



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

### **Monografía Licenciatura en Trabajo Social**

La violencia de género en contexto de emergencia(s):

El Servicio 365 como respuesta.

**Micaela Janet Díaz García**

Tutora: Cecilia Espasandin

**2025**

## ÍNDICE

### Capítulo 1: OBJETO DE ESTUDIO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.1. Introducción	2
1.2. Fundamentación y presentación del tema	3
1.3. Objeto de estudio y objetivos	5
1.4. Aspectos epistemológicos y metodológicos	6
1.5. Antecedentes académicos	7

### Capítulo 2: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

2.1. Violencia de género: Una aproximación al análisis de Rita Segato	10
2.2. Violencia de género: Una aproximación a la normativa vigente	13
2.3. Políticas públicas: la erradicación de la violencia de género como compromiso de Estado	19

### Capítulo 3: EL SERVICIO 365 COMO RESPUESTA

3.1. Un contexto de múltiples emergencias: antecedentes y origen del Servicio 365	23
3.2. Servicio 365: dinámicas y desafíos cotidianos	28
3.3. Las voces de quienes intervienen: aportes para pensar la lucha contra la violencia de género	36

### Capítulo 4: REFLEXIONES FINALES

4.1. Conclusiones	40
4.2. ¿Qué revela la experiencia del Servicio 365 sobre el rol del Estado ante la violencia de género?	42

### REFERENCIAS

### ANEXOS

1. Entrevista n°1: Coordinadora del Servicio 365	48
2. Entrevista n°2: Trabajadora Social del Servicio 365	53
3. Entrevista n°3: Psicóloga del Servicio 365	55
4. Entrevista n°4: Abogada del Servicio 365	58
5. Entrevista n°5: Socióloga del Servicio 365	62

## **Capítulo 1: OBJETO DE ESTUDIO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

### **1. 1. Introducción.**

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social (Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR), la cual pretende ser un modesto aporte para las reflexiones sobre el abordaje de la violencia de género en Uruguay desde las ciencias sociales.

Este documento tiene por objeto de estudio el "Servicio 365", una iniciativa de la Intendencia de Montevideo creada en el contexto del Plan de Apoyo Básico a la Ciudadanía, el cual proporciona atención a mujeres en situación de violencia de género, especialmente en momentos de crisis o emergencia. La importancia de estudiar el Servicio 365 en tanto política pública, radica en su papel crucial dentro del panorama de protección a las mujeres, particularmente por su creación en un contexto exacerbado por la pandemia de COVID-19, donde el confinamiento intensificó las dificultades de las víctimas de violencia de género para acceder a los servicios disponibles.

El interés en la temática radica en la experiencia laboral de quien suscribe en el Programa Comuna Mujer, desde donde fue posible conocer las acciones y omisiones por parte del Estado para abordar la problemática. Radica también, en la experiencia de vida en tanto víctima de violencia de género, situación en la que se han encontrado la mayoría de las mujeres uruguayas en algún momento de su vida.

La metodología utilizada en esta investigación se enmarca en una perspectiva epistemológica de carácter feminista, la cual cuestiona la construcción histórica del conocimiento desde una perspectiva de género, buscando destacar las experiencias y aportes de las mujeres en el ámbito académico, principalmente en los estudios sobre género y violencia.

Para abordar el objeto propuesto se realiza una aproximación teórica sobre la violencia de género, se sistematiza brevemente la evolución de la normativa internacional y se mencionan los avances legislativos en Uruguay. A través de una metodología que combina análisis documental, recolección de datos e información recogida mediante entrevistas, se pretende ofrecer una visión exploratoria sobre el Servicio 365 y una aproximación al abordaje de la violencia de género en Montevideo durante la emergencia sanitaria.

## **1.2. Fundamentación y presentación del tema.**

La violencia de género constituye una vulneración al goce pleno de los Derechos Humanos, lo cual subraya la necesidad de un análisis académico profundo y de un abordaje integral por parte de los Estados. La investigación desde las ciencias sociales desempeña un papel crucial en la comprensión de esta problemática, ya que proporciona insumos esenciales para describir la realidad y planificar políticas públicas efectivas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus formas. Un análisis académico crítico permite identificar patrones, causas y consecuencias de la violencia, lo cual es fundamental para diseñar estrategias que aborden las raíces del problema y promuevan un cambio estructural en la sociedad.

En los últimos años, se han producido avances significativos en el ámbito jurídico con la promulgación de leyes y reformas destinadas a proteger los derechos de las mujeres y combatir la violencia de género. Estos avances incluyen la creación de marcos legales más robustos que proponen estrategias orientadas a enfrentar esta problemática, defendiendo a las víctimas y sancionando a los agresores.

Entre las estrategias implementadas por Uruguay, se encuentran campañas de concientización para sensibilizar a la población sobre la violencia de género, programas de prevención que buscan educar a la sociedad y evitar futuras situaciones de violencia, y la creación de instituciones especializadas en proteger y asistir a las víctimas. Estas medidas tienen como objetivo generar un cambio estructural y cultural en la sociedad, buscando reducir los índices de violencia a través de la promoción de la igualdad y el respeto por los Derechos Humanos.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos y avances legislativos, los datos estadísticos revelan una realidad preocupante: la violencia contra las mujeres no solo persiste sino que en muchos países está en aumento. La segunda y más reciente *Encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones* realizada durante el año 2019, revela que el 76,7% de mujeres mayores de 15 años que residen en nuestro país han sido víctima de algún tipo de violencia a lo largo de su vida, lo que se traduce en 1,1 millón de mujeres violentadas. Este porcentaje se incrementa en algunos grupos, por ejemplo al realizar un análisis en función de la ascendencia étnica-racial, se observa que este porcentaje aumenta: el 86.1% de mujeres afro han vivido situaciones de violencia de género a lo largo de su vida. Conjuntamente, se

releva que 640.000 de estas mujeres han vivido alguna situación de violencia en el marco de una relación de pareja o expareja a lo largo de su vida, lo que se traduce en un 47% del total (Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres & Instituto Nacional de Estadística, 2020).

En este contexto, la socióloga Teresa Herrera (2020) en su artículo incluido en el libro *Miradas sobre Violencia Basada en Género y Generaciones* ofrece una crítica contundente sobre la situación en Uruguay, describiendo al país como un ejemplo de "excelente legislación, muy mala realidad" (Herrera 2020, p. 153). Con esta afirmación, refiere a que existe una gran discrepancia entre el marco legal avanzado y su efectiva implementación, indicando que la realidad de las mujeres víctimas de violencia a menudo no refleja estos avances, por lo cual la normativa se convierte tan sólo en un discurso políticamente correcto.

