

# TÍTULO

# La utilización de tobilleras electrónicas en situaciones de riesgo en violencia doméstica

Nombre y apellido\_ Teresa Herrera Sormano Correo electrónico Teresa.herrera@aire.org.uy Institución\_ Universidad ORT Uruguay País Uruguay



#### RESUMEN

En Uruguay son asesinadas por su pareja o ex - pareja promedialmente 30 mujeres al año, en una población de 3.200.000, según la CEPAL es el país de AL con mayor prevalencia de ese tipo de violencia. La utilización de las tobilleras electrónicas en violencia doméstica, es una estrategia de protección a mujeres en situación de extremo riesgo. Esta política pública funciona en Uruguay desde 2012 y ha sido evaluada en 2016. Uruguay es el único país en América Latina que utiliza este dispositivo para la violencia doméstica. La ponencia analiza los principales resultados (que pueden ser dados a conocer públicamente) de la evaluación realizada.

La autora es la Especialista Sectorial de la evaluación. Participaron también como integrantes del equipo de Evaluación la Psicóloga Jimena Acosta y el Economista Juan Manuel Regules.

#### **ABSTRACT**

In Uruguay, 30 women a year are killed by their partner or ex - partner, in a population of 3,200,000, according to ECLAC, the country of Latin America with the highest prevalence of this type of violence. The use of electronic anklets in domestic violence is a strategy for protecting women in situations of extreme risk. This public policy works in Uruguay since 2012 and has been evaluated in 2016. Uruguay is the only country in Latin America that uses this device for domestic violence. The paper analyzes the main results (which can be publicly disclosed) of the evaluation carried out.

The author is the Sectoral Specialist of the evaluation.



## Palabras clave

(Incluir 3 palabras clave en español o portugués) Violencia Doméstica. Prevención de riesgo.

# Keywords

Domestic Violence . Risk prevention



#### I. Introducción

La presente ponencia se genera a partir de mi participación como Especialista Sectorial en una Evaluación de Diseño, Gestión y Contexto. Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones. (Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP), 2017) <a href="http://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy">http://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy</a>

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

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

La intervención comprende el seguimiento y control del cumplimiento de las medidas de protección dispuestas por la justicia en los casos de alto riesgo, en materia de violencia doméstica, a través de la gestión e implementación de las Tobilleras, el apoyo psicosocial y el asesoramiento jurídico a las víctimas y ofensores.

Los objetivos que se plantea a nivel de resultados o efectos de largo plazo son, contribuir a: "la disminución de femicidios por violencia doméstica" y " que las personas beneficiarias no vuelvan a involucrarse en situaciones de violencia doméstica". Asimismo, en el mediano plazo, la intervención se plantea lograr que, los ofensores egresados de la intervención se encuentren resocializados o en proceso de resocialización y, que las mujeres víctimas de VD egresadas de la intervención, hayan superado o estén en proceso de superar la situación de VD.



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

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

En la estrategia de la política orientada a proteger la vida de las víctimas o potenciales víctimas de violencia doméstica, se contemplan medidas que apuntan a prevenir estos hechos mediante la disuasión, la incapacitación y la rehabilitación. En este sentido se destacan los procesamientos con prisión, el agravamiento de penas por delitos motivados por razones de género, las medidas cautelares que restringen el acercamiento y la comunicación con las víctimas y los programas de atención psicosocial.

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

La incapacitación de los ofensores se plantea a través de la colocación de tobilleras que impidan su acercamiento a las víctimas y la rehabilitación mediante reuniones con equipos técnicos especializados en violencia doméstica y de género. Tanto el apoyo psicosocial a víctimas como a



ofensores apunta a lograr cambios actitudinales más profundos en las personas y que puedan perpetuarse en el tiempo luego de finalizada la aplicación de la tobillera.

