



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Uruguay

Maestría en Género y Políticas de Igualdad
Promoción: 2018-2020

Una aproximación espacial a los femi(ni)cidios en Uruguay entre 2001 y 2019

Tesis que para obtener el grado de Maestría en Género y Políticas de Igualdad

Presenta:

María Gabriela Mathieu Zardo

Director-a de Tesis: Erika Van Rompaey

Montevideo, julio 2021

Índice General

Resumen.....	1
Abstract.....	2
Dedicatoria.....	3
Abreviaturas y siglas.....	4
Introducción.....	6
Capítulo 1. Aproximación teórica.....	16
La violencia como disciplinamiento de las mujeres.....	17
Género y Violencia basada en género.....	19
Femicidio / Feminicidio.....	25
Capítulo 2. Proceso de construcción de la VBG cómo problema público.....	29
El papel de los movimientos de mujeres y feministas para colocar el tema en la agenda pública.....	30
Institucionalización de la VBG en el Estado.....	33
Capítulo 3. Estrategia metodológica.....	41
Fuente de datos.....	42
Definiciones.....	45
Métodos e indicadores.....	46
Limitaciones de las fuentes de datos.....	51
Capítulo 4. Caracterización de la política pública de combate a la VBG.....	53
Marco normativo, planes y enfoque de la política pública.....	53
Programas, servicios, dispositivos y sistemas de información.....	58
Prevención, sensibilización y promoción de derechos.....	59
Atención a mujeres en situación de VBG.....	60
Protección a las mujeres en situación de VBG, resocialización a varones y acceso a la justicia.....	65
Programas de salida de la situación de VBG.....	67
Sistemas de información.....	68
Capítulo 5. Análisis estadístico de los feminicidios en Uruguay (2001-2019).....	74
Análisis descriptivo.....	74
Análisis espacial de los feminicidios.....	81
Distribución de los feminicidios en Montevideo y relación con la Incidencia de la Pobreza.....	82
Relación entre la incidencia de la pobreza y los feminicidios en Montevideo.....	88
Relación entre la cantidad de NBI y los feminicidios en el interior.....	90
Resultados.....	91
Capítulo 6. Consideraciones finales.....	93
Capítulo 7. Recomendaciones y futuras líneas de investigación.....	98
Bibliografía.....	101
Anexo.....	106

Índice de tablas

Tabla 1: Fuente de datos.....	43
Tabla 2: Variables y completitud.....	44
Tabla 3: NBI: dimensiones, indicadores y umbrales.....	48
Tabla 4: Delimitación de Municipios de Montevideo.....	83
Tabla 5: Resultados Índice de Moran.....	87
Tabla 6: Resultados modelos MCO.....	89
Tabla 7: Factores de riesgo.....	107

Índice de gráficos

Gráfico 1: Tasas de feminicidios en países latinoamericanos (2017-2018).....	7
Gráfico 2: Total de feminicidios y feminicidios íntimos en Uruguay (2008-2017).....	7
Gráfico 3: Evolución de la cantidad de feminicidios y su tasa (2001-2019).....	75
Gráfico 4: Tasa de feminicidios promedio por departamento (2001-2019).....	76
Gráfico 5: Tasa de feminicidios según tamaño de la localidad (2001-2019).....	78
Gráfico 6: Tasa de feminicidios por grupo etario (2001-2019).....	78
Gráfico 7: Vínculo entre el feminicida y la mujer asesinada.....	79
Gráfico 8: Lugar del feminicidio según vínculo del feminicida con la mujer.....	80
Gráfico 9: Incidencia de la pobreza por municipio de Montevideo.....	84
Gráfico 10: Tasa de feminicidios promedio por municipio según incidencia de la pobreza (2010-2019).....	85
Gráfico 11: Tasa de feminicidios promedio por CCZ según incidencia de la pobreza (2010-2019).....	86
Gráfico 12: LISA a nivel de CCZs de Montevideo.....	87

Resumen

En Uruguay, el feminicidio es un problema acuciante que se mantiene en niveles alarmantes desde que existe una medición oficial: 1,7 feminicidios cada 100.000 mujeres. El feminicidio es el asesinato de una mujer por razones de género, es un crimen de odio y se enmarca en la violencia estructural que suelen experimentar las mujeres cis-género y trans. Todas las formas de violencias que afectan a las mujeres están condicionadas, más allá de su orientación sexual e identidad de género, por diferencias económicas, etarias, étnicas, culturales, religiosas, entre otros aspectos. En esta investigación se incorpora al análisis de los feminicidios la dimensión socioeconómica, es decir, la autonomía económica de las mujeres, que hasta ahora estaba ausente en las investigaciones sobre los feminicidios realizadas en nuestro país. La hipótesis central de este estudio sostiene que la situación de vulnerabilidad socioeconómica o falta de autonomía económica de las mujeres, las expone en mayor medida a sufrir un feminicidio. Cuando el Estado está ausente o sus políticas no llegan a toda la población o no logran proteger plenamente a las víctimas de violencia de género en situación riesgo de vida, contar con recursos económicos propios podría ayudarlas a prevenir estos fatales desenlaces por su propia cuenta. Para ello, la investigación se propone realizar un análisis estadístico de los datos disponibles que incorpore la variable nivel socioeconómico de las mujeres para examinar si incide y en qué medida en los feminicidios ocurridos en el país. Asimismo, procura estudiar la política pública de atención y combate a las situaciones de violencia basada en género (en adelante VBG) en nuestro país y la información en la que se sustentan las medidas diseñadas. Por último, se orienta a aportar nueva evidencia empírica, y a partir de ésta, se elaboran recomendaciones orientadas a mejorar la política pública contra la VBG en Uruguay. Para abordar estos objetivos se desarrolló una estrategia metodológica mixta, es decir, cuantitativa y cualitativa, que incorporó, tanto técnicas cuantitativas como cualitativas de recolección y análisis de datos. Por un lado, en cuanto a las técnicas cuantitativas se llevó a cabo un análisis estadístico a partir de los datos de feminicidios del período 2001-2019. En particular, se estudió la relación entre la tasa de feminicidios y el nivel socioeconómico estimado para un área geográfica de interés (localidad, municipio, barrio). Complementariamente, se empleó la técnica cualitativa de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificadas/os, así como el análisis de documentación institucional y el marco normativo vigente en la materia, para ampliar el estudio sobre las características de la política pública y abordaje estatal para el combate a la VBG.

Palabras clave: femi(ni)cidio, violencia basada en género, políticas públicas, autonomía económica

Abstract

In Uruguay, femicide is a pressing problem that has remained at alarming levels since there has been an official measurement: 1.7 femicides per 100,000 women. Femicide is the murder of a woman for gender reasons, it is a hate crime and is part of the structural violence that most cis-gender and trans women usually experience. All forms of violence that affect women are conditioned, beyond their sexual orientation and gender identity, by economic, age, ethnic, cultural and religious differences, among other aspects. This research incorporates into the analysis of femicides the socioeconomic dimension, that is, the economic autonomy of women, which until now was absent in the research on femicides carried out in our country. The central hypothesis of this study is that the socioeconomic vulnerability or lack of economic autonomy of women exposes them to a greater extent to femicide. When the State is absent or its policies do not reach the entire population or fail to fully protect the victims of gender violence at risk of life, having their own economic resources could help them to prevent these fatal outcomes on their own. To this end, the research proposes to carry out a statistical analysis of the available data that incorporates the variable of women's socioeconomic level to examine whether and to what extent it has an impact on femicides in the country. It also seeks to study the public policy to address and combat situations of gender-based violence (hereinafter GBV) in our country and the information on which the measures designed are based. Finally, it aims to provide new empirical evidence and, based on this, to elaborate recommendations aimed at improving public policy against GBV in Uruguay. To address these objectives, a mixed methodological strategy was developed, i.e., quantitative and qualitative, incorporating both quantitative and qualitative data collection and analysis techniques. On the one hand, with regard to quantitative techniques, a statistical analysis was carried out using data on femicides for the period 2001-2019. In particular, the relationship between the rate of femicides and the estimated socioeconomic level for a geographic area of interest (town, municipality, neighborhood) was studied. In addition, the qualitative technique of semi-structured interviews with qualified informants was used, as well as the analysis of institutional documentation and the current regulatory framework on the subject, to expand the study on the characteristics of public policy and the state approach to combat GBV.

Keywords: femicide, gender-based violence, public policies, economic autonomy

Dedicatoria

Esta investigación está dedicada a todas las mujeres cis y trans que viven o han vivido situaciones de violencia basada en género. En el recuerdo de todas las que fueron vilmente asesinadas.

Tu amor

Tu amor, esclavo, es como un sol muy fuerte:

jardinero de oro de la vida,
jardinero de fuego de la muerte,
en el carmen fecundo de mi vida.

Pico de cuervo con olor de rosas,
aguijón enmelado de delicias
tu lengua es. Tus manos misteriosas
son garras enguantadas de caricias.

Tus ojos son mis medias noches crueles,
panales negros de malditas mieles
que se desangran en mi acerbidad;

crisálida de un vuelo del futuro
es tu abrazo magnífico y oscuro
torre embrujada de mi soledad.

Delmira Agustini

Abreviaturas y siglas

ANEP Administración Nacional de Educación Pública

ASSE Administración de Servicios de Salud del Estado

CBE Casa de Breve Estadía

CCZ Centro Comunal Zonal

CEDAW Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CET Centro de Estadía Transitoria

CMC Centro de Medio Camino

CNCLVD Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica

CNCVBG Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las
Mujeres

CNG Consejo Nacional de Género

CONAPRO Concertación Nacional Programática

DAT Dispositivos de Articulación Territorial

ECH Encuesta Continua de Hogares

EF Espacio Feminista

ETM Equipo Territorial de Montevideo

EVBGG Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones

FGN Fiscalía General de la Nación

FU Femicidios Uruguay

GED Género en el Desarrollo

GRECMU Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer Uruguaya

IM Intendencia de Montevideo

INAU Instituto del Niño, Niña y Adolescente del Uruguay

INE Instituto Nacional de Estadística

Inmujeres Instituto Nacional de las Mujeres

IPP Incidencia de la Pobreza en Personas

MCO Mínimos Cuadrados Ordinarios

MEC Ministerio de Educación y Cultura

MED Mujeres en el Desarrollo
MI Ministerio del Interior
MIDES Ministerio de Desarrollo Social
MSP Ministerio de Salud Pública
NBI Necesidades Básicas Insatisfechas
OIG Observatorio de Igualdad de Género
ONG Organizaciones No Gubernamentales
OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
OVBG Observatorio de Violencia Basada en Género
PLEMUU Plenaria de Mujeres Uruguayas
PIODNA Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos
RUCVDS Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual
SIG Sistema de Información de Género
SIPPAU Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay
SIPIAV Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
SGSP Sistema de Gestión de Seguridad Pública
SMART Sistema de Monitoreo de Articulación Territorial
SNIS Sistema Nacional Integrado de Salud
SRI Sistema de Respuesta Integral
TF Tasa de feminicidios
UEVD Unidades Especializadas en Violencia Doméstica
UEVDG Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género
VBG Violencia Basada en Género
VD Violencia Doméstica

Introducción

El feminicidio es el asesinato de una mujer por razones de género. Se enmarca en la violencia estructural que viven las mujeres de sexo femenino (cisgénero) y las transgénero, transexuales y travestis (trans) por su condición, por lo tanto, no es un homicidio más, sino que es un crimen de odio. El femicidio¹ es un acto generador de terror sexual que se relaciona con el dominio de los varones sobre las mujeres cis y trans y, también, con su exterminio (Butler, 2020). Opera como parte del disciplinamiento y opresión al que las mujeres son sometidas. En este sentido, es importante estudiar el feminicidio como una forma de violencia extrema basada en género y analizarlo en el marco de la forma de violencia antes señalada. La violencia que viven las mujeres por razones de género se manifiesta a lo largo de toda la vida con mayor o menor intensidad, en diferentes contextos y de formas variadas.

En Uruguay el feminicidio es un problema acuciante que permanece en niveles altos desde que se cuenta con una medición oficial (2013). Un análisis comparado de la situación de Uruguay con el resto de los países latinoamericanos², muestra que la situación de nuestro país es preocupante. La magnitud del fenómeno se puede medir a través de la tasa de feminicidios que da cuenta de la cantidad de feminicidios por cada 100.000 mujeres. Esta medida permite comparar entre países o ciudades al no verse afectada por los diferentes tamaños poblacionales. Según los datos más recientes que publica la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2017) en la página web del Observatorio de Igualdad de Género (OIG), Uruguay presenta una tasa de 1,7 feminicidios cada 100.000 mujeres, ocupando el séptimo lugar en Latinoamérica y el segundo en Sudamérica, sólo por detrás de Bolivia (Ver Gráfico 1). Al considerar los registros sobre feminicidios que Uruguay reporta al OIG de CEPAL para el período 2008-2017, 3 de cada 4 feminicidios fueron cometidos por la pareja o ex-pareja de la

1 Algunas autoras usan el término femicidio y otras feminicidio, las diferencias conceptuales se abordarán en el Capítulo 1. En esta investigación se usará el término feminicidio, a menos que se haga referencia a la idea de alguna autora que use el término femicidio.

2 Se presentan los datos de aquellos países del continente que reportan estadísticas de feminicidio a la CEPAL.

mujer asesinada (Ver Gráfico 2). Este tipo de feminicidios se denominan en la literatura como feminicidios íntimos³.

Gráfico 1: Tasas de feminicidios en países latinoamericanos (2017-2018)

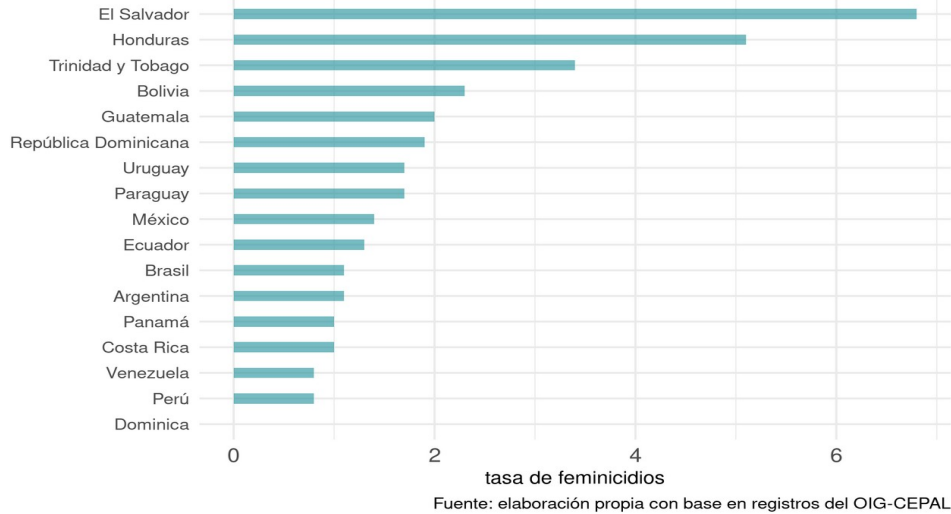
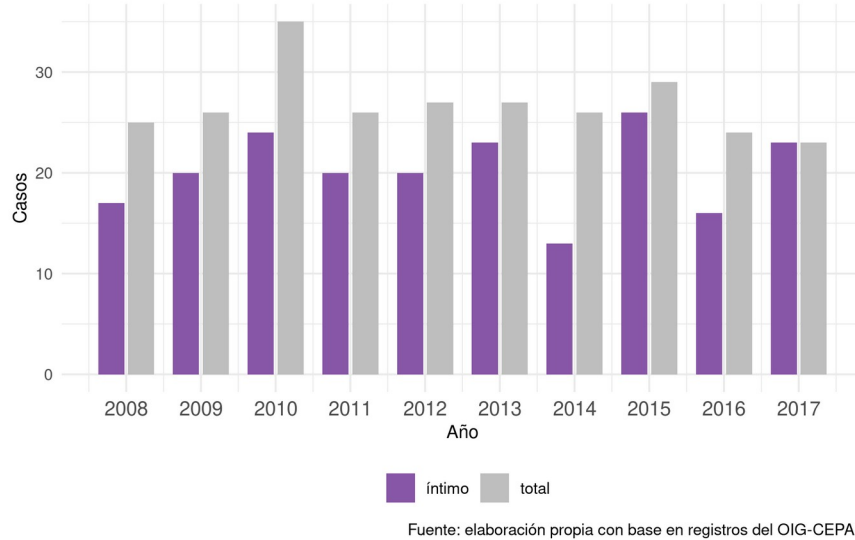


Gráfico 2: Total de feminicidios y feminicidios íntimos en Uruguay (2008-2017)



3 La expresión feminicidio íntimo es usada por algunos/as autores/as para referirse al asesinato de una mujer cometida por una persona con quien la víctima tenía o había tenido una relación o vínculo íntimo: matrimonio, concubinato, uniones libres, noviazgo. Este término en algunos contextos también incluye lo que se conoce como feminicidio familiar, es decir, el asesinato de una mujer en el contexto de una relación de parentesco entre la víctima y la persona victimaria por consanguinidad o adopción. Dada esta ambigüedad de la expresión feminicidio íntimo, en esta investigación no será utilizada a menos que se haga referencia a investigaciones que la empleen.

Los feminicidios son el último eslabón de la violencia basada en género. La VBG se sustenta en una desigual distribución de poder y valoración de los géneros, que habilita al dominio y la opresión de las mujeres por parte de los varones (RUCVDS, 2012). Según la segunda Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones (EVBGG)⁴, casi 8 de cada 10 mujeres uruguayas declaran haber vivido situaciones de VBG en algún ámbito (espacio público, educativo, salud, familia, pareja) a lo largo de su vida (Observatorio de Violencia Basada en Género, 2020). Estos resultados son similares a los obtenidos en la primera EVBGG del año 2013, lo que da cuenta de la estructuralidad del problema. Las EVBGG evidencian que el fenómeno afecta a las mujeres cualquiera sea su nivel socioeconómico y educativo. También muestran que afecta en mayor medida a las mujeres más jóvenes, las que declaran tener ascendencia étnica-racial afro y las que residen en la zona sureste del país (CNCLCVD, 2016).

Como una expresión de la VBG, el feminicidio es un fenómeno complejo que debe ser analizado desde diferentes disciplinas y utilizando variadas herramientas conceptuales y metodológicas. Abordar desde la interseccionalidad el fenómeno del feminicidio en Uruguay es fundamental para comprender las diferentes situaciones que atraviesan las mujeres en situaciones de VBG. Todas las formas de violencias que afectan a las mujeres están condicionadas, más allá de su orientación sexual e identidad de género, por diferencias económicas, etarias, étnicas, culturales y/o religiosas, entre otras. Por lo tanto, es relevante contar con información al respecto de manera de mejorar la eficacia de las políticas públicas orientadas a la erradicación de la VBG considerando la diversidad de las mujeres y las variadas características en que se expresa la violencia contra ellas.

En esta investigación se incorpora al análisis de los feminicidios la dimensión socioeconómica, hasta ahora ausente en las investigaciones sobre los feminicidios en nuestro país⁵. La hipótesis central que guía esta investigación es que la situación de vulnerabilidad

4 La Encuesta de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones es una encuesta de carácter nacional que fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2013 y 2019. Constituyen una herramienta rigurosa para dimensionar y caracterizar el fenómeno. En dichas encuestas se consideran diferentes tipos de violencia que pueden darse de forma combinada y tanto en el ámbito público como privado.

5 Las investigaciones sobre feminicidio en nuestro país son relativamente recientes. Si bien la literatura sobre el femi(ni)cidio se ha desarrollado desde la década del 90, es recién en el último lustro que surgen investigaciones del fenómeno en nuestro país, en todos los casos, se utiliza el término femicidio en lugar de feminicidio. Estas investigaciones estuvieron a cargo de: Calce, España, Goñi, Magnone, Mesa, Meza, Pacci, Rostagnol y Viera

socioeconómica o falta de autonomía económica de las mujeres las expone en mayor medida a sufrir un feminicidio. Cuando el Estado está ausente o sus políticas no llegan a toda la población, podría ser un diferencial a la hora de salir de una situación de VBG que implica riesgo de vida, contar con recursos económicos propios. Tener o no una casa, trabajo remunerado o ingresos propios para garantizar su subsistencia material y, en gran parte de los casos de sus hijas/os o personas en situación de dependencia a su cargo, capital cultural y una red de personas en quien apoyarse, son aspectos que inciden en cómo las mujeres viven y son capaces de afrontar situaciones de VBG. Como se detalló en las estadísticas de feminicidios, un gran porcentaje de éstos ocurren en el marco de relaciones de pareja o ex-pareja. Gambetta y Coraza (2017) y Calce *et al.* (2015) encuentran que en una gran cantidad de los femicidios íntimos, el crimen se produce ante la negativa de las mujeres a continuar la relación o retomar la relación con sus parejas.

Dado que en muchas ocasiones estos crímenes se producen en el hogar (Gularte *et al.*, 2020), resulta sumamente complejo intervenir sobre los factores que precipitan este tipo de homicidios. A su vez, la relación sexo-afectiva entre la víctima y el femicida los vincula no sólo sentimentalmente, sino que suele implicar una relación de dependencia económica de la mujer hacia el varón (Gambetta y Coraza, 2017). En particular, los recursos económicos propios con los que cuentan las mujeres son fundamentales para que al ser víctimas de violencia, puedan tomar medidas de protección como mudarse de la casa que comparte con el agresor, llevarse a sus hijas e hijos consigo y poder mantenerlos/as económicamente. Si bien las condiciones materiales son una condición necesaria para la autonomía de las mujeres, no constituyen una condición suficiente. Como muestra la evidencia, las mujeres en situaciones de VBG, muchas veces no logran visualizar que se encuentran en una situación en la que corre riesgo su vida (Calce *et al.*, 2015; Gambetta y Coraza, 2017). De estos antecedentes se desprende que el reconocimiento de la gravedad o riesgos respecto a la violencia padecida, no es sencillo, en gran parte debido a que está legitimada y naturalizada en nuestras sociedades y en las propias mujeres. Además, solo el 20% de las mujeres asesinadas había denunciado a su agresor por violencia doméstica (Gambetta y Coraza, 2017).

(2015), Gambetta y Coraza (2017), Gambetta (2018), Castro Vignoli (2019) (las cuatro abordan los femicidios íntimos) y, más recientemente, Gularte, Coraza, Eiris y Moreira (2020).

Es importante subrayar que esta investigación no busca culpabilizar ni estigmatizar a las mujeres que viven situaciones de VBG ni establecer relaciones causales a partir de su nivel socioeconómico, sino obtener evidencia empírica que pueda resultar útil para mejorar la política pública de combate a la VBG en Uruguay, al incorporar esta dimensión al análisis. La autonomía económica de las mujeres no es un factor causal de los feminicidios, sino uno de los factores de riesgo que acentúa una situación de vulneración cuando las mujeres que están viviendo VBG, no poseen autonomía económica.

La autonomía económica de las mujeres o la falta de ella se encuentra condicionada por la división sexual del trabajo, que suele ser reproducida al interior de los hogares, a partir de la cual las mujeres asumen el rol reproductivo (y la desvalorización social que éste supone) y los varones el productivo o proveedor de ingresos. La división sexual del trabajo no es sólo un esquema de reparto de roles y tareas, sino que implica la existencia de relaciones asimétricas, jerárquicas y explotadoras de los varones hacia las mujeres (Mies, 2019). Las desigualdades entre los géneros derivadas de la división sexual del trabajo, suelen reproducirse con más fuerza conforme más pobres son los hogares, en la medida en que las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado y tienden a ser más dependientes económicamente (Colacce, Mojica y Zurbrigg, 2020; Espino, 2018).

Paralelamente se produce una segregación en el mercado laboral que implica el acceso diferencial de varones y mujeres a ramas de actividad y puestos jerárquicos. Por un lado, una segregación horizontal, entre ocupaciones, y por otro, una segregación vertical, respecto a la escala jerárquica o de tareas dentro de las empresas. Esto implica que las mujeres se emplean en los trabajos peores remunerados y con condiciones laborales más precarias y, a su vez, tienden a acceder a los puestos menos calificados dentro de la estructura jerárquica (Colacce, Mojica y Zurbrigg, 2020). Los roles de género diferenciados, interiorizados a lo largo del proceso de socialización, condicionan enormemente la elección en la formación y el empleo. De esta manera las mujeres suelen elegir formaciones que reproducen el rol reproductivo (salud, educación, ciencias sociales, entre otras). A su vez, existe evidencia a nivel internacional de la existencia de una penalización salarial a las mujeres que son madres, mientras que no hay modificaciones en los ingresos de los varones que son padres (Blau y Kahn 2017, Sigle-Rushton y Waldfogel 2007,

Pal y Waldfogel 2016 en Colacce, Mojica y Zurbrigg 2020). Por todo lo anterior, en general, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria y perciben menores ingresos que los varones aunque tengan el mismo nivel educativo.

La autonomía económica de las mujeres se basa en dos recursos cruciales como son los ingresos propios y el tiempo. En Uruguay, un 15% de las mujeres no tienen ingresos propios, mientras que solo un 5% de los varones tampoco los tiene. A su vez, las mujeres entre 20 y 59 años que tienen ingresos propios dedican 39,2 horas semanales de su tiempo al trabajo no remunerado en el hogar, mientras que las que no tienen ingresos propios dedican 51,5 horas semanales al trabajo no remunerado. Para los varones, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado es bastante inferior, 20 horas semanales, y no varía significativamente entre quienes tienen ingresos propios y quienes no. Conforme los hogares son más pobres, menor es la autonomía económica de las mujeres porque una menor cantidad de éstas tiene ingresos propios y, a su vez, le dedican más tiempo al trabajo no remunerado en el hogar. Esto último, las vuelve más dependientes económicamente de su pareja varón (INE, 2013).

Esta investigación pretende producir y analizar información que permita una mayor comprensión de los feminicidios ocurridos en nuestro país entre 2001 y 2019, al incorporar la dimensión relativa al nivel socioeconómico de las víctimas de la violencia de género en su forma más extrema: el feminicidio. Se busca conocer los patrones de distribución espacial de los feminicidios en Uruguay y analizar las características socioeconómicas de los territorios en que ocurren, para así estimar el nivel socioeconómico de las mujeres víctimas de estos sucesos. Estudios que tienen en cuenta la dimensión espacial de los feminicidios fueron realizados por Frye y Wilt (2001) y Frye, Galea, Tracy, Bucciarelli, Putnam y Wilt (2008) para analizar los feminicidios ocurridos en Nueva York (Estados Unidos). Las autoras encuentran que a nivel barrial, la tasa de feminicidios íntimos se relaciona negativamente con el nivel socioeconómico (Frye y Wilt, 2001). En ambos trabajos llegaron a resultados similares. Encontraron que los barrios pobres experimentaron las tasas más altas de feminicidio de pareja y de otros tipos de feminicidio en comparación con otros barrios (Frye *et al.*, 2008).

A través de herramientas de estadística espacial este trabajo explora si existe alguna relación entre el nivel socioeconómico de las mujeres asesinadas y la tasa de feminicidios en un

área de interés (localidades, municipios, centros comunales zonales, o barrios). Existe evidencia, al menos en Montevideo, que conforme el área considerada es más pequeña, más homogéneos son los hogares y las personas según nivel socioeconómico (Vigorito, 2002; Vázquez, 2018 y Rodríguez, 2019). Por tal razón, es esperable que el nivel socioeconómico de las víctimas sea similar al de las personas que habitan un área determinada y cercano al promedio. De esta manera, si se cuenta con la ubicación de la vivienda en la que residían las mujeres asesinadas será posible aproximar el nivel socioeconómico de estas mujeres, a partir del nivel socioeconómico promedio de las personas de la zona en que residían.

La importancia de estudiar si las condiciones socioeconómicas influyen en la tasa de feminicidios, radica en la posibilidad de generar políticas públicas que contribuyan a diseñar medidas más eficaces para promover la autonomía económica de las mujeres víctimas de VBG, bajo el supuesto de que ello permitiría aumentar sus posibilidades para encontrar alternativas para salir de estas situaciones (más allá de otras medidas de apoyo que en paralelo sean necesarias). A su vez, a partir del análisis de los resultados obtenidos se elaboran recomendaciones para la mejora de la política pública y, por otro lado, se sugieren posibles líneas de investigación orientadas a profundizar el conocimiento sobre los feminicidios en nuestro país. Actualmente uno de los más grandes problemas que se presenta en Uruguay para lograr un abordaje integral de la VBG, es que no se cuenta con información sistematizada sobre el nivel socioeconómico de las mujeres víctimas de feminicidio y, por lo tanto, la política pública toma en cuenta esta dimensión apenas lateralmente en el diagnóstico y el abordaje de este problema. Un mayor conocimiento de los feminicidios hace posible identificar tempranamente los factores de riesgo que permitan mejorar la asignación de recursos de manera informada, a la hora de intervenir estatalmente en situaciones de violencia hacia las mujeres consideradas de alto riesgo. Si la situación socioeconómica condiciona las posibilidades de sufrir feminicidio, la política pública para combatir la VBG debe hacer mayor énfasis en generar medidas que, por ejemplo, promuevan la autonomía económica de las mujeres. El estudio de otros factores que pueden estar incidiendo en las probabilidades de las mujeres a sufrir formas extremas de VBG, no son objeto de estudio de esta investigación, dadas las limitaciones de tiempo, espacio y experticia requeridas para abordarlos.