En la capital de nuestro país, la Intendencia de Montevideo (en adelante, IM) en tanto gobierno departamental, ha sido una de las principales instituciones que ha implementado políticas públicas orientadas a combatir la violencia hacia las mujeres. Desde la década del '90 la IM ha planificado y ejecutado planes y programas destinados a apoyar a las mujeres que han sido víctimas de violencia de género como el Programa Comuna Mujer, Plan Montevideo Libre de Acoso o el servicio telefónico 0800 4141; así como también otros orientados a trabajar con varones que ejercen este tipo de violencia, como las campañas de sensibilización o el Servicio de atención a hombres que ejercen violencia de género (IM, s/f). Estas acciones buscan proporcionar apoyo integral en situaciones de violencia de género, así como trabajar en la prevención de las mismas para reducirlas.

Durante la emergencia por COVID-19, la IM ha reforzado su compromiso con la sociedad mediante la implementación del Plan de Apoyo Básico a la Ciudadanía (en adelante, Plan ABC), en el cual se enmarca el Servicio 365. Este servicio se ha diseñado para garantizar atención diaria a las mujeres que enfrentaban situaciones de violencia de género durante esta emergencia sanitaria, un contexto en el que las condiciones de confinamiento exacerbaron muchas de las dificultades que enfrentan las víctimas.

El Plan ABC y el Servicio 365 en particular, representaron un esfuerzo significativo del gobierno departamental para adaptar las políticas de protección y asistencia a las circunstancias excepcionales de la emergencia sanitaria, buscando

mitigar los efectos negativos de la pandemia en la violencia de género y brindar un apoyo técnico especializado a las mujeres en situación de vulnerabilidad.

A lo largo del presente estudio, se busca reflexionar sobre la atención a mujeres víctimas de violencia de género en situación de crisis o emergencia que concurren al Servicio 365 de la Intendencia de Montevideo, a través de información cualitativa y datos cuantitativos obtenidos de: análisis documental, solicitud de acceso a información pública de la IM y entrevistas a las trabajadoras de dicho programa.

### **1.3. Objeto de estudio y objetivos.**

#### Objeto de estudio:

El objeto de estudio del presente documento es el Servicio 365, el cual integra el Plan de Apoyo Básico a la Ciudadanía de la Intendencia de Montevideo.

#### Objetivo general:

Reflexionar sobre la atención a mujeres víctimas de violencia de género en situación de crisis o emergencia que concurren presencialmente al Servicio 365 de la Intendencia de Montevideo.

#### Objetivos específicos:

- Reconstruir el contexto en el que surge el Servicio 365 y sus características.
- Caracterizar a la población usuaria del servicio.
- Describir la situación de violencia de las mujeres que consultan en el servicio.
- Describir el proceso y la modalidad de atención del servicio.

#### **1.4. Aspectos epistemológicos y metodológicos.**

El presente estudio es realizado en el marco de una epistemología de carácter feminista, la cual cuestiona la construcción histórica del conocimiento desde una perspectiva de género, visibilizando la participación desigual de las mujeres en la producción de conocimiento y su validación. En este sentido, se considera que las experiencias y perspectivas de las mujeres han sido sistemáticamente excluidas o minimizadas en los campos de producción académica.

La epistemología feminista pretende desafiar estas estructuras históricamente desiguales y promover la equidad epistémica. Es por esto que en el presente documento se pretende indagar en estudios realizados principalmente por mujeres sobre género, violencia y políticas públicas, con el fin de visibilizar sus experiencias y aportes académicos, así como también de rectificar la masculinización histórica que hasta el día de hoy prevalece en la academia.

La filósofa feminista Norma Blázquez Graf (en Blázquez, Flores y Ríos, 2010) considera que la teoría feminista encuentra una generalidad respecto a la utilidad de la categoría género, al considerar que es una categoría central para reflexionar sobre las estructuras sociales y las relaciones desiguales de poder que la constituyen. Conjuntamente, afirma que a diferencia de otras teorías no se le puede adjudicar un carácter “singular y unificado” (p. 28), ya que en ella se enmarcan una gran diversidad de teorías feministas que devienen de la particularidad de quien investiga en tanto sujeto situado.

Desde esta perspectiva, se considera que el propio género de quien investiga, da cuenta de una forma de construcción del conocimiento particular. Tanto el contexto como la subjetividad constituyen factores determinantes, dado que las experiencias individuales y colectivas influyen en la forma en que se percibe e interpreta la realidad.

Reconocer la perspectiva utilizada y su implicancia directa con el objeto no rechaza la validez del método científico ni mucho menos la utilización de técnicas de investigación legitimadas por las ciencias sociales. En este sentido, Blázquez Graf (2010, p. 25) afirma que “(...) aceptar el valor de los métodos científicos y sus productos no significa asumir que toda la ciencia está libre de influencias políticas y socioculturales, o que los deseos e intereses de quien hace ciencia no influyen su

trabajo”. Se pretende con esto, dar cuenta de que la información recolectada a través de las técnicas seleccionadas y las reflexiones sobre la misma se encuentran condicionadas por la experiencia misma de quien investiga, en tanto sujeto situado. Es por esto, que el interés por la temática y la información recolectada no responden a una mera curiosidad sino que devienen de la trayectoria educativa, laboral y personal de quien investiga.

La metodología utilizada en la presente monografía recoge varias técnicas de investigación, las cuales constituyen un proceso que comenzó con un análisis documental orientado a sistematizar la información pública disponible para presentar y describir el objeto de estudio; posteriormente continuó con la recolección de datos cuantitativos, algunos públicos y otros que debieron ser solicitados a la División Asesoría para la Igualdad de Género (de adelante, DAIG) de la IM, con la intención de ser contextualizados y contrastados; y finalmente se implementaron cinco entrevistas semiestructuradas como técnica de investigación de carácter cualitativo, con el fin de relevar la experiencia de las propias trabajadoras que se desempeñan brindando atención directa a quienes concurren al Servicio 365 a consultar por situaciones de violencia de género.

### **1.5. Antecedentes académicos.**

En las últimas décadas el abordaje de la violencia de género ha sido objeto de un creciente interés académico desde diversas disciplinas, lo que ha generado un importante acervo de investigaciones y producciones académicas, por lo cual se considera imprescindible hacer una delimitación rigurosa en función de los objetivos propuestos.