## II. Marco teórico/marco conceptual

A lo largo de la historia, las ideologías de género han "naturalizado" las diferencias entre varones y mujeres, basándose en la biología real o atribuida y, por ello, justificándolas como universales e inmutables. Se expresan tanto en las creencias de sentido común como en las religiones, también en los discursos "científicos". Por tal razón, se observa en la sociedad un orden de género, constituido por reglas formales e implícitas, que se construyen y reproducen en las instituciones sociales; fijando posiciones, prescripciones y sanciones diferenciales para varones y mujeres. Las prácticas cotidianas perpetúan este orden de género.

La ideología de género lo justifica a través de representaciones en el plano simbólico e imaginario, estableciendo así una vinculación entre lo social y lo subjetivo, a la vez que una jerarquización de las dicotomías a favor de lo masculino, mientras que las características, los comportamientos y los roles atribuidos a las mujeres gozan de menor o ningún valor, constituyéndose en la base de la discriminación contra lo femenino. Esto representa una gran dificultad en la eliminación de la discriminación contra las mujeres, porque ya no se trata solamente de eliminar estereotipos y cambiar roles, sino que sería necesario reconceptualizar al ser humano, modificando todo lo aprendido e internalizado en procesos de socialización históricamente instalados, tanto en el lugar que ocupan las mujeres, como el estigma y la discriminación de las orientaciones sexuales e identidades de género que no coinciden con lo biológico.

En lo que se refiere al trabajo de investigación, la producción de información y el análisis desde la perspectiva de género deben diferenciar claramente los conceptos de sexo y género, ya que a nivel operativo, sexo es una variable de carácter nominal, mientras que género se considerará una variable explicativa, que intenta entender las relaciones de poder; en este caso, entre varones y mujeres, y trata de encontrar las causas de las mismas.



La subordinación femenina se ubica tanto en la esfera pública como en la privada. En este último ámbito, de interés para el presente trabajo, en Uruguay según el Instituto Nacional de Estadísticas y, a título de ejemplo, (INE,2013) en datos tales como:

Las mujeres dedican el doble de horas que los varones al trabajo no remunerado; salvo en las actividades de esparcimiento, el cuidado de los niños por parte de las mujeres tiene una relación de 3 a 1 con respecto al de los varones, en un país donde la tasa de empleo femenino está por encima del 53%.

El 90% de las víctimas de la violencia doméstica son mujeres (MI, 2016).

Según los datos en este momento en Uruguay las mujeres trabajan mayoritariamente fuera de su hogar y son quienes más egresan del ciclo secundario y de las universidades, además, cualquier análisis histórico demuestra el avance femenino en todos los planos (con la excepción del plano político, que no se tratará en este trabajo).

# El concepto de violencia doméstica como una de las formas de violencia de género y más recientemente de generaciones.

El problema de la violencia contra las mujeres (en general, y en particular, la VD) debe verse y valorarse desde una perspectiva crítica, para comprender su origen cultural, nacido en el seno de la sociedad patriarcal que ha minimizado y tergiversado el origen mismo y sus consecuencias, ya que los argumentos utilizados para explicarla están casi siempre cargados de mitos y falsas creencias, que actúan como obstáculos para su real comprensión y posteriores intervenciones. En razón de esta conceptualización, que señala los actos de violencia que las personas experimentan en razón de su pertenencia al género femenino, la violencia de género es considerada como una discriminación y como una violación de derechos humanos, que puede afectar (y de hecho así lo registran las estadísticas) a cualquier mujer, de cualquier edad, cultura, condición socioeconómica, nivel educativo o religión.

Según (ONU, 2006):



La comprensión de la violencia contra la mujer como cuestión de derechos humanos no excluye otros enfoques para la prevención y la eliminación de la violencia, como los esfuerzos en materia de educación, salud, desarrollo y justicia penal. Más bien, el enfoque de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos inspira una respuesta indivisible, holística y multisectorial que añade una dimensión de derechos humanos al trabajo en todos los sectores. Exige que en todas las esferas se fortalezcan y aceleren las iniciativas encaminadas a prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, en particular en los sectores de la justicia penal, la salud, el desarrollo, las actividades humanitarias, la consolidación de la paz y la seguridad.