La elección del tema de investigación se basa en que la VBG y, en particular su expresión más extrema, el feminicidio, constituye un problema social estructural en Uruguay y el Estado no parece encontrar soluciones o respuestas adecuadas para erradicarlo. Es por ello que esta tesis busca realizar aportes al producir nuevos conocimientos sobre la problemática y generar insumos basados en evidencia empírica que puedan contribuir a mejorar la política pública. En esta línea se busca dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Los feminicidios presentan una distribución geográfica aleatoria o tienden a concentrarse en determinadas zonas?
- Si es así ¿en qué zonas y qué características tienen? ¿Estas zonas se parecen en proximidad o en características?
- ¿Los feminicidios afectan por igual a las mujeres de diferente nivel socioeconómico?
- ¿La política pública existente, toma en cuenta en sus diversas fases la dimensión de vulnerabilidad socioeconómica de las mujeres?

El objetivo general de esta investigación consiste en analizar la política pública actual de combate a la violencia basada en género y generar herramientas que aporten a una mayor comprensión del fenómeno del feminicidio orientada a generar respuestas estatales con mejores resultados. A su vez, esta investigación busca explorar la hipótesis de que la falta de autonomía económica agrava este problema. Con el propósito de responder a las preguntas que orientan la investigación se plantean los objetivos específicos señalados a continuación:

- Realizar un análisis estadístico de los datos sobre feminicidio en Uruguay que incorpore la variable nivel socioeconómico para examinar en qué medida esta dimensión afecta al fenómeno de estudio.
- Analizar la política pública de atención y combate a las situaciones de VBG y la información en la que se sustentan las medidas para su diseño.
- Elaborar recomendaciones que permitan mejorar la política pública contra la VBG con base en nueva evidencia empírica.

Para cumplir con los objetivos señalados, se selecciona una estrategia metodológica de investigación mixta, basada en técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección y análisis de información. Por un lado, se desarrolla un análisis estadístico para Montevideo y el interior del país, que vincula la tasa de feminicidios y el nivel socioeconómico estimado para diversas áreas de interés (localidad, municipio, centro comunal zonal o barrio). De esta manera, se examina en qué medida el nivel socioeconómico de las mujeres víctimas de feminicidio juega un papel en el fatal desenlace que acaba con sus vidas. Por otro lado, el estudio incorpora técnicas cualitativas de investigación: entrevistas semi-estructuradas a informantes calificadas/os del Ministerio del Interior (en adelante MI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante Inmujeres) y la revisión de documentos institucionales y la legislación vigente sobre VBG en Uruguay. La estrategia cualitativa busca complementar a través de entrevistas el vacío de información que puede haber en los documentos institucionales.

Esta investigación está estructurada en siete capítulos. En el primero se introducen las categorías de análisis que conforman el enfoque conceptual que guía la investigación, a saber: sexo/género, sistema patriarcal-capitalista, división sexual del trabajo imperante, noción del amor romántico, explicaciones teóricas sobre las causas de la violencia basada en género, la interseccionalidad en su abordaje y los debates sobre los términos femicidio y feminicidio. En el segundo capítulo, se describe el proceso por el cual la violencia basada en género pasa de ser un problema social a instalarse en la agenda pública como un problema público en Uruguay y la incipiente política pública para su combate. En el tercer capítulo, se detallan las fuentes de información utilizadas junto con la estrategia metodológica implementada para dar cumplimiento a los objetivos y responder las preguntas de la investigación. En el cuarto capítulo, se desarrolla el análisis sobre la política pública de combate a la VBG vigente en nuestro país, a partir del análisis de las entrevistas realizadas, la revisión de la documentación institucional y el marco normativo vigente en la materia. En el quinto capítulo se realiza el análisis estadístico y se presentan los principales resultados obtenidos. En el sexto capítulo se desarrollan las conclusiones orientadas a responder a las preguntas que guiaron y motivaron la investigación. Finalmente, en el séptimo capítulo se presentan recomendaciones elaboradas con el fin de contribuir a mejorar la política pública de combate a la VBG en nuestro país y se esbozan posibles líneas de investigación a futuro para profundizar el estudio de este fenómeno.

Capítulo 1. Aproximación teórica

Durante el desarrollo de esta investigación se consideran una serie de categorías de análisis que sitúan el problema estudiado. Primero se introduce la idea de violencia como disciplinamiento de las mujeres en el sistema patriarcal-(pre)capitalista, a partir de la caza de brujas de los siglos XV a XVII (Chollet, 2019). Con el advenimiento del capitalismo, las mujeres son devaluadas socialmente y mandatadas a asumir el rol, la responsabilidad y las tareas vinculadas a la actividad reproductiva en el ámbito privado o doméstico (limpieza, mantenimiento de los hogares y cuidado de sus integrantes) de forma no remunerada y los varones a adoptar el rol de proveedores de ingresos trabajando de forma remunerada fuera del ámbito doméstico (Mies 2019, Federici 2010). Esto está ligado a la división sexual del trabajo que no sólo pauta roles y comportamientos diferenciados entre los géneros, sino que implica una desigual valoración social de éstos, dejando en posiciones más desfavorables y desventajosas a las mujeres respecto a los varones. Si bien a lo largo del tiempo se producen cambios en la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, la división sexual del trabajo sigue operando al día de hoy.

Luego se introduce el concepto de género, violencia basada en género e interseccionalidad como una herramienta metodológica conceptual para abordar la violencia ejercida sobre las mujeres por su condición femenina. Para comprender la violencia hacia las mujeres, es indispensable analizar las percepciones y valoraciones que existen en cierta cultura sobre lo que significa ser varón y ser mujer. En este sistema patriarcal-capitalista, prevalece la idea de la superioridad del varón respecto a la mujer y se reproducen prácticas íntimas y públicas que operan con base en este esquema. En particular, en las relaciones de pareja esta idea de superioridad alimenta la creencia de que el hombre tiene el derecho a utilizar su autoridad y/o su fuerza para mantener el dominio y control sobre la mujer.

Finalmente se plantean los conceptos de femicidio y feminicidio que representan una de las violencias más extremas basada en género que termina con la vida de mujeres. Se analizarán estos conceptos a partir de las similitudes y diferencias. En esta investigación se utiliza el término feminicidio propuesto por Lagarde (2008), ya que implica el reconocimiento del papel

del Estado como garante de la vida de sus ciudadanas y ciudadanos. En este sentido, un feminicidio no es un asunto privado que atañe al asesino y su víctima, sino que hay una responsabilidad estatal.

La violencia como disciplinamiento de las mujeres

El término femicidio es relativamente reciente, se comienza a usar en los años 90, sin embargo, Chollet (2019) sostiene que el femicidio siempre estuvo presente como una práctica para dominar completamente a las mujeres, es decir, ha servido como una política de dominación. La autora se remonta a la caza de brujas que tuvo lugar en Europa y América entre los siglos XV a XVII y supuso la persecución, tortura y asesinato de miles de mujeres, en su mayor parte pobres, a manos de la iglesia católica y el Estado (Chollet, 2019; Mies, 2019).

La independencia sexual y económica que tenían las mujeres en la época feudal, las campesinas y artesanas, suponía un peligro para la emergente burguesía por lo que era necesario controlarlas y subordinarlas (Mies, 2019). La caza de brujas fue un proceso fundante del capitalismo a partir de la sumisión de las mujeres a los hombres. Federici (2010), Chollet (2019) y Mies (2019) concluyen que la caza de brujas, junto al colonialismo, la esclavitud y la explotación de los recursos naturales, fue un hecho clave para la consolidación del capitalismo y simultáneamente de la opresión de las mujeres. Es justamente en esta época de transición del feudalismo al capitalismo y durante el proceso de acumulación capitalista, que se produce un disciplinamiento y devaluación del trabajo de tipo reproductivo (cuidados y mantenimiento de los hogares) tradicionalmente asignado o ligado a las mujeres (Federici, 2010). Este disciplinamiento brinda a los hombres el control sobre los cuerpos de las mujeres y los autoriza a ejercer violencia psicológica, física y sexual sobre éstas. Federici (2010) retoma de Carol Pateman su teoría del contrato sexual para explicar la división sexual del trabajo como sustento de la economía capitalista:

Fue a partir de esta alianza entre los artesanos y las autoridades de las ciudades, junto con la continua privatización de la tierra, como se forjó una nueva división sexual del trabajo o, mejor dicho, un nuevo ‘contrato sexual’, siguiendo a Carol Pateman

(1988), que definía a las mujeres -madres, esposas, hijas, viudas- en términos que ocultaban su condición de trabajadoras, mientras que daba a los hombres libre acceso a los cuerpos de las mujeres, a su trabajo y a los cuerpos y el trabajo de sus hijos (Federici, 2010, p. 147).

Federici y Mies plantean cómo con el advenimiento del capitalismo se constituye un nuevo orden patriarcal, en el que a las mujeres primero les fue arrebatada la propiedad de la tierra y luego, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, éstas fueron expulsadas del trabajo asalariado y confinadas al interior del hogar. Así se conforma la familia nuclear cuyo ingreso es el salario masculino que permite al capital tener un trabajador más productivo⁶ y pacífico porque aunque sigue siendo explotado tiene una sirvienta en su casa (Federici, 2018). Esta división sexual del trabajo se basa en una relación asimétrica, jerárquica y explotadora, no es un simple reparto de tareas entre dos partes en igualdad de condiciones (Mies, 2019).

En paralelo, junto a la división sexual del trabajo que confina a las mujeres al trabajo no remunerado en el ámbito privado, se impone el matrimonio como un objetivo para las mujeres. Federici (2010) plantea que la forma de familia, tal cual la concebimos hoy, se gesta en el capitalismo con la expulsión de las mujeres del trabajo asalariado en las fábricas y el confinamiento en el hogar para producir y reproducir a la fuerza de trabajo. La asignación de un salario al obrero sin pagar la jornada de trabajo doméstico es la base de las desigualdades entre varones y mujeres al interior de las familias, y crea relaciones de poder, dominación y violencia sobre las mujeres. Así aparece la figura del ama de casa a tiempo completo. Al mismo tiempo que se produce la subordinación de la sexualidad de las mujeres a la reproducción de la fuerza de trabajo se impone la heterosexualidad como único comportamiento sexual aceptable (Federici, 2018).

Esta política, que hacía imposible que las mujeres tuvieran dinero propio, creó las condiciones materiales para su sujeción a los hombres y para la apropiación de su trabajo por parte de los trabajadores varones (Federici, 2010, p. 149).

⁶ El pasaje de la industria ligera a la industria pesada necesitaba un tipo de obrero más productivo y que viva más años. En el marco de movimientos sociales y políticos de la primera mitad del siglo XIX es que se produce una duplicación del salario al mismo tiempo que se rechazan a las mujeres en las fábricas para propiciar el desarrollo de la nueva industria y asegurar la reproducción de la mano de obra (Federici, 2018).

Federici (2010) resalta que en la transición entre el feudalismo al capitalismo con la nueva división sexual del trabajo, se produjeron cambios culturales que reconfiguraron las relaciones entre varones y mujeres a partir una sistemática campaña de degradación de las mujeres y erosión de sus derechos. Se construyeron nuevos cánones culturales que establecieron que las mujeres eran naturalmente inferiores a los hombres y, por ende, debían estar bajo el control masculino. Las mujeres fueron sometidas a un proceso de degradación social que junto a la caza de brujas destruyó todo el acervo de conocimiento que ostentaban esas mujeres, sus prácticas y las formas de relacionamiento colectivo que había sustentado el poder que llegaron a tener en la Europa pre-capitalista. En el capitalismo, hacia fines del siglo XVII, surge un nuevo modelo de feminidad que confina a la mujer al hogar y a su rol de esposa pasiva, obediente y silenciosa (Federici, 2010).

Si bien a lo largo de la evolución del capitalismo algunas de estas características fueron cambiando, por ejemplo, en algunos momentos las mujeres fueron masivamente reclutadas en las fábricas y, en otros, confinadas nuevamente al hogar, al día de hoy sigue operando la división sexual del trabajo. En el mercado laboral las mujeres se concentran en los empleos pertenecientes al sector servicios relacionados directamente con las tareas reproductivas (Federici, 2018). Mientras que en los hogares continúan siendo las responsables de las tareas de cuidados y mantenimiento no remuneradas, por lo que presentan una “doble jornada laboral” (Balbo, 1978).

El matrimonio y el papel de mujer-madre y ama de casa se consolida en el capitalismo como parte central de la vida de las mujeres, incluso para aquellas mujeres que tienen un trabajo remunerado. Esto limita la autonomía económica que pueden tener las mujeres, a la vez, que impone ciertos mandatos culturales que operan en la subjetividad de éstas y, por ende, limitan su campo de acción. El cambio cultural que produjo un nuevo modelo de feminidad y masculinidad en mayor o menor medida sigue presente hasta la actualidad. Por lo tanto, estas categorías de análisis y este devenir histórico, son claves para entender la violencia que viven las mujeres basada en género.

Género y Violencia basada en género

El concepto de género surge en los años 60 en el ámbito de la psicología para explicar los comportamientos e identidades de las personas más allá de su sexo biológico. En la década del 70 es apropiado y resignificado por las teóricas feministas estadounidenses para convertirlo en una categoría política. En la siguiente década surgen los “Estudios de género”, a partir de los cuales se comienza a cuestionar el determinismo biológico que imponía la subordinación de las mujeres por los hombres de manera natural y así se justificaban las desigualdades existentes (De Barbieri, 1997). En este sentido, estas autoras procuran diferenciar sexo de género, considerando al segundo un producto cultural a partir de la lectura del sexo biológico. Consideran que el sexo biológico está dado por la asignación dicotómica según la anatomía del cuerpo en cuestión, mientras que el género es una construcción socio-cultural de lo que significa ser hombre y ser mujer a partir de las diferencias sexuales y que sustenta el dominio de los hombres sobre las mujeres. En este punto vale destacar los aportes de las teóricas Gayle Rubin y Joan Scott. Rubin incorpora la noción de “sistema sexo-género” y lo define como el sistema de relaciones sociales que transforma la sexualidad biológica en productos de actividad humana y que devienen en necesidades sexuales históricamente específicas (De Barbieri, 1997). Mientras que Scott (1990) plantea que el género no es sólo un atributo de las personas -como se proponía desde la psicología- sino una construcción social y de cómo se construyen las relaciones de poder que se establecen entre hombres y mujeres. Por su parte, De Lauretis (1990) considera que un sistema de género se constituye por las concepciones culturales de lo masculino y lo femenino definidas como dos categorías complementarias aunque mutuamente excluyentes en las que los seres humanos están ubicados. Éste, es un sistema simbólico que asigna al sexo contenidos culturales de acuerdo con valores sociales y jerarquías.

A partir de la década de los noventa, influenciadas por ideas postestructuralistas, en particular, de Michel Foucault, algunas autoras comienzan a cuestionar el binarismo del sexo y su determinismo biológico. Una de las mayores exponentes es Judith Butler (1990, 1993), quien en su obra busca demostrar que no solamente el género es una construcción cultural, sino también el sexo. En este sentido, Butler (1999) expone que al concebirse el sexo como algo

natural, se reproduce el dualismo sexo-género. Sin embargo, argumenta que el género no necesariamente está determinado por el sexo, en el sentido que persona que nace hembra/macho no necesariamente tendrá una identidad de género mujer/hombre. Butler a lo largo de su obra plantea que el género es un acto performativo, ya que es a través de la reiteración de prácticas discursivas de sexo/género, materializada en cuerpos e identidades, que se reproduce la norma heterosexual. Para De Lauretis (1990), el género es una representación que tiene carácter político y que produce subjetividades.

El sistema sexo-género, en suma, es tanto una construcción sociocultural como un aparato semiótico, un sistema de representación que asigna significado (identidad, valor, prestigio, ubicación en la jerarquía social, etc.) a los individuos en la sociedad. Si las representaciones de género son posiciones sociales que conllevan diferentes significados, entonces, para alguien ser representado y representarse como varón o mujer implica asumir la totalidad de los efectos de esos significados. [...] La construcción del género es tanto el producto como el proceso de su representación (De Lauretis, 1990, p. 11).

Para comprender la violencia hacia las mujeres, es indispensable analizar las percepciones y valoraciones que existen en cierta cultura sobre lo que significa ser varón y ser mujer. En este sistema patriarcal-capitalista, prevalece la idea de la superioridad del varón respecto a la mujer y se reproducen prácticas íntimas y públicas que buscan reafirmar el cumplimiento de la norma. En las relaciones de pareja esta idea de superioridad alimenta la creencia de que el hombre tiene el derecho a utilizar su autoridad y/o su fuerza para mantener el dominio y control sobre la mujer.

La VBG se sustenta en una desigual distribución de poder, una desigual valoración de los géneros, que habilita a la opresión de las mujeres por parte de los varones y las relaciones se vuelven asimétricas, reproduciéndose la supremacía de lo masculino. La violencia contra las mujeres basada en género es un componente estructural de un sistema que coloca a las mujeres en un nivel inferior y que las oprime de múltiples formas. Tal como lo sostiene la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (2012, pp.15-16): “No se trata de una forma de

violencia individual en función de la superioridad física, sino de relaciones de discriminación emergentes de la estructura social patriarcal”. Aunque las leyes ya no legitimen la violencia contra las mujeres, existen variados mecanismos por la que sigue ocurriendo.

En la construcción de las identidades femeninas y masculinas, se depositan los mandatos sociales/familiares sobre lo que se espera de un varón o una mujer. Los varones también incorporan estas expectativas sobre sí mismos y puede llegar a sentirse fracasado al no cumplirlas y en algunos casos emplear la violencia como forma de descarga de esta frustración contra sí mismo o contra otros sobre los que tiene algún poder, especialmente aquellas personas más cercanas a su entorno (Rostagnol, 2009, p. 33).

Los estereotipos de género favorecen el establecimiento de relaciones de dependencia por parte de las mujeres, con base en los roles aprendidos durante el proceso de socialización (Inmujeres, s.d.). Por ejemplo, una de las manifestaciones más significativas de la VBG es la violencia en las relaciones de pareja que muchas veces aparece tempranamente en el noviazgo. La violencia en el noviazgo implica una relación de poder y control que en general es más sutil y evoluciona de manera más lenta que la violencia basada en género en las relaciones de pareja adulta. En general, se da en una etapa de desarrollo de las mujeres que va pautando formas de relacionarse que luego tienden a repetirse en la vida adulta.

Incluso en esta etapa del noviazgo pueden formarse parejas abusivas. Vale la pena señalar que algunas autoras se refieren a las denominadas parejas abusivas como aquellas en que una persona menor de edad establece un vínculo sexo afectivo con alguien 10 o más años mayor, lo que resulta en una diferencia de edad significativa sobre todo porque una de las personas aún está en pleno desarrollo (físico y psíquico) y la otra ya es adulta. Tal como expresa Tuana (2017, p. 41): “en una pareja entre una adolescente y una persona adulta con más de diez años de diferencia no es posible garantizar un vínculo basado en la libre elección y en el consentimiento mutuo”. Son relaciones asimétricas marcadas por la diferencia de edad, de maduración y desarrollo cognitivo, de experiencias de vida y de autonomía física y económica. Las condiciones de vulnerabilidad económica suelen ser propicias para que se gesten este tipo de relaciones abusivas. La autora sostiene que cuando este tipo de relaciones se dan en contextos de

pobreza extrema se refuerza la asimetría de poder y representa un abuso de la condición de vulnerabilidad de la adolescente, quien encuentra en esa relación, una especie de salida de su condición de vulnerabilidad. La evidencia muestra que la mayoría de las situaciones de VBG en la pareja comienzan en el noviazgo y luego se profundizan en la convivencia (Tuana, 2017). Por lo tanto, es relevante poner en evidencia que la VBG en la vida de las mujeres permea por completo sus trayectorias vitales.

Tanto en la adolescencia como en la adultez está presente la creencia de que los celos son una expresión de amor, sin embargo, éstos sirven para legitimar acciones violentas y de extremo control por parte de los varones hacia las mujeres. Si bien todas las personas pueden sentir celos, su mitificación, junto a otros rasgos propios del amor romántico presentan consecuencias diferenciales para hombres y mujeres. Sí los celos son considerados como una expresión de amor, entonces las mujeres se ven tendientes a reproducir una posición dependiente, de sometimiento y despersonalización, mientras que a los varones los coloca en posiciones de control, posesión y dominio (Tuana, 2017). Los celos configuran una forma de violencia simbólica que tiene como consecuencia, entre otras cosas, que las mujeres transiten por un proceso de aislamiento y pérdida de autonomía. Bosch (2007), plantea que esta violencia ejercida contra las mujeres por su pareja o ex-pareja sentimental no refiere a incidentes aislados, sino a un patrón de comportamiento ejercido por el varón con el objetivo de ejercer control y lograr el poder sobre su pareja. Al respecto, Bosch (2007, p. 7) sostiene lo siguiente: “Se trata, en definitiva, del reflejo en el marco de la pareja de una situación de abuso de poder, por ello se ejerce por parte de quienes detentan ese poder (varones), y la sufren quienes se hallan en una posición más vulnerable (mujeres y niños/as)”. Estos mitos del amor romántico (celos, fidelidad, emparejamiento, exclusividad, omnipotencia, matrimonio y perdurabilidad) y otras ideas que se transmiten en los procesos de socialización operan como mecanismos de disciplinamiento para las mujeres y contribuyen a naturalizar la violencia. Según Bosch (2007), los celos aseguran la exclusividad (sólo se puede amar a una persona a la vez) y la fidelidad y suelen usarse para justificar comportamientos egoístas y violentos. El proceso de socialización es diferencial entre varones y mujeres en cuanto a habilidades y responsabilidades y así el amor romántico es también una experiencia generizada (Ferrer y Bosch, 2013). En el cumplimiento de los mandatos

de género, la relación de pareja se vuelve para las mujeres el eje central de sus vidas mientras que no lo es para los varones. Bajo este modelo de amor romántico y los mitos que de él se derivan, resulta más difícil para las mujeres en situaciones de violencia basada en género en la pareja poner fin a la relación o buscar ayuda.

Así, la creencia en que el amor (y la relación de pareja) es lo que da sentido a sus vidas y que romper la pareja, renunciar al amor es un fracaso puede retrasar la decisión de romper o de buscar ayuda; la creencia en que el amor todo lo puede llevaría a considerar (erróneamente) que es posible vencer cualquier dificultad en la relación y/o de cambiar a su pareja (aunque sea un maltratador irredento) lo que llevaría a perseverar en esa relación violenta; considerar que la violencia y el amor son compatibles (o que ciertos comportamientos violentos son una prueba de amor) justificaría los celos, el afán de posesión y/o los comportamientos de control del maltratador como muestra de amor, y trasladaría la responsabilidad del maltrato a la víctima por no ajustarse a dichos requerimientos; etc. (Ferrer y Bosch, 2013, p.114).

En la década del 70, autoras como Kate Millet o Shulamith Firestone, postulaban que el amor era un dispositivo de control sobre las mujeres. Ahmed (2019) retoma esta idea para hablar sobre el carácter disciplinador de la “felicidad”. A partir de “la promesa de la felicidad” y su búsqueda, se esconde una injusta división sexual del trabajo en detrimento de la autonomía de las mujeres y se impone el matrimonio heterosexual y la maternidad como único camino para alcanzar la felicidad.

La afirmación de que las mujeres son felices y que esta felicidad radica en el trabajo que hacen permite justificar la división del trabajo en función del género, no como un producto de la naturaleza, la ley o el deber, sino más bien como la expresión de un anhelo y deseo colectivo. ¿Qué mejor forma de justificar una distribución desigual del trabajo que afirmando que dicho trabajo hace felices a las personas que lo realizan? [...]Cualquier desviación de los roles de género, entendidos en términos de que es preciso entrenar a las mujeres para hacer felices a los hombres, constituye una desviación de la felicidad común (Ahmed, 2019, p. 124).

Por otro lado, Lagarde (2008) plantea que la violencia contra las mujeres, tiene un carácter multifactorial y es permeada por otro tipo de violencias relacionadas con el clasismo, al racismo y otras discriminaciones. La autora considera que la violencia se agrava en condiciones de menor escolarización y falta de ciudadanía y desarrollo social de las mujeres. Por lo tanto, como se planteó al inicio de esta tesis es importante incorporar al abordaje de las situaciones de VBG el concepto de interseccionalidad. El término interseccionalidad fue introducido en 1989 por la abogada y afro-feminista Kimberlé Crenshaw para usarlo como: “una herramienta analítica para estudiar, entender y responder cuando el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio. Se trata, por tanto, de una metodología indispensable para el trabajo en los campos del desarrollo y los derechos humanos” (Women’s Rights in Development, 2004, p. 1). En tal sentido, la interseccionalidad se refiere a los procesos –complejos, irreducibles, variados y variables– que en cada contexto derivan de la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos. La interseccionalidad no es sólo la multiplicidad de identidades en la misma persona, sino que debe entenderse como una herramienta analítica para estudiar cómo el género se cruza con otras identidades y genera experiencias particulares de opresión o privilegio (Akotirene, 2018).

Referirnos a mujeres en términos genéricos puede invisibilizar la diversidad, por eso se debe incorporar la interseccionalidad como herramienta de análisis e intervención estatal para contemplar la situación de especial vulneración en la que se encuentran las mujeres por diversos motivos. Entre ellos su edad (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores y ancianas), orientación sexual e identidad de género, situación de discapacidad, origen étnico-racial, el territorio en el que viven o su situación socioeconómica, entre otras.

En este sentido, una de las premisas de esta tesis es que las condiciones materiales de la vida de las mujeres definen en gran medida su abanico de oportunidades y la capacidad para ejercer efectivamente sus derechos mediante el acceso a bienes y servicios. Al incorporar el concepto de interseccionalidad al análisis de las situaciones de VBG, se aborda de manera más integral el problema.

Femicidio / Feminicidio

El asesinato de las mujeres es la forma más radical del dominio de los varones sobre las mujeres. El término *femicide* –femicidio en español– fue introducido por Diana Russell y Jane Caputi en 1990 cuando publicaron el artículo “Femicide: Speaking the Unspeakable”. Luego en 1992, Russell publica junto a Jill Radford el libro “Femicide: The Politics of Woman Killing”. Las autoras introdujeron este término para diferenciar los asesinatos de mujeres de los homicidios en general.

Russell y Radford desarrollaron el término a partir de incorporar la perspectiva de género en el análisis de los asesinatos de mujeres a manos de hombres. Así encontraron que a los asesinos les motivaba el hecho de castigar a las mujeres que no aceptaban estar sometidas, que no permitían que esos hombres controlaran sus vidas, sus cuerpos y sexualidades (MESECVI, 2008). En esta definición las autoras no sólo incluyen los asesinatos misóginos, es decir, los motivados por el odio hacia las mujeres, sino todos los asesinatos sexistas, que se caracterizan por estar motivados por un sentido de tener derecho o sentido de propiedad sobre el cuerpo de las mujeres (Iribarne, 2016).

Posteriormente, Lagarde tomó esta definición y la resignificó adaptando la traducción al español: propone usar feminicidio en vez de femicidio. La autora sostiene que el término femicidio da cuenta de cualquier tipo de asesinato de mujeres no importando cuál sea la causa, ya que significa homicidio de mujeres. Para esta autora el uso de feminicidio en vez de femicidio, permite poner el énfasis en las razones de género que hay por detrás de estos crímenes así como también la impunidad de los asesinos y la falta de protección y acción del Estado (Lagarde, 2008).

El feminicidio es el genocidio contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres [...]. Sin embargo, todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres (Lagarde, 2008, pp. 215-216).

Tanto Russell y Caputi (1990) como Lagarde (2008) entienden que el femicidio o feminicidio es una violencia extrema dentro del continuo de violencia de género que atenta contra los derechos humanos de las mujeres y niñas. Lagarde (2008), plantea que el feminicidio se forja en la desigualdad estructural entre mujeres y varones y en la subordinación de estas que se sostiene y reproduce mediante la violencia de género. Por su parte, responsabiliza al Estado, ya que entiende que para que ocurran los feminicidios existe un Estado ausente o negligente.

Otro aporte fundamental para entender los femicidios es el de Rita Segato. Para esta autora el femicidio implica la apropiación del cuerpo de la mujer por el hecho de serlo o no serlo de la manera que se supone debería serlo: dependiente y sometida al varón. El femicidio se produce como castigo por romper la dependencia y la dominación masculina (Segato, 2003 en Otamendi, 2020). Con el asesinato de la mujer, el agresor toma para sí lo que creía poseer (Hernández *et al.*, 2018 en Otamendi, 2020). En estos casos, el femicidio es el fin de años de violencia de género que puede darse como pérdida de control ante la separación o el deseo de la mujer de separarse, y muchas veces el femicida se suicida luego de cometer el crimen. El suicidio posterior al femicidio se vuelve un acto de remordimiento, vergüenza o temor a las consecuencias (Mathews *et al.*, 2008 en Otamendi, 2020).

Estos casos son denominados suicidios machistas, ya que se originan en la relación de dominación y dependencia entre la víctima y el victimario. Cuando la víctima de esa relación busca romperla o amenaza con hacerlo, el agresor pierde el control y busca recuperarlo de forma violenta. De este modo, el asesinato es una forma de negar la pérdida (Otamendi, 2020, p. 111).

El suicidio se produce ya que, el sentido de la vida del agresor estaba dado por la dominación traumática de la mujer y al matarla, su propia vida ya no tiene sentido (Antúnez, 2016 en Otamendi, 2020).