Sin desconocer la riqueza del amplio panorama académico sobre la temática, se ha centrado la revisión de antecedentes en producciones de la Facultad de Ciencias Sociales que abordan políticas públicas implementadas por la Intendencia de Montevideo para acompañar a mujeres víctimas de violencia de género, haciendo énfasis en aquellos estudios que indagan en los procesos de intervención profesional.

El Servicio 365 surge en marzo de 2021 y hasta el momento no se han encontrado antecedentes bibliográficos que lo aborden. Por lo tanto, entre la bibliografía consultada para la redacción del presente estudio, se han tomado como antecedentes

bibliográficos una serie de monografías finales de grado de Trabajo Social que reflexionan sobre la atención a mujeres en situación de violencia de género por parte de la Intendencia de Montevideo.

Se considera que el antecedente bibliográfico más reciente y próximo al objeto de estudio propuesto, corresponde a la monografía final de grado de Ana Laura Martínez Corrales (2023) titulada *Violencia Doméstica y Discapacidad: una mirada al Servicio de atención a mujeres con discapacidad en situación de violencia de género de la Intendencia de Montevideo*. La misma centra su análisis en el servicio del Programa Comuna Mujer de la IM especializado en atender a mujeres en situación de discapacidad, quienes transitaron o se encuentran en una situación de violencia de género.

Al igual que el Servicio 365, este dispositivo fue creado en el año 2021 durante la pandemia por COVID-19 en el marco del Plan ABC, buscando fortalecer la atención para aquellas mujeres víctimas de violencia en mayor situación de vulnerabilidad por su condición física. La monografía de Martínez Corrales se propuso analizar la atención brindada por las trabajadoras de dicho servicio, con la particularidad de indagar especialmente en la interseccionalidad de las categorías violencia y discapacidad. Para esto se basó en una metodología cualitativa de carácter exploratorio, utilizando el análisis documental y las entrevistas a informantes calificados como técnicas de investigación para realizar una exquisita descripción del proceso de intervención.

Este análisis constituye un precedente histórico en el abordaje de la violencia de género y la discapacidad, al analizar una política social pionera en nuestro país para estas mujeres que requieren una atención especializada para salir de dichas situaciones. Asimismo, su riqueza radica en hacer explícitas las carencias institucionales presentes en nuestra sociedad para abordar esta problemática, ya que quienes ofician de referentes, en su mayoría no cuentan con las herramientas y la formación necesaria para brindar una respuesta integral e interseccional.

En segundo lugar se consideró la tesis de licenciatura en Trabajo Social de Lourdes Borges (2013) titulada *Desafiando 'los horizontes de posibilidad': una mirada a las políticas sociales de la Intendencia de Montevideo en materia de violencia doméstica hacia la mujer*. Esta investigación se enfoca en las políticas sociales implementadas por la Intendencia de Montevideo para abordar la violencia doméstica

contra las mujeres hacia el año 2013. La monografía tiene como objetivo principal analizar y problematizar estas políticas, con especial atención a las respuestas locales que surgieron a partir del proceso de descentralización de los gobiernos departamentales.

El estudio de Borges posee un enfoque metodológico de tipo cualitativo, el cual busca interpretar y comprender el fenómeno de la violencia doméstica desde la intervención del Trabajo Social. Para lograr esto, realizó un exhaustivo relevamiento bibliográfico que no solo incluyó una revisión de investigaciones previas sino que también facilitó una evaluación crítica de las políticas y programas implementados por la IM en relación con la violencia doméstica, principalmente en lo que respecta a la interseccionalidad de la problemática y la concepción de las diferentes dimensiones que la conforman.

De dicha investigación se destaca cómo las políticas sociales que buscan atender a las mujeres víctimas de violencia doméstica lo hacen realizando intervenciones específicas, sin abordar dimensiones de la problemática como lo son la vivienda, el cuidado y el trabajo entre otros derechos que son precarizados o vulnerados, transversalizando dicha situación y complejizando su trascendencia. A partir de su investigación y experiencia, se interpreta que la intervención a partir de una política territorial descentralizada con mujeres víctimas de violencia requiere de respuestas locales e integrales para abordar las causas estructurales de la misma y acompañar el proceso de salida, siendo imprescindible para esto la articulación entre los servicios existentes en el territorio.

En tercer lugar se ha considerado como antecedente bibliográfico la monografía final de grado de Patricia Gaitán Fagalde (2016) titulada *Violencia de género en foco: políticas públicas frente a la violencia doméstica hacia la mujer*. Este estudio se centra en el análisis de las diversas políticas públicas desarrolladas no sólo por la Intendencia de Montevideo sino también por el Instituto Nacional de las Mujeres para abordar la violencia de género en la capital de nuestro país.

Gaitán Fagalde emplea un enfoque metodológico cualitativo de carácter descriptivo y exploratorio, utilizando también el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas como técnicas de investigación para recopilar información detallada sobre las políticas públicas de dichas instituciones.

A través de entrevistas realizadas a referentes de la IM e INMUJERES, Gaitán Fagalde expone cómo la perspectiva de género transversaliza estas políticas públicas y orientan las intervenciones profesionales especializadas, las cuales pueden ser más efectivas al considerar y abordar las desigualdades subyacentes que perpetúan la violencia hacia las mujeres. Es pertinente destacar también su breve pero exquisito análisis sobre la normativa nacional e internacional vigente, ya que de las entrevistas realizadas se desprende que estas normas jurídicas constituyen el principal marco teórico para la formulación de las políticas públicas.

A partir de la revisión bibliográfica realizada para comprender los antecedentes académicos existentes en el área del Trabajo Social sobre las políticas implementados por la Intendencia de Montevideo en lo que refiere al abordaje de la violencia contra las mujeres, se destaca que existe un gran acervo académico acumulado respecto a la violencia de género; su abordaje excede el objetivo del presente documento pero cada trabajo académico leído ha brindado aportes y discusiones exquisitas, necesarias para reflexionar sobre la problemática y el objeto de estudio explorado.

## **Capítulo 2: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO**

Para comprender el objeto de estudio y reflexionar sobre la atención a mujeres víctimas de violencia de género en el contexto referido, es imprescindible reconstruir el marco normativo de nuestro país, el cual en las últimas décadas ha presentado grandes transformaciones respecto a los derechos y obligaciones, tanto para las mujeres en su condición de ciudadanas como para el Estado en tanto garante de derechos. Conjuntamente, es imprescindible interpretar este marco normativo a partir de un marco teórico que permita reflexionar críticamente sobre lo que establecen estas normas jurídicas.