#### Conceptualizando:

Violencia de género: son todas las formas mediante las cuales se intenta perpetuar el sistema de jerarquías impuesto por la cultura patriarcal. Se trata de una violencia estructural que se dirige hacia las mujeres con el objeto de mantener o incrementar su subordinación al género masculino hegemónico. Esta violencia se expresa a través de conductas y actitudes basadas en un sistema de creencias sexista, que tienden a acentuar las diferencias apoyadas en los estereotipos de género, conservando las estructuras de dominio que se derivan de ellos.

Violencia doméstica: es una de las formas de la violencia de género que se presenta en el ámbito doméstico que se entiende como el espacio delimitado por las interacciones en contextos privados como las relaciones de noviazgo, relación de pareja con o sin convivencia o los vínculos entre ex parejas, por lo que no se refiere solamente al espacio físico del hogar. El objetivo es el mismo, ejercer control y dominio sobre la mujer para conservar o aumentar el poder del varón en la relación.

Violencia familiar o violencia intrafamiliar: son todas las formas de abuso de poder que se desarrollan en el contexto de las relaciones familiares. Los grupos vulnerables identificados son las mujeres, las niñas y los niños, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores. Así como la violencia doméstica es una forma de violencia basada en el género, la



violencia familiar tiene dos vertientes: una de ellas basada en el género y la otra basada en la generación.

Según el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior: anualmente en Uruguay se realizan más de 25.000 denuncias de Violencia Doméstica/Intrafamiliar, en una población de apenas 3.200.000, se realiza una denuncia cada 21 minutos (68 denuncias por día). Las muertes de violencia doméstica/intrafamiliar (en adelante VDI) constituyen aproximadamente un 20% del total de los homicidios, siendo las víctimas, fundamentalmente mujeres adultas y en segundo lugar niñas, niños y adolescentes. Las muertes por VDI se miden desde el año 2004 y permanecen incambiadas siendo promedialmente 30 mujeres adultas por año (período 2012-2016). Adicionalmente para el mismo período, de las muertes de mujeres por VDI, en promedio un 74% fue asesinada en manos de su pareja o ex pareja, y de ese 74% un 25% había realizado una denuncia previa por violencia doméstica.

El alto número de muertes de mujeres en situaciones de violencia doméstica, la cantidad de denuncias recibidas y el bajo cumplimiento de las medidas cautelares registradas en Uruguay hace imprescindible que el Estado adopte medidas efectivas de prevención de forma integral, estando atento a los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia doméstica (Ministerio del Interior, Centro de Comando Unificado, 2012).

El "bajo cumplimiento de las medidas cautelares" que menciona el párrafo anterior, se refiere a una investigación del año 2011 del Departamento de Trabajo Social de la UDELAR, donde se consigna que, solamente, el 16% de las medidas cautelares se cumplieron ese año.

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



Estas situaciones, que configuran violencia doméstica de altísimo riesgo, son las que presentan al menos uno de los siguientes indicadores: incumplimiento de medidas de protección de no acercamiento, antecedentes penales de condena o proceso penal en curso por delitos contra la persona física, oposición, resistencia u obstaculización al normal desarrollo del proceso y demás actuaciones. También se consideran situaciones de altísimo riesgo las que combinan algunos de los siguientes indicadores: amenazas graves y reiteradas de muerte o de ejercer violencia física, aumento de la frecuencia y gravedad de la violencia; acoso, control y amedrentamiento sistemático de la víctima, que la víctima haya tenido que recibir atención de salud como consecuencia de las agresiones físicas y/o psicológicas, antecedentes de denuncias de violencia domestica; antecedentes de sustracción o destrucción de objetos, pertenencias y/o herramientas personales de la víctima, consumo abusivo o conflictivo de sustancias, trastornos psiquiátricos y/o psicológicos.



