosocial interno de la DAIG, 2015.

### Otros documentos

Llamado a osc y/o cooperativas de trabajo que provean equipos técnicos multidisciplinares para: Red de Servicios por una Vida Libre de Violencia de Género. INMUJERES-MIDES. Licitación Pública n.º 50/2016.

## VOCES CONSULTADAS EN ENTREVISTAS O GRUPOS DE DISCUSIÓN

Garantes (7)	Patricia González, Inés Lasa, Mariella Mazzotti, Elena Ponte, Solana Quesada, Myriam Lautaret y Alicia Britos.
Ejecutores (25)	Natalia Jubín, Cecilia Macri, Marisol Márquez, Germán Amondarain, Natalia Carzul, Bautista Duhagon, Jackeline Francomo, Gabriela Ferrón, Clyde Lacasa, Mónica Luzardo, Virginia Le Pera, Halina Neuhauser, Virginia Pesce, Catalina Skafar, Marta Scarpitta, Ruth Sarganas, Nita Samunisky, Mabel Simois, Gabriela Zibils, Fiorella Castro, Gabriela Albornoz, Natalia Durán, Laura Islas, Cecilia Vidal y Laura Ferreira.
Afectados/as circunstanciales (7)	Claire Nisete, Darío Ibarra, Federico Hoffman, Verdum Suárez, Edison Molina, Nita Samunizky y Katherine De Souza.
Integrantes de las comisiones de la mujer del Programa ComunaMujer	Catorce mujeres.
Usuaris (198) más doce entrevistas.	Las encuestas autoadministradas fueron anónimas. No se incluyen los nombres de las doce usuarias entrevistadas para mantener el anonimato.

## CUADRO DE LAS CONDICIONES LOCATIVAS

		Accesibilidad			Características edilicias
Comuna	Ubicación	Transporte	Caminería cercana	Accesibilidad discapacidad motora	Seguridad
Centro	Adecuada	Muy bueno	Muy buena	Aceptable. Puertas pequeñas en los consultorios	Regular, no hay gente cerca
6	Adecuada	Muy bueno	Buena	No es accesible a todo el local, solo planta baja	Buena
8	Adecuada	Bueno	Buena	Adecuada	Aceptable
9	Adecuada	Muy bueno	Muy buena	Aceptable. Corredores muy pequeños	Aceptable
10	Adecuada	Bueno	Buena	No es accesible	No es segura
11	Aceptable	Malo	Aceptable	Aceptable	No es adecuada
12	Adecuada	Bueno	Buena	No es accesible	Aceptable
13	Aceptable	Bueno	Buena	No es accesible	Buena
14	Accesible	Bueno	Buena	No es accesible Tiene escalones y mucha irregularidad	Relativa
17	Adecuada	Bueno	Buena	No es accesible. Tiene escalera	Buena
18	Adecuada	Bueno	Buena	Buena. No hay escalera, pero los pasajes son reducidos e irregulares	Aceptable

Comuna	Características edilicias			Equipamiento		Estado general del local
	Confidencialidad	Sala de espera	Consultorios	Pc - impresora - scanner	Comunicación - internet	
Centro	Sí	Aceptable, poco acogedora.	2 Adecuados, buenas condiciones generales. Luz y ventilación	Sí, solo 1	Teléfono fijo, no internet	Adecuado
6	Sí	Aceptable. Poco acogedora	2 (Con opción a más espacios si es necesario) se acondiciona para niñas y niños	Sí	Sí	Adecuado
8	Sí	Aceptable	2 (Con opción a más espacios si es necesario)	Sí	Sí	Adecuado
9	Sí	Aceptable	2	Sí		Problemas de humedad
10	No es adecuada	Aceptable. Poco acogedora	2	Sí	Sí	Aceptable
11	No es adecuada	Aceptable	2 Poca intimidad	Sí	Sí	Inadecuado
12	No es adecuada	Inadecuada. Sótano Humedad.	2 - 1 Sin salida independiente	Sí	Sí	Inadecuado
13	Sí	Adecuada. Acogedora.	2 Consultorios y un salón para los niños, niñas, se necesita más	Sí	Sí	Adecuado y acogedor
14	No adecuada		2 Consultorios y un salón multiuso	Sí	Sí	Aceptable
17	Sí	Inadecuada. Es hall de distribución compartido	2 Pero uno no es acogedor	Sí	No	Adecuado
18	Aceptable	Chica, poco acogedora, falta mobiliario	2 Adecuados	Sí	Teléfono fijo, no internet	Adecuado