### **2.1. *Violencia de género: Una aproximación al análisis de Rita Segato.***

La antropóloga argentina Rita Segato (2018) en su obra *Contra-pedagogías de la crueldad*, sostiene que la violencia de género no es un fenómeno casual ni un enigma sino que es una cuestión estructural que cobra sentido en su contexto histórico, siendo en el presente documento lo que la autora denomina como un contexto colonial-moderno. En este sentido, el género como categoría analítica es útil para dar nombre a los comportamientos y a las normas de las sociedades, no siendo una categoría estática e inmutable sino que se encuentra estrechamente vinculada al contexto en el que se define. La autora afirma que el género “(...) no es otra cosa que una categoría analítica que pretende dar cuenta de cómo representaciones dominantes, hegemónicas, organizan el mundo de la sexualidad, de los afectos, de los roles sociales y de la personalidad” (Segato, 2018, p. 26).

Rita Segato en tanto antropóloga, realiza un exquisito análisis sobre esta categoría, sistematizando su trayectoria profesional, identificando sus primeros debates y producciones académicas en las que reflexionaba sobre temas como cuerpos biológicos, orientación sexual, distribución de tareas, roles, jerarquías, etc. La autora encuentra sus primeras reflexiones hacia mediados de los ‘70, cuando comienza a indagar en esta cuestiones a partir del encuentro con culturas no colonizadas, momento en el cual aún no existía una palabra o categoría como tal, identificando el surgimiento del término en la obra de Judith Butler (1990) *Gender Trouble*.

Desde su perspectiva feminista y decolonial, Segato reflexiona sobre la relación entre las estructuras de dominación impuestas por la colonialidad y la violencia ejercida sobre las mujeres. Considera que el sistema patriarcal actual no puede entenderse sin considerar el impacto del colonialismo, el cual impuso una organización social con jerarquías de clase, raza y género que se sostienen hasta nuestros días.

El sistema patriarcal entonces, se manifiesta como el cimiento de esta violencia, constituido por una estructura desigual que se perpetúa a través de relaciones de poder y dinámicas sociales crueles, en las que el mandato de masculinidad exige a los hombres el sometimiento tanto de otros hombres como de las mujeres en su totalidad; estas últimas oprimidas principalmente dentro del hogar, donde la masculinidad no encuentra rivales.

Rita Segato (2003) en su obra *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, afirma que la violencia no puede considerarse como una serie de actos aislados sino que debe interpretarse como una manifestación de la dominación masculina, la cual está constituida por un entramado de relaciones de poder y subordinación. Estos actos de violencia se encuentran profundamente arraigados al sistema patriarcal opresivo que define y reproduce las desigualdades de género en nuestra sociedad.

En este sentido, la autora se refiere al patriarcado como “una estructura de relaciones jerárquicamente ordenadas” (Segato, 2003, p.14), argumentando que la violencia de género está intrínsecamente vinculada a un sistema de estatus y a un sistema de contrato. Este contrato implica un acuerdo social tácito entre los hombres, quienes compiten y forman alianzas para perpetuar su poder y control, con el objetivo de preservar sus privilegios en la sociedad. En su análisis la autora introduce el concepto de "mandato de masculinidad", el cual refiere a la presión social ejercida sobre y por los hombres para demostrar su poder y prestigio ante otros. Este mandato se basa en la intensificación de la dominación y la exacerbación de la masculinidad en presencia de los demás, contribuyendo así a la perpetuación de la violencia.

La perspectiva de Segato ha cuestionado los enfoques tradicionales sobre la violencia hacia las mujeres, al destacar que estas formas de violencia están estrechamente vinculadas con estructuras coloniales de dominación cultural y racial. Estas formas de violencia entonces, no solo refuerzan la subordinación de las mujeres

sino que también afectan a otras minorías, operando dentro de un sistema de estatus que reproduce jerarquías de desigualdad. La violencia entonces, según Segato, actúa como una herramienta fundamental que mantiene y perpetúa estas jerarquías dentro de un sistema patriarcal.

En este contexto, el Estado no es considerado como un simple espectador sino que juega un papel activo en la reproducción y legitimación de la violencia, ya que opera a través de una lógica patriarcal que perpetúa la desigualdad de género y la violencia sistémica contra las mujeres. Esto se manifiesta en diversas formas como la falta de políticas públicas efectivas para prevenir y abordar la violencia de género, la impunidad de los agresores y la revictimización de las mujeres en los sistemas de justicia.

Conjuntamente Rita Segato (2003) expresa que el Estado es el principal responsable de la violencia simbólica, la cual refiere a la producción y reproducción de discursos y estructuras sociales que legitiman y naturalizan la violencia contra las mujeres. Esto incluye la promoción de estereotipos de género que perpetúan la desigualdad y la violencia, así como la falta de una educación que promueva la igualdad y el respeto. En este sentido, el Estado desempeña un papel crucial en la comprensión de la violencia de género, ya que puede tanto profundizarla como combatirla, en función del tipo de políticas públicas que adopte.

## **2.2. Violencia de género: Una aproximación a la normativa vigente.**

De acuerdo con lo que afirma Rita Segato (2018) la historia del Estado y de la burocracia no es la historia de las mujeres, es la historia de los hombres y del patriarcado. Desde este Estado patriarcal, es de donde se define el rumbo de las políticas públicas y por ende, la forma en la que se aborda la problemática.

Existen diversas formas de definir la violencia hacia las mujeres, cada una con diferencias respecto al enfoque y alcance, dando cuenta de la construcción histórica de la problemática. Se considera pertinente realizar un breve recorrido teórico por normativas actualmente vigentes en Uruguay, las cuales abordan diversas conceptualizaciones sobre la violencia hacia las mujeres y dan cuenta del abordaje de la problemática en las últimas décadas en nuestro país.

Teresa Herrera (2015) plantea que a partir de 1990 se dieron grandes avances en los debates y acuerdos sobre la importancia de abordar la violencia hacia las mujeres en todas sus formas, principalmente la violencia doméstica y la ejercida por los Estados. Es por esto que se propone aquí un breve repaso sobre los grandes acuerdos establecidos a nivel internacional para el reconocimiento de esta violencia como un problema de Estado.

Uno de los primeros acuerdos internacionales más importantes y aun vigente en la lucha por la erradicación de la violencia hacia las mujeres fue la *Covención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (en adelante CEDAW, por su sigla en inglés), la cual fue elaborada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas e incorporada en la normativa nacional a través de la Ley n.<sup>o</sup> 15.164 en 1981. Esta convención define a la “discriminación contra la mujer” como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (Naciones Unidas, 1979, art. 1).