Además de estas visiones complementarias de los asesinatos de mujeres por razones de género, en el protocolo elaborado por ONU-Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) se define al femicidio como:

La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión (ONU-Mujeres y ACNUDH, 2014, p. 14).

Es importante puntualizar que en Uruguay, en el Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género, que se analizará más adelante, se toma esta definición.

En esta investigación se utiliza el término feminicidio para dar cuenta de la responsabilidad del Estado en estos crímenes, salvo cuando se hace referencia a la idea de una autora o la normativa uruguaya que utiliza el término femicidio.

Capítulo 2. Proceso de construcción de la VBG cómo problema público

Para entender cómo el problema de la Violencia Doméstica (en adelante VD) y luego de la denominada Violencia Basada en Género, se convierten en un problema público, es necesario contextualizarlas en el tiempo y espacio. Implica analizar los acontecimientos históricos que ocurrieron tanto a nivel nacional como internacional para comprender cómo el problema social se torna en un asunto público que requiere de políticas estatales para su abordaje. En este capítulo, se abordará el proceso de construcción de la violencia hacia las mujeres como un problema público.

Araujo, Guzmán y Mauro (2000) plantean cómo es el ciclo ideal que marca el pasaje de un problema social al estatus de problema público. Estas autoras entienden que primero debe plantearse por uno o varios grupos de actoras y actores sociales que una experiencia es inaceptable. Luego deben elaborarse hipótesis sobre sus causas y sus posibles soluciones para tomar el carácter de problema público. Una etapa posterior supone su incorporación en las agendas institucionales. Siguiendo esta línea, el proceso de reconocimiento de la violencia estructural que viven las mujeres en Uruguay, comienza a fines de la dictadura cívico-militar a impulso de grupos de mujeres y feministas que incidieron fundamentalmente a través de organizaciones de la sociedad civil (Inmujeres, s.d.). Estas mujeres organizadas comenzaron a investigar sobre el asunto y a proponer soluciones, insistieron en la necesidad de abordar el problema de la violencia contra las mujeres no como un tema privado, sino como un tema del cual el Estado debía responsabilizarse. Buscaron incidir en las políticas públicas, primero presionando desde fuera del Estado y luego, un subconjunto de estas mujeres organizadas, lo hicieron desde su interior. Paralelamente, las Naciones Unidas tomaron parte de la agenda del movimiento feminista de los Estados Unidos y Europa Occidental promoviendo mecanismos internacionales para ser adoptados por los diferentes Estados miembros. Uruguay ratificó esos mecanismos y comenzó lentamente desde fines de los 80 a implementar medidas para combatir la violencia contra las mujeres (Benavente y Valdés, 2014).

El papel de los movimientos de mujeres y feministas para colocar el tema en la agenda pública

En Uruguay, en los años inmediatamente posteriores a la dictadura cívico-militar (1973-1985), las diferentes formas de violencia contra las mujeres no eran identificadas como un problema público y, por lo tanto, no existían políticas públicas ni servicios del Estado para combatirlas. Es justamente, durante el período autoritario que resurgen los movimientos de mujeres y el emergente movimiento feminista de la “segunda ola”⁷ como resistencia a la dictadura⁸. Estos colectivos empiezan a tomar un carácter público hacia fines de 1983, teniendo un rol fundamental en el proceso de transición hacia la democracia (Johnson, 2018).

El período dictatorial, además de la represión, la desaparición forzada y la violencia institucional ejercida sobre la población civil, estuvo marcado por la crisis económica. Las mujeres que hasta ese entonces eran amas de casa, se vieron obligadas a incorporarse al trabajo asalariado cuando sus parientes que eran el sustento de la familia fueron ilegalmente apresados, forzados al exilio o desaparecidos (Ruiz, 2014; Sapriza, 2018). En los últimos cinco años de la dictadura las mujeres de distintos sectores se fueron organizando (amas de casa, profesoras, estudiantes, sindicalistas) y comenzaron a reunirse en sus casas, a las que se les fueron uniendo las mujeres que retornaban del exilio. A través de charlas, talleres, se fueron capacitando, deconstruyendo creencias muy arraigadas, cuestionando, por ejemplo, el carácter privado de sus problemas en el hogar, exigiendo democracia en el país y en la casa. Se conformaron varios grupos que participaron de ese proceso, dos de los más importantes fueron la Plenaria de Mujeres Uruguayas (PLEMUU) y el Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer Uruguay (GRECMU), este último tenía como objetivo investigar sobre la historia uruguaya poniendo el

7 La “segunda ola” del movimiento feminista se denomina a la etapa que comenzó hacia fines de la década del 60, cuando las mujeres salen a las calles de las ciudades más importantes de Estados Unidos y Europa occidental para cuestionar la subordinación de la mujer en diferentes dimensiones de la vida. Esta etapa se prolongó hasta mediados de los años 80.

8 El concepto movimiento de mujeres hace referencia a los grupos y organizaciones integradas por mujeres que se movilizan en pos de los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos, sociedad civil, partidos políticos, sindicatos, gremios estudiantiles, etc. Mientras que el concepto movimientos feministas engloba a aquellos grupos que se autodefinen como feministas y puede actuar en ámbitos comunes al movimiento de mujeres.

foco en las mujeres, nunca nombradas en la Historia escrita por hombres o relegadas a un plano secundario (Ruiz, 2014).

A mediados de 1984 se creó la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) como un espacio de negociación política para asegurar la transición del régimen dictatorial a la democracia, estaba integrado por representantes de los partidos políticos, movimientos sociales y grupos empresariales. Se establecieron mesas de trabajo sobre temas trascendentes para lograr una plataforma mínima consensuada para el nuevo gobierno democrático. Si bien, las mujeres organizadas en GRECMU, PLEMUU y otras referentes decidieron participar de la CONAPRO a través de una delegación pluripartidaria, en un primer momento los dirigentes políticos y sociales masculinos les negaron esta posibilidad. A pesar de la negativa, formaron grupos de trabajo, de los que participaron casi 20 organizaciones, y escribieron cinco propuestas que abordaban problemáticas de las mujeres. Finalmente, fueron aceptadas en la CONAPRO en diciembre de 1984 y conformaron la Mesa Mujer que aprobó cinco documentos sobre educación, trabajo, salud y participación política (Ruiz, 2014).

La CONAPRO se disolvió ni bien asumió el gobierno democrático del Partido Colorado en marzo de 1985 y, en general, sus documentos no se tuvieron en cuenta, en particular, los documentos aprobados por la Mesa de la Mujer. A pesar de ello, las integrantes de la Mesa de la Mujer se siguieron reuniendo y redactando documentos, conformando la agrupación “Concertación de Mujeres” que se convirtió en un espacio regular de coordinación y concientización entre el movimiento de mujeres⁹ (Johnson, 2018 y Sapriza, 2018).

Luego de la aprobación de la Ley de Caducidad¹⁰ en 1986 (Ley 15.848 de 1986), se produce la respuesta Pro-Referéndum con la participación activa de un sector de mujeres feministas de izquierda que, a la vez, eran parte de la Concertación de Mujeres. Esto supuso un quiebre en el grupo entre quienes trabajan activamente por el referéndum, las “feministas de izquierda” y quienes no, las “liberales”. Como corolario, en 1988, se crea la “Coordinación de

9 Este grupo buscaba ser un movimiento nacional, sin embargo, todas las organizaciones que lo integraban eran de Montevideo y sus integrantes eran bastante homogéneas en cuanto a clase y raza-etnia.

10 Esta ley impide que quienes cometieron delitos de lesa humanidad durante la dictadura cívico-militar sean juzgados.

Mujeres” integrada por feministas autónomas y algunas organizaciones que participaban en la Concertación (Sapriza, 2018).

Rostagnol (2009), Tuana y Samuniski (2005) y González *et al.* (2011), coinciden que a impulso del movimiento feminista y de mujeres de fines de los 80¹¹, se comienza a colocar la violencia doméstica en el ámbito público y a exigir políticas para su abordaje. Algo característico de aquellos años fue la “Campaña del crespón negro” que invitaba a la ciudadanía a colocar un crespón negro en los balcones y ventanas luego de que ocurría un feminicidio¹² y la movilización “Marcha por la vida” con la consigna: “Ni una muerte más por violencia doméstica”. Una de las consignas de la marcha es la exigencia de la intervención estatal y la creación de un marco legal y de políticas públicas para abordar la problemática (Rostagnol, 2009, p. 17). Lejos de esperar por las acciones del Estado, las mujeres organizadas crearon las primeras respuestas de atención social, psicológica y legal para las mujeres en situación de violencia doméstica. A su vez, diseñaron metodologías de intervención específicas para mujeres víctimas de violencia doméstica y posteriormente para niños, niñas y adolescentes. Se instalaron espacios de formación y capacitación específicos para operadoras/es sociales (Tuana y Samuniski, 2005). De esta manera, ante la ausencia de respuestas del Estado y de un marco legal para su tratamiento, las primeras respuestas para luchar contra la VD surgieron de las mujeres organizadas.

En los años 90, la VD se convirtió en un tema central de la agenda de los movimientos de mujeres, tanto de Uruguay como en el resto de los países de América Latina. En el contexto latinoamericano se crean espacios de coordinación entre grupos de mujeres y feministas, en particular, a partir de 1981 comienzan a realizarse los Encuentros Feministas de América Latina y el Caribe que fueron clave en retroalimentar las reivindicaciones y estrategias de los movimientos de mujeres en los países de la región (Valdés 2003 en Sapriza, 2018). Se crearon diferentes redes temáticas, por ejemplo, en 1990 la Red Latinoamericana y del Caribe Contra la Violencia Doméstica y Sexual y posteriormente el Consejo Latinoamericano de los Derechos de la Mujer (Sapriza, 2018).

11 En esta década surgen varias agrupaciones feministas que siguen funcionando actualmente, por ejemplo, Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer Uruguaya -GRECMU- (1979), Plenario de Mujeres Uruguayas -PLEMUU- (1984), Cotidiano Mujer (1985), Instituto Mujer y Sociedad (1986), Casa de la Mujer de la Unión (1987), Cooperativa Mujer Ahora (1989), entre otras.

12 Para ese entonces no se utilizaba el término feminicidio ni tampoco femicidio.

Un paso clave en la coordinación de las diferentes organizaciones se produce en 1992, cuando se nuclean las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para combatir la violencia doméstica y sexual desde una perspectiva de género conformando la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (en adelante RUCVDS) (Tuana y Samuniski, 2005) que comenzó a participar en la Red Feminista de América Latina y el Caribe contra la Violencia hacia la Mujer. A principios de los 90, paralelamente a la desintegración de la Concertación de Mujeres y la Coordinación de Mujeres, se crea el Espacio Feminista (EF), conformado por ex-integrantes de ambas agrupaciones (Sapriza, 2018). Desde el inicio el EF buscó incidir en las políticas públicas usando los medios de comunicación y el *lobby* como mecanismo de denuncia, emitía comunicados de prensa para denunciar la falta de garantías del Estado para proteger a las mujeres víctimas de VD y realizaba manifestaciones callejeras. Todas estas acciones logran ubicar en el espacio político, temas como la denuncia de la violencia doméstica y los derechos sexuales de las mujeres (Sapriza, 2018; Johnson, 2018). En ese contexto, el Estado muy lentamente comienza a poner el tema en agenda.

Institucionalización de la VBG en el Estado

Una parte mayoritaria del movimiento de mujeres tomó como estrategia incidir en la formulación de las políticas públicas. Durante la segunda mitad de los 90, la relación entre el movimiento de mujeres y el Estado se modificó, en la medida que aumentó el número de organizaciones que actuaban como consultoras o brindaban servicios que el Estado tercerizaba en áreas de violencia doméstica y salud reproductiva. Asimismo, se desarrollaron estrategias de *lobby* para incidir en el proceso legislativo (Johnson, 2018). En este sentido, la RUCVDS, el EF y GRECMU optaron por el *lobby* como mecanismo para incidir en las políticas públicas en el entendido de que el movimiento de mujeres no era capaz de brindar apoyo a todas las mujeres víctimas de violencia doméstica y de la importancia del rol del Estado en combatir el problema. Es así que entablaron diálogo con autoridades y participaron en sesiones de comisiones parlamentarias para dar su opinión sobre diferentes proyectos de ley sobre violencia doméstica que estaban en discusión (Johnson, 2018).

A nivel internacional, en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas realizadas en 1975, 1980, 1985 y 1995, se empezaron a gestar los antecedentes jurídicos referidos a la violencia contra las mujeres. Se avanzó en la legislación internacional a través de la aprobación de dos convenciones: en 1979, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer¹³ –CEDAW por sus siglas en inglés– y casi dos décadas después, en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer celebrada en Belém do Pará¹⁴. A través de estas convenciones y otros acuerdos internacionales, los Estados parte asumieron obligaciones y se comprometieron a combatir las desigualdades entre hombres y mujeres y, en particular, la violencia contra las mujeres. Así, la agenda de las Naciones Unidas pauta el proceso de institucionalidad de género que toma forma en la región en la década del 90.

A instancias de las Asambleas de Naciones Unidas y las diferentes convenciones ratificadas por Uruguay, el marco legal se fue modificando. En 1981, el Estado uruguayo ratifica la CEDAW (Ley 15.164 de 1981) y en 1990 hace lo propio con la Convención de los derechos del Niño (Ley 16.137 de 1990). El Estado uruguayo muy lentamente comienza a tomar medidas para la atención del problema de la VD, cuando a fines de los años 80, se crea el Instituto de la Mujer (1987) en el Ministerio de Educación y Cultura (en adelante MEC) y se instala la Comisaría de la Mujer en Montevideo¹⁵ (1988) para atender específicamente denuncias de violencia doméstica. Tanto el Instituto como la Comisaría carecían de presupuesto propio y de peso político limitando su accionar a la etapa de diagnóstico o siendo meramente asistencialistas (Johnson, 2018). En 1992, durante el gobierno del Partido Nacional, el Instituto Nacional de la Mujer se convierte en el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer continuando en la órbita del MEC.

En 1995, se produjo un avance significativo en materia de legislación con la incorporación del delito de Violencia Doméstica al Código Penal mediante mediante la Ley de

13 La CEDAW es el principal instrumento jurídico para promover, a nivel internacional, la igualdad entre varones y mujeres.

14 Suele llamarse simplemente Convención de Belém do Pará.

15 Actualmente estos servicios se denominan Unidad de Violencia Doméstica y de Género (UEVDG).

Seguridad Ciudadana (Ley 16.707 de 1995), se incluyó en el Código Penal la figura de VD en el artículo 321 bis:

El que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de 6 a 24 meses de prisión. La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer [...]. El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de dieciséis años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él.

Luego en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995 en Beijing, los gobiernos ratificaron que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos (CNCLCVD, 2004). La Plataforma de Beijing establece que la violencia hacia las mujeres se deriva de pautas culturales, reconoce que no es suficiente el papel que ha jugado el Estado para prevenirla y hacer cumplir la legislación al respecto y de la falta de educación sobre sus causas y consecuencias (Inmujeres, s.d.). El impacto local de estas conferencias fue significativo. Luego de la conferencia de Beijing, el EF propuso al MI que se usara un formulario estandarizado para recoger denuncias en todas las dependencias del Estado y también desde las organizaciones sociales que trabajaban atendiendo a las víctimas de violencia doméstica. De esta manera se facilita la investigación en la temática y se promueve un trabajo más estrecho entre las comisarías y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de manera de brindar un servicio integral a las víctimas. A su vez, el EF presionó para que el MEC realizara campañas educativas y de sensibilización a través de los medios de comunicación (Filgueira, 1993 en Johnson, 2018).

Un cambio significativo en el marco conceptual se produjo en la Convención de Belém do Pará que Uruguay ratificó en 1996 (Ley 16.735 de 1996). Allí se estableció por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, aceptando la diversidad dentro del sujeto mujeres. En el Preámbulo no sólo se

incorpora el plural de mujer, sino que también se reconoce que los derechos de las mujeres son derechos humanos:

La violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades (Convención Belém do Pará, MESECVI, 1995).

A su vez, en el artículo 1 se define la violencia contra las mujeres basada en género:

[...] cualquier acto o conducta, basada en el género, que cause la muerte o daño físico, sexual o psicológico o sufrimiento a las mujeres, ya sea en la esfera pública o privada (Convención Belém do Pará, MESECVI, 1995).

En 2002, dos décadas después de la ratificación de la CEDAW, se dio un paso clave en el combate a la VD con la promulgación de la Ley 17.514 de Violencia Doméstica. Las organizaciones de la sociedad civil activas en la lucha contra la VD tuvieron un rol central en la elaboración de la Ley y también en luchar por su implementación ya que a pesar de la aprobación, encontró un sinnúmero de resistencias (Rostagnol, 2009). La Ley definió una serie de medidas cautelares que pueden adoptar las/los juezas/jueces como forma de proteger a las víctimas:

[...] disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del alguacil; disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad; prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima; prohibir al agresor comunicarse, relacionarse o desarrollar cualquier conducta similar con la víctima, testigos o denunciantes del hecho; incautar las armas que el agresor tuviere en su poder; fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima; disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación así como resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias así como la guarda, tenencia y visitas (Art. 10, Ley 17.514).

Dicha Ley, a su vez, creó el Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) en la órbita del MEC, integrado por representantes de diversos organismos estatales y de la sociedad civil organizada¹⁶. Los cometidos del CNCLVD, de acuerdo lo establecido en el Art. 26, son asesorar al Poder Ejecutivo; velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamentación; diseñar planes de lucha contra la VD; promover la coordinación e integración de las políticas públicas de lucha contra la VD y elaborar un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación nacional de VD (Ley 17.514). Justamente, este Consejo fue el encargado de elaborar el Primer Plan de Violencia Doméstica para el período 2004-2010 (Tuana y Samuniski, 2005; Ley 17.514). Además le fue conferida la potestad de crear comisiones departamentales que participen en la implementación de las diferentes políticas en la materia las que fueron integradas por las mismas instituciones del Consejo (CNCLVD, 2015). Recién en 2015, todos los departamentos llegaron a tener una comisión en funcionamiento (Castro Vignoli, 2019).

En materia de justicia, la Ley 17.707 de 2003, le otorgó a la Suprema Corte de Justicia la potestad de transformar la competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia de la capital en Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia con especialización en violencia doméstica. De esta manera, se les permite intervenir de manera inmediata en caso de riesgo de lesión o frustración de menores de edad y en todos los asuntos que competen a la Ley 17.514 de VD.

Un punto de inflexión en las políticas públicas de combate a la violencia contra las mujeres se produce en 2005, durante el primer gobierno del Frente Amplio, cuando el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer se convierte en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y pasa a la órbita del novel Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El Inmujeres se convierte en el ente rector de las políticas de género, cuyas funciones principales son: promover, diseñar, coordinar, ejecutar, monitorear y evaluar las políticas públicas de género además de velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el Estado uruguayo ha suscrito (Johnson, 2018).

¹⁶ Presidido por el MEC y con representación de MI, MSP, INAME, PJ, ANEP, Congreso de Intendentes, todos con un representante, y tres representantes de ONG de lucha contra la VD.

También en el año 2005, en la órbita del MI se crea el Observatorio Nacional sobre la Violencia y la Criminalidad, actor clave en el monitoreo y sistematización de la información sobre denuncias de VD. En el año 2008 se elabora una Guía de Procedimiento Policial ante situaciones de Violencia Doméstica, para dar cumplimiento en el accionar policial de lo establecido en el Plan 2004-2010. Esta guía fue mejorada en 2010 y pasó a tener carácter normativo a partir del Decreto 317/10 de noviembre de 2010 (González *et al.*, 2011). Con el objetivo de continuar en la estandarización de criterios y mejora en la respuesta a las situaciones de VD, se determinó que todas las unidades especializadas en VD pasen a denominarse Unidades Especializadas en Violencia Doméstica (UEVD) y sean jerarquizadas en la estructura funcional de las Jefaturas Departamentales de Policía (Gularte *et al.*, 2020). Dentro de los avances del MI orientados a convertir a la VD como un tema de seguridad ciudadana, en 2009 creó la División de Políticas de Género, responsable de contribuir al fortalecimiento de las UEVD y encargada del diseño, seguimiento y evaluación de políticas, programas y acciones que aseguren la implementación de los ejes estratégicos comprometidos por el Ministerio en el Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) según González *et al.* (2011).

El PIODNA se aprueba mediante la Ley 18.104 de Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. La Ley establece que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para asegurar que las políticas públicas desde su concepción incluyan la perspectiva de género. El PIODNA se implementó entre 2007 y 2010, a la par que fue creado el Consejo Nacional de Género (CNG)¹⁷ como un espacio interinstitucional, integrado por varias instituciones del Estado (ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados y el Poder Judicial), por la Academia y la sociedad civil (Castro Vignoli, 2019).

En materia de Salud Pública, cuatro años después de la promulgación de la Ley de VD se reglamenta en el decreto 499 del Ministerio de Salud Pública (MSP), la atención y asistencia en salud a víctimas de VBG. Este decreto establece la obligatoriedad para instituciones públicas y privadas de prestar asistencia a víctimas de VD. Se incluye un formulario de VD en las historias

¹⁷ El CNG fue creado por la Ley 18.104 de marzo de 2007, en el marco del PIODNA. Es un espacio cuyo objetivo es la definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género. Se crea en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres.

clínicas de las mujeres mayores de 15 años, que oficia de pesquisa de las situaciones de violencia y permite una vez detectadas dar cuenta al poder judicial siguiendo las pautas establecidas en la guía específica editada ese mismo año: “Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la Mujer: Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud”. Así se reconoce el lugar privilegiado del sistema de salud para detectar casos de violencia y se crean equipos de referencia para intervenciones específicas compuesto por un/a médico/a y dos técnicos/as sensibilizados/as y capacitados/as en el tema. Estos equipos son los encargados de organizar la asistencia y de apoyar al personal de salud en la formación específica. Con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en 2008, se comenzaron a implementar algunas metas asistenciales orientadas a abordar las situaciones de VBG y la capacitación de los recursos humanos de todas las instituciones de salud tanto públicas como privadas (Castro Vignoli, 2019).

El nuevo Código del Proceso Penal de 2014 a través de la Ley 19.334 creó la Fiscalía General de la Nación (FGN) como un servicio descentralizado que dota a la institución de una mayor autonomía. Este nuevo código cambia el paradigma de la administración de la justicia de un proceso inquisitivo a un proceso acusatorio, ubicando a las víctimas de los delitos en un lugar protagónico para el sistema penal (CNC, 2020).

A pesar de los avances que ha habido en los últimos años en materia de la política pública para hacer frente a la VBG, estos han resultado insuficientes y así lo ha hecho saber el movimiento de mujeres y feminista. En los últimos años, el movimiento feminista de Uruguay y la región volvió a salir masivamente a las calles, y se produjeron una serie de hitos que muestran el estado de ebullición del feminismo latinoamericano. Dos de los mayores ejemplos han sido el movimiento #Niunamenos¹⁸, surgido en Argentina en 2015 pero con alcance mundial, y el Paro Internacional de Mujeres¹⁹, replicado en un gran número de países del mundo cada 8 de marzo. Más recientemente la performance “Un violador en tu camino” fue replicada a nivel mundial e incluso interpretada en el parlamento turco²⁰.

18 La marcha denominada “Ni una menos” se realizó por primera vez el 3 de junio de 2015 en ochenta ciudades de Argentina denunciando los feminicidios que ocurrían cada 30 horas en ese país. Rápidamente esta marcha se replicó en otros países de la región y el resto del mundo.

19 Surge en 2016 coordinadamente entre varios países del mundo que realizan una huelga feminista el 8 de marzo.

20 Esta performance se originó en Chile en 2019 a cargo del colectivo feminista LASTESIS, con el objetivo de manifestarse en contra de las violaciones a las mujeres en el contexto de las protestas civiles en ese país por el

En nuestro país, además, se realizan una serie de manifestaciones a lo largo del año que denuncian la VBG. Por ejemplo, las Alertas Feministas que surgen en 2014, a partir del Encuentro Nacional de Mujeres, son impulsadas por la Coordinadora de Feminismos²¹ y se realizan 48 horas después de que ocurre un feminicidio. La Marcha del 25 de noviembre en el marco del Día de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como las intervenciones artísticas “La caída de las campanas”²², “La evolución de las plumas”²³ y “Diez de cada diez”²⁴, se realizan en diferentes momentos del año. En ese marco, la sociedad civil organizada a través de las acciones antes mencionadas continúa denunciando y reclamando por el combate a la VBG. El movimiento feminista y de mujeres realiza acciones para incidir o presionar al Estado para que aborde de forma más integral la problemática.

La política pública actual de combate a la VBG se rige básicamente por el Plan de Acción 2016-2019 y las leyes de VBG y femicidio promulgadas en 2017²⁵. El “Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género con mirada generacional”, se elaboró conjuntamente entre la sociedad civil organizada y el Estado. La Ley 19.580 sobre la violencia hacia las mujeres basada en género y la Ley 19.538 que tipifica el femicidio como agravante constituyen un avance relevante en la normativa. Todas estas acciones en conjunto dan cuenta que la violencia hacia las mujeres basada en género no sólo ha entrado en la agenda pública, sino que es abordada estatalmente mediante una política pública específica²⁶. En el capítulo 3 se

reclamo de una nueva constitución.

21 La Coordinadora de Feminismos reúne a diferentes colectivas feministas y a feministas autónomas.

22 Esta performance denuncia la naturalización de la violencia que rige y sostiene el sistema imperial patriarcal y capitalista representando un duelo colectivo.

23 La evolución de las plumas es una práctica artística sonora-documental que indaga en las inscripciones de la violencia política como forma de control en el sistema patriarcal-capitalista-colonial.

24 Performance nacida a partir de una serie de 12 feminicidios ocurridos a principios de 2015 en Uruguay y que pone en el centro del debate la violencia de género.

25 La Ley 19.538 refiere al término femicidio.

26 En diciembre de 2019 el presidente Vázquez, casi al final de su mandato, declaró el estado de emergencia nacional en materia de violencia basada en género. Dado el momento en que se realizó la declaración y ante un inminente cambio de partido de gobierno, esta acción puede entenderse como una mera declaración de intenciones que como mucho mantuvo explícito el interés en continuar trabajando en esta problemática (Resolución N° 760/019, 2019). Esto se contrapone con el resurgimiento conservador, tanto en la región como en Uruguay, donde sectores ultraconservadores y religiosos, con un abierto discurso de odio hacia las disidencias y los derechos de las mujeres, acceden al parlamento y cargos de poder en el nuevo gobierno de la coalición multicolor.

profundizará sobre el Plan de Acción 2016-2019 y las leyes de VBG y femicidio ya que representan la política pública vigente de combate a la VBG.

Capítulo 3. Estrategia metodológica

Para el propósito de esta investigación se ha seleccionado una estrategia mixta de investigación. Por un lado, se emplean técnicas cuantitativas para el procesamiento y análisis de datos. Más concretamente, se realiza un cruzamiento y análisis de microdatos publicados por diferentes instituciones del Estado, así como por organizaciones de la sociedad civil con amplia trayectoria en el seguimiento, denuncia y combate a la VBG. Por otro lado, para analizar la política pública vigente en materia de VBG se realiza un análisis de documentos institucionales y la normativa nacional al respecto y, de forma complementaria, se realizan entrevistas semi-estructuradas a informantes clave que trabajan en el Sistema de Respuesta Integral (SRI) del MI e Inmujeres, con el objetivo de recabar información adicional no disponible en la documentación institucional analizada. Estas personas seleccionadas trabajan en la implementación de las políticas públicas.

La estrategia cuantitativa²⁷ consiste en primer lugar en analizar si los feminicidios ocurren aleatoriamente en el espacio o, por el contrario, se producen en determinadas zonas. En caso de encontrarse algún patrón espacial, se analizan las características de esas zonas. Posteriormente, a través de técnicas estadísticas se busca detectar una relación entre la tasa de feminicidios y el nivel socioeconómico promedio de las personas que habitan la zona en que ocurren los feminicidios. El nivel socioeconómico se usa como *proxy*²⁷ de variables no observables que tienen que ver con la autonomía económica de las mujeres o la posesión de recursos materiales que facilitarían la salida de una situación de VBG. Otras características inmateriales como el capital cultural y social que podrían ayudar a las mujeres a superar estas situaciones no es posible operacionalizarlas con las fuentes de datos disponibles, por lo tanto, quedan por fuera del análisis.

En esta investigación, el nivel socioeconómico se operacionaliza, para Montevideo, a través del indicador de incidencia de la pobreza en personas estimado a partir de la Encuesta

²⁷ En estadística, un proxy es una variable que no tiene tanto interés en sí misma sino porque se relaciona con otras variables inobservables o que no se pueden medir.

Continua de Hogares (ECH) realizada anualmente por el INE. La evidencia muestra que conforme más pobre es un hogar, hay una mayor proporción de mujeres que no perciben ingresos propios y paralelamente, asumen una mayor carga de trabajo no remunerado al interior del hogar, esto como se mencionó anteriormente, vulnera su autonomía económica (INE, 2013). Por otro lado, para los departamentos del interior del país, no se considera el indicador de incidencia de la pobreza, sino que se utiliza el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²⁸. Esta distinción se realiza por criterios estadísticos, dado que para Montevideo, la ECH permite calcular con una precisión aceptable la pobreza monetaria a diferentes niveles de desagregación territorial (municipio, CCZ, barrio) cuando se agregan encuestas, mientras que, para los restantes departamentos del país, se pierde precisión a la hora de estimar en unidades más pequeñas que la departamental. Por este motivo, para los 18 departamentos del interior se utiliza el Censo de Viviendas y Personas del año 2011. Dado que éste no releva ingresos, el indicador elegido para operacionalizar el nivel socioeconómico de las personas es la incidencia de las NBI en personas.