## III. Metodología

Las evaluaciones DID, habitualmente se realizan mediante la recolección y sistematización de información secundaria, sin embargo, en esta evaluación se realizaron, además, entrevistas a un conjunto de funcionarios y funcionarias integrantes de todas las instituciones que participan de la intervención, así como integrantes de la sociedad civil que gestiona los servicios de atención a víctimas y ofensores.

La metodología, por lo tanto fue cuantitativa: para calcular las cantidades de la población atendida, la estimación de población potencial, los indicadores de atención y otros aspectos que no son reseñados en esta ponencia y, cualitativa: para conceptualizar los procesos y resultados de la intervención.



## IV. Análisis y discusión de datos

En este acápite, se realizará una somera síntesis de la evaluación, haciendo hincapíe en los aspectos de diseño e implementación.

Se constata una amplia coherencia de la estrategia de la intervención respecto a las iniciativas públicas y una correcta identificación y delimitación del problema, asociada a la existencia de situaciones de violencia doméstica que implican un alto riesgo de vida y que, con la sola disposición de medidas cautelares de no aproximación, no es posible garantizar la protección de la víctima.

Con relación a la caracterización y cuantificación de la población potencial, es adecuado considerar, en este caso, a las personas (ofensores y víctimas) involucradas en situaciones de violencia doméstica caracterizadas como de altísimo riesgo, tanto si realizaron la denuncia correspondiente como si no. La intervención no tiene posibilidades de captar nuevos beneficiarios, sino que la demanda por el servicio viene dada por las conexiones que dispone la Justicia. Los niños, adolescentes y jóvenes víctimas de VD no se encuentran dentro del grupo de beneficiarios de la medida, a pesar que podrían generarse impactos relevantes en este grupo, con los mismos procesos y recursos que se disponen actualmente.

La intervención propone acertadamente, dos pilares de estrategia para que una vez detectada una situación de violencia doméstica de alto riesgo de vida se actúe preventivamente para evitar nuevos daños en las víctimas: i) incapacitación, entendida esta como la prohibición de acercamiento controlada electrónicamente, y ii) resocialización de los agresores y la atención psicosocial a las víctimas.

Al evaluar el diseño de la estrategia de abordaje psicosocial, prácticamente no tiene precursores en el país, en lo que respecta al trabajo con varones ofensores.

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

Estos son: i) la estrategia contempla parcialmente la multicausalidad de la violencia de género, no cubriendo en particular aspectos como la historia personal del individuo y posibles interacciones



con patologías psiquiátricas; ii) no se cuenta con contención psiquiátrica ni con valoraciones de este tipo en los informes a la Justicia; iii) no se ha finalizado la identificación del perfil del agresor (a nivel local) con sus particularidades; iv) el período de seis meses de duración de la atención psicosocial no es suficiente dada la complejidad del problema; v) las "derivaciones" posteriores a la desconexión no son controladas, es decir, no hay seguimiento.

Con respecto a la teoría del cambio (relaciones de causalidad entre los servicios generados, los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo) se encuentra que existe una coherencia y consistencia clara entre los enunciados de los objetivos y los productos previstos, para la solución del problema/necesidad definido. La combinación a nivel teórico de los productos previstos es adecuada para lograr los objetivos de adaptación a los impactos de las tobilleras, desnaturalización y visibilización de las situaciones de VD y la posterior resocialización de las personas involucradas. Finalmente, con relación a la planificación, el monitoreo y la evaluación, se constató que se cuenta con un balance anual que la intervención realiza año a año, como también planes estratégicos. A su vez, se plantean actividades de planificación operativa y de monitoreo de la intervención en los distintos espacios de coordinación mencionados. Sin embargo, no se cuenta con un set de indicadores de desempeño que la intervención monitoree de forma previa y sistemática.