Años mas tarde, en 1993 se celebró en Viena la *II Conferencia Mundial de Derechos Humanos* de las Naciones Unidas, donde mujeres representantes de todas partes del mundo solicitaron y lograron que la violencia hacia las mujeres sea reconocida como violación a sus derechos humanos. Como consecuencia de esta movilización y encuentro, se elabora tiempo después desde la Asamblea General de las Naciones Unidas la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (1994), la cual incorpora la CEDAW y amplía su contenido.

La Trabajadora Social Andrea Tuana (2020) en su artículo incluido en el libro *Miradas sobre Violencia Basada en Género y Generaciones*, recupera la definición propuesta por Naciones Unidas (1994) en dicha declaración, la cual reconoce a la violencia contra la mujer como:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico

para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. (citado en Tuana, 2020, p.11)

Esta conferencia es de gran relevancia, ya que de aquí surge el reconocimiento internacional de la violencia hacia la mujer como una violación a los Derechos Humanos, intimando y promoviendo que los Estados parte tomen medidas para erradicarla y condenarla, más allá de las tradiciones y costumbres propias.

El 9 de junio de 1994 fue creada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y aprobada por la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, conocida popularmente como “Convención de Belém do Pará”. La misma fue ratificada por nuestro país en enero de 1996 a través de la Ley n.º 16.735.

En dicha convención, se define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994). Esta definición posee un enfoque operativo y claro, ya que su objetivo radica en ser incluida de forma inmediata en la normativa jurídica de los Estados parte, y a diferencia de la definición anterior, incorpora el género como categoría analítica.

En julio de 1995, se establece por primera vez en Uruguay el delito de violencia doméstica a través del Artículo 18 de la Ley n.º 16.707 de *Seguridad Ciudadana*. En dicha ley, se incorpora este delito al Código Penal, no definiéndose específicamente como un delito hacia las mujeres pero sí estableciendo como factor agravante de pena el hecho de que la víctima sea mujer, menor de dieciséis años o que presente disminución en sus capacidades físicas o cognitivas (Ley n.º 16.707, Art. 18; Uruguay, 1995).

Posteriormente, en el marco de la *IV Conferencia Mundial sobre la Mujer* realizada en China el 15 de setiembre de 1995, es aprobada la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* por parte de Naciones Unidas. En la misma, se define a la violencia contra la mujer como:

Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública como en

la privada” (ONU Mujeres, 2015, p. 86).

Esta definición es similar a la anterior pero la modificación más relevante radica en que ésta, amplía los ámbitos en los que se ejerce la violencia contra las mujeres: familia, comunidad y Estado.

Por otro lado, uno de los primeros pasos hacia el reconocimiento de la violencia doméstica como un problema público y de gravedad en Uruguay fue la promulgación de la Ley n.º 17.514 de *Erradicación de la Violencia Doméstica* en el año 2002, aplicable a todos los ciudadanos y ciudadanas. Esta ley permitió visibilizar aún más el problema y brindó un marco legal para su tratamiento. En el artículo 2 de la Ley n.º 17.514, se establece que:

Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho. (Uruguay, 2002)

Conjuntamente, en dicha ley se reconocen cuatro tipos de manifestaciones: violencia física, violencia psicológica o emocional, violencia sexual e incorpora la violencia patrimonial (Ley n.º 17.514, Art. 3; Uruguay, 2002). Otro aspecto relevante de la creación de esta ley, radica en que hace explícita la posibilidad de que los hechos puedan ser denunciados por cualquier persona que tome conocimiento de los mismos, comprometiendo a la sociedad con la problemática.

Es pertinente destacar lo que señalan Calce et al. (2015) en su libro *La violencia contra las mujeres en la agenda pública: Aportes en clave interdisciplinar*, quienes afirman que la implementación de esta ley fue insuficiente, tanto por la falta de recursos como por la inadecuada coordinación entre los organismos estatales encargados de su ejecución. En dicho documento se expone que, aunque la ley permitió que el problema ingresara en la agenda pública, no hubo entonces una respuesta integral que contemple las distintas realidades de las víctimas (Calce et al., 2015).

Por otro lado, es de destacar también la Ley n.º 18.104 de *Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay*. En la

cual, los principales aspectos establecidos en términos generales fueron: declarar de interés general las actividades orientadas a la promoción de derechos e igualdad entre hombres y mujeres; asignar a INMUJERES la creación de un *Plan Nacional de Oportunidades y Derechos* que operaría a nivel nacional, orientando a la coordinación y articulación interinstitucional, y al cumplimiento de los tratados internacionales que el país ha ratificado; y disponer la creación del *Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género* en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el cual contaría con representantes de instituciones del Estado y de la sociedad civil con competencias de promoción de derechos e igualdad (Ley n.º 18.104, Uruguay, 2007).

En términos generales, esta ley le asigna al Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres, la responsabilidad directa de ejecutar políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y promover medidas que eliminen las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en nuestra sociedad.

Finalmente, la normativa más reciente de nuestro país es la Ley n.º 19.580 *Ley de violencia hacia las mujeres basada en género*. Desde la sociedad civil, se comprende que es una ley integral que representa una ampliación sustancial en comparación con la anterior *Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica* n.º 17.514 (la cual aún continúa vigente). Esta ley renovada, no solo expande su alcance sino que también incorpora marcos internacionales cruciales, como la Convención Belém Do Pará y la CEDAW, entre otros acuerdos internacionales, proporcionando un sólido respaldo jurídico y conceptual para abordar la violencia de género en sus diversas formas.

Uno de los avances más significativos que introduce esta normativa es la inclusión y ampliación de las formas de violencia que se reconocen y sancionan. La ley enumera dieciocho tipos distintos de manifestaciones de violencia hacia las mujeres, entre las cuales se incluye la anterior definición de violencia doméstica como una de las múltiples formas, lo cual permite una comprensión más profunda y matizada de las experiencias de violencia que enfrentan las mujeres día a día. Las formas de violencia reconocidos actualmente desde el Estado uruguayo son: violencia física, violencia psicológica o emocional, violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género, violencia económica, violencia patrimonial, violencia

simbólica, violencia obstétrica, violencia laboral, violencia en el ámbito educativo, acoso sexual callejero, violencia política, violencia mediática, violencia femicida, violencia doméstica, violencia comunitaria, violencia institucional y violencia étnica racial (Ley n.º 19.580, Art. 6; Uruguay, 2018).

La inclusión de diversas formas de violencia en la legislación así como la ampliación de los ámbitos y actores que la ejercen, refleja cómo el activismo social ha logrado transformar la discusión, visibilizando las múltiples dimensiones de la violencia de género, lo que ha generado un marco de acción más integral para los gobiernos.