Fuente de datos

Para estudiar un fenómeno de manera cuantitativa es necesario contar con datos confiables y comparables a lo largo del tiempo, así como datos secundarios que puedan aportar a la investigación (encuestas, censos, etc.). Las estadísticas oficiales de femicidios²⁹ elaboradas para el total país, por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del MI datan de 2013, año en que se puso en funcionamiento el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP). Por otro lado, existe un registro no oficial de feminicidios a través del portal Feminicidios Uruguay³⁰ (FU). Esta base recoge el registro que la ONG Caminos llevó desde

28 La pobreza por ingresos es una medida coyuntural dado que los ingresos pueden sufrir una gran volatilidad en un corto tiempo, mientras que las NBI son una medida estructural de pobreza con poca variación en el corto plazo.

29 El Ministerio del Interior utiliza el término femicidio en lugar de feminicidio.

30 El registro que llevan adelante activistas feministas está disponible en la página web Feminicidio Uruguay. Actualmente este proyecto está a cargo de la activista y comunicadora social Helena Suárez Val, con la colaboración de Yoselin Machin Castro. Esta iniciativa surgió a fines de 2014 en el marco de las movilizaciones contra los feminicidios organizados por la Coordinadora de Feminismos y del Primer Encuentro de Feminismos del Uruguay. Los datos del período marzo 2001 y junio 2014 fueron relevados por la ONG Caminos-Centro Interdisciplinario, y a partir de esa fecha, los casos fueron recopilados retrospectivamente a partir de la cobertura en los medios de comunicación.

marzo 2001 hasta 2014 y para los años posteriores las activistas de FU completaron la serie y agregaron las coordenadas del lugar del hecho. En esta investigación se optó por utilizar los datos de FU, ya que representan una serie de tiempo más larga e incorporan algunas variables más que los datos del MI, además, refieren a la definición feminicidio adoptada para realizar esta investigación.

Dado los cometidos del presente trabajo, también se utilizan fuentes de datos secundarias como las ECHs, el Censo de Población y la serie de Proyecciones de Población del INE; el registro de Homicidios a Mujeres³¹ y las denuncias de VD del MI; y un conjunto de archivos con las geometrías que definen los límites de departamentos, segmentos censales, Centros Comunes Zonales (CCZs) y barrios³². En la Tabla 1 se listan las diferentes fuentes de datos utilizadas. Las fuentes secundarias son imprescindibles en esta investigación ya que, permiten estimar el nivel socioeconómico a diferentes nivel de desagregación espacial, calcular las tasas de feminicidio y realizar mapas a partir de estos indicadores.

Tabla 1: Fuente de datos

Datos	Fuente	Período
Registro no oficial de feminicidios	Feminicidios Uruguay	2001-2019
Homicidios domésticos a mujeres	Ministerio del Interior	2013-2018
Denuncias de Violencia Doméstica	Ministerio del Interior	2013-2018
Encuesta Continua de Hogares	Instituto Nacional de Estadística	2006-2019
Censo Poblacional	Instituto Nacional de Estadística	2011
Proyecciones de Población	Instituto Nacional de Estadística	2001-2019
Geometrías de departamentos	Instituto Nacional de Estadística	
Geometrías de segmentos censales	Instituto Nacional de Estadística	
Geometrías de CCZ (Montevideo)	Instituto Nacional de Estadística	
Geometrías de barrios (Montevideo)	Instituto Nacional de Estadística	

Fuente: elaboración propia

Respecto a la fuente principal de datos, el registro de FU, cabe resaltar que presenta datos faltantes y heterogeneidad en la forma de ingreso de la información. En particular, los datos de las coordenadas del lugar del feminicidio solo están exactas para Montevideo a partir de 2010. Para el interior del país las coordenadas no tienen un alto grado de precisión, ya que solo indican

31 El MI denomina a estos datos como homicidios porque no todos estos casos están judicialmente caratulados como feminicidios, aunque, en la práctica si los considera feminicidios.

32 Los CCZs y barrios solo están definidos para Montevideo.

la localidad en que ocurrió el crimen. Con el propósito de homogeneizar la base de datos y mejorar la información que contiene, se realizó un procesamiento que constó en: validar las coordenadas, excluyendo los casos que no corresponden al territorio uruguayo³³, y de algunos casos no georreferenciados se obtuvieron las coordenadas a partir de la base de Homicidios a Mujeres del MI. A partir de las coordenadas, se recalculó el departamento y localidad, también se agregaron variables a un nivel de desagregación menor: segmento censal (para Montevideo y el interior), municipio, CCZ y barrio (sólo para Montevideo). Asimismo se calcularon otras variables como, por ejemplo, el tamaño de la localidad.

Dado que una variable relevante en este análisis es el espacio donde ocurrió el crimen y no se releva directamente en los registros de FU, parte del proceso de limpieza y procesamiento de los datos implicó la revisión de noticias sobre los feminicidios y la variable que describe el hecho, de manera de completar la información faltante mediante un análisis de texto. Esta heterogeneidad que presenta la base de datos de FU se debe en parte a que los datos se obtienen en mayor medida por información de prensa y ésta no siempre reporta las mismas variables. Por lo tanto, no es estándar la descripción de los feminicidios sino que responde a la información que se tenga del caso, por ejemplo, a veces, se menciona la existencia de hijas/os pero en la mayoría de los casos no se dice nada al respecto. Como resultado de este procesamiento, para el período 2001-2019 se obtuvo una base de datos con un alto grado de completitud en las variables a utilizar (Ver Tabla 2). En el caso de Montevideo, para el período 2010-2019 se logró tener el 99% de los datos con las coordenadas exactas del lugar del feminicidio.

Tabla 2: Variables y completitud

Variable	Descripción	Completitud
coordenadas	Latitud, Longitud	22%
fecha	fecha del crimen (yy-mm-dd)	100%
lugar	Lugar del crimen (vivienda, espacio público, etc.)	88%
edad	Edad de la mujer asesinada	97%
edad_feminicida	Edad del feminicida	52%
vinculo	Tipo de vínculo entre la víctima y el feminicida	87%

³³ Existen algunos casos que se incluyeron en la base de FU por tratarse de víctimas uruguayas asesinadas en otro país. Estos casos se descartan porque exceden el propósito de esta investigación.

localidad	Localidad donde ocurrió el feminicidio	100%
departamento	Departamento donde ocurrió el feminicidio	100%

Fuente: elaboración propia

Los datos se procesan utilizando el software libre y gratuito R Core Team (2020), disponible en <https://www.R-project.org/>. Para obtener las capas geográficas, se utiliza el paquete “geouy” (Detomasi, 2020), para procesar las ECH se utiliza el paquete “ech” (Mathieu y Detomasi, 2020) y para realizar el análisis estadístico el paquete “spdep” (Bivand, Pebesma y Gomez-Rubio, 2013).

Definiciones

El universo de estudio es la totalidad de los feminicidios ocurridos en el territorio uruguayo entre 2001 y 2019. La selección de ese período se debe a que corresponde a la serie de datos más extensa que se tiene para este fenómeno. No existe un registro para los feminicidios ocurridos con anterioridad a 2001 y dado que la investigación se desarrolló durante 2020 no se cuentan con los datos completos para dicho año. El análisis se realiza para los departamentos del interior con los datos de todo el período, ya que la precisión en la georreferenciación es común para todos los años y es a nivel de la localidad. Sin embargo, para Montevideo, a partir de 2010 los casos se encuentran georreferenciados con una precisión exacta sobre el lugar de ocurrencia, y para los años anteriores los casos no están georreferenciados³⁴. Por lo tanto, para este departamento, el análisis espacial comprende sólo aquellos feminicidios ocurridos entre 2010 y 2019.

Se tienen en cuenta dos grandes categorías de feminicidios, aquellos que ocurrieron en la vivienda de la mujer asesinada, y, por otro lado, los restantes feminicidios. Esta distinción es relevante, dado que si el feminicidio ocurrió en la vivienda de la víctima podremos de alguna manera asociar las características promedio de las personas de ese microterritorio a las de la mujer asesinada. Esto tiene sentido, al menos en Montevideo, ya que conforme el nivel de desagregación territorial es mayor, los territorios se vuelven más pequeños y homogéneos en su interior considerando el nivel socioeconómico, debido a una marcada segregación territorial que existe en términos de ingreso (Rodríguez, 2019).

34 Los datos de Feminicidios Uruguay se nutren de los datos de ONG Caminos para el período 2002-2014 y éstos no fueron sistematizados con el objetivo de recabar las coordenadas del lugar del crimen. El trabajo de sistematizar el lugar del crimen a partir de las coordenadas lo realizó Feminicidios Uruguay ex-post de contar con la base de datos de ONG Caminos, por lo tanto, los casos más viejos no cuenta con el dato geográfico.

Unidad de análisis

En definitiva, esta investigación considera como unidad de análisis los feminicidios ocurridos en Uruguay a partir de 2001 y hasta 2019, con énfasis en el análisis de los feminicidios georreferenciados en Montevideo en el período 2010-2019.

Unidades espaciales

Tanto la ECH como el Censo consideran diferentes unidades territoriales sobre las cuales reportan las variables relevadas. La unidad más abarcativa en extensión de territorio, es el “departamento censal” que se divide en “secciones censales”. Dentro de las “secciones censales”, los territorios menores se denominan “segmentos censales” (en áreas urbanas representa un conjunto de manzanas). La unidad más pequeña identificable es la “zona censal” (en áreas urbanas representa una manzana). Sin embargo, tanto la ECH como el Censo se divulgan con georreferencia mínima de “segmentos censales”, de manera de proteger el secreto estadístico y la confidencialidad de las personas encuestadas tal como lo dispone la Ley 16.616 que crea el Sistema Estadístico Nacional. Para Montevideo también se dispone de información del barrio y el CCZ, además, es posible identificar el municipio. Cada una de estas unidades espaciales representan un área o polígono, mientras que los lugares donde ocurrieron los feminicidios representan un punto en el espacio. Estas diferentes unidades espaciales mencionadas serán utilizadas en el análisis descriptivo y estadístico.

Métodos e indicadores

A partir de los registros de FU, y las proyecciones de población del INE para los diferentes años analizados se calcula la tasa de feminicidios anual para el total país y otras áreas de interés, así como también la tasa de feminicidios para todo el período.

Se utiliza la tasa de feminicidios como indicador para comparar entre diferentes regiones, departamentos e incluso entre años. Si bien los valores absolutos dan cuenta de la magnitud del

fenómeno, para comparar entre países o entre departamentos debido a las diferencias de tamaño de población, estas cifras pueden resultar engañosas y es necesario estandarizar estos valores.

La tasa anual de feminicidio (por cada 100.000 mujeres) se define como el cociente entre el número de feminicidios durante cierto año, F_i , y la población de mujeres, M_i , multiplicado por 100.000. Tanto la cantidad de feminicidios como de mujeres deben estar referidos a un territorio delimitado, por ejemplo, departamento, localidad, etc.

$$T F_i = \frac{F_i}{\widehat{M}_i} * 100.000$$

De acuerdo a la ecuación anterior, la tasa de feminicidios del año i , denominada TF_i , se calcula como el cociente entre la cantidad de feminicidios ocurridos en el año i , denotados como F_i , y la población de mujeres estimada al 30 de junio de dicho año, \widehat{M}_i^{35} , por cada 100.000 mujeres.

Para obtener una medida de todo el período se considera la tasa agregada de feminicidios como la razón entre la cantidad de feminicidios ocurridos en un período de tiempo, y, el producto entre la cantidad de años del período y la población promedio de mujeres de ese territorio, multiplicado por 100.000. Por ejemplo, para calcular la tasa de feminicidios para el período 2010-2019 se realiza el cociente entre la cantidad de feminicidios del período, dividido por 10 (que es la cantidad de años entre 2010 y 2019) y la población promedio de mujeres en ese período. Este valor se multiplica por 100.000. La fórmula es:

$$T F_{2010-2019} = \frac{\sum_{2010}^{2019} F_i}{M_{2010-2019}} * 100.000/10$$

A partir de los datos de las fuentes secundarias, se presenta la información según un nivel de desagregación espacial intermedio, con el fin de cuantificar el indicador de nivel socioeconómico en unidades territoriales pequeñas manteniendo niveles de precisión aceptable.

35 Las proyecciones de población del INE se realizan para junio de cada año a partir de la información del último censo disponible.

La estimación de la incidencia de la pobreza a nivel de personas en Montevideo se realiza a partir de las ECHs desde 2010 hasta 2019 para distintas unidades espaciales (municipios, CCZs y barrios). Se estima el indicador de incidencia de la pobreza en personas como el cociente entre la suma de personas en situación de pobreza para un área de interés sobre la totalidad de las personas que residen en dicha área en un año determinado.

$$\widehat{IPP} = \sum_{j=1}^n (pobres_j) / total$$

Para estimar la incidencia de las NBI en personas para cada localidad del interior del país, se utilizan los datos del Censo Poblacional de 2011. Se calculan una serie de indicadores que agregados resumen la cantidad de NBI que tiene un hogar y por ende, todas las personas que lo integran. En la Tabla 3 se listan los indicadores considerados y el umbral que determina la carencia. Como resultado se obtiene la proporción de personas en dicha localidad con 0, 1, 2 y hasta 6 NBI.

Tabla 3: NBI: dimensiones, indicadores y umbrales

Dimensión	Indicador	Umbral
Vivienda decorosa	Materialidad	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.
Abastecimiento de agua potable	Origen y llegada del agua a la vivienda	El agua no llega por cañería dentro de la vivienda que habita el hogar, o su origen no es red general o pozo surgente protegido.
Servicio higiénico	Acceso y calidad del servicio higiénico	El hogar no accede a baño de uso exclusivo o la evacuación del servicio sanitario no es a través de la red general, fosa séptica o pozo negro.
Energía eléctrica	Acceso a energía eléctrica	El hogar no cuenta con energía eléctrica en la vivienda que habita.
Artefactos básicos de confort	Calefacción	El hogar no cuenta con ningún medio para calefaccionar la vivienda que habita.
	Conservación de alimentos	El hogar no cuenta con heladera o freezer.

	Calentador de agua para el baño	El hogar no posee calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo.
Educación	Asistencia a enseñanza formal de niños y adolescentes	Al menos un integrante del hogar con edad comprendida entre los 4 y los 17 años no se encuentra asistiendo a un centro educativo formal, no habiendo finalizado enseñanza secundaria.

Fuente: tomado de Calvo *et al.* (2013)

A partir de estos indicadores y los feminicidios georreferenciados se realiza un análisis espacial exploratorio y se aplican técnicas para detectar autocorrelación espacial. De esta manera, se busca responder las preguntas de la investigación que refieren a cómo se distribuyen los feminicidios y si existen algunas zonas donde se presentan más casos. En particular, se utiliza el estadístico I de Moran para detectar si hay una asociación espacial en los datos. El estadístico I se usa para identificar *clusters* de áreas de interés con un riesgo similar de la ocurrencia de feminicidio. Un valor de I cercano a +1.0 indica agrupaciones, es decir, unidades geográficas similares entre sí. Un valor cercano a 0 indica no correlación, es decir, que el feminicidio se produce aleatoriamente a lo largo y ancho del territorio. Un valor cercano a -1.0 indica dispersión, esto es, que las unidades geográficas son diferentes entre sí (Anselin, 1995). Entonces, niveles positivos de la I de Moran, sugieren una dependencia espacial positiva y estaría indicando que niveles similares de la tasa de feminicidios se encuentran agrupados. Dado que el estadístico I no permite identificar los patrones locales de asociación espacial, es decir, si existen o no *clusters*³⁶ de feminicidios concentrados en lugares particulares del territorio analizado, se calculan los Indicadores Locales de Autocorrelación Espacial (LISA, por sus siglas en inglés) para cada región de análisis y se analizan sus resultados. De los LISA se podría obtener, por ejemplo, que un barrio con una alta tasa de feminicidios esté rodeado de barrios también con altas tasas de feminicidio, que daría cuenta de una autocorrelación espacial positiva.

Posteriormente, con el objetivo de identificar la relación entre las características medibles de vulnerabilidad socioeconómica y la tasa de feminicidios se estiman los modelos por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) a diferentes niveles de agregación espacial. Como resultado se busca dar respuesta a la pregunta que orienta la investigación: ¿Existe relación entre las características socioeconómicas y la distribución espacial de los feminicidios en Montevideo en

³⁶ En estadística el término cluster refiere a agrupamientos de los datos.

el período 2010-2019? Posteriormente, se describen los resultados de cada uno de los modelos y se analiza si existe algún problema de especificación³⁷ al no considerar la presencia de correlación espacial. Dado que la variable dependiente es una tasa, esto podría violar uno de los supuestos del modelo MCO, por lo que se prueban modelos que consideran los datos normalizados a través de la implementación de logaritmos naturales. Se ponen a prueba tres modelos de regresión³⁸, el más básico un modelo lineal y otros dos con la variable dependiente en logaritmos:

1- Modelo log-lineal:

$$\log(TF_j) = \alpha + \beta * IPP_j + \epsilon_j$$

2- Modelo lineal:

$$TF_j = \alpha + \beta * IPP_j + \epsilon_j$$

3- Modelo log-log:

$$\log(TF_j) = \alpha + \beta * \log(IPP_j) + \epsilon_j$$

Donde $\log(TF)$ es el logaritmo de la tasa de feminicidios del período, α es la constante del modelo, β el parámetro asociado a la variable independiente IPP o su logaritmo, que es la incidencia de la pobreza en personas, ϵ es el error aleatorio y, por último, j indica cada una de las áreas de interés consideradas.

Para la estimación de cada modelo se utiliza el método habitual de MCO y se analiza la bondad del ajuste a partir del R^2 y el R^2 ajustado. Además se comprueba la significatividad del modelo³⁹ a partir del p -valor asociado al estadístico F , considerando como hipótesis nula que los coeficientes de las variables explicativas son cero, es decir, que las variables consideradas no son relevantes para estimar a la variable dependiente. Por lo tanto, se busca rechazar esta prueba

37 La especificación de un modelo implica seleccionar una forma funcional para el modelo y la elección de las variables a incluir. Cometer errores en este proceso implicaría, por ejemplo, seleccionar una forma funcional incorrecta, omitir variables relevantes o incluir variables irrelevantes. Como resultado el modelo estimado será sesgado e inconsistente y, por lo tanto, no se debería usar.

38 Es un modelo matemático que busca determinar la relación entre una variable dependiente, en este caso la TF, con respecto a otras variables, llamadas explicativas o independientes, en este caso la IPP. Asimismo, el modelo busca determinar cuál será el impacto sobre la variable TF ante un cambio en la(s) variable(s) explicativa(s).

39 La significatividad de un modelo implica que las variables independientes pueden explicar el comportamiento de la variable dependiente.

de manera de obtener un modelo significativo. La regresión por MCO estima parámetros globales y asume una relación constante entre las variables en toda la región en que se distribuyen los datos. Por este motivo, es que se prueban los supuestos del modelo y en particular, los que dan cuenta de una posible autocorrelación espacial de los residuos.

Los métodos de estadística espacial propuestos permiten visualizar el fenómeno en forma de mapas para detectar zonas calientes, donde se puede observar una concentración de puntos, así como también, asociar el feminicidio con otras variables que se distribuyen en el espacio como puede ser el nivel socioeconómico de las personas. Agregar la dimensión espacial al estudio de los feminicidios, sumando información de la ECH y el Censo es un insumo adicional a la política pública en pro de su mayor eficiencia para combatir la VBG y su expresión letal: el feminicidio. Esto es, la identificación de *clusters* espaciales donde el fenómeno se da en mayor medida permite concentrar esfuerzos en esas unidades territoriales donde el feminicidio ocurre con mayor intensidad. Por otro lado, permitiría la constatación de que el feminicidio afecta en mayor medida a mujeres con determinado nivel socioeconómico, podría brindar insumos para diseñar medidas estatales más adecuadas para abordar los problemas de las mujeres en situación de riesgo a raíz de la VBG que vivencian.

Limitaciones de las fuentes de datos

Contar con información completa, de calidad y oportuna es clave en la política pública, tanto para la prevención como para la atención y la respuesta. También permite comprender cómo la recolección de los datos y su uso contribuyen o limitan la comprensión del fenómeno de los feminicidios y con ello ayudan o no a su combate. Uruguay, a diferencia de la mayoría de los países de la región, por no decir todos, tiene algunas facilidades para contar con un registro exhaustivo de los casos de feminicidios y los intentos de feminicidios. La reducida población en relación con los demás países del continente, la proactividad de las organizaciones feministas que desarrollan su propio registro y que se movilizan cuando ocurre un feminicidio, sumado al trabajo del Observatorio de Criminalidad del MI, son ventajas con las que cuenta el país para medir la magnitud del fenómeno.

Sin embargo, existen una serie de problemas y limitaciones que presentan los registros actuales. La principal fuente oficial de información acerca de los femicidios en Uruguay proviene de los registros policiales. Estos registros no fueron diseñados con propósitos estadísticos y solo están sistematizados desde 2013, a partir de la puesta en marcha del SGSP en todo el país. Una parte sustantiva de la información sobre los femicidios se encuentra en los partes policiales y esto no se traduce en variables que alimenten la base de datos y, por lo tanto, no se pueden utilizar para el análisis estadístico. Por otro lado, existen problemas en el registro de las variables que son de interés en los casos de femicidios o directamente no se registran, por ejemplo, identidad de género, condición socioeconómica, denuncias previas, medidas de protección, etc.). Esto dificulta la categorización de los casos, la comparabilidad en el tiempo para un mismo país y entre países. Como fue mencionado en los primeros capítulos, es necesario incorporar al análisis de los feminicidios la interseccionalidad y para esto es relevante contar con variables asociadas a las mujeres asesinadas que den cuenta de su identidad de género, ascendencia étnico-racial, nivel socioeconómico, entre otras.

Capítulo 4. Caracterización de la política pública de combate a la VBG

En este capítulo se presenta el marco normativo sobre la VBG y se analiza la política pública para su combate. Esta política está conformada por acciones, planes y programas desarrollados por diferentes instituciones del Estado, tanto a nivel nacional como departamental, y tiene como organismo rector al Inmujeres. Primero se examina el marco normativo, los planes y programas para estudiar el enfoque teórico-metodológico de la política. Luego se presentan las acciones, servicios y dispositivos existentes en cada una de las etapas relevantes de la política: prevención, atención, protección y salida de las situaciones de VBG. Se analiza el alcance que estos tienen y se da cuenta del sistema de información que permite el monitoreo y evaluación de cada uno de los componentes. Finalmente, se problematiza sobre la cobertura de la política pública analizada y se plantean los principales resultados de la evaluación externa realizada al Plan 2016-2019 por la consultora DINAMIA.

Marco normativo, planes y enfoque de la política pública

El marco normativo vigente en materia de VBG contiene, además de la Ley 17.514 de Violencia Doméstica desarrollada en el Capítulo 2, tres leyes recientes⁴⁰: la Ley 19.580 de “Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género” promulgada en diciembre de 2017, la Ley 19.538 de “Actos de discriminación y femicidio” promulgada en octubre de ese mismo año y la Ley 19.643 de “Prevención y Combate de la trata de personas” de agosto de 2018. Dado que las víctimas de trata y, en particular, la trata con fines de explotación sexual son en su mayoría mujeres y niñas, la Ley de Trata resulta específica para combatir un tipo de violencia basada en género.

⁴⁰ Además está vigente la Ley 17815 de Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes e Incapaces de 2004, la que no se abordará en esta investigación.

La Ley 19.580 dispone una serie de medidas en diversas áreas tales como la educación, salud, trabajo, vivienda, entre otras. A su vez, prevé diferentes mecanismos de atención a varones violentos. La Ley busca garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, comprendiendo a mujeres de todas las edades, a mujeres cis-género y mujeres trans, cualquiera sea su orientación sexual, situación socioeconómica, pertenencia territorial, creencia, origen cultural y étnico-racial o situación de discapacidad (Art.1). Para ello, se establecen medidas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación.

Esta Ley concibe a la VBG como toda conducta que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, busque menoscabar o anular el goce o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Se incluyen no solo las acciones de particulares, sino también del propio Estado (Art. 4). Por otro lado, en el Art. 6 de la ley se establecen las diferentes manifestaciones de violencia basada en género, detalladas a continuación:

- Violencia física. Toda acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una mujer.
- Violencia psicológica o emocional. Toda acción, omisión o patrón de conducta dirigido a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una mujer, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte su estabilidad psicológica o emocional.
- Violencia sexual. Toda acción que implique la vulneración del derecho de una mujer a decidir voluntariamente sobre su vida sexual o reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio y de otras relaciones vinculares o de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual, así como la prostitución forzada y la trata sexual.
- Violencia económica. Toda conducta dirigida a limitar, controlar o impedir ingresos económicos de una mujer, incluso el no pago contumaz de las obligaciones alimentarias, con el fin de menoscabar su autonomía.

- Violencia patrimonial. Toda conducta dirigida a afectar la libre disposición del patrimonio de una mujer, mediante la sustracción, destrucción, distracción, daño, pérdida, limitación o retención de objetos, documentos personales, instrumentos de trabajo, bienes, valores y derechos patrimoniales.
- Violencia simbólica. Es la ejercida a través de mensajes, valores, símbolos, íconos, imágenes, signos e imposiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias religiosas que transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, que contribuyen a naturalizar la subordinación de las mujeres.
- Violencia femicida. Es la acción de extrema violencia que atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de una mujer por el hecho de serlo, o la de sus hijas, hijos u otras personas a su cargo, con el propósito de causarle sufrimiento o daño.
- Violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género. Es aquella que tiene como objetivo reprimir y sancionar a quienes no cumplen las normas tradicionales de género, sea por su orientación sexual, identidad de género o expresión de género (Art. 6, Ley 19580).

Se incluyen además la violencia obstétrica, la violencia laboral, la violencia en el ámbito educativo, el acoso sexual callejero, la violencia política, la violencia mediática, la violencia comunitaria, la violencia institucional y la violencia étnico-racial.

Se define al Inmujeres como el órgano rector de las políticas públicas de combate a la VBG, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas (Art. 11). A su vez, se reemplaza al CNCLVD por el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNCVBG) y se crea el Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (OVBG), destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos sobre VBG. Su composición se define de carácter interinstitucional, con participación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el MI, el Inmujeres y la RUCVDS (Art. 12).

Por otro lado, la Ley 19.538 modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal, relacionados con actos de discriminación y femicidio. El Art. 3 de dicha ley, incorpora el numeral 8 al Art. 312 del Código Penal, el femicidio como una agravante muy especial al delito

de homicidio al que aplica la pena de penitenciaría de quince a treinta años. En estos términos el femicidio es considerado como el homicidio de una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio, por su condición femenina (Morelli, 2018).

En el Art. 3, la norma dispone tres presunciones simples de existencia del móvil de odio, desprecio o menosprecio, aunque pudieran existir otras:

- a) A la muerte le hubiera precedido algún incidente de violencia física, psicológica, sexual, económica o de otro tipo, cometido por el autor contra la mujer, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no por la víctima.
- b) La víctima se hubiera negado a establecer o reanudar con el autor una relación de pareja, enamoramiento, afectividad o intimidación.
- c) Previo a la muerte de la mujer el autor hubiera cometido contra ella cualquier conducta que atente contra su libertad sexual (Art. 3, Ley 19538).

En el caso de la presunción a), la existencia de violencia previa no debe ser analizado únicamente en los casos que entre la víctima y el femicida exista una relación de pareja o familiar. Es decir, que no debe acotarse a los femicidios íntimos y familiares para constituir un femicidio (Morelli, 2018).

Por otro lado, la Ley 19.643 tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas. La trata de personas se define como la captación, el traslado y la recepción de personas dentro de un país o a través de fronteras que puede tener como fines la explotación sexual comercial, el trabajo forzado, entre otros. Como ya se mencionó, una de las expresiones más comunes de la trata es aquella con fines de explotación sexual y donde las principales víctimas son las mujeres y niñas.

Respecto a la política pública que aborda el problema de la VBG, en noviembre de 2015 se aprobó el “Plan de Acción: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional 2016-2019”, a través del Decreto 306/015 del Poder Ejecutivo⁴¹. Este plan fue concebido por el

41 Existen otros planes de combate a la VBG que se profundizarán en esta investigación: el II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2021 y el

CNCLVD y, por ende, participaron instituciones del Estado y la RUCVDS representando a las organizaciones de la sociedad civil. Recoge una visión integral de la VBG y un abordaje interdisciplinario e intersectorial (Dinamia, 2020). El Plan, busca consolidar una política pública nacional para prevenir, enfrentar y reducir la VBG en todo el territorio nacional así como también reparar a sus víctimas. Como resultados esperados tiene la disminución de los femicidios en general y los asociados a la violencia doméstica, así como la reducción de la cantidad de mujeres que experimenten algún tipo de VBG (CNCLCVD, 2016).

Para alcanzar esos resultados, se establece como objetivo específico “consolidar la implementación de un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género, que incluya la articulación entre la prevención, el acceso a la justicia, la atención y protección de las víctimas, la sanción a las personas agresoras y la restitución de derechos” (CNCLCVD, 2016, p. 51). El sistema de respuesta integral se orienta hacia mujeres de todas las edades, desde la infancia hasta la vejez.