## CUADRO SÍNTESIS FODA GLOBAL

	Áreas de componente	Fortalezas	Debilidades
Diseño	Diseño	<p>Existencia de servicios de atención en violencia doméstica territorializados (ejemplo a nivel nacional).</p> <p>Diseño general adecuado que incluye equipos jurídicos con patrocinio y equipos psicosociales.</p> <p>Equipos de abogadas y técnicas del área psicosocial especializadas en violencia con perspectiva de género.</p> <p>Veinte años de experiencia; deberían ser ejemplo para otras intendencias.</p>	<p>Diseño de atención con coordinación (entre psicosocial y jurídico) mínima y jurídico en casi todos los casos.</p> <p>No todos los servicios cuentan con todas las disciplinas (psicóloga y trabajadora social).</p> <p>No hay preestablecidos mecanismos de protocolización de la intervención. No se establece el seguimiento en el diseño.</p> <p>No hay parámetros claros para la inclusión de la diversidad.</p> <p>No se prevé la atención de la situación de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>No hay estrategias para el cuidado de equipos técnicos.</p> <p>No hay suficiente difusión institucional.</p> <p>La difusión de los servicios territorialmente es escasa o nula.</p>

	Áreas de componente	Fortalezas	Debilidades
Ejecución	Atención	<p>Equipos técnicos comprometidos, sensibles al tema y con conocimiento de este.</p> <p>Existencia de patrocinio, atención social y psicológica.</p> <p>Hay servicios que realizan seguimiento, incluyendo grupos de autoayuda.</p> <p>Buen trato a las mujeres/usuarios.</p>	<p>Faltan horas técnicas destinadas a la atención en relación a la demanda de mujeres. Hay desborde de tareas de algunas técnicas (especialmente de abogadas).</p> <p>No hay registro de demanda no cubierta.</p> <p>La recepción no es adecuada en la mayoría de los servicios.</p> <p>Algunas ONG dedican escaso tiempo al patrocinio.</p> <p>No hay horas disponibles ni dedicación al seguimiento de los casos.</p> <p>La inadecuada comprensión del ciclo de la violencia doméstica por parte de algunas abogadas entorpece el proceso de salida.</p> <p>No hay estrategias de seguimiento de casos cuando las usuarias no vuelven al servicio.</p> <p>No hay protocolización de actuación ante casos de riesgo.</p> <p>Caja chica insuficiente para las necesidades de los servicios y los grupos de mujeres.</p> <p>Los horarios de atención no son adecuados para las mujeres que trabajan.</p> <p>No hay supervisión de horarios, calidad de atención, cumplimiento del contrato, etc.</p> <p>Se percibe que el impacto territorial es más importante en las zonas aledañas a la comuna.</p> <p>Tensión: promoción de los servicios vs. cupos de usuarias.</p> <p>Tensión: calidad vs. tiempo disponible.</p>