Finalmente, es pertinente destacar otro de los grandes avances de esta ley, la cual estableció la creación de los Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual (Ley n.º 19.580, Art. 51; Uruguay, 2018), asignándole competencia específica en la materia.

Este breve recorrido sobre la normativa que se encuentra actualmente vigente en nuestro país, permite identificar los grandes avances que se dieron a partir de la década del ‘90 respecto a la normativa impulsada por los organismos internacionales. Rita Segato señalaba hacia principios de siglo que:

Tenemos, entonces (...) datos cuantitativos en expansión y un universo de leyes también en expansión bajo la presión de los organismos internacionales, pero necesitamos acompañar esos datos y esas leyes de un marco de sentido que oriente la conciencia y la práctica de todos aquellos que trabajan por este objetivo. (Segato, 2003, p.133)

Esta reflexión enfatiza la importancia no solo de transformar las leyes sino también de abordar y cambiar las estructuras que sustentan y perpetúan la violencia. Sin un cambio en las estructuras socioculturales y por ende, en la forma en que se comprende y aborda la violencia, las leyes por sí solas pueden no ser suficientes para lograr una verdadera igualdad y erradicar la violencia de género de manera efectiva, lo cual requiere de forma imprescindible la sensibilización y profesionalización de quienes intervienen.

Según Rita Segato, el Estado desempeña un rol fundamental en la perpetuación de la violencia de género a través de su inacción, su reproducción de discursos y estructuras patriarcales, y su falta de políticas públicas efectivas. Para acompañar los

avances jurídicos, es fundamental que el Estado asuma su responsabilidad en la prevención y erradicación de la violencia de género, más allá de la mera adopción de leyes; esto implica la implementación de políticas públicas integrales, la capacitación de funcionarios/as públicos/as en temas de género y derechos humanos, y la promoción de una cultura de respeto y equidad.

El marco teórico aportado por Rita Segato permite comprender la violencia de género como un problema estructural y no solo como casos individuales y privados. Mientras que el análisis sobre el marco normativo de Uruguay, permite identificar cómo el país ha avanzado en la creación e implementación de leyes pero aún enfrenta grandes desafíos para transformar realmente las relaciones de género hacia una sociedad más igualitaria. Integrar ambos marcos en un único análisis académico permitirá identificar logros alcanzados, así como también reflexionar sobre desafíos pendientes en la lucha contra la violencia de género.

### ***2.3. Políticas públicas: la erradicacion de la violencia contra las mujeres como compromiso de Estado.***

La evolución en la normativa que aborda la violencia hacia las mujeres, como se observa en la Ley n.º 19.580 en Uruguay, demuestra un cambio significativo en la percepción y tratamiento de esta problemática. Anteriormente considerada como un asunto privado que debía resolverse en el seno del hogar, la violencia de género actualmente es reconocida como una preocupación pública de gran envergadura. Este cambio de perspectiva no se debe a un cambio espontáneo ni responde a la buena voluntad del Estado sino que ha sido impulsado en gran medida por la demanda de los movimientos sociales que, al visibilizar las múltiples formas de violencia de género, han presionado a los gobiernos para que implementen marcos legales más inclusivos y efectivos.

La trabajadora social feminista y latinoamericana Marta Palacios en su artículo *Políticas públicas con enfoque de género* (2018) considera a las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones realizadas por parte del Estado para atender problemáticas que afectan a sectores específicos o al conjunto de la sociedad.

Las políticas públicas son asuntos de gobiernos, conjuntos de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas de acuerdo a una visión sobre la realidad y una escala de valores. Buscan responder a problemas o necesidades sociales puestas en agenda. Es decir, su atención es imprescindible porque afectan evidentemente a la sociedad en su conjunto o a «determinados sectores». (Palacios, 2018, párr. 2)

Su perspectiva sobre el proceso de creación de las políticas públicas se centra en el componente sociopolítico más que en el proceso metodológico, considerando que son acciones estatales que responden a las problemáticas puestas en la agenda pública a partir de la movilización y demanda de la sociedad. En este sentido, considera que la formulación de políticas públicas deviene de la agenda pública, entendida como el conjunto de temas que llegan a posicionarse como prioridad en el debate público, y de la perspectiva ético-política de los gobiernos que intervienen.

La inclusión de las problemáticas en esta agenda no es un proceso natural ni objetivo sino que está atravesado por relaciones de poder, disputas sociales y procesos de visibilización. Se entiende que la agenda pública entonces, funciona como un filtro que determina qué asuntos podrán ser objeto de acciones por parte del Estado ingresando en la agenda del gobierno y cuáles permanecerán sin intervenciones.

Palacios (2018) destaca que la elaboración de las políticas públicas está principalmente permeada por los movimientos o demandas sociales nacionales pero también muchas veces responde a los acuerdos internacionales ratificados por el Estado, lo que los obliga a adoptar medidas para responder a los compromisos asumidos. En congruencia con el apartado anterior, la autora reconoce también que a partir de la década del '90 se produjo un auge de las políticas de género, respondiendo principalmente a las conferencias y acuerdos internacionales mencionados previamente, los cuales obligaron a los Estados firmantes a incluir la perspectiva de género en sus políticas públicas y marcos normativos.

Estos compromisos internacionales han sido fundamentales para que los Estados incorporen teóricamente la perspectiva de género pero esto no ha garantizado su aplicación efectiva ni una transformación social real. Palacios (2018) plantea que los Estados pueden asumir formalmente estos compromisos sin que efectivamente se traduzcan en políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad.

Desde una perspectiva feminista e interdisciplinaria, Calce et al. (2015) coinciden en que el reconocimiento de la violencia de género como un asunto de derechos humanos se consolidó en la década del ‘90 con la adopción de convenciones internacionales y la implementación de las primeras políticas públicas.

En el caso específico de Uruguay las mujeres organizadas han impulsado debates, marchas y campañas para incorporar la violencia de género en la agenda pública, exigiendo a los gobiernos el reconocimiento de la problemática y respuestas adecuadas para su abordaje. Para esto, los movimientos feministas a nivel internacional han sido indispensables en este proceso de visibilización de la violencia de género como un problema público que debe comprometer a toda la sociedad y no como un asunto privado que debe ser abordado en el seno de la familia.