Otro objetivo específico del Plan es promover pautas de relacionamiento entre mujeres y varones, sustentadas en patrones no violentos para contribuir a la modificación del modelo cultural hegemónico. Para poder medir los resultados del Plan, otro objetivo establece avanzar hacia la construcción de un sistema de información integral que permita visualizar, monitorear y dar seguimiento de los diferentes indicadores relacionados con la violencia basada en género. Así, se plantea construir un sistema de información institucional que permita obtener información oportuna y de calidad sobre la VBG en todo el país.

La política del Plan se enmarca en un enfoque de política de Género en el Desarrollo (GED)⁴², en la medida que promueve servicios y programas para atender a las mujeres víctimas de VBG, así como también trabajar en la resocialización de los varones violentos. Por lo tanto, se enfoca en las desigualdades de género y en los problemas inherentes a las relaciones jerárquicas de género, características que Moser (1995) plantea son propias del enfoque GED. Concentrarse

Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020.

42 GED es un enfoque con perspectiva de género y, por lo tanto, se diseñan políticas para transformar las relaciones jerárquicas de género y cuestionar la división sexual del trabajo. Busca romper con la asimetría de poder entre hombres y mujeres, a la vez, que dirige sus políticas tanto a mujeres como a varones. A diferencia del enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) donde el papel socialmente asignado a los hombres no es cuestionado como tampoco se cuestiona la desigual relación de poder entre hombres y mujeres (Rodríguez Gustá, 2008).

en el ‘género’ en lugar de en la ‘mujer’ permite quitar el foco en el sexo, es decir, en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres para ponerlo en el género, esto es, en la relación social entre hombres y mujeres, en la cual la mujer ha estado sistemáticamente subordinada (Moser, 1995).

Asimismo, el Plan establece la sensibilización y capacitación de las/los operadores jurídicas/os, de seguridad, psico-sociales, de la educación, de la salud y de comunicación, tanto públicos como privados, en la temática de la VBG de manera que sean capaces de brindar una atención integral con énfasis en la no revictimización de las mujeres. A través del Plan se reconoce que las instituciones no son neutrales al género, sino por el contrario reproducen las desigualdades y el poder masculino, por lo que resulta imprescindible que estas instituciones reflejen genuinamente los intereses de las mujeres y reconozcan las desigualdades preexistentes para alcanzar la igualdad de género (Valdés, 2006). El cumplimiento del Plan requiere de un esfuerzo de institucionalizar la perspectiva de género que abarque desde un principio a todo el personal de las organizaciones, que implique la sensibilización en género que se traduzca en sus prácticas, la incorporación de un lenguaje no sexista e inclusivo y el respeto a todas las personas en su diversidad. Esto permitirá cambiar las reglas formales e informales, las normas y los procesos institucionales (Buendía, 2016).

Finalmente, las medidas tendientes a producir un cambio cultural en la sociedad promoviendo nuevas formas de relacionamiento entre varones y mujeres, buscan cubrir los intereses estratégicos⁴³ de las mujeres en la medida que apuntan a un cambio estructural que transforme las relaciones de género.

Programas, servicios, dispositivos y sistemas de información

En este apartado se analizan los diferentes componentes del Sistema de Respuesta Interinstitucional (SRI), que como tal funciona desde 2018 a partir de la promulgación de la Ley 19.580⁴⁴. El SRI tiene como cometido la prevención y detección oportuna, atención, protección y

⁴³ Este concepto junto al de necesidades prácticas fueron desarrollados por Molyneaux (1985) e introducidos por Moser (1993) al discurso político del desarrollo con perspectiva de género.

⁴⁴ Varios de los componentes existen desde antes de 2018.

acceso a la justicia de niñas, niños, adolescentes y mujeres que viven situaciones de VBG. Así como también, la reparación a las víctimas y la resocialización de los varones violentos (CNC, 2020). Las instituciones que lo componen son: Inmujeres, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Intendencia de Montevideo, Instituto del Niño, Niña y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Salud Pública y Poder Judicial.

Cada institución es responsable de brindar respuestas según su competencia y de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas formuladas por el Inmujeres, en su calidad de organismo rector de las políticas de género (CNC, 2020). El SRI incluye las acciones de prevención, sensibilización y promoción de derechos, los servicios de atención a mujeres, los servicios de rehabilitación de varones, los servicios y medidas de protección a mujeres y sus hijas/os y el acceso al sistema de justicia así como también los programas de salida de las situaciones de VBG. Asimismo, cada institución posee un sistema de información que permite el monitoreo de las diferentes situaciones y derivaciones correspondientes.

Prevención, sensibilización y promoción de derechos

Las acciones de prevención y promoción de derechos, en general, están enfocadas en la infancia y la adolescencia (CNCLCVD, 2016). En este sentido, desde 2016 funciona el Programa de formación en educación para la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, coordinado por un equipo interinstitucional con representantes del MEC, la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP), el Inmujeres y el Plan Ceibal (CNC, 2020).

Respecto a las acciones de sensibilización se destacan diversas campañas. La campaña impulsada por el Inmujeres, “Noviazgos Libres de Violencia”, se desarrolla en todo el país desde 2015 con la participación de adolescentes y educadoras/es. Se establecen 50 días de reflexión, sensibilización y promoción de noviazgos libres de violencia, para lo cual, se trabaja en conjunto con diversas instituciones públicas y privadas, organizaciones comunitarias y medios de prensa de cada uno de los departamentos del país (Inmujeres, 2018).

Se realizaron otras campañas puntuales como la campaña de bien público denominada “Rompamos el Silencio”, aprobada por Presidencia de la República y elaborada por la RUCVDS que a través de un spot audiovisual y dos spot radiales, buscó ayudar a desnaturalizar la VBG. A

su vez, fue realizada la campaña “Pelota al medio a la esperanza” del MI y la ONG Gurises Unidos, dirigida a niñas, niños y adolescentes con el objetivo de sensibilizar, a través del juego, sobre las relaciones libres de violencia. En la misma línea, se elaboró la campaña ‘Libre de Violencias’ del Instituto del Niño, Niña y Adolescente del Uruguay (INAU) que trabajó el tema mediante una exposición de fotos y talleres con niñas, niños y adolescentes. Por otro lado, se generó la campaña “Montevideo ciudad libre de acoso” con el objetivo de instalar el tema del acoso callejero como un problema social. En el marco de la difusión de la Ley de Trata se realizó la campaña “Uruguay Libre de Trata”, orientada a sensibilizar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual. Por último, se realizó la Muestra Itinerante sobre Violencia Basada en Género a cargo del MEC, Inmujeres, CNG y la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) exhibida en todo el país (CNC, 2020).

El alcance de estas campañas aún sigue siendo acotado, por ejemplo, la cuarta edición de la campaña ‘Noviazgos Libres de Violencia’ alcanzó a 14.500 adolescentes y 1.450 referentes (CNC, 2020). Mientras que la campaña de sensibilización a cargo de la RUCVDS se estima alcanzó a 118.000 personas (Dinamia, 2020). Según se desprende de la evaluación de Dinamia (2020), si bien las acciones de información y sensibilización están alineadas con el objetivo de cambio cultural que implica reconocer la dimensión estructural de la violencia de género, las acciones y programas no tienen un carácter sistemático ni están coordinados ni tienen en muchos casos un alcance nacional. Tampoco tienen en cuenta dónde ocurren los feminicidios ni quiénes son las mujeres más afectadas. Por lo tanto, es cuestionable el impacto que estas acciones pueden tener para producir cambios profundos y de alcance masivo.

Atención a mujeres en situación de VBG

El Inmujeres, es el organismo rector de las políticas de género y por tanto, parte central del SRI, en tanto diseña e implementa, una Red de Servicios de Atención a la Violencia Basada en Género. Esta red funciona en convenio con organizaciones de la sociedad civil (OSC) bajo la supervisión de un equipo perteneciente al Departamento de Violencia Basada en Género del Inmujeres. Para los diferentes momentos del proceso de salida de una situación de violencia, se

habilitan dispositivos específicos, los Servicios de Atención del Inmujeres, no sólo están dirigidos a mujeres en situación de VBG, sino también, a varones agresores que quieren dejar de serlo (Inmujeres, s.d.).

Los servicios de atención a mujeres brindan asistencia psico-social y jurídica a mayores de 18 años en situación de VBG. Adicionalmente, los servicios del interior del país ofrecen patrocinio en juicio. Los equipos están integrados generalmente por profesionales de la psicología, el trabajo social, la abogacía, procuraduría y secretaría (Inmujeres, 2016). Esta conformación permite un abordaje interdisciplinar e integral de las situaciones de las mujeres que consultan por VBG. Actualmente, el Inmujeres cuenta con 33 servicios distribuidos en diferentes localidades del país, teniendo presencia en todos los departamentos (Inmujeres, 2016).

Los servicios cuentan con un Protocolo único de Atención⁴⁵ que representa una guía para enmarcar el trabajo, contribuyendo a unificar criterios a la hora de abordar las diferentes situaciones. El protocolo define que la información sobre las consultantes se recabe en una ficha de registro que luego se reporta al Sistema de Información en Género (SIG) del Inmujeres (Inmujeres, 2016).

Además de los servicios de atención a mujeres, el sistema de respuesta del Inmujeres cuenta con un equipo de carácter móvil en cada departamento del país: 18 Dispositivos de Articulación Territorial (DAT), uno por cada departamento del interior y un Equipo Territorial en Montevideo (ETM). Estos equipos complementan el trabajo de los servicios, mediante la

45 Además del protocolo de Inmujeres, las restantes instituciones del CNC tienen uno propio (Ver Anexo). A partir del CNC se ha trabajado en la construcción de un marco conceptual común para el abordaje de la VBG desde una perspectiva de género, generaciones, derechos humanos, discapacidad, etnia-raza y diversidad sexual, que brinde orientaciones claras y coherentes para la intervención especializada que contribuya a alcanzar cada vez mejores niveles de calidad de la respuesta (Inmujeres, s.d.). Otras instituciones del SRI tienen su propio protocolo de abordaje a las situaciones de VBG, varios de estos fueron revisados y actualizados en 2019: Protocolo de actuación en situaciones de violencia basada en género de Inmujeres; Protocolo para el abordaje de situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud; Protocolo para el abordaje de situaciones de maltrato a niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud; Protocolo de detección e investigación en trata, tráfico y explotación de personas, del Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación; Protocolo de Actuación Policial, Detección e Investigación de Trata, Tráfico y Explotación de Personas; y Protocolo de Detección e Investigación en Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, del Ministerio del Interior; Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de la Comuna Mujer, de la Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo. A su vez, se está actualizando el Protocolo de detección y abordaje de los casos de violencias en ANEP (CNC, 2020).

difusión y comunicación de la atención que ofrecen los servicios en el territorio a través de distintas vías (folletería, capacitaciones, talleres, etc.). En la medida que estos dispositivos identifican situaciones de VBG pueden realizar una atención primaria y luego derivar a los servicios. De esta manera los DAT y el ETM tienen una función más proactiva e intentan llegar a zonas donde residen mujeres que ignoran la existencia de los servicios o no tienen facilidades para acceder a éstos (DINEM, 2014).

Respecto a la atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, el Inmujeres dirige dos servicios específicos, uno ubicado en Cerro Largo y otro en Montevideo. El servicio de Montevideo cuenta con un equipo con más carga horaria en relación con el de Cerro Largo, y por lo tanto, brinda una mayor cobertura alcanzando a los departamentos de San José, Canelones, Maldonado, Rocha, Lavalleja y Florida (CNC, 2020). Estos servicios brindan atención y asistencia psico-social, legal y de patrocinio en juicio, a mujeres que sufren o han sufrido situaciones de trata con fines de explotación sexual comercial, desde un enfoque integral. Asimismo, atienden a familiares y personas allegadas a las mujeres en situaciones de trata. Los equipos cuentan con profesionales de tres áreas: psicología, trabajo social y derecho (Inmujeres, 2016).

El Inmujeres en convenio con la Intendencia de Montevideo (IM), brinda un Servicio de Orientación Telefónica, gratuito de alcance nacional y disponible los 365 días del año⁴⁶. El servicio es confidencial y anónimo, ya que la llamada desde línea fija no queda registrada en la factura telefónica. Esta red de servicios de atención, perteneciente al Inmujeres, se complementa con dispositivos dependientes de otros organismos que conforman el Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a la Violencia Basada en Género.

La IM, a través del programa Comuna Mujer, creado en 1996, atiende a mujeres en situación de VBG en 11 zonas de Montevideo, brindando asesoramiento jurídico y psico-social. Adicionalmente, la IM dispone de un servicio de atención a varones que ejercen o han ejercido violencia de género en las relaciones sexo-afectivas (CNC, 2020; Dinamia, 2020).

La atención a niñas, niños y adolescentes está a cargo del INAU a través del Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SIPIAV). Cuenta con 33 Comités de

46 El número 0800 4141 para teléfonos fijos y el *4141 para celulares.

Recepción Local y referentes de violencia en los 19 departamentos. Estos servicios brindan atención para prevenir el maltrato y abuso sexual infantil y adolescente. A su vez, cuenta con siete centros de referencia regionales que se ubican en Montevideo (3), Canelones (2), Soriano (1) y Colonia (1). Por otro lado, también dispone de una línea telefónica exclusiva para recibir consultas, la Línea Azul 0800-5050 (CNC, 2020).

Para radicar denuncias de situaciones de violencia de género como por ejemplo: violencia doméstica, violencia sexual, maltrato, abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes, y situaciones de discriminación se encuentran las UEVDG del MI. En total son 56 UEVDG que se distribuyen en los 19 departamentos del país (CNC, 2020). Los mecanismos de denuncia de situaciones de VBG se han ampliado, en este sentido, además de las denuncias presenciales en las Comisarías, las UEVDG y otras dependencias policiales, se sumaron mecanismos no presenciales a través de la APP 911, el 0800-5000 y la denuncia *on-line* a través de la página web del ministerio (Gularte *et al.*, 2020). El MI también cuenta con un servicio de atención a varones ofensores y a víctimas de violencia doméstica y de género para el personal policial con cobertura nacional (CNC, 2020).

Por otro lado, el Ministerio de Defensa también cuenta con un equipo que atiende situaciones de Violencia Doméstica centralizado en la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas Montevideo, contando con equipos de referencia en cada una de las Fuerzas Armada, Aérea y Ejército (CNC, 2020).

La FGN actualmente cuenta con 5 Fiscalías de Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia Basada en Género. También tiene una Unidad de Víctimas y Testigos que brinda información, asistencia y acompañamiento a las víctimas y testigos involucradas/os en situaciones de violencia de género (CNC, 2020).

Como se adelantó en el capítulo 2, un actor clave en la detección de situaciones de VBG es el MSP a través de las instituciones que integran el SNIS, es decir, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y las instituciones de salud privadas. A través del SNIS, el MSP cuenta con equipos de Referencia en Violencia Basada en Género en todos los prestadores de salud, tanto públicos como privados. El MSP establece metas a las instituciones prestadoras

para garantizar la atención y cobertura en materia de violencia de género y generaciones, esto implica que las instituciones que cumplen las metas reciben un aporte económico para asegurar su cumplimiento (CNC, 2020).

La evaluación del Plan realizada por Dinamia (2020) muestra que el SRI en gran medida está orientado a la atención de la VBG en la pareja y ex-pareja, dejando fuera otras manifestaciones de la VBG. A su vez, se observa que los componentes del SRI trabajan en mayor medida sobre las consecuencias de la VBG y no tanto sobre sus causas y, por ende, se enfocan casi exclusivamente en la asistencia primaria (Dinamia, 2020). Por lo tanto, a pesar de que en el Plan se reconocen diferentes manifestaciones de la VBG, esto no se traduce en medidas concretas. En este sentido, no hay una atención integral a menores de 18 años, aunque el SRI tiene mecanismos de coordinación con INAU a través de derivaciones. Las campañas mencionadas en el apartado previo, dirigidas a la juventud además de acciones de formación y sensibilización en entornos educativos tanto para estudiantes como para docentes, no componen una estrategia coordinada a nivel nacional, sino que son más bien acciones puntuales (Dinamia, 2020).

Como se analizará más adelante en este capítulo, no se cuenta con un sistema interinstitucional que permita dimensionar el alcance en conjunto de los servicios y programas, no obstante, es posible medir el alcance por separado de los diferentes componentes del SRI. En el período 2015-2018 ingresaron a los servicios de atención del Inmujeres 7.492 mujeres, aproximadamente 2.500 por año. En cuanto al servicio de trata, atendió a 464 mujeres en dicho período. Por otra parte, el programa Comuna Mujer de la IM atendió a 18.079 mujeres, aproximadamente 6.000 cada año. Mientras que los equipos de referencia del MSP atendieron a 1.317 mujeres en el año 2018⁴⁷. Respecto a la atención a niñas, niños y adolescentes, el SIPIAV alcanzó a 3.688 menores que vivieron situaciones de VBG. Por último, a través de la línea telefónica se orientó a 10.955 personas (Dinamia, 2020).

⁴⁷ No se dispone información para años anteriores.

Protección a las mujeres en situación de VBG, resocialización a varones y acceso a la justicia

El Inmujeres además de los servicios de atención a mujeres, como parte de su respuesta integral, brinda servicios a varones que ejercen o han ejercido violencia basada en género y quieren dejar de hacerlo. El trabajo en paralelo con las mujeres y los varones agresores permite monitorear la situación y ajustar la intervención (Ruíz, Olsen y Eiris, 2018). Actualmente, existen 12 equipos que trabajan en 17 puntos del país. Un servicio similar, de resocialización a varones es dirigido por la IM.

En particular, el Inmujeres tiene a cargo de un equipo especializado para la atención a los varones que tienen colocada la tobillera. Justamente, en relación con el monitoreo de las situaciones de VBG, desde 2013 a cargo del MI, funciona el Programa de Tobilleras Electrónicas para verificar la localización del varón violento y supervisar el cumplimiento de las medidas de protección dispuestas por la justicia competente. Esta tecnología se utiliza en aquellas situaciones consideradas de alto riesgo, y supone un dispositivo colocado a la mujer en situación de VBG y otro a su agresor, estos se mantienen vinculados y permiten la localización permanente de ambas personas (Dinamia, 2020; Gularte *et al.*, 2020). Actualmente, el Programa se extiende a todo el país, pero es persistente la denuncia de la sociedad civil acerca de la falta de dispositivos. De hecho, la sociedad civil integra la comisión interinstitucional de seguimiento del programa, junto con el Poder Judicial, la Bancada Bicameral Femenina, Inmujeres, INAU, Policía Nacional y, quien la lidera, la División Políticas de Género del MI (Gularte *et al.*, 2020).

Para las mujeres y sus hijas/os que están en situaciones que suponen riesgo de vida y no tienen un lugar seguro donde hospedarse, el Inmujeres brinda soluciones habitacionales transitorias. Actualmente, existen 3 modalidades de alojamiento transitorio: una Casa de Breve Estadía (CBE) para riesgo inminente de vida, dos Centros de Estadía Transitoria (CET) para mujeres en riesgo moderado de vida (uno de estos se encuentra en Montevideo y el otro en Tacuarembó) y un Centro de Medio Camino (CMC) para mujeres que están en proceso de salida

de situaciones de violencia doméstica (CNC, 2020). El dispositivo CBE brinda alojamiento y atención por un plazo de hasta 30 días, los centros están gestionados por ONGs y supervisados por el Inmujeres. La forma de ingreso a las soluciones habitacionales transitorias es a través del Portal del Inmujeres que funciona las 24 horas. Una vez ingresada una consulta el equipo derivante realiza un informe al Portal, donde se describe la situación y se fundamenta sobre el riesgo de vida que corre la mujer. El ingreso, a su vez, requiere de un compromiso por parte de la mujer de cumplir las reglas básicas de convivencia, su disposición a recibir asistencia y orientación psico-social y legal y a no mantener contacto con el agresor o personas allegadas a él mientras permanezca allí (Inmujeres, 2016).

En relación con el acceso a la justicia, el Poder Judicial cuenta con Juzgados Letrados de Familia Especializados ubicados en Montevideo⁴⁸. En el interior del país frente a situaciones de VBG, y mientras no se creen los Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual previstos en el Art. 51 de la Ley 19.580, les compete actuar a los Juzgados de Paz. Los Juzgados con competencia en materia de familia, también actúan en cuestiones no penales de VBG (CNC, 2020).

En cuanto al alcance de estos dispositivos de protección en el período 2015-2018 se observa que el Inmujeres atendió a 1.138 varones violentos, mientras que la IM hizo lo propio con 246 varones. Respecto a los dispositivos habitacionales, el Inmujeres brindó alojamiento en las Casa de Breve Estadía a 133 mujeres y 221 niñas, niños y adolescentes. Entre 2017 y 2018 se alojaron en Centro de Estadía Transitoria 31 mujeres y 50 menores. Mientras que en 2019 pasaron por las Centro de Medio Camino 6 mujeres y 16 menores (Inmujeres, 2019). Por otra parte, la FGN brindó atención a más de 2.000 víctimas y testigos, mientras que 253 personas fueron incluidas en el programa de medidas especiales de protección. El MI recibió 40.467 denuncias por violencia doméstica y delitos asociados. Mientras que el MSP en el periodo marzo-setiembre atendió a 2.441 mujeres por VD y 126 por violencia sexual fuera del ámbito doméstico en el sector privado (Dinamia, 2020).

48 En Montevideo hay un total de 10 Juzgados Letrados de Familia Especializados de atención permanente, con doble turno durante todos los días del año.

Respecto a los servicios y dispositivos actuales de combate a situaciones de VBG, se encuentran orientados fundamentalmente a cubrir las necesidades prácticas, es decir a cubrir una carencia inmediata vivida por esas mujeres en situación de VBG, tales como la vivienda para ellas y sus hijas/os, la formación o acceso al empleo y su atención psico-social. Los programas destinados a cubrir los intereses estratégicos tienen un alcance bastante acotado tanto en sus propósitos como por la cantidad de mujeres que incluye como se analizará en el siguiente apartado. A su vez, los servicios de resocialización de varones, solo están orientadas a varones agresores, dejando de lado el trabajo sobre las masculinidades en general (Dinamia, 2020).

Programas de salida de la situación de VBG

El único dispositivo que brinda una solución habitacional es el Programa Alternativas Habitacionales a cargo del Inmujeres en convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este programa surge en 2009 y tiene como población objetivo a las mujeres con o sin personas a cargo que transitan procesos de salida de situaciones de VBG. Para la efectivización de la solución habitacional se otorga una garantía de alquiler y un subsidio por un monto de 12 Unidades Reajustables durante un período de hasta dos años. Existen una serie de requisitos que estas mujeres deben cumplir para poder acceder al programa: estar asistiendo a un servicio especializado en VBG desde hace al menos 6 meses, estar transitando por un proceso de salida de la situación de violencia y tener un ingreso que le permita afrontar los gastos básicos de la vivienda. Además, en los casos en que los servicios de atención intervienen se requiere que evalúen si el componente habitacional es indispensable para la superación del problema (Inmujeres, 2016). En 2019, el Programa de Alternativas Habitacionales tuvo 454 mujeres activas, siendo 173 de ellas nuevos ingresos durante dicho año.

Otro componente clave en la salida que busca generar autonomía económica en las mujeres, refiere al empleo. Inmujeres en convenio con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional gestiona el Programa Alternativas Laborales que brinda cursos de capacitación para el empleo. Por otro lado, a través de un convenio marco entre el Inmujeres y la IM acceden a pasantías laborales mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia (CNC, 2020).

Como se desprende de lo anterior, los programas de salida de las situaciones de VBG son los menos desarrollados dentro del SRI. Si los dispositivos mencionados en el apartado anterior se vinculan a las necesidades prácticas, los descritos en este, se vinculan a los intereses estratégicos. El proceso de transformación social requiere trabajar en simultáneo con las necesidades prácticas y los intereses estratégicos (Braunmühl, 2001), por lo tanto, es necesario desarrollar mucho más las acciones que permitan a las mujeres alcanzar sus intereses estratégicos. Por ejemplo, el apoyo solamente práctico de las mujeres (otorgarle un lugar para alojarse temporalmente) sin el combate paralelo a las desigualdades de género (promover un cambio cultural y la autonomía de esas mujeres), pierde la esencia emancipadora del concepto de género. Y, por otro lado, la búsqueda de objetivos estratégicos sin contemplar las condiciones de vida y los intereses de las mujeres lo vuelve una ideología vacía. Dicho de otro modo, en las políticas públicas para enfrentar la VBG, no solo son imprescindibles las acciones de prevención y asistencia para atender las necesidades prácticas de las mujeres en situación de violencia, sino también, las acciones tendientes a cubrir sus intereses estratégicos que permitan modificar sustancialmente su situación.

Sistemas de información

Las diferentes instituciones que componen el SRI cuentan con sistemas de información que les permiten realizar el monitoreo y evaluación de los diferentes programas y servicios. En los sistemas de información se registran las consultas, atenciones, derivaciones y denuncias de las situaciones de VBG que atraviesan las mujeres. En este apartado se desarrollan los sistemas de información del Inmujeres y el MI por ser dos de las instituciones más importantes dentro del SRI.

El Inmujeres cuenta desde 2008 con el SIG que se encarga del procesamiento y análisis de información para evidenciar las desigualdades entre varones y mujeres. El SIG se alimenta de datos producidos por el Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Salud Pública, Oficina Nacional de Servicio Civil, Corte Electoral y Gobiernos Municipales. A su vez, trabaja con la información que releva el propio instituto sobre los diferentes componentes del Sistema de Respuesta.

A partir del Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART), el SIG obtiene información estandarizada y sistemática sobre las intervenciones, y además, obtiene otros datos por fuera de este sistema que son recopilados en planillas electrónicas y el software EPIDATA. De acuerdo a la persona responsable del SIG de Inmujeres, todas las intervenciones en los servicios se ingresan al SMART, sin embargo, los demás componentes del sistema de respuesta del Inmujeres (programas habitacionales, etc.) ingresan la información en EPIDATA y los servicios de trata lo hacen en planillas electrónicas. El SMART no se conecta ni alimenta de las planillas ni del EPIDATA, por lo tanto, la información queda fragmentada según el tipo de servicio o programa que sea la fuente. En el SMART se recoge un conjunto de datos horizontales, comunes a todos los servicios y programas del MIDES (datos filiatorios, educación, situación laboral, situación de discapacidad, entre otros) y un módulo específico para completar cuando se realiza una intervención por una situación de VBG. En este módulo se detallan los factores de riesgo⁴⁹ y, eventualmente, si el agresor tiene colocada la tobillera se despliega otro módulo específico.

Por su parte, el MI desde 2013 cuenta a nivel nacional con el SGSP, donde se registran las denuncias en general, y cuenta con un módulo específico para las denuncias por VD. Este módulo permite vincular otros delitos asociados a la VD, por ejemplo, lesiones, amenazas, violencia privada, suicidios, homicidios, etc. (Gularte *et al.*, 2020). La ficha de VD incluye variables básicas sobre el hecho y la persona denunciante: fecha de ingreso, fecha del hecho, lugar, departamento, edad de la víctima, vínculo con el agresor, cantidad de hijas/os, tipo de violencia, entre otras. Este sistema interopera en tiempo real con el sistema informático del Programa de Tobilleras del propio MI y también con el Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay (SIPPAU) de la FGN. Este último, es el único ejemplo de interoperabilidad entre dos instituciones del SRI (CNC, 2020).

No existe ningún tipo de interoperabilidad entre el SIG y el SGSP y, por ende, no hay un sistema unificado ni un conjunto común de variables relevadas por cada sistema que de cuenta de todos los componentes del SRI. Dado que cada institución reporta datos por separado y no existe un sistema informático unificado, no se puede determinar la cantidad de mujeres que son

⁴⁹ Los factores de riesgo considerados se detallan en el Anexo.

atendidas o consultaron por situaciones de VBG en el SRI. Del mismo modo no se puede seguir una trayectoria de esas mujeres en las diferentes instituciones del Estado, ni hacer derivaciones oportunas. Las personas entrevistadas del Inmujeres y el MI, consultadas sobre la necesidad de lograr un sistema interoperable que permita conocer la trayectoria de las mujeres en el SRI y abordar a tiempo las situaciones, coincidieron en la importancia de contar con un sistema de esas características:

Se acaba de hacer un diagnóstico de qué releva cada organismo [aún no es público]... Está bastante consensuado, en la gestión anterior y en esta, que esas cosas [un sistema interoperable] son necesarias [...] Ahora desde el Observatorio [OVBG], estamos intentando dejar como un proyecto de trabajo justamente para lograr homogeneizar variables. Ya hay un avance también en el marco del Consejo [CNG] y así poder en algún momento plantearnos por lo menos un mínimo de interoperabilidad entre las instituciones para intercambio de información y para tener como una visión de la trayectoria de esa mujer, evitando la revictimización (Responsable del Sistema de Información de Género Planificación, Gestión y Desarrollo, Inmujeres-MIDES).

Creo que lo que falta es eso, que todas las instituciones tengamos un lugar en común donde volcar esa información, que todas podamos acceder. Es uno de los cometidos del Observatorio. Ahora lo venimos haciendo entre el Inmujeres y el MI porque así se fue dando y así surgió y se armó ese convenio. El marco institucional debería ser el Observatorio (Responsable del Departamento de Generación de Conocimiento y Orientación Metodológica, Inmujeres-MIDES).