	Áreas de componente	Fortalezas	Debilidades
Articulación interinstitucional		<p>Equipos técnicos con recursos propios para la articulación interinstitucional.</p> <p>Seguimiento sobre soluciones habitacionales con comunicación fluida.</p> <p>Existe interlocución e intercambio entre integrantes de cada ONG.</p>	<p>Escasa articulación para el sostenimiento de las soluciones de salida.</p> <p>No hay suficientes horas disponibles para la coordinación interinstitucional.</p>
Articulación con grupos de mujeres		<p>Existencia de grupos de mujeres fuertes favorecen y facilitan el trabajo de los equipos técnicos (si están en funcionamiento).</p> <p>Fuerte trabajo comunitario.</p> <p>Trabajo conjunto con ONG conveniente.</p> <p>Los grupos de mujeres son un actor reconocido en el espacio comunitario.</p>	<p>Se perdió el trabajo comunitario, se empobreció el trabajo de la comuna, no se trabaja articuladamente y en red, las técnicas están alejadas de la comunidad.</p> <p>No hay horas para la coordinación con los grupos de mujeres y la comunidad.</p> <p>Se perdió el acumulado de años de fortalecimiento de espacios y visibilidad acerca del problema de las mujeres.</p> <p>Hoy se siente lejanía con la DAIG.</p>
Locativo		<p>En proceso de mejora en los edificios más complejos.</p>	<p>En general, espacios locativos con carencias, algunos inadecuados.</p> <p>En general, inaccesibles para mujeres con discapacidades.</p> <p>Faltan equipamientos adecuados con conectividad adecuada.</p>

	Áreas de componente	Fortalezas	Debilidades
Modelo de gestión			<p>El pago por hora no es adecuado. Está subvalorado.</p> <p>Inestabilidad laboral por contratos a dos años. Desgaste por la forma de contratación. Desregulación laboral, no se genera antigüedad.</p> <p>Dificultades en la continuidad de los pagos.</p> <p>No hay disponibilidad económica para cubrir ausencias (con suplentes).</p>
Evaluación y monitoreo	Vinculación con la IM	<p>Existe seguimiento cuantitativo.</p> <p>Hay capacitaciones temáticas.</p>	<p>Se carece de un sistema de evaluación de la prestación de los servicios.</p> <p>Exceso de seguimiento a través de informes.</p> <p>No hay devolución de los informes.</p>

## FRASES TEXTUALES DE LAS USUARIAS

A continuación se encontrarán la totalidad de los comentarios escritos incluidos por cada usuaria en los formularios. Se excluyen dos cartas que vinculan su preocupación hacia la política pública en general y la búsqueda de soluciones globales.

Se ordenan en: comentarios positivos, negativos, vinculados directamente al servicio judicial y vinculados a lo locativo.

Se incluye la calificación realizada en forma global por la usuaria.

## COMENTARIOS POSITIVOS

«Me gustó mucho cuando necesité. Me ayudaron y me resolvieron el problema». Usuaría, califica excelente.

«La psicóloga me ayudó a sentirme segura y aumentó mi autoestima». Usuaría, califica excelente.

«Me separé y tuve estabilidad emocional. Me han enseñado a manejarme con mi ex pareja». Usuaría, califica excelente.

«Logré salir de la situación que estaba y logré gracias a la comuna una vida tranquila con mi hijo». «Muy contenta con el servicio, ya que uno logra salir de esa situación y le dan herramientas para salir adelante». Usuaría, califica excelente.

«El trato de todas las profesionales es muy bueno, se preocupan por los casos y son atentas, realizan un muy buen trabajo, son muy recomendables. El único inconveniente es que al haber mucha gente los tiempos son justos o a veces falta». Usuaría, califica excelente.

«Fui apuñalada. Me abrieron los brazos. No tengo palabras para agradecer por mí y mis hijos». Usuaría, califica excelente.

«La atención es excelente, desde la persona que te recibe en la puerta hasta las profesionales. Mucho respeto». Usuaría, califica excelente.

«Gracias por tener este espacio para la mujer, por la ayuda esencial que nos dan

a cada una y por el apoyo incondicional y confidencial».

Usuaría, califica excelente.

«Gracias por ayudarnos a las más vulnerables y sin apoyo de ningún tipo. Sentí que creyeron en mi historia. Lamentablemente hace bastante calor en este local».

Usuaría, califica excelente.

«Agradecimiento por permitir entrar al grupo y que lentamente me fui asesorando, quedando más clara mi situación para poder sentirme de a poco con más seguridad y confianza».