La presión de estos movimientos ha sido clave para que la violencia de género se reconozca como una violación sistemática de derechos humanos que no solo afecta a las mujeres directamente involucradas sino que también tiene un impacto profundo en la sociedad en su conjunto. Esta transformación en la percepción de la violencia de género, subraya su carácter estructural y su necesidad de ser abordada a través de políticas públicas y estrategias legales que promuevan un cambio significativo y duradero en la protección de los derechos de las mujeres.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos de las últimas décadas, la violencia continúa siendo un problema estructural que afecta a mujeres de todos los sectores de la sociedad y en muchos casos, las respuestas del Estado siguen siendo fragmentadas y poco efectivas. Ejemplo de esto son las limitaciones que se presentan en el sistema judicial. Según Calce et al. (2015), los juzgados de familia designados para intervenir en situaciones de violencia doméstica (no penales) no eran suficientes para atender la gran demanda de casos, situación aún más compleja en zonas rurales, donde la dificultad para acceder a una justicia especializada es aún mayor -dificultad que persiste aún transcurrida una década de tal afirmación-.

A pesar de los avances normativos y las políticas públicas implementadas, persisten barreras materiales y culturales que impiden que estas medidas tengan un impacto real en la reducción de la violencia sufrida por las mujeres. Las organizaciones feministas continúan señalando que la naturalización de la violencia en el ámbito privado sigue siendo una barrera importante para que las mujeres denuncien y busquen

ayuda. Además, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo de los operadores judiciales y de los equipos técnicos que intervienen en los casos de violencia limitan la eficacia de las intervenciones (Calce et al., 2015).

El estudio del Servicio 365 en el marco del Plan ABC implementado por la Intendencia de Montevideo, permitirá reflexionar sobre las respuestas del Estado para la protección de las mujeres, especialmente en el contexto de emergencia sanitaria donde se hicieron necesarias respuestas urgentes para garantizar la supervivencia de las personas en todos los aspectos.

El siguiente análisis constituye una oportunidad para describir y reflexionar sobre la forma en que se acompaña a las mujeres víctimas de violencia, así como también permite interrogar los alcances y las limitaciones de la intervención estatal respecto a la violencia de género. Permite también, analizar en qué medida la avanzada normativa uruguaya de protección integral para las mujeres se traduce efectivamente en las políticas públicas adoptadas.

### **Capítulo 3: EL SERVICIO 365 COMO RESPUESTA**

En el presente capítulo se sistematiza la información recolectada a partir de las técnicas de investigación propuestas, reflexionando sobre éstas desde el marco teórico compartido. A través de un análisis documental y la incorporación de datos directos obtenidos tanto de entrevistas con las profesionales del Servicio 365, así como también del pedido de acceso a información pública no divulgada, el trabajo busca proporcionar una visión exploratoria de cómo se abordó la violencia de género en Montevideo durante la emergencia sanitaria por COVID-19.

El análisis documental se basó en información pública disponible en la página web de la Intendencia de Montevideo (IM, s/f) donde se detallan las políticas públicas implementadas, siendo el documento más relevante para la presente monografía el *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019).

Conjuntamente se aborda el pedido de acceso a información pública de la IM, el cual se realizó con el propósito de obtener datos específicos sobre el primer año de funcionamiento del Servicio 365, ya que parte de la información relevante no se encontraba disponible en la web. Los datos solicitados fueron: cantidad de mujeres atendidas, edad, tipos de violencia identificados, vínculo con el agresor y existencia de denuncias previas. Este pedido buscaba obtener información que permitiera un análisis contextualizado de la situación de las mujeres víctimas de violencia en Montevideo, para ser contrastado con otras fuentes de información pública disponible. No obstante, es importante señalar que la mayoría de los datos solicitados no fueron proporcionados, por lo que el análisis proyectado se vio limitado.

Paralelamente en mayo de 2024 se realizaron cinco entrevistas a algunas de las profesionales que se desempeñan en el Servicio 365 atendiendo a las mujeres en situación de violencia de género y a quienes se acercan en busca de orientación, cada una con un enfoque especializado dentro del equipo interdisciplinario. La selección de las trabajadoras entrevistadas se realizó principalmente con el objetivo de recoger las voces de cada una de las disciplinas que participan en el proceso de intervención.

En primer lugar se entrevistó a la coordinadora Servicio 365, quien es psicóloga de profesión y trabaja en el dispositivo desde su creación en marzo de 2021. La segunda

entrevista, se aplicó a la trabajadora social del dispositivo, quien ha trabajado allí durante dos años y medio. La tercera entrevista fue con la psicóloga, quien al momento de ser entrevistada llevaba trabajando sólo un mes en el Servicio 365. La cuarta entrevista corresponde a la abogada, quien trabaja allí desde marzo de 2023. Mientras que la última entrevista fue aplicada a la socióloga del servicio, quien comenzó a trabajar en el dispositivo en agosto de 2023.

La información recabada a través de las tres técnicas de investigación permite comprender el contexto crítico del cual deviene dicha política pública y el objetivo de la misma, así como también realizar un análisis reflexivo sobre su alcance y las limitaciones con las que se enfrenta la intervención profesional durante el proceso de atención a mujeres en situación de violencia de género.

### **3.1. Un contexto de múltiples emergencias: antecedentes y origen del Servicio 365.**

El 30 de diciembre de 2019, se declara en Uruguay la *Emergencia Nacional por Violencia de Género*. A través de la Resolución n.º 760/019, el entonces Presidente de la República Tabaré Vázquez actuando en Consejo de Ministros, declara un estado de emergencia en dicha materia, afirmando que “(...) todas las respuestas del Estado han resultado insuficientes ya que la prevalencia de la violencia de género continúa siendo muy alta en Uruguay, tratándose de un problema estructural complejo que ha mostrado llegar a una meseta que no disminuye” (Resolución n.º 760/019, Uruguay, 2020).

En este documento, se propone un *Plan de Emergencia Nacional Por Una Vida Libre de Violencia de Género*, a fin de ser entregado el 1º de marzo de 2020 al gobierno electo. En este plan, el gobierno nacional manifiesta su preocupación por la creciente violencia en nuestro país y reconoce la insuficiencia de las políticas públicas desplegadas para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres. Este plan propone medidas concretas para enfrentar la violencia de género en Uruguay, entre las que se destacan: el fortalecimiento del acceso a la justicia, más coordinación entre instituciones judiciales y gubernamentales, la expansión del programa de tobilleras electrónicas, la difusión de campañas de prevención, la creación de programas educativos sobre masculinidades no violentas, y la atención integral a mujeres víctimas y a varones agresores (Resolución n.º 760/019, Uruguay, 2020).

Posteriormente en marzo de 2020 se declara en Uruguay la emergencia sanitaria como respuesta a la pandemia por COVID-19. Esta pandemia no solo significó una crisis global a nivel sanitario sino que también implicó una crisis social y económica, en la cual se intensificaron las desigualdades preexistentes. En este contexto, se vieron perjudicados todos los sectores de la sociedad, los cuales exigieron respuestas y soluciones inmediatas, para lo cual los estados volcaron todos sus esfuerzos y recursos con el objetivo de paliar la crisis.