Además, consideran que se necesita voluntad política y presupuesto para concretar el desarrollo de un sistema interoperable, como se evidencia en esta cita:

Se necesita voluntad política porque son organismos compartiendo información, y eso nunca es fácil. Se necesita desarrollos informáticos y se necesita ajustar bien los protocolos. El acceso a esta información es sensible [...] También está la posibilidad de hacer una especie de SIAS [Sistema de Información Integrada del Área Social],

juntar bases cada seis meses y poder tener una base de datos de todas las mujeres que consultaron en todos los servicios del Estado, donde estuvo cada una, para poder identificar algunos recorridos. Eso sería avanzar para otro lado, gestión de la información para evaluar políticas (Responsable del Sistema de Información de Género Planificación, Gestión y Desarrollo, Inmujeres-MIDES).

De acuerdo a estas apreciaciones y al estado actual de desarrollo de los sistemas de información, no parece que ocurra en el corto plazo la creación de un sistema interinstitucional. Además, las personas entrevistadas coinciden en que primero es necesario mejorar los registros de cada institución antes de ponerlos en común, lo que requiere un trabajo a la interna de cada organismo. Antes de avanzar en un sistema interinstitucional es necesario mejorar el relevamiento de las respectivas fichas para atender situaciones de VBG. El MI ha trabajado en la capacitación para completar la ficha de VD en los casos que corresponda, pero aún así es evidente que se necesita mejorar la calidad de la información que allí se carga.

Dentro del Observatorio [OVBG] una de las cosas que apuntamos es dentro de algún tiempo, tener una base única [...] Cuando trabajamos en la rendición de datos que se hace cada 25 de noviembre, tenemos que hacer una muestra representativa, porque la información está en la narración de esa denuncia (Integrante del Área de Análisis Criminal y Estadístico en VBG, División Políticas de Género – MI).

Respecto al registro de femicidios, el MI lleva una base de datos sistematizada de los homicidios a mujeres desde 2012 a la actualidad⁵⁰. Esta base consume información del SGSP, pero se complementa con variables que deben ser sistematizadas a partir de la lectura de los partes policiales. Recientemente, a partir de la investigación de Gularte *et al.* (2020), la base fue mejorada y trabajada en conjunto entre la División de Políticas de Género del MI y el Inmujeres. A partir de estos datos se puede saber que solo una cuarta parte de estas mujeres víctimas de femicidio hizo una denuncia previa. Según la persona referente de la División Políticas de Género del MI, *“la mayoría de los femicidios no tienen denuncia previa por lo que sabemos*

50 Estos datos anonimizados están publicados como datos abiertos solo para el año 2018.

mucho sobre el hecho, pero no sabemos la trayectoria” (Área de Análisis Criminal y Estadístico en VBG, División Políticas de Género – MI).

Respecto al registro de víctimas de femicidio es importante evidenciar que ni los sistemas de información, ni los informes del Inmujeres dan cuenta de la cantidad exacta de mujeres víctimas de femicidio que se atendieron alguna vez o consultaron en un servicio del Inmujeres. La información que le proporciona el MI al Inmujeres luego de un femicidio, se utiliza para chequear si esa mujer había estado en contacto con algún servicio, pero este dato no se publica.

Como afirmó la persona Responsable del Departamento de Generación de Conocimiento y Orientación Metodológica del Inmujeres: *“en base a los datos, las mujeres que han asesinado que participaban de algunos de nuestros servicios son muy pocas”*. Este dato es muy relevante y tiene una doble lectura, por un lado, podría estar indicando que los servicios trabajan bien en detectar el riesgo de vida y con sus acciones logran evitar un femicidio. Por otro lado, deja en evidencia la ausencia del Estado para detectar y proteger a las mujeres que resultan víctimas de femicidio. En casos de que estas situaciones hubieran sido detectadas por otros organismos del Estado (ANEP, ASSE y las instituciones privadas de salud) no existieron derivaciones oportunas. Como muestran las investigaciones sobre feminicidios en Uruguay y se verá en el siguiente capítulo, la mayoría de éstos son cometidos por la pareja o ex-pareja de la mujer asesinada. Por lo tanto, no son hechos puntuales, sino que se dan en el marco de una situación de VBG estructural que el Estado no pudo detectar o no intervino adecuadamente.

Esto deriva directamente en la pregunta ¿a quiénes llegan los servicios del SRI, y del Inmujeres en particular?, O mejor dicho, ¿quiénes llegan a estos servicios y dispositivos? En teoría, aunque no se explicita en ningún documento oficial, la población objetivo del SRI debiera ser, al menos, unas 170.000 mujeres uruguayas (23,7%) que declararon haber vivido violencia en su relación de pareja en el último año, según se desprende de la segunda encuesta de EVBGG (Observatorio de Violencia Basada en Género, 2019). Esta cifra está lejos de ser alcanzada aún tomando todos los componentes del SRI. En el período 2015-2018, se realizaron casi 40.000 intervenciones entre los diferentes programas y servicios del SRI con un promedio anual de 13.000 intervenciones aproximadamente. La falta de un registro unificado sobre las distintas acciones, servicios y programas dificulta el cálculo de la población beneficiaria, pero suponiendo

que cada intervención corresponde a una persona, la cobertura⁵¹ anual es aproximadamente de un 8%.

En la evaluación del Plan de Acción 2016-2019 realizada por Dinamia (2020), se concluye que es necesario un compromiso político firme que se materialice en una asignación relevante de recursos financieros y humanos para abordar la problemática de la VBG como un “problema de Estado”. En este sentido, a nivel de desempeño y cobertura, se sugiere continuar avanzando en fortalecer la asignación de recursos para reforzar el sistema de atención y respuesta a mujeres en situación de VBG, de manera de ampliar el número de servicios y plazas disponibles de recursos habitacionales. A su vez, se sugiere realizar un diagnóstico específico de los diferentes programas habitacionales que permita estimar su cobertura a partir de la definición de la población potencial y objetivo. Se recomienda reforzar y/o crear recursos específicos habitacionales, de salud, formación e inserción laboral para las mujeres víctimas de trata. Por último, a nivel de las Comisiones Departamentales se considera clave, la asignación de recursos humanos y financieros específicos, que permitan la permanencia de los equipos en el territorio (Dinamia, 2020).

Acercas del SRI de acuerdo a lo que se desprende de la evaluación de Dinamia (2020) y lo analizado en este capítulo, se puede concluir que hay déficits en el sistema de prevención, detección y protección que se traducen en un alto número de femicidios. A su vez, el abordaje institucional de intervención se encuentra fragmentado por lo territorial (Montevideo/interior, y capitales departamentales/localidades y zonas aisladas). Por último, el registro y medición de la violencia basada en género es fragmentada, al no haber un sistema integrado de información a nivel nacional.

⁵¹ La cobertura se calcula como el cociente entre cantidad de beneficiarias y la población objetivo, multiplicado por 100.

Capítulo 5. Análisis estadístico de los feminicidios en Uruguay (2001-2019)

El capítulo presenta, en primer lugar, un análisis descriptivo a partir de los datos de los feminicidios ocurridos en Uruguay entre 2001 y 2019. Luego se analiza la existencia de autocorrelación espacial en los datos, de manera de detectar zonas donde se concentren más los feminicidios. Posteriormente, se modeliza la relación entre la tasa de feminicidios y el nivel socioeconómico a distintos niveles de agregación geográfica. Este análisis se repite para un subconjunto de los feminicidios, aquellos ocurridos en la vivienda de la mujer asesinada. En este caso, a medida que el área considerada es más pequeña, es más probable que las características socioeconómicas de ésta sean parecidas a las de la víctima. La segregación residencial muestra que los hogares más pobres o los más ricos se encuentran concentrados en determinados lugares. El procedimiento se realiza por separado entre Montevideo y el interior del país.

Análisis descriptivo

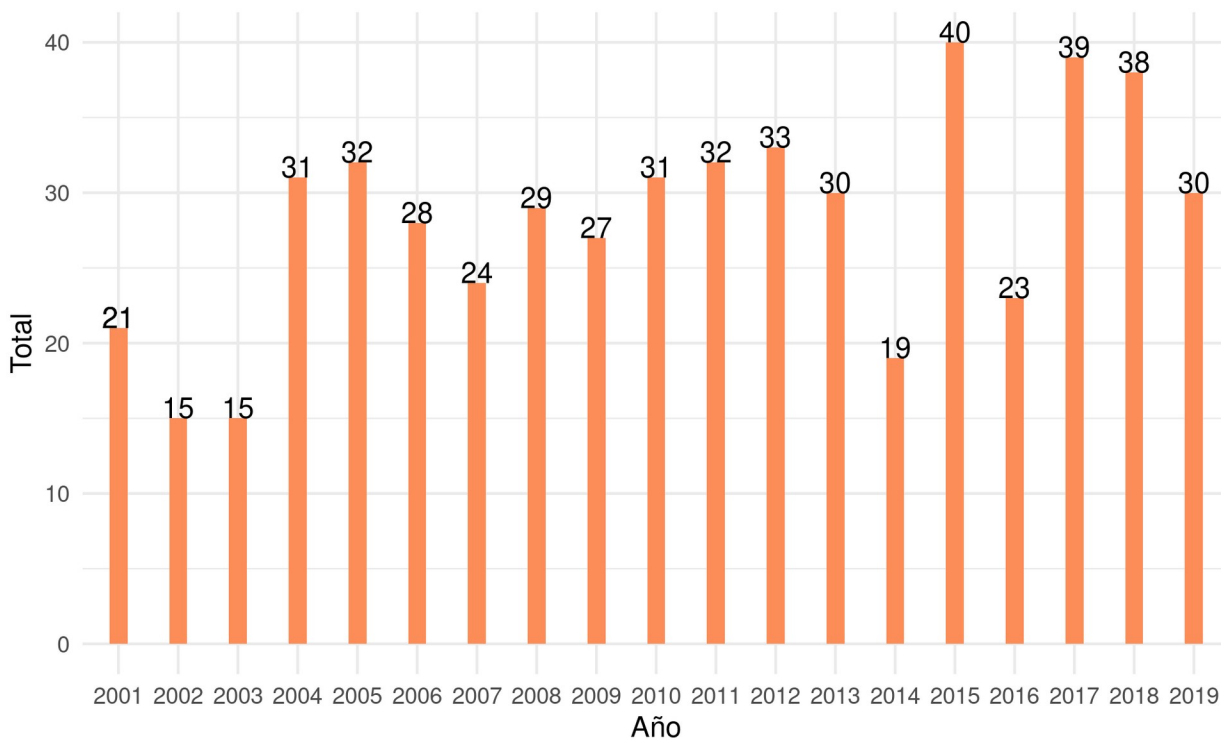
En este apartado se realiza un análisis descriptivo de los datos, para dar cuenta de la evolución de la cantidad y tasa de feminicidios a nivel del total país, por departamento y según tamaño de la localidad, para el período 2001-2019. Asimismo, se analizan algunas características de las mujeres asesinadas y su relación de parentesco con el feminicida de manera de cuantificar cuántos feminicidios ocurrieron en el marco de relaciones de pareja, la existencia de parejas abusivas y la identidad de género de las víctimas entre otras cuestiones de interés.

Durante el período considerado se produjeron en Uruguay 532 feminicidios, con un promedio anual de 28,7 feminicidios, mientras que, la tasa de feminicidios promedio anual del período es 1,6 feminicidios por cada 100.000 mujeres. Dado que la población de mujeres en Uruguay no varió sustancialmente en el período considerado, el comportamiento de la tasa de feminicidios anual es similar al de las frecuencias absolutas. La evolución de la cantidad de feminicidios se

observa en el Gráfico 3, el fenómeno parece comportarse relativamente estable en el tiempo, más allá que ocurren algunas variaciones significativas interanuales.

En particular, para los primeros tres años del período considerado, los casos son alrededor de la mitad de los ocurridos en los años inmediatamente posteriores. Estas variaciones, podrían reflejar problemas de relevamiento, más que descensos y aumentos abruptos de la cantidad de casos, por ejemplo, un subregistro de los casos para esos primeros años⁵². En este sentido, si descartamos los primeros tres años, se produce un aumento en ambos indicadores: el promedio asciende a 30,4 feminicidios por año y la tasa promedio anual asciende a 1,7. De todos modos, se puede concluir que la magnitud del fenómeno no se ha modificado significativamente en el período estudiado y oscila entre 1,6 y 1,7 feminicidios por cada 100.000 mujeres.

Gráfico 3: Evolución de la cantidad de feminicidios y su tasa (2001-2019)



Fuente: elaboración propia con base en registros de Femicidio Uruguay

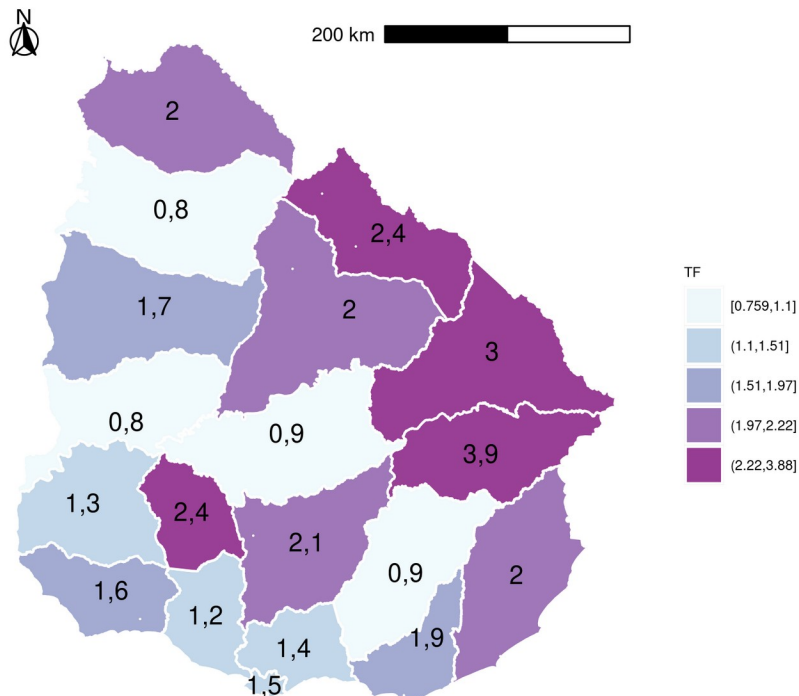
⁵² Es importante recalcar que recién a partir de 2001 se comienza a sistematizar la información acerca de los feminicidios ocurridos en Uruguay por parte de la ONG Caminos, por lo tanto, es esperable que los primeros años haya sido más dificultoso el relevamiento.

Respecto a la localización de los feminicidios, estos no se producen uniformemente a lo largo y ancho del país. A nivel de departamentos, la tasa promedio del período varía entre 0,76, registrada en Río Negro, y 3,88 en Treinta y Tres. Es precisamente, en la región noreste (Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera), junto con Flores donde se registran las tasas más altas, en todos los casos superiores a 2 feminicidios cada 100.000 mujeres (Gráfico 4).

Las tasas de feminicidio a nivel departamental pueden estar escondiendo diferencias a nivel de localidades. Resulta interesante analizar que sucede según el tamaño de las localidades y según sean urbanas o rurales. En general, los servicios públicos, incluidos los del SRI, se concentran en las ciudades más pobladas. A su vez, las acciones de sensibilización y campañas informativas tienen un alcance acotado, aunque procuren alcanzar a todo el territorio nacional.

Del cálculo de la tasa de feminicidios según el tamaño de la localidad donde ocurrió, se obtiene que la tasa de feminicidios más alta se registra en las localidades urbanas que tienen entre 1.000 y 5.000 habitantes (Gráfico 5). Esto es, localidades pequeñas que, por lo general, no cuentan con un servicio específico de atención a situaciones de VBG, de hecho de los 33 servicios de atención del Inmujeres sólo 2 se encuentran en localidades de menos de 5.000 habitantes.

Gráfico 4: Tasa de feminicidios promedio por departamento (2001-2019)



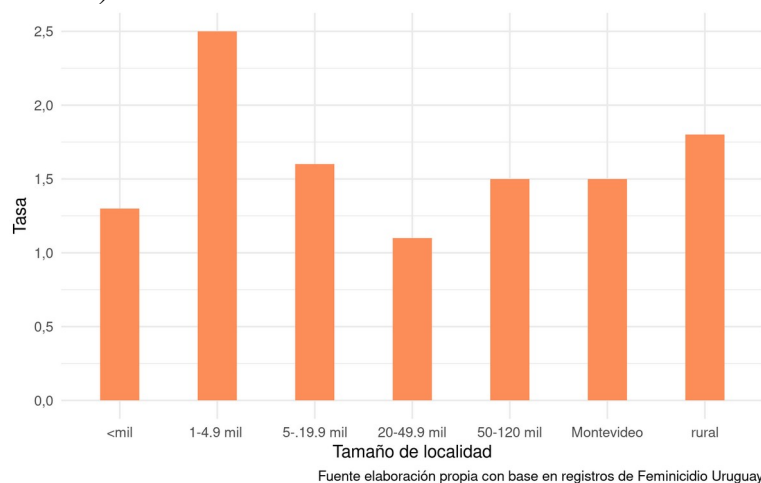
Fuente: elaboración propia con base en registros de Feminicidio Uruguay

Se produjeron en el período 59 feminicidios en 36 localidades pequeñas, es decir, que tienen entre 1000 y 5000 habitantes. Las localidades con más feminicidios registrados son: Toledo (5) en Canelones, Ciudad del Plata (3) en San José, Fray Marcos (3) en Florida y Vergara (3) en Treinta y Tres. La segunda tasa más alta se registra en la zona rural donde las mujeres están más desamparadas y el Estado está más ausente. Si bien, tiene sentido que la mayor cantidad de servicios se encuentren en las ciudades con mayor población porque allí es mayor la población objetivo, los servicios de atención a situaciones de VBG podrían considerarse un servicio básico (como una policlínica, una escuela o la sucursal de un banco) y, por ende, tener presencia en un mayor número de localidades, facilitando el acceso a las mujeres que los requieran. A su vez, la población de los poblados pequeños, suele ser más conservadora que la de las capitales departamentales en cuanto a los estereotipos de género, los mandatos sociales, la naturalización de la violencia en la pareja y donde la división sexual del trabajo está más marcada. Todo lo anterior podría estar generando una menor autonomía de las mujeres que allí residen.

En cuanto a la temporalidad de los feminicidios, éstos no ocurren uniformemente en el transcurso del año. Para el período analizado, los meses más frecuentes fueron: marzo (52), diciembre (51) y mayo (51). Es decir, que el fenómeno presenta cierta estacionalidad, con valores altos a principio y fin del año y valores más bajos en el tramo intermedio. Respecto a los días de la semana, no se encuentra un patrón tan claro de días más frecuentes: durante el fin de semana ocurrieron el 31% de los casos, si se incluye el viernes se llega al 45%⁵³.

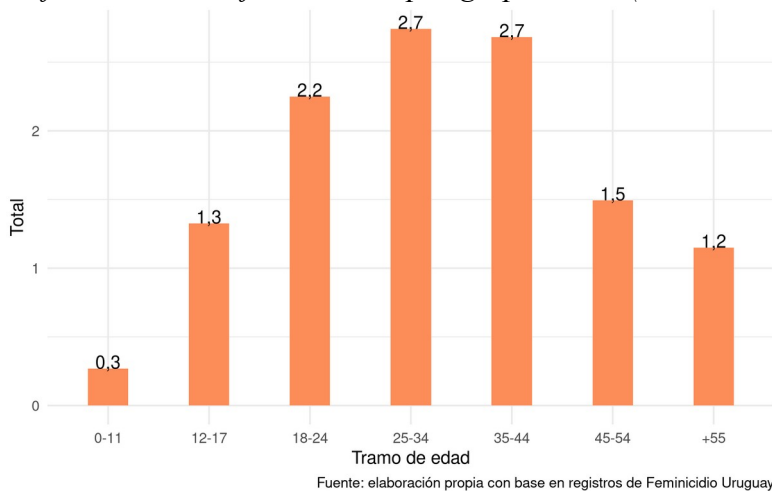
⁵³ Este dato es muy sensible a la calidad de la información respecto al día de ocurrencia del hecho.

Gráfico 5: Tasa de feminicidios según tamaño de la localidad (2001-2019)



Respecto a las características de las mujeres asesinadas, encontramos que 522 corresponden a feminicidios de mujeres cisgénero y 10 a mujeres trans. Respecto a la edad de estas mujeres, se observa una mayor incidencia de los feminicidios en mujeres jóvenes y en edad reproductiva, siendo la tasa para los tramos 18-24, 25-34 y 35-44, superior a 2 feminicidios cada 100.000 mujeres, mientras que en los restantes tramos de edad es inferior a 1,6. En particular, en casi la mitad de los feminicidios, 243, la mujer asesinada tenía entre 25 y 44 años (Gráfico 6). Los registros actuales no permiten identificar cuántas de estas mujeres tenía hijas/os o personas a cargo (este dato está subregistrado).

Gráfico 6: Tasa de feminicidios por grupo etario (2001-2019)



Analizar el vínculo entre el feminicida y la mujer asesinada arroja resultados en sintonía con las investigaciones ya mencionadas (Gambetta y Coraza, 2017; Gambetta, 2018; Castro Vignoli, 2019 y Gularte *et al.*, 2020), de los feminicidios aclarados, el 81% fueron cometidos por la pareja o ex-pareja de la mujer asesinada y un 11% por algún familiar. Esto muestra claramente una de las características más terribles de los feminicidios: las mujeres son asesinadas a manos de un varón de su círculo íntimo (Gráfico 7). Estos feminicidios revisten características particulares, ya que al ser cometidos por la pareja o ex-pareja, implican un conocimiento mutuo previo, una relación sexo-afectiva y, en muchos de los casos, años de convivencia y de violencia. En el caso de los feminicidios familiares, los más frecuentes son los perpetrados por el padre/padrastro, en estos casos es común que la víctima sea menor de edad y al crimen le precedan situaciones de abuso sexual crónico. Un 64,4% de estos feminicidios ocurrieron en la vivienda de la víctima, en algunos casos compartida con el agresor hasta ese momento o en el pasado (Gráfico 8). Las mujeres tenían en promedio 38,6 años, en particular, la mitad de ellas era menor a 36 años.

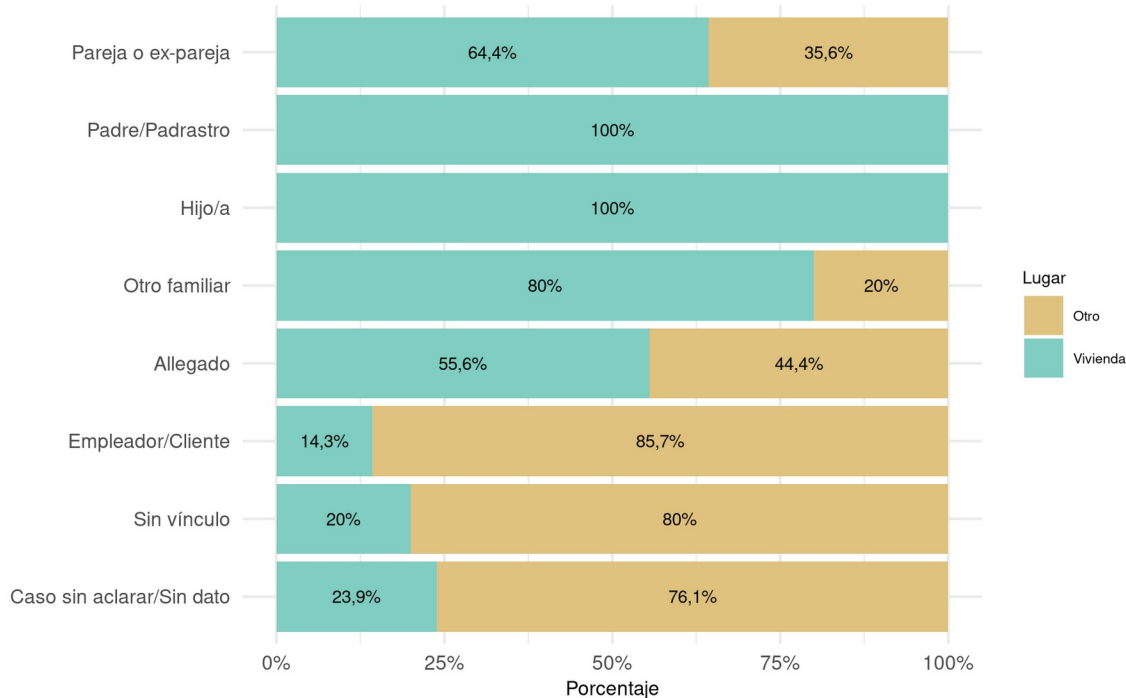
Gráfico 7: Vínculo entre el feminicida y la mujer asesinada



Fuente: elaboración propia con base en registros de Feminicidio Uruguay

Respecto al vínculo con el feminicida si solo consideramos los casos donde la víctima era una mujer trans, ya no prevalecen los feminicidios donde el asesino era la pareja o ex-pareja. De los 10 casos considerados, en 7 se desconoce la autoría del crimen, es decir, que en el 70% de los casos estos crímenes están sin resolver, con feminicidas impunes, lo que refleja la marginación social a las que estas mujeres estuvieron expuestas. A su vez, 6 de las mujeres trans asesinadas ejercían el trabajo sexual. Tal como lo refleja el Censo de Personas Trans (2016), la realidad de las mujeres trans en Uruguay es de extrema vulnerabilidad, una vida marcada por la expulsión temprana del seno familiar y otros ámbitos de socialización (sistema educativo, empleo formal, etc.), donde el trabajo sexual es una de las pocas opciones que tienen para obtener ingresos (MIDES, 2016).

Gráfico 8: Lugar del feminicidio según vínculo del feminicida con la mujer



Fuente: elaboración propia con base en registros de Feminicidio Uruguay

Si se consideran solamente los feminicidios perpetrados por la pareja o ex-pareja de la mujer asesinada, en el 38% de los casos, el feminicida se suicidó o intentó suicidarse luego de cometer el crimen. Esta característica es un patrón bastante frecuente en este tipo de feminicidios y como se analizó en el Capítulo 1, se denominan suicidios machistas. Se producen cuando la mujer quiere terminar la relación de pareja o ésta ya terminó, el feminicidio es una forma de

negación de esta situación, pero al mismo tiempo una vez que se produce ese varón ya no tiene razones para vivir. Al considerar solamente los feminicidios perpetrados a menores de edad (12 casos), si se analiza el parentesco con el feminicida encontramos que un 22% fue asesinada por su padre o padrastro, mientras otro 22% fue asesinada por su pareja o ex-pareja y en un 2,9% de estos casos, la menor estaba en una pareja abusiva⁵⁴. Este concepto se introdujo en el capítulo 1, significa que, el varón era un adulto al menos 10 años mayor que ella. Este último dato podría estar subregistrado, ya que en casi la mitad de los casos no se cuenta con información sobre la edad del feminicida al momento de cometer el crimen, ya sea por problemas de la base o porque se trata de casos sin aclarar.

En resumen, las mujeres son asesinadas en mayor medida por su pareja o ex-pareja y el crimen es cometido en su propia casa. Casi la mitad de estos feminicidas se suicida inmediatamente después de cometer el crimen. Como indica la literatura, este tipo de feminicidios se dan en el marco de situaciones de VBG, generalmente, de larga data que puede incluir convivencia/matrimonio e hijas/os en común. En cuanto a la territorialidad, los feminicidios se producen en mayor medida en localidades pequeñas de entre 1000 y 5000 habitantes o en zonas rurales.

Análisis espacial de los feminicidios

A modo de profundizar el análisis de los feminicidios del período analizado y responder algunas de las preguntas que guían la investigación, a través de la georreferenciación de los feminicidios, se busca obtener una distribución espacial de éstos e indagar sobre un posible patrón espacial de los datos en relación con el territorio caracterizado por su nivel socioeconómico. Actualmente las estadísticas oficiales dan cuenta de los feminicidios por

54 Este problema de desigualdad de género permanece bastante en penúmbra y no hay una medición al respecto. Podemos aproximarnos mediante el Censo 2011 para dar cuenta de la magnitud de parejas abusivas en todo el país. La ECH presenta limitaciones para captar este fenómeno al igual que la EVBGG, ya que solo relevan información de las mujeres a partir de los 15 años. De las mujeres menores de edad que declaran vivir en pareja en nuestro país, en un 92% de los casos el hombre es mayor de edad y en un 16% de los casos (718 de 4555 casos), su pareja es un hombre 10 o más años mayor. Si flexibilizamos la medida, obtenemos que la mitad de estas adolescentes tienen una pareja, con la cual convive, al menos 5 años mayor.

departamento y las estadísticas no oficiales incluso detallan el lugar específico del feminicidio. Sin embargo, en un nivel macro o muy micro es difícil encontrar patrones que revelen una mayor incidencia del feminicidio en ciertas zonas. Como característica principal a ser considerada en estas áreas de estudio, se utiliza el nivel socioeconómico de las personas que residen en dichos territorios. Contar con la ubicación exacta del lugar donde ocurrieron los feminicidios permite analizar esta información desde diferentes ángulos. A su vez, es posible analizar ese punto en un territorio como un espacio más amplio que nos permita caracterizar la zona, esto es, definir el barrio, segmento o sección censal donde ocurrió el crimen para complementar la información con la situación socioeconómica promedio de los hogares o personas de la zona definida. Dadas las limitaciones de la fuente de información principal, este análisis se hará por separado entre Montevideo y el interior del país. Para Montevideo la ECH permite estimar la incidencia de la pobreza con cierta precisión a nivel de municipios, CCZ y barrios cuando se agrupan encuestas de diferentes años y reponderan los casos. Para el interior no es posible hacerlo a un nivel más desagregado que el departamento, por lo tanto, pierde sentido este análisis. La alternativa adoptada es estimar la incidencia de NBI a nivel de segmento censal, a partir de los datos del Censo 2011⁵⁵.