Usuaría, califica bueno.

«Agradezco mucho todo el apoyo gratuito que nos brindan. Es sumamente valioso contar con este tipo de servicio. Gracias a este servicio y el MIDES las mujeres contamos con apoyo necesario para salir de la violencia».

Usuaría, califica bueno.

«Dar gracias por todo. Lo he dicho ya y lo repetiría mil veces. Recibí mucha ayuda tanto por la psicóloga como por la abogada».

Usuaría, califica excelente.

«Gracias por el apoyo y la comprensión».

Usuaría, califica bueno.

«Considero que es un excelente servicio, en mi caso conté con apoyo y orientación por parte de las trabajadoras, me ayudaron en todo lo posible para salir de la situación en la que me encontraba. También creo que deberían las instituciones correspondientes brindar una mejor calidad, tanto en fachada como en otras necesidades, para que las trabajadoras de la Comuna puedan realizar una mejor labor. Desde el punto de vista profesional excelente».

Usuaría, califica excelente.

«La atención humana de todo el equipo es excelente. Psicóloga y abogadas».

Usuaría, califica excelente.

«Tomando en cuenta el asesoramiento jurídico del país todo, y siendo totalmente gratuito lo considero un muy buen servicio y estoy agradecida».

Usuaría, califica bueno.

«Estoy muy agradecida por el servicio recibido. Me siento segura. La psicóloga es muy humana, así como el resto de los profesionales. Gracias. Gracias».

Usuaría, califica excelente.

«Hasta ahora ok. Espero que mi situación y la del resto de las mujeres se solucionen sin acontecimientos fatales».

Usuaría, califica bueno.

«Cada vez que vine con un problema y necesidad de ayuda me sirvió y me ayudó».

Usuaría, califica bueno.

«Todavía no terminé, pero estoy encaminada».

Usuaría, califica excelente.

«Gracias por la ayuda y la comprensión y la orientación dada».

Usuaría, califica bueno.

«Me ayudaron a quererme y a ser fuerte, aunque todavía siga luchando».

Usuaría, califica bueno.

«Agradecer a la psicóloga por la atención».

Usuaría, califica bueno.

«Estoy muy conforme con la atención y el servicio, excelente abogada. Muchas gracias».

Usuaría, califica excelente.

## COMENTARIOS VINCULADOS A LOS LOCALES

«Tendría que ser sin escaleras para discapacitados físicos. Este papel tendrían que habernos dado después de ser atendidas».

Usuaría, sin calificar, recién inicia proceso.

«Gracias por el apoyo que me dieron, por asesorarme y fortalecer mi autoestima. Gracias por socorrerme a mí y a mi bebé y ayudarme a valorarme como mujer y como madre para poder defender a mi hijito y que yo soy importante y que mi hijo necesita una madre completa».

Usuaría, califica excelente.

«La atención es muy buena, la verdad que les tengo que agradecer mucho. Ojalá que siempre siga el servicio porque hay países que no poseen de él, tenemos una gran ventaja».

Usuaría, califica excelente.

«Me gustaría agradecer inmensamente a las profesionales que me han atendido con amabilidad y mucho esmero, con una dedicación y compromiso realmente digno de resaltar. Muchas gracias».

Usuaría, califica excelente.

«Que no sería justo que se vaya todas del CCZ porque estaba bueno el servicio. Se está cayendo a pedazos».  
Usuaría, califica bueno.

«Que arreglen el techo porque está en un lugar perfecto. No como el Centro Cívico, que no pienso ir».  
Usuaría, califica bueno.

«Me gustaría que siguieran en el lugar Mercadito, porque me queda cerca».  
Usuaría, califica bueno.

«No había luz hoy, mucho calor, mucho polvo, y desorden a la entrada».  
Usuaría, califica excelente.

«Lugar limpio y buena recepción».  
Usuaría, califica excelente.

«Tendría que haber más espacio».  
Usuaría, califica bueno.