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



### V. Conclusiones

Es posible afirmar que el diseño es adecuado ya que existe una coherencia y consistencia clara entre los

enunciados de los objetivos planteados y los productos previstos para la solución del problema/necesidad definido.

La combinación a nivel teórico de los productos previstos es adecuada para lograr los objetivos de adaptación a los impactos de las tobilleras, desnaturalización y visibilización de las situaciones de VD y la posterior

resocialización de las personas involucradas. Sin embargo, existen algunas limitaciones a nivel de diseño

que reducen las posibilidades de lograr los objetivos a corto, mediano y largo plazo vinculados al cambio de

percepción y conducta en agresores y víctimas. Estos son: Discontinuidad en la conexión de las tobilleras

cuando se justifica técnicamente su continuidad. Para ello, se recomienda garantizar la continuidad de la medida para aquellas situaciones donde la evaluación total del riesgo persiste como alto. Esta decisión debería generar efecto vinculante para los Magistrados, ya sea por la aplicación de la ley integral

que aún no ha sido aprobada o, mientras tanto, mediante la incorporación de peritos judiciales en los equipos interdisciplinarios que realizan el informe de evaluación de riesgo.

Centralización de la atención en el centro de Montevideo y en las capitales departamentales. En este sentido, se recomienda establecer convenios para la atención psicosocial que prevean locales con accesibilidad geográfica para los beneficiarios para facilitar la asistencia.

La atención psicosocial está "atada" a la conexión y desconexión. Para subsanar este aspecto se recomienda

extender el plazo de la atención psicosocial a un mínimo de un año (aun habiéndose desconectado



la tobillera) con posibilidad de realizar un abordaje a largo plazo, si la persona atendida está de acuerdo.

En cuanto a la estrategia de abordaje de la atención psicosocial, se reconoce y valida que el modelo masculino hegemónico es el denominador común que poseen todos los casos de violencia doméstica. Sin embargo, no es por si sólo causa suficiente que determine el ejercicio de una conducta violenta, existen otras causas que inciden en ella.

Al respecto se recomienda: incorporar el aporte de un profesional en psiquiatría, trabajar sobre la historia personal del agresor y la víctima, sistematizar la evaluación de los factores de riesgo al inicio y al final del período, finalizar la identificación del perfil del agresor (a nivel local) con sus particularidades, establecer alianzas con otras organizaciones para realizar las derivaciones necesarias e incorporar actividades de monitoreo post-egreso con valoración de resultados de la intervención.

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

Hasta aquí, el resumen de las recomendaciones de la Evaluación.

Algunas reflexiones finales personales: Uruguay, como el resto de los países de América Latina, tiene un gran problema con la Violencia de Género y Generaciones, la cual, a medida que se visibiliza y denuncia, no sólo no se detiene, aumenta. La utilización de las tobilleras, si fuera adecuadamente aplicada, atendiendo a las recomendaciones de la Evaluación, puede ser una alternativa que coadyuve a detener una espiral cada vez más cruenta. Las políticas públicas en la materia, no deben ser solamente escritas o implementadas a medias.

Si no se atienden estos aspectos, el pronóstico para los objetivos de mediano y largo plazo no es bueno.



## VI. Bibliografía

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP). (2017). *Tecnologías de Verificación de Presencia* y Localización de Personas en caso de Alto Riesgo de Situación Violencia Doméstica (Tobilleras). Montevideo. ISSN: 2301-1475

INE. (2013). El Uso del Tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013. Montevideo.

Ministerio del Interior - Observatorio de Violencia y Criminalidad. (2016). *Estadísticas de Violencia Doméstica*. Montevideo.

Ministerio del Interior, Centro de Comando Unificado. (2012). *Informe final Comisión Interinstitucional - Protocolo del Área de Violencia de Género*. Montevideo.

ONU. (2006). Naciones Unidas. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. A/61/122/Add.1,.