Distribución de los feminicidios en Montevideo y relación con la Incidencia de la Pobreza

En primer lugar, se define como nivel de agregación la unidad administrativa municipio⁵⁶ pero con pequeñas modificaciones. Dado que algunos barrios se encuentran en más de un municipio, o que algunos de estos son heterogéneos socioeconómicamente, se optó por asignar la totalidad del barrio al municipio que aporta una zona territorial mayor y dividir el Municipio E en dos (Norte y Sur), ya que incluye algunos de los barrios más ricos de Montevideo y otros de nivel medio. En la Tabla 4 se muestra la conformación final de barrios en cada municipio.

55 El Censo de población releva características estructurales de las personas y los hogares, por lo tanto, no se miden ingresos y, por ende, no se puede estimar la incidencia de la pobreza. Los ingresos a diferencia de los bienes de confort o las características de la vivienda de un hogar, presentan una volatilidad mucho mayor en el corto plazo por ese motivo no se consideran como una medida estructural de nivel socioeconómico.

56 A partir del año 2010, con la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana Uruguay se crea un tercer nivel de gobierno y administración: los Municipios. En Montevideo la nueva división política administrativa define 8 municipios, quedando todo el territorio del departamento dividido en municipios.

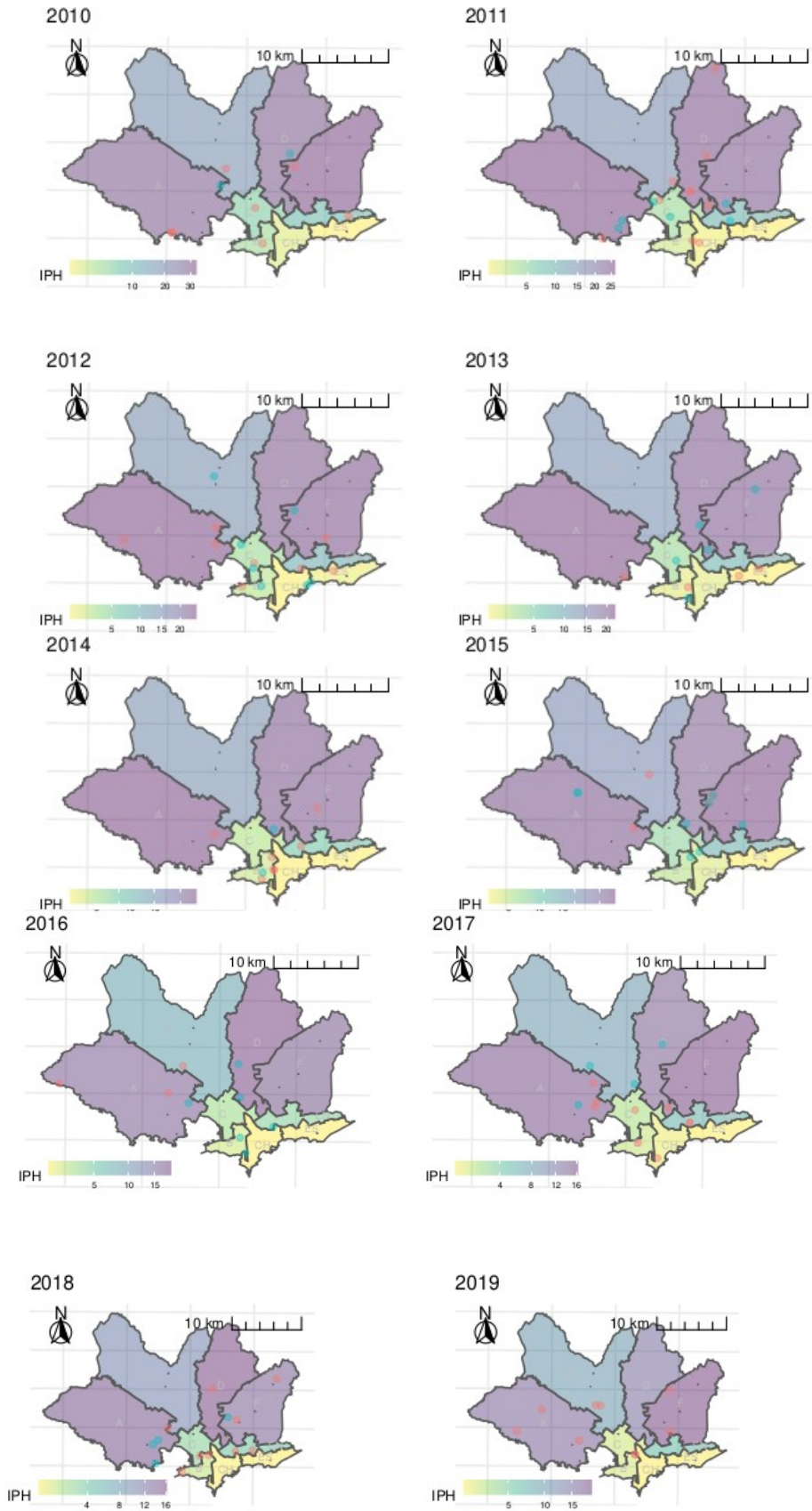
En el Gráfico 9 se mapea para cada año la Incidencia de la Pobreza en Personas (IPP) a nivel de municipios y los puntos donde ocurrieron los feminicidios. El área del municipio se colorea más clara si la IPP es más baja y más oscura conforme ésta aumenta. Debido a que para Montevideo los feminicidios están georreferenciados casi en su totalidad solo a partir de 2010, se utilizan los datos del período 2010-2019. Se distinguen los puntos con diferente color según el feminicidio ocurrió en la vivienda (rojo) de la víctima o en otro lugar (celeste). Para los feminicidios que ocurrieron en la vivienda podemos suponer que las características del territorio, conforme es más pequeño, es más homogéneo y, por ende, el nivel socioeconómico promedio de las personas que lo habitan es similar al de la mujer asesinada. A su vez, estos feminicidios revisten características particulares, en la mayoría de los casos fueron cometidos por la pareja o ex-pareja de la mujer, y por ende, las medidas de política pública deberían tomar en cuenta estas particularidades. Se obtiene que aproximadamente 7 de cada 10 feminicidios ocurrieron en los municipios de menor nivel socioeconómico: A, D, F (todos con una IPP promedio del período de al menos 20%), G, y EN.

Tabla 4: Delimitación de Municipios de Montevideo

Municipio	Barrios
Municipio A	Casabó, Pajas Blancas, Cerro, La Paloma-Tomkinson, La Teja, Nuevo Paris, Paso de la Arena, Tres Ombúes-Victoria.
Municipio B	Barrio Sur, Centro, Ciudad Vieja, Cordón, La Comercial, Palermo, Parque Rodó, Tres Cruces, Villa Muñoz- Retiro.
Municipio C	Aguada, Aires Puros, Atahualpa, Brazo Oriental, Capurro-Bella Vista, Jacinto Vera, La Figurita, Mercado Modelo-Bolivar, Prado - Nueva Savona, Reducto.
Municipio CH	Buceo, La Blanqueada, Larrañaga, Pocitos, Parque Batlle - Villa Dolores, Punta Carretas.
Municipio D	Casavalle, Castro - Pérez Castellanos, Cerrito, Las Acacias, Manga, Toledo Chico, Villa Española.
Municipio E Norte	Carrasco Norte, Las Canteras, Malvín Norte, Unión.
Municipio E Sur	Carrasco, Malvín, Punta Gorda.
Municipio F	Bañados de Carrasco, Flor de Maroñas, Ituzaingó, Jardines del Hipódromo, Maroñas - Parque Guaraní, Piedras Blancas, Punta de Rieles - Bella Italia, Villa García - Manga Rural.
Municipio G	Belvedere, Colón, Abayubá, Conciliación, Lezica - Melilla, Paso de las Duranas, Peñarol - Lavalleja, Sayago.

Fuente: elaboración propia

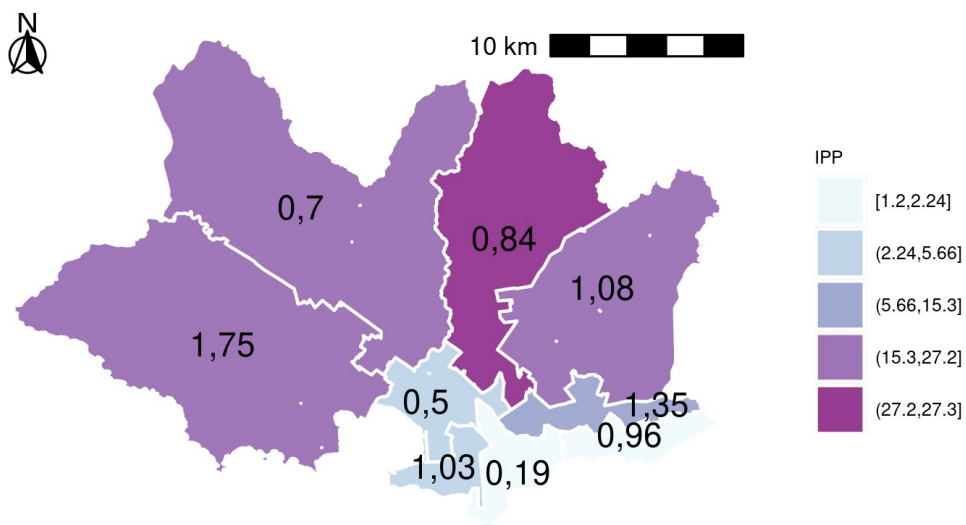
Gráfico 9: Incidencia de la pobreza por municipio de Montevideo



Fuente: elaboración propia con base en registros Femicidio Uruguay

Si bien la IPP se redujo entre 2010 y 2019 a nivel de municipios, en términos relativos, para todos los años considerados, se mantienen las desigualdades en tanto los niveles más altos se observan en la periferia de Montevideo, y los más bajos en la costa. Podemos resumir el resultado de los mapas del Gráfico 9, en un solo mapa que agregue la IPP del período 2010-2019 y la respectiva tasa de feminicidios por municipio. El Gráfico 10 clasifica los municipios de Montevideo en 5 niveles según su IPP, un color más oscuro indica una mayor proporción de personas en situación de pobreza, mientras que un color más claro lo contrario. Un análisis visual, permite observar a grandes rasgos y sin considerar otros factores, que los municipios con mayores (menores) valores de la IPP parecen presentar mayores (menores) niveles de la TF, con excepción de los municipio B, G y D.

Gráfico 10: Tasa de feminicidios promedio por municipio según incidencia de la pobreza (2010-2019)

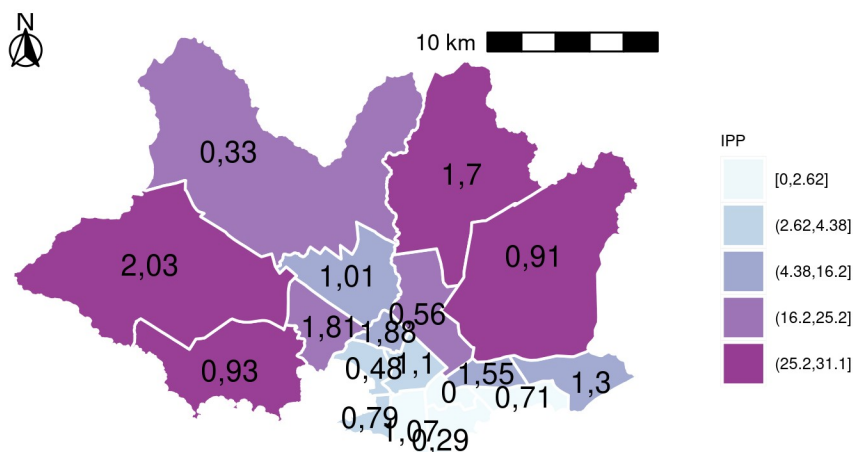


Fuente: elaboración propia con base en registros de FU y ECH

Para aumentar el nivel de desagregación, repetimos el ejercicio a nivel de CCZ⁵⁷. De esta manera obtenemos territorios más pequeños y homogéneos en cuanto al nivel de la IPP (Gráfico 11). Más adelante se utilizará un modelo econométrico para estudiar de manera formal estas relaciones.

⁵⁷ Los CCZs comprenden un área menor que los municipios pero no son una partición de estos, ya que algunos CCZs incluyen porciones de diferentes municipios.

Gráfico 11: Tasa de feminicidios promedio por CCZ según incidencia de la pobreza (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en registros de FU y ECH

Para analizar la presencia de autocorrelación espacial global se estima el estadístico I de Moran para la tasa de feminicidios a diferentes niveles de agregación: municipios, CCZs y barrios de Montevideo. En el cálculo de la I de Moran se debe construir una matriz de pesos espaciales para definir la interdependencia espacial entre las regiones analíticas (municipios, CCZs y barrios, respectivamente). Una forma de representar las relaciones espaciales con datos de área, los polígonos que definen las regiones, es a través del concepto de contigüidad. Se optó por aproximar la contigüidad geográfica a partir de una matriz de pesos espaciales de tipo *queen*⁵⁸ de orden uno. Los vecinos contiguos de primer orden se definen como áreas que tienen al menos un límite común.

Se obtiene una I de Moran negativa para municipios y barrios, mientras que para CCZs es positiva, pero en los tres casos no significativamente diferente de cero. Por lo tanto, no se puede rechazar la hipótesis que indica que los datos se distribuyen aleatoriamente entre municipios (CCZs o barrios) y, por ende, no hay dependencia espacial entre estos. En definitiva, no se pudo confirmar un patrón de autocorrelación espacial de la tasa de feminicidios a nivel de Montevideo

⁵⁸ Recibe este nombre por analogía con los movimientos de la figura de reina en el ajedrez.

lo que indica un patrón aleatorio y una falta de agrupación municipal (tampoco comunal ni barrial) general de las tasas de feminicidios (Tabla 5).

Tabla 5: Resultados Índice de Moran

Variable	Unidades	I Moran global	p-valor	Dependencia global
Tasa feminicidio	Municipios	-0,1247	0,52	no
Tasa feminicidio	CCZs	0,080621	0,83	no
Tasa feminicidio	Barrios	-0,018675	0,5186	no

Fuente: elaboración propia

Finalmente se realiza el análisis de autocorrelación local para obtener mapas de *clusters* basados en el índice local de Moran (LISA), calculados con 999 permutaciones en el proceso de aleatorización, y una matriz de pesos espaciales con criterio de contigüidad de tipo *queen*. Se presentan solamente los resultados a nivel de CCZ, ya que para los demás casos no hubo resultados significativos. Los resultados se observan en el mapa de *clusters* (LISA) ofrece con los lugares significativos estadísticamente coloreados de acuerdo con el tipo de autocorrelación espacial. Los códigos de los colores mostrados en la leyenda son: turquesa, para la clasificación alta-alta, amarillo para la baja-baja, y violeta representa a todos aquellos lugares no significativos (no se identificaron zonas baja-alta ni alta-baja).

Para entender las diferencias espaciales a nivel de CCZs de Montevideo, resulta útil analizar los resultados que muestra el Gráfico 12 con los resultados de los LISA.

Gráfico 12: LISA a nivel de CCZs de Montevideo



Al realizar el análisis tomando como unidades los CCZs, se obtienen dos *clusters*. *Uno*, el más grande, en la zona del centro-periferia con un valor alto de la tasa de feminicidios, CCZ 14⁵⁹, rodeado de otros CCZs también con valores altos. Esta zona es de nivel socioeconómico relativamente bajo, es decir, con una relativamente alta incidencia de la pobreza. Y otro cluster de valores significativos que rechazan la hipótesis nula de no existencia de autocorrelación espacial, se da en la zona sur, CCZ 5⁶⁰, con valores bajos de la tasa de feminicidios rodeado de otros CCZs que también presentan valores bajos en dicha tasa. Como se había analizado antes en este apartado, el primer cluster corresponde a una zona con mayor incidencia de la pobreza y el segundo cluster, corresponde a la zona de menor incidencia de la pobreza. Esta evidencia apoya la hipótesis que guía esta investigación.

Relación entre la incidencia de la pobreza y los feminicidios en Montevideo

En este apartado se analizará la relación entre la tasa de feminicidios y la incidencia de la pobreza en personas para Montevideo considerando estos indicadores para el período 2010-2019. Se espera encontrar una relación positiva que vaya en línea con la hipótesis planteada que establece que la falta de autonomía económica o menor nivel socioeconómico de las mujeres, ante la ausencia de una política pública efectiva, las expone más a sufrir un feminicidio. Es importante recalcar que la autocorrelación no implica causalidad, sino una asociación entre variables. A su vez, la hipótesis que guía esta investigación tampoco está planteada como una causalidad entre el nivel socioeconómico y el feminicidio, sino que el primero es un factor de vulnerabilidad que condiciona la salida de las mujeres que están en situaciones de VBG. Como vimos en el apartado anterior y se vio reflejado en otras investigaciones comentadas en la Introducción, los feminicidios en Uruguay se caracterizan por ocurrir en su mayoría en el marco de relaciones de pareja entre mujer y varón. Por lo tanto, los feminicidios no son hechos puntuales, sino un devenir de situaciones de VBG en mayor o menor medida sostenidas en el tiempo.

59 El CCZ 14 está compuesto por los barrios: Prado Norte, Sayago Oeste, Paso Molino, Belvedere, La Teja, Pueblo Victoria, Tres Ombúes, Nuevo París y Villa Teresa.

60 El CCZ 5 está compuesto por los barrios: Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Batlle y Villa Dolores.

A partir de un análisis econométrico se busca identificar la existencia de una relación entre las características sociodemográficas expresadas en la variable independiente, incidencia de la pobreza en personas (IPP) y, la tasa de feminicidios (TF) como variable dependiente. De esta manera, se pretende dar respuesta a la pregunta central de esta investigación: ¿Existe relación entre las características socioeconómicas y la tasa de feminicidios en Montevideo para el período 2010-2019? ¿En caso de existir alguna relación, esta depende de la distribución espacial de los feminicidios o éstos se producen aleatoriamente en el territorio? La existencia de una relación espacial se pondrá a prueba mediante un análisis de regresión por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Los MCO tienen como objetivo encontrar variables con una relación lineal positiva con la tasa de feminicidios.

Se plantean tres modelos de regresión, uno por cada nivel de unidad territorial analizada: municipios, CCZs y barrios. Como resultados obtenemos que los tres modelos son significativos a un 5%, pero conforme la región considerada es más pequeña, la bondad de ajuste del modelo disminuye pasando de un modelo para municipios que explica el 57% de la varianza de los datos, a otro modelo a nivel de CCZ que explica un 38% y por último, el modelo a nivel de barrios explica tan solo un 9%.

En la Tabla 6, se presentan los resultados de los modelos que resultaron significativos, se indican con la letra M los modelos a nivel de municipios, con la C a nivel de CCZ y con la letra B a nivel de barrios. Los números del 1 al 3 indican el tipo de modelo⁶¹ utilizado, log-lineal, lineal y log-log, respectivamente.

Tabla 6: Resultados modelos MCO

	M1	M2	M3	C1	C2	C3	B2	B2 (V)
constante	-0,05	0,98**	-0,21	-0,01	1,08**	-0,24	1,13**	1,13**
ipp	0,03 *	0,04*		0,03*	0,05**		0,05*	0,05*
log(ipp)			0,28*			0,31**		
R2	0,52	0,53	0,57	0,3	0,36	0,38	0,09	0,09
adj. R2	0,45	0,46	0,5	0,26	0,32	0,35	0,08	0,08

Fuente: elaboración propia

61 Para comprobar que no hay un error de especificación del modelo se realizan los tests sobre los residuos para testear normalidad y ausencia de autocorrelación, se comprueban estos supuestos para todos los modelos presentados, con excepción de los modelos para barrio que no cumplen el supuesto de normalidad de los residuos.

El nivel explicativo de estos modelos varía, mientras los modelos a nivel de municipios explican entre el 52% y 57%, a nivel de CCZs se reduce pasando a explicar entre un 30% y 38% y finalmente los modelos a nivel de barrios solo explican un 9% de la varianza de los datos. Salvo en el modelo lineal para barrios (B2'), en el resto no resultaron significativos los modelos que solo consideran los datos de feminicidios cometidos en la vivienda de la mujer asesinada. Respecto al signo del parámetro estimado asociado a la IPP, en todos los casos fue el esperado, en este sentido, un signo positivo implica que la tasa de feminicidios y la IPP se relacionan positivamente. En la medida que aumenta (disminuye) la incidencia de la pobreza en personas, se espera que aumente (disminuya) la tasa de feminicidios para un área de interés. De todas formas, que un feminicidio ocurra en un lugar no implica que la víctima resida allí, por lo tanto, resulta importante considerar los modelos para los casos en que el femicidio ocurrió en la vivienda de la mujer asesinada.

Si bien estos resultados podrían estar indicando que conforme una región presenta mayores niveles de pobreza, también se esperaría que presente mayores niveles de la tasa de feminicidios, dado que no se pudo obtener modelos significativos para los datos de los feminicidios ocurridos en la vivienda, esto no es una evidencia en favor de la hipótesis de esta investigación. No obstante, tampoco se puede descartar dicha hipótesis, en la medida que para un 12% de los casos de feminicidios de Montevideo para el período analizado (2010-2019) no se cuenta con información del lugar del crimen, en tanto, ocurrió al interior de la vivienda o fuera de ella. La inclusión de estos casos con la información correspondiente a si ocurrió en la vivienda o fuera de ésta podría modificar estos resultados. A su vez, en los casos que no ocurrieron en la vivienda no se puede descartar que **no** hayan ocurrido en el barrio donde residía la mujer asesinada.

Relación entre la cantidad de NBI y los feminicidios en el interior

Para realizar el análisis a nivel de los departamentos del interior del país se presenta un inconveniente con la fuente de datos secundaria: la ECH. Para el interior del país la ECH no garantiza precisión para realizar estimaciones a escalas menores al departamental, por lo tanto, se opta por utilizar el Censo 2011 que permite desagregar la información a nivel de sección censal. A este nivel de agregación se puede contar con bastante detalle al interior de cada departamento. Luego de hacer el procesamiento de la base de datos de feminicidios, se constató que para los casos que ocurrieron en el interior del país si bien se presenta una coordenada, ésta no es la coordenada exacta del lugar del

crimen, sino un punto aleatorio dentro de la localidad en que ocurrió. Por lo tanto, los puntos en un segmento sólo indican que han ocurrido feminicidios allí, pero no exactamente donde, mientras que la ausencia total de puntos indica que no ha ocurrido ninguno.

La mitad de los feminicidios en el interior, sin considerar los que ocurrieron en área rural, se produjeron en localidades con 5% de personas con al menos una NBI y solo un 25% de los casos ocurrieron en localidades donde la incidencia de las NBI en personas es del 21,5% o más.

En este caso, no parece tan claro que los feminicidios se concentren en las zonas con más carencias en términos de NBI. La falta de precisión de los datos impide que podamos analizarlo a un menor nivel de agregación y obtener resultados más certeros.

Resultados

A modo de resumen se presentan los principales resultados que arrojó el análisis realizado en este capítulo. La tasa de feminicidios para el total país se mantuvo relativamente estable durante todo el período 2001-2019 entre 1,6 y 1,7 feminicidios cada 100.000 mujeres. En particular, la tasa más alta de feminicidios se da en mujeres jóvenes y en edad reproductiva. 522 corresponden a feminicidios de mujeres cisgénero y 10 a mujeres trans. Respecto a la ascendencia étnico-racial de las víctimas, el nivel educativo y sus creencias religiosas, no se tiene información. Avanzar en un análisis interseccional está limitado para la información que se cuenta acerca de las mujeres asesinadas.

La mayoría de los feminicidios fueron cometidos por la pareja o ex-pareja o un familiar de la mujer asesinada y gran parte de estos ocurrieron en su vivienda. Si se consideran solamente los feminicidios perpetrados por la pareja o ex-pareja de la mujer asesinada, en el 38% de los casos, el feminicida se suicidó o intentó suicidarse luego de cometer el crimen. Esta característica es un patrón bastante frecuente en estos tipos de feminicidios que, como se analizó en el Capítulo 1, se denominan suicidios machistas. Se producen cuando la mujer quiere terminar la relación de pareja o ésta ya terminó, el feminicidio es una forma de negación de esta situación, pero al mismo tiempo, una vez que se produce, ese varón ya no tiene razones para vivir y se autoelimina. Si consideramos únicamente los feminicidios a mujeres trans, 7 de éstos aún están impunes.

Al considerar solamente los feminicidios perpetrados a menores de edad (12 casos), si se analiza el parentesco con el feminicida encontramos que un 22% fueron asesinadas por su padre o

padrastro, mientras otro 22% fueron asesinadas por su pareja o ex-pareja y en un 2,9% de estos casos, las menores estaban en una pareja abusiva.

Por otro lado, la distribución de los feminicidios no es homogénea en el territorio, las localidades pequeñas (entre 1000 y 5000 habitantes) y las áreas rurales presentan las tasas de feminicidios más altas. La falta de precisión de las coordenadas del lugar del feminicidio impidió analizar en profundidad para el interior del país la relación entre la tasa de feminicidio y el nivel socioeconómico. Este análisis sí fue posible para Montevideo. En este sentido, el análisis espacial para Montevideo ha proporcionado pruebas empíricas de la concentración de un grupo de CCZs de centro-oeste con altas tasas de feminicidios y otro grupo de CCZs al sur del departamento con bajas tasas de feminicidios. Dado que la zona centro-oeste presenta niveles más altos de incidencia de la pobreza y la zona sur es la región de Montevideo con niveles más bajos de incidencia de la pobreza, este resultado es una evidencia a favor de la hipótesis planteada en esta investigación.

En definitiva, el análisis estadístico arrojó la existencia de una relación positiva entre la incidencia de la pobreza y la tasa de feminicidios. Sin embargo, estos resultados se constataron considerando todos los datos, no así cuando se utilizaron únicamente los datos de los feminicidios ocurridos en la vivienda. Por lo tanto, sólo parcialmente se puede considerar una evidencia en favor de la hipótesis planteada. Es importante recalcar que para un 12% de los casos no se pudo determinar si el feminicidio ocurrió en la vivienda, por lo que si se contara con este dato los resultados podrían variar.

Capítulo 6. Consideraciones finales

Esta investigación abordó el tema de los feminicidios ocurridos en Uruguay entre 2001 y 2019. Para dar cumplimiento al objetivo general propuesto, generar herramientas que aporten a una mayor comprensión del fenómeno del feminicidio, se procesó la base de datos de feminicidios para estandarizar los registros y construir nuevas variables con el propósito de realizar un análisis cuantitativo.

El análisis descriptivo arrojó que durante el período analizado 2001-2019, el fenómeno se mantuvo relativamente estable entorno a una tasa de 1,7 feminicidios cada 100.000 mujeres con una mayor incidencia en mujeres jóvenes y en edad reproductiva, donde la tasa se ubica entorno a 2,4.

La mayoría de los feminicidios fueron cometidos por la pareja, la ex-pareja (81%) o un familiar de la mujer asesinada (11%) y gran parte de estos ocurrieron en su vivienda (64,4%). Si se consideran solamente los feminicidios perpetrados por la pareja o ex-pareja de la mujer asesinada, en el 38% de los casos, el feminicida se suicidó o intentó suicidarse luego de cometer el crimen. Esta característica es un patrón bastante frecuente en este tipo de feminicidios y como se analizó en el Capítulo 1, se denominan suicidios machistas. Se producen cuando la mujer quiere terminar la relación de pareja o ésta ya terminó, y el feminicidio es una forma de no aceptación de esta situación dado que la mujer-objeto de su propiedad no puede dejar de pertenecerle. Pero al mismo tiempo una vez que se produce el feminicidio ese varón ya no tiene razones para vivir y se suicida.

Los feminicidios no ocurren como hechos aislados, sino que se enmarcan en la violencia estructural que viven las mujeres basada en género. En particular, la mayoría se dan en el marco de una relación de pareja y, por ende, existe una situación previa de VBG. Se constató que en muy pocos casos estas mujeres habían recurrido a servicios de atención del Inmujeres y según datos del MI, apenas 1 de cada 5 había realizado una denuncia policial contra su agresor. En parte, esto podría explicarse por varios motivos: que la mujer no visualice que corre riesgo su vida, que se encuentre en un estado de sujeción y/o aislamiento que tenga miedo, vergüenza o cualquier otro sentimiento que le impida pedir ayuda a su entorno o a los servicios estatales disponibles. El no recurrir a los servicios se puede deber a que no los conoce, no le brindan seguridad, o que no cuenta con los recursos para hacerlo, pero en definitiva, no encuentra en estas opciones una solución a su problema.