«Debería ser un poco más grande, la sala de espera muchas veces hay mucha gente y con niños o adultos mayores y no hay asientos».  
Usuaría, califica bueno.

«En invierno se espera al aire libre».  
Usuaría, califica bueno.

«Necesitan su espacio para darnos mejor y que no se interrumpa la charla».  
Usuaría, califica bueno.

«Se necesita un lugar más grande para esta problemática».  
Usuaría, califica excelente.

«Falta ventiladores o un aire».  
Usuaría, califica excelente.

«Estaría bueno más confort para la abogada y las mamás que venimos».  
Usuaría, califica excelente.

## SOBRE EL SERVICIO JURÍDICO

«Estaría bueno si nosotras necesitamos ayuda, claro la obtenemos. Pero en mi caso, no me avisaban las fechas de las audiencias y está bien que una tenga que venir, yo perdí un mes de cobrar la retención de alimentos y en el Poder Judicial me dicen 'los abogados de la comuna tiene la culpa por no decirte que tenías AUDIENCIA'».

Usuaría, califica bueno.

«Se demora mucho con el divorcio, tenencia y pensión. Cuando el caso es por violencia muy grave no se tiene en cuenta».

Usuaría, califica excelente.

«Las abogadas son muy cercanas. Te sentí contenida, el vínculo ayuda mucho cuando una viene de situaciones duras como es la violencia. Estoy super conforme con las dos. Me han ayudado a protegerme. Lo que sí sería bueno que no pase como todos los años que no se les pague el sueldo».

Usuaría, califica excelente.

«Las abogadas me dieron un cedulón (por pensión) para que yo se lo llevara (al hombre) y está todo trancado, él me lo tiró por la cabeza».

Usuaría en entrevista.

«Pondría más abogadas para que fuera más dinámica la atención».

Usuaría, califica bueno.

«Lleva mucho tiempo los trámites, es siempre así?».

Usuaría, califica bueno.

«Yo agradezco a la señora (abogada) por su atención, excelente abogada y atiende muy bien».

Usuaría, califica excelente.

(Más o menos la ayudó a salir de su situación de violencia, porque) «mis primeras abogadas no se movían y tampoco colaboraron ayudarme para saber».

Usuaría, califica bueno.

«Faltaría una abogada más para no sobrecargar la atención».

Usuaría, califica bueno.

## COMENTARIOS VINCULADOS A LAS DEBILIDADES

«Más atención a las usuarias».  
Usuaría, califica bueno.

«Falta gente para atención a usuarias y espacios».  
Usuaría, califica bueno.

«Las mujeres que vamos no sentimos que haya acompañamiento, no siento que haya acompañamiento, no hay preocupación».  
Usuaría en entrevista.

«Hay exceso de cambios de asistente social».  
Usuaría en entrevista.

«Me sentí muy comprendida, muchísimas gracias».  
Usuaría, califica excelente.

«Que no dejen de apoyar a las mujeres en situación de violencia».  
Usuaría, califica excelente.

«Estoy desde el 2014, estamos en 2017 esperas interminables... horas y agotador!! Y no

hacen dos cosas a la vez. Ahora pregunto, ustedes a mis hijos les van a dar de comer por el padre...? SUERTEEE».  
Usuaría, sin calificación.

«Debido al incremento de los casos, debería haber más centros o más días de servicios».  
Usuaría, califica excelente.

«Los horarios no sirven para atenderse si una trabaja todo el día. Y los horarios de la página deberían ser actualizados igual de los folletos».  
Usuaría, califica bueno.

«Creo que deberían tener una red que trabaje conjuntamente con ComunaMujer para fortalecer el servicio para que sea integral. Es indispensable para una mujer víctima de cualquier tipo de violencia tener una respuesta rápida efectiva e integral para poder sentirse respaldada».  
Usuaría, califica excelente.

«Espero tener la justicia que creo tiene que ser reconocida toda mi situación».  
Usuaría, califica bueno.

«El pago del sueldo a las secretarias y que no sea honorario».

Usuaría, califica excelente.