Respecto a la hipótesis que guió la investigación, es decir, que la situación de vulnerabilidad socioeconómica o falta de autonomía económica de las mujeres las expone en mayor medida a sufrir un feminicidio, para Montevideo se encontró cierta evidencia a su favor. En particular, el análisis espacial para Montevideo ha proporcionado pruebas empíricas de la concentración de un grupo de CCZs de centro-oeste con altas tasas de feminicidios y otro grupo de CCZs al sur del departamento con bajas tasas de feminicidios. Dado que la zona centro-oeste presenta niveles más altos de incidencia de la pobreza y la zona sur es la región de Montevideo con niveles más bajos de incidencia de la pobreza, este resultado es una evidencia a favor de la hipótesis de la investigación. A su vez, el análisis estadístico a partir de los modelos de regresión arrojó la existencia de una relación positiva entre la incidencia de la pobreza y la tasa de feminicidio. Sin embargo, estos resultados se constataron considerando todos los datos, no así cuando se utilizaron únicamente los datos de los feminicidios ocurridos en la vivienda. Por lo tanto, solo parcialmente se puede considerar una evidencia en favor de la hipótesis planteada. Es necesario seguir profundizando en el análisis para confirmar la robustez de los resultados a lo largo del tiempo.

Por otro lado, para el interior del país se constató que los feminicidios se concentran en departamentos del noreste del país (Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera) y Flores donde se registran las tasas más altas, en todos los casos superiores a 2 feminicidios cada 100.000 mujeres. Al desagregar esta información según el tamaño de la localidad en la que se produjeron, la evidencia muestra una mayor tasa de feminicidio en las localidades pequeñas y en la zona rural. Estas localidades en general no presentan servicios de atención del Inmujeres, de hecho, de los 33 servicios solo 2 se encuentran en localidades de menos de 5.000 habitantes. Lamentablemente la calidad de los datos no permitió realizar el mismo análisis estadístico que para Montevideo, lo que imposibilitó poner a prueba la hipótesis y responder para esta parte del país algunas preguntas de investigación.

Otro de los objetivos de la investigación fue el análisis de la política pública vigente de combate a la VBG. A partir de la revisión de documentos institucionales, de las principales leyes, y la realización de entrevistas a informantes calificadas/os se lograron mapear los principales componentes de la política pública. No obstante, pese al rol activo que ha tenido el Estado, plasmado en el Plan de Acción 2016-2019 y la promulgación de leyes (VBG, femicidio y trata de personas), no se modificó sustantivamente ni la cantidad de mujeres que declaran vivir situaciones de VBG (de acuerdo a las EVBGG), ni la cantidad de feminicidios que ocurren anualmente.

En este sentido, la promulgación de la ley de femicidio como agravante no muestra un impacto en la cantidad de femicidios ocurridos, aunque únicamente se pueden analizar dos años desde que entró en vigencia. No obstante, la ley es importante para evidenciar el problema, tal como el movimiento feminista organizado preveía, no desestimula los femicidios, ya que no ataca sus causas. De hecho, una parte importante de los feminicidas se suicidan luego de cometer el crimen por lo que no se puede sentenciar al agresor.

Respecto a la política pública analizada, se constata una serie de limitaciones o fallas. No está claramente definida ni cuantificada la población objetivo y, por ende, no se pueden definir los “cupos” que debería tener cada servicio o programa. Asimismo, no se cuenta con un sistema de información estandarizado que nuclea la información de las diferentes instituciones que integran el SRI. La carencia de un sistema de información de este tipo impide estimar la cobertura de los dispositivos y servicios. A su vez, no permite seguir la trayectoria de las mujeres dentro del sistema, lo que permitiría obtener alertas y hacer derivaciones oportunas entre instituciones. Tampoco incorporan el registro de variables imprescindibles para conocer sus condiciones de vida y grados de autonomía económica u otros recursos con los que cuentan tales como, nivel educativo, trabajo remunerado (y sus condiciones laborales), si cuentan con otros ingresos, si tienen vivienda propia, etc.

Para las mujeres víctimas de femicidio no hay información sistematizada que permita saber si habían consultado en algún servicio del SRI. Solo está sistematizado si realizó alguna denuncia por VD. A partir de las entrevistas se pudo relevar que es relativamente bajo el número de mujeres atendidas por el Inmujeres que fueron víctimas de femicidio. Este dato podría estar indicando que los servicios trabajan bien en detectar el riesgo de vida y que con sus acciones logran evitar un femicidio. Por otro lado, deja en evidencia la ausencia del Estado para detectar y proteger a las mujeres que resultan víctimas de femicidio. En casos de que estas situaciones hubieran sido detectadas por otros organismos del Estado (ANEP, ASSE y las instituciones privadas de salud) no existieron derivaciones oportunas.

Respecto a los programas y servicios brindados, el Inmujeres concentra gran parte de estos. Esto muestra que la política pública de combate a la VBG no ha calado hondo en otras instituciones del Estado que debieran ofrecer su propio abordaje, me refiero a la ANEP y el SNIS fundamentalmente. Por ejemplo, las acciones de sensibilización no permean el núcleo duro del sistema educativo y tampoco tienen una amplia cobertura de los medios masivos de comunicación.

Por otro lado, para las mujeres que si son atendidas por los servicios del Inmujeres las soluciones a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos resultan insuficientes. En particular, es pequeño el cupo de soluciones para la salida de las situaciones de VBG en materia de alojamiento y empleo. La respuesta de atención habitacional atiende solamente a mujeres en situación de VBG que está en riesgo su vida, mientras que las soluciones de más largo plazo, son sumamente reducidas.

En teoría, aunque no se explicita en ningún documento oficial, la población objetivo de la red de respuesta debiera ser unas 170.000 mujeres uruguayas, según se desprende de la segunda encuesta de EVBGG. Esta cifra está lejos de ser alcanzada aún tomando todos los componentes del SRI. En el período 2015-2018, se realizaron casi 40.000 intervenciones entre los diferentes programas y servicios del SRI con un promedio anual de 13.000 intervenciones aproximadamente. La falta de un registro unificado sobre las distintas acciones, servicios y programas dificulta el cálculo de la población beneficiaria, pero suponiendo que cada intervención corresponde a una persona⁶², la cobertura anual es aproximadamente de un 8%. Por lo tanto, aún asumiendo el supuesto más laxo, se obtiene una cobertura muy baja.

Dentro de los factores de riesgo que se analizan para atender las situaciones de VBG que se presentan en los diferentes servicios se consideran: la falta de autonomía económica, la pobreza y pobreza extrema, la pérdida de empleo o carencia de ingresos propios, a su vez, también se toman en cuenta la asimetría en la relación, por ejemplo, por edad o autonomía económica. Esto muestra que el Estado maneja una visión interseccional de la problemática. Sin embargo, la mayoría de los feminicidas no habían tenido una denuncia previa y, por otro lado, la mayoría de las mujeres asesinadas no había recurrido nunca a los servicios del Inmujeres. Es posible que estas mujeres no hayan visualizado que corría riesgo su vida y por eso no recurrieron a los servicios ni denunciaron. También esto muestra que el Estado no llegó a atender las situaciones de estas mujeres. Como ya fue discutido, si la mayoría de los feminicidios perpetrados por la pareja o ex-pareja se producen luego de la ruptura de la relación o cuando la mujer manifestó su intención de separarse, y el Estado está ausente, las condiciones materiales para poder efectuar de forma segura esa separación son importantes. En este sentido, es relevante sistematizar esta información oportuna y adecuadamente para ajustar los dispositivos y servicios ofrecidos.

62 Este supuesto es necesario ya que no es posible conocer el dato de cantidad de mujeres que consultaron, solamente la cantidad de consultas que se realizaron.

Los servicios, programas y dispositivos están centrados en las situaciones de VBG en las relaciones de pareja. Si bien hay justificación para que la política se concentre en atender situaciones de VBG que se originan en una relación de pareja, es necesario, abordar más enfáticamente el problema desde sus orígenes, desde la educación en la infancia y adolescencia con énfasis en los noviazgos libres de violencia y las violencias que viven las mujeres en todo ámbito. Es necesario un cambio cultural que cuestione la masculinidad hegemónica y los estereotipos de género.

En resumen, se espera que el análisis estadístico realizado de los feminicidios ocurridos en Uruguay en las últimas dos décadas, en conjunto con el análisis de la política pública de combate a la VBG, constituyan un aporte, tanto para los estudios académicos especializados, como para la elaboración y diseño de políticas específicas.

Capítulo 7. Recomendaciones y futuras líneas de investigación

Abordar un problema complejo como la VBG y en especial los feminicidios, requiere de un diagnóstico preciso y monitoreo del fenómeno. Para ello es clave estandarizar y unificar los registros sobre feminicidios. A su vez, complementar la información a partir del intercambio de datos entre el Inmujeres, el MI y el resto de las instituciones que componen el SRI, con el objetivo de actuar en prevención y atención a las víctimas de forma oportuna y eficiente. En la misma línea, es necesario mejorar la calidad de los datos y la forma de registro dentro de las instituciones que integran el SRI. Es deseable lograr un sistema informático interoperable que permita el monitoreo y seguimiento de las diferentes situaciones, no importando a qué institución del SRI la mujer acuda. Un sistema que se alimente de los datos de todas las instituciones no solo haría más eficiente a la política pública sino que evitaría la reactivación de las mujeres en situación de VBG.

Respecto a los datos oficiales de femicidios, el MI comenzó con la apertura de datos en el año 2018, es importante que continúe en esta línea para promover el uso de estos datos y la generación de conocimiento tanto por parte de la academia como de la sociedad civil. Además, es imprescindible estandarizar y sistematizar los datos sobre intentos de femicidios, hasta ahora no reportados oficialmente. Está establecido por la Ley 19.580 que el OVBG se encargue del monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos sobre VBG, sin embargo, no cuenta con personal presupuestado exclusivamente para dicha tarea. Contar con información de calidad y generar conocimiento sobre los problemas sociales es clave para las diferentes etapas de la política pública. Por lo tanto, es imprescindible dotar al OVBG de personal técnico calificado y exclusivo para dar cumplimiento a los objetivos que éste tiene por ley.

A nivel oficial para un gran conjunto de países de Latinoamérica el OIG de la CEPAL publica datos agregados de las tasas de feminicidios de los países que le reportan información. Estos datos son importantes, pero no permiten un análisis más profundo del fenómeno, para lo cual es necesario contar con datos abiertos y sistematizados de forma periódica. Una importante contribución para generar más conocimiento sobre los feminicidios sería contar con un registro

estandarizado a nivel de la región como el que impulsa el proyecto de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) que está en proceso de construcción. Es importante que las instituciones del Estado se involucren en estos proyectos para facilitar el acceso a los datos.

A partir de los resultados de esta investigación, se abren nuevas líneas para profundizar el análisis y probar la robustez de los resultados. Es necesario incluir otras variables para operacionalizar el nivel socioeconómico o la autonomía económica de las mujeres, por ejemplo, medidas de pobreza multidimensional o el índice de nivel socioeconómico (Llambí y Piñeyro, 2012; Perera, 2018). Considerar únicamente la pobreza por ingresos puede ocultar desigualdades a la interna de los hogares, en particular, en hogares no pobres, las mujeres podrían igualmente no tener ingresos propios y, por lo tanto, estar en una situación de falta de autonomía económica. Si bien en Uruguay no existe aún una medición oficial sobre pobreza multidimensional, se han generado muchas investigaciones en las últimas dos décadas como se da cuenta en Machado y Vigorito (2020) que podrían incluirse en un análisis futuro.

Incorporar una noción de pobreza que incluya otras dimensiones más allá del ingreso, puede reflejar desigualdades a la interna de los hogares, por ejemplo, el uso del tiempo. Como ya fue discutido previamente en esta investigación, las mujeres independientemente de si realizan un trabajo remunerado o no, le dedican significativamente más tiempo que los varones al trabajo no remunerado en el hogar. Desde esta perspectiva multidimensional la pobreza deja de ser “neutra” en términos de género, reflejando las desigualdades entre varones y mujeres a la interna de los hogares. También resulta conveniente incorporar otras variables explicativas al análisis que no sólo puedan dar cuenta de los recursos que tienen las mujeres para salir de situaciones de VBG, sino de la presencia Estatal en los territorios. En este punto, es importante incorporar variables como la ascendencia étnico-racial e identidad de género. La VBG es un problema público, no privado ni individual, por lo tanto, no son las mujeres afectadas las que deben combatirlo sino la sociedad toda con una fuerte presencia y acción del Estado.

En definitiva, para Montevideo parece haber indicios de que el camino seguido en esta investigación puede ser útil para encontrar una relación entre los feminicidios y el nivel socioeconómico, pero es necesario mejorar la calidad de los datos, incluir otras variables en el

modelo y volver a probar la existencia de autocorrelación espacial. Para el caso del interior del país la falta de georreferenciación del lugar exacto de los feminicidios, dificultó el análisis, no pudiéndose realizar una modelización como en el caso de Montevideo. Para futuras investigaciones es preciso contar con datos completamente georreferenciados y con una variable que identifique si el feminicidio ocurrió en la vivienda o no, tanto para Montevideo como para el interior, de esto depende la robustez de los resultados que se puedan obtener.

Respecto a la política pública de combate a la VBG, es claro que por los niveles de prevalencia de la VBG y la cantidad de feminicidios que ocurren anualmente el problema está lejos de ser mitigado. ¿Las acciones del Estado son suficientes? En general, realizar la denuncia policial o recurrir a servicios de atención no parece ser una solución u opción para estas mujeres (sólo el 20% mujeres asesinadas había denunciado a su agresor según datos del MI). Es necesario replantearse por parte de las instituciones del Estado, por qué estas mujeres descartan denunciar o no recurren a los servicios del Inmujeres. Pueden existir variadas razones para que no realicen la denuncia, por ejemplo, las mujeres no quieren que su pareja vaya presa o se sienten más inseguras si denuncian. Respecto a no recurrir a los servicios del Inmujeres, las razones podrían ser que no conocen los servicios o en qué medida les pueden ser útiles, no logran visualizar que están en riesgo de vida, o bien, que estos servicios no son accesibles. Por ejemplo, la distribución de los servicios en el territorio, puede ser un factor limitante para recurrir a éstos. Un número importante de feminicidios ocurrió en localidades pequeñas que, por lo general, no cuentan con un servicio específico de atención a situaciones de VBG, de hecho de los 33 servicios de atención del Inmujeres sólo 2 se encuentran en localidades de menos de 5.000 habitantes. En este sentido, resulta conveniente un mayor alcance territorial de los servicios, considerándolos un servicio básico como lo es una policlínica, una escuela o una sucursal de un banco. De esta manera se facilitaría el acceso de las mujeres a los servicios.

En definitiva, esta investigación pretende dejar abierta algunas líneas de investigaciones y arroja recomendaciones que pueden servir para una revisión y ajuste de la política pública, en pos de mejorar su eficacia en el combate a la VBG.

Bibliografía

- Ahmed, Sara (2019), *La promesa de la felicidad*, Caja Negra Editora.
- Akotirene, Carla (2018), *O que é interseccionalidade?*, Belo Horizonte: Letramento.
- Araujo, Kathya, Virginia Guzmán y Amalia Mauro (2000), "El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas". Cepal.
- Balbo, Laura (1978), "La doppia presenza". *Inchiesta*, 32(8), 3-11.
- Benavente, María Cristina y Alejandra Valdés (2014), "Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres", Cepal.
- Bivand, Roger S., Edzer Pebesma y Virgilio Gomez-Rubio (2013), *Applied spatial data analysis with R, Second edition*, Springer, NY.
- Bosch, Esperanza (2007), "Del mito del amor romántico a la violencia contra las mujeres en la pareja".
- Braunmühl, Claudia von (2001), "Mainstraming gender. Entre el discurso crítico y el discurso burocrático del poder.",.
- Buendía, Alma Delia (2016), "La institucionalización de la perspectiva de género en las administraciones municipales en México: el caso de los municipios del Distrito Local Electoral XXIII del Estado de México".
- Butler, Judith (2020), *La fuerza de la no violencia*, Paidós.
- Butler, Judith (1999), *El género en disputa*, Paidós.
- Calce, Carla, Flor de María Meza, Serrana Mesa, Natalia Magnone, María Goñi, Valeria España, Gabriela Pacci, Susana Rostagnol y Mariana Viera Cherro (2015), "La violencia contra las mujeres en la agenda pública. Aportes en clave interdisciplinar", *Montevideo: Universidad de la República/Comisión Sectorial de Investigación Científica*.
- Castro Vignoli, Paola (2019), "Una aproximación al estudio del femicidio íntimo en Uruguay (2002-2015)".
- Chollet, Mona (2019), *Brujas. La potencia indómita de las mujeres.*, hekht.
- CNC, Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de violencia de género (2020), "Perspectivas hacia una Política Pública en Violencia Basada en Género".

- CNCLCVD, Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica (2016), "Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género con mirada generacional".
- CNCLCVD, Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004), "Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010."
- CNCLVD (2015), "Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Informe de Gestión 2015".
- Colacce, Maira, Mariana Mojica y Julieta Zurbrigg (2020), "Brechas de género en los ingresos laborales".
- De Barbieri, Martha Teresita (1997), "Certezas y malos entendidos sobre la categoría de género".
- De Lauretis, Teresa (1990), *Tecnologías de género*.
- Detomasi, Richard (2020), "geouy: Geographic Information of Uruguay". Paquete de R versión 0.2.3. Disponible en: <https://github.com/RichDeto/geouy>.
- Dinamia, Consultoría Social (2020), "Evaluación del Plan de Acción 2016-2019 por una vida libre de violencia de género con mirada generacional en Uruguay".
- DINEM, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2014), "Informe de evaluación diagnóstica de los Servicios de Violencia Basada en Género", MIDES.
- Espino, Alma (2018), "Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza. El caso del Uruguay". Cepal.
- Federici, Silvia (2018), *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*.
- Federici, Silvia (2018), *El patriarcado del salario: Críticas Feministas al Marxismo*. Madrid . Traficantes De Sueños.
- Federici, Silvia (2010), *El calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria.*, Traficantes de sueños.
- Ferrer, Victoria y Bosch, Esperanza (2013). "Del amor romántico a la violencia de género. Para una coeducación emocional en la agenda educativa. Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, vol. 17, núm. 1, enero-abril, 2013, pp. 105-122. Universidad de Granada. Granada, España.
- Frye, Victoria, Sandro Galea, Melissa Tracy, Angela Bucciarelli, Sara Putnam y Susan Wilt (2008), "The Role of Neighborhood Environment and Risk of Intimate Partner Femicide in a Large Urban Area", *American Journal of Public Health*, pp. 1473-1479.

- Frye, Victoria y Susan Wilt (2001), "Femicide and Social Disorganization", *Violence Against Women*, pp. 335-351.
- Gambetta, Victoria (2018), "El femicidio íntimo en Uruguay", Tesis de Maestría en Sociología.
- Gambetta, Victoria y Paula Coraza (2017), "Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres en manos de sus (ex) pareja".
- González, Mariana (coord.), Carla Calce, Natalia Magnone y Gabriela Pacci (2011), "Diagnóstico sobre las respuestas del Estado ante la violencia contra las mujeres en Uruguay. Programa integral de Lucha contra la violencia de género.", *Editado por el MIDES. Montevideo*.
- Gularte, Christian, Paula Coraza, Nadia Eiris y David Moreira (2020), "Femicidios en Uruguay. Análisis para homogenización de criterios y su categorización".
- INE (2013), "Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay".
- Inmujeres (2016), "Respuestas para el abordaje de situaciones de violencia basada en género".
- Inmujeres (s.d.), "Protocolo de intervención en situaciones de VBG".
- Inmujeres (2019), Cuadríptico "Inmujeres avanza en la respuesta a la violencia contra las mujeres".
- Iribarne, Macarena (2016), "Feminicidio (en México)", de 2016.
- Johnson, Niki (2018), "De la concertación de mujeres a la Comisión de Seguimiento de Beijing: Espacios de coordinación en el movimiento de mujeres uruguayo hacia fines del siglo XX. En "Notas para la Memoria Feminista. Uruguay 1983-1995.", Cotidiano Mujer.
- Lagarde, Marcela (2008), *Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres*.
- Llambí, Cecilia y Leticia Piñeyro (2012), "Índice de Nivel Socioeconómico (INSE)".
- Machado, Alina y Andrea Vigorito (2020), "Una propuesta para la medición del bienestar multidimensional en Uruguay", Instituto de Economía FCEA-Udelar.
- Mathieu, Gabriela y Richard Detomasi (2020), "ech: Procesamiento de la Encuesta Continua de Hogares". Paquete de R versión 0.1.1.2. Disponible en: <https://github.com/calcita/ech>.
- Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (2018), "Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020".
- MESECVI, Comité de expertos en el seguimiento de los mecanismo de la Convención de Belém do Pará (2008), "Declaration of femicide".
- MIDES (2016), "Visibilizando realidades: Avances a partir del Primer Censo de personas trans".
- Mies, Maria (2019), *Patriarcado y acumulación a escala mundial*, Traficantes De Sueños.

- Morelli, Marina (2018), "Agravante de femicidio. Breve análisis de la normativa vigente", *Cooperativa Mujer Ahora*.
- Moser, Caroline (1995), "Planificación de género. Objetivos y obstáculos", Lima: Red entre mujeres /Flora Tristán ediciones, pp. 50-70.
- Observatorio de Violencia Basada en Género (2019). Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Informe general de resultados.
- ONU-Mujeres y ACNUDH (2014), "Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)".
- Otamendi, María Alejandra (2020), "Suicidios, Femicidios-Suicidios y armas de fuego en Argentina. La Masculinidad hegemónica en debate.", *Revista de Ciencias Sociales, DS- FCS*.
- Perera, Marcelo (2018), "Índice de Nivel Socioeconómico (INSE)".
- R Core Team (2020), *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, Vienna, Austria, R Foundation for Statistical Computing.
- Resolución N° 760/019 (2019), "Emergencia Nacional: Por una vida libre de violencia de género para las mujeres", <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/760>.
- Rodríguez, Mariana (2019), "Segregación residencial en Montevideo: su evolución por variables estructurales para el período 2006 - 2017", Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Rostagnol, Susana (2009), "No era un gran amor".
- Ruiz, Karina, Griselda Olsen y Nadia. Eiris (2018), "Política Pública en Violencia Basada en Género para Varones Agresores. Lineamientos y recomendaciones para el abordaje interinstitucional con varones que ejercen violencia de género hacia parejas o ex parejas."
- Ruiz, Marisa (2014), "Escenas de la vida ciudadana de las uruguayas en la pos dictadura", *Caravelle*, 102, pp. 65-85.
- Sapriza, Graciela (2018), "Giros del futuro. Sorpresas del pasado. Los colectivos de mujeres y la lucha por el espacio público. En "Notas para la Memoria Feminista. Uruguay 1983- 1995", *Cotidiano Mujer*.
- Scott, Joan W. (1990). "El género: una categoría útil para el análisis histórico".
- Tuana, Andrea (2017), "Violencia de género hacia niñas y adolescentes en las relaciones pareja en "Hacia vínculos libres de violencia", Tomo I. FLACSO Uruguay. Págs. 31-56."

- Tuana, Andrea y Fanny Samuniski (2005), "Violencia doméstica e incidencia en políticas públicas", *Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual*.
- Valdés, Teresa (2006), "La Institucionalización. Transversalización del Género".
- Women's Rights in Development, Association for (2004), "Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico", N°. 9.

Legislación consultada

- Uruguay, República Oriental del (2018), "Ley N° 19.643. Ley de Prevención y Combate de la trata de personas. Modificaciones al código penal".
- Uruguay, República Oriental del (2017a), "Ley N° 19.580. Ley de violencia hacia las mujeres basada en género. Modificación a disposiciones del código civil y código penal. Derogación de los Arts. 24 A 29 de la Ley N° 17.514". Montevideo, 22 de diciembre de 2017. *Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>*.
- Uruguay, República Oriental del (2017b), "Ley N° 19.538. Tipificación de Femicidio". Montevideo, 18 de octubre de 2017.
- Uruguay, República Oriental del (2015), "Ley 19.334. Creación de la Fiscalía General de la Nación como servicio descentralizado en sustitución de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación", Montevideo, 14 de agosto de 2015.
- Uruguay, República Oriental del (2004), "Ley N° 17.823. Código de la niñez y la adolescencia". Montevideo, 7 de setiembre de 2004.
- Uruguay, República Oriental del (2003), "Ley N° 17.707. Poder Judicial." Montevideo, 17 de diciembre de 2003.
- Uruguay, República Oriental del (2002), "Ley N° 17.514. Violencia doméstica". Montevideo, 2 de julio de 2002.
- Uruguay, República Oriental del (1996), "Ley N° 16.735. Aprobación de Acuerdo Internacional – Derechos Humanos".
- Uruguay, República Oriental del (1995). "Ley N° 16.707. Ley de Seguridad Ciudadana". Montevideo, 19 de julio de 1995

Uruguay, República Oriental del (1990), “Ley N° 16.137. Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño”. Montevideo, 28 de setiembre de 1990.

Uruguay, República Oriental del (1986), “Ley N° 15.848. Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Montevideo, 22 de diciembre de 1986”.

Uruguay, República Oriental del (1981), “Aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer. Montevideo, 4 de agosto de 1981”.

Anexo

El Protocolo del Inmujeres orienta conceptual y metodológicamente a los equipos técnicos de los servicios y contribuye a garantizar la calidad de la atención de las mujeres afectadas y a la restitución de sus derechos. Para un abordaje efectivo de estas situaciones, considera una serie de factores de riesgo que ponen en peligro la vida de las mujeres y sus hijas/os que muchas veces no es percibido por la propia víctima. Por lo tanto, es clave la valoración del riesgo por parte de las operadoras y operadores, que permite definir las prioridades de la intervención y por ende los procedimientos a seguir (Inmujeres, s.d.).

Dentro de los factores de riesgo para valorar las situaciones de VD hacia mujeres, en la dimensión de contexto se encuentra la valoración de la situación socioeconómica. Existe una extensa literatura económica sobre la medición de la pobreza, autonomía económica e ingresos de las personas. Esta investigación pretende aportar elementos para una medición indirecta de estas variables. En 2016 representantes de las instituciones que integran el SRI y CNC hicieron una puesta en común y revisión de los factores de riesgo asociados a las situaciones de VBG en diferentes dimensiones:

El proceso de atención tiene distintas etapas que varían según el momento del ciclo de la violencia, las estrategias de dominación conyugal, el reconocimiento de la situación de violencia, los daños y el contexto general de la situación por la cual se consulta. El plan de trabajo implica organizar la demanda, ver las dimensiones que emergen de la aproximación diagnóstica, que incluye el análisis de otros derechos de las mujeres que pueden estar siendo vulnerados e inciden en la salida a su situación: vivienda, trabajo (ingresos propios), educación, tiempo de cuidados de personas dependientes, salud, redes familiares y comunitarias, entre otros (Inmujeres, s.d., p. 73).

En la Tabla 7 se detallan los factores considerados en cada dimensión.

Tabla 7: Factores de riesgo

Relativos a la mujer	Relativos a quien ejerce violencia	Relacionales	Contexto
Antecedentes de intento de autoeliminación	Incumplimiento de medidas cautelares.	Intentos de separación frustrados.	Fracaso en la búsqueda de ayuda.
Ideación suicida o ideas de dar muerte a otras personas (a quien ejerce violencia y/o a sus hijas/os) como única posibilidad de salida a su situación de violencia.	Antecedentes penales de condena o proceso penal en curso por delitos contra la persona física	Separación reciente y/o formación de nueva pareja por parte de la mujer.	Aislamiento y carencia de red social de apoyo.
Estado de crisis emocional actual (ansiedad y angustia evidente, alteraciones del sueño y alimentación).	Antecedentes de privación de libertad	Aumento de control sobre las actividades y relaciones.	Falta de autonomía económica.
Vivencia de indefensión (anestesia afectiva, embotamiento).	Oposición, resistencia u obstaculización al normal desarrollo del proceso y demás actuaciones.	Cronicidad de la situación (duración y frecuencia de los episodios).	Pérdida de la vivienda y/o dificultades de acceso a la vivienda.
Cuadro depresivo grave diagnosticado sin tratamiento.	Amenazas graves y reiteradas de muerte o de ejercer violencia física.	Aumento de la frecuencia, intensidad e impredecibilidad de la violencia.	Situación de calle.
Abuso de psicofármacos (toma medicación por fuera de la indicada).	Acoso, control y amedrentamiento sistemático de la víctima directa o indirectamente (mensajes en redes sociales u otros medios electrónicos).	Amenazas de muerte.	Pobreza y pobreza extrema.
Enfermedades crónicas y/o discapacidades que generan dependencia.	Antecedentes de denuncias de violencia doméstica.	Asimetría en la relación (por edad, género, autonomía económica, autonomía de tiempo, por discapacidad, redes, etc.)	Pérdida del empleo o carencia de ingresos propios.
La víctima ha tenido que recibir atención de salud como consecuencia de las agresiones físicas, sexuales y/o psicológicas.	Antecedentes de conductas delictivas o formar parte de redes delictivas.		
Consumo problemático de alcohol u otras drogas.	Antecedentes de sustracción o destrucción de objetos, pertenencias y/o herramientas personales de la víctima.		
Vínculos afectivos con personas a cargo o no que inhabilita la posibilidad de cambio.	Consumo problemático de alcohol u otras drogas.		
Pareja o ex pareja vinculada a instituciones que dan respuesta a la temática de violencia basada en género.	Consumo de sustancias que favorezcan la impulsividad o pérdida de control.		
Pareja o ex pareja con perfil público o con acceso a influencia o poder.	Trastornos psiquiátricos y/o psicológicos con descontrol de		

	impulsos.
Grado de naturalización de la violencia.	Comportamiento violento en varios contextos, no solo en el hogar
Antecedentes de violencia en la familia de origen.	Tenencia y/o acceso a armas de fuego.
Antecedentes de abuso sexual.	Acceso a medios letales por uso cotidiano.

Fuente: tomado del Protocolo de intervención de Inmujeres