La profundización de las desigualdades a partir de la emergencia sanitaria tuvo graves consecuencias en la vida de las mujeres, aumentando e intensificando la exposición a situaciones de violencia de género. Algunos factores que pueden considerarse agravantes fueron: restricciones en la circulación, prohibición de la aglomeración de personas, colapso de las instituciones (educativas, sanitarias, deportivas, judiciales, etc.), implementación de teletrabajo, pérdidas de puestos laborales, aumento de las horas de trabajo no remunerado, etc.

Estos factores generaron el aislamiento de las personas en sus viviendas y la disminución de las redes de apoyo, exacerbando las situaciones de violencia e impidiendo que las mujeres que convivían con sus agresores pudieran denunciar y acceder a sistemas de protección especializados. Conjuntamente, la atención de las instituciones de detección primaria de situaciones de violencia, como lo son los hospitales o los centros educativos, limitaron su atención e hicieron énfasis en preservar la salud física de la población, para lo cual consideraron imprescindible limitar el contacto físico entre las personas.

En este contexto que encontró al país con una emergencia por violencia de género y una emergencia sanitaria, fue urgente y necesaria la elaboración e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a los derechos de las mujeres y revertir el incremento de la violencia de género, la cual se encontraba en constante aumento. La declaración de la Emergencia Nacional por Violencia de Género implicó un reconocimiento oficial de la violencia hacia las mujeres como una problemática estructural que no estaba siendo solucionada por parte del Estado, mientras que la llegada de la pandemia no hizo más que profundizar este escenario fuertemente marcado por la vulneración de derechos. Esto generó una mayor exigencia sobre los dispositivos de atención existentes y evidenció la necesidad de fortalecer las

respuestas institucionales, siendo necesario el diseño de nuevas políticas públicas para garantizar una protección integral a las mujeres.

Días después de declarada la emergencia sanitaria, el entonces presidente Luis Lacalle Pou fue consultado públicamente sobre los femicidios ocurridos en los primeros días de marzo de 2020 (cuatro femicidios en diez días), y los calificó como un “efecto colateral muy grave” del confinamiento, generando un fuerte rechazo por parte de colectivos feministas, organizaciones sociales e instituciones especializadas. La expresión utilizada minimizó el carácter estructural y sistemático de la violencia de género, al enmarcarla como una consecuencia inevitable de una medida sanitaria, en lugar de abordarla como una expresión extrema de relaciones desiguales de poder. En contraste, desde el gobierno departamental de Montevideo, Solana Quesada (directora de la DAIG) respondió enfáticamente que “no somos un efecto colateral”, dejando en evidencia una diferencia en la comprensión del problema entre ambos niveles de gobierno (Demirdjian, 2020).

Frente a este contexto de crisis y ausencia de protección a los grupos más vulnerables, una de las respuestas más relevantes a nivel departamental fue el Plan de Apoyo Basico a la Ciudadania impulsado por la Intendencia de Montevideo. Este plan, en tanto política pública, implicó un conjunto de medidas integrales orientadas a paliar los efectos de la emergencia sanitaria, enfocándose principalmente en los sectores más vulnerables de la población. No obstante, el Plan ABC continuó siendo implementado luego de superada la emergencia sanitaria, con diversas modificaciones adaptadas al contexto actual, continúa atendiendo aspectos de salud, vivienda, alimentación, empleo, igualdad de género, entre otros.

El Servicio 365 comenzó a funcionar el 29 de marzo de 2021 en Montevideo y al día de la fecha sigue operativo, siendo un convenio con una forma de contratación tercerizada, financiado por la IM y gestionado por la ONG “El Paso”.

Con la profundización de la violencia y la limitación de los servicios disponibles, desde la IM se detectaron vacíos en los horarios de atención de los servicios orientados a la atención de la violencia de género, lo cual generaba desprotección para aquellas mujeres que en este contexto de confinamiento requerían acompañamiento profesional y especializado de forma urgente. Consultada sobre este contexto en el que surge el Servicio 365, la coordinadora del mismo menciona que:

Buscando un poco complementar eso se pensó en la posibilidad de generar este servicio que era una respuesta todos los días del año y que no quedara ningún día sin que una mujer no tuviera un lugar donde acceder a un equipo técnico especializado que la escuchara, la orientara e incluso la acompañara (...) a realizar una denuncia o gestiones como pueden ser en los Centros de Salud. (Entrevista n.º1)

Su objetivo entonces fue constituir un espacio de primera escucha, orientación y acompañamiento para aquellas mujeres víctimas de violencia que se encontraban en situación de crisis o emergencia, garantizando atención técnica especializada los 365 días del año, incluyendo fines de semana y feriados.

A partir de dicha entrevista, se identifica que desde su creación en marzo de 2021 el Servicio 365 ha tenido modificaciones respecto a su estructura y funcionamiento, habiendo cambiado tanto la modalidad de atención como los horarios de la misma y la población objetivo. Inicialmente consistía en un único equipo de atención presencial orientado a mujeres mayores de 18 años, con 3 horas de atención diaria de lunes a viernes y jornadas de atención más extensas los días sábados, domingos y feriados.

Posteriormente, en julio de 2023 se extiende la atención a mujeres mayores de 15 años y se modificó el horario de atención presencial, así como también se incorporaron otros equipos complementarios: atención mediante Chatbot y atención descentralizada en el territorio. Estos dispositivos surgen a partir de las evaluaciones realizadas por el equipo de trabajo y de la detección de necesidades por parte de la DAIG-IM, desde donde se propone ampliar los equipos de trabajo especializados en atender situaciones de violencia de género para llegar a aquellas mujeres que no pueden concurrir a consultar al servicio de forma presencial.

Para continuar abordando los objetivos planteados inicialmente se hará una breve descripción de los equipos complementarios que fueron incorporados en 2023, los cuales no fueron identificados en el acercamiento inicial al objeto de estudio a través del análisis documental, y por ende no fueron contemplados en la estrategia metodológica propuesta al comenzar el proceso exploratorio.

La atención del Chatbot se realiza mediante el contacto vía WhatsApp al 099

019 500 de 15 a 21 hs. todos los días del año, donde dos duplas técnicas especializadas (abogada, trabajadora social y dos psicólogas) mantienen comunicación virtual con mujeres en situación de violencia o personas allegadas que solicitan orientación para acompañar estas situaciones. Según la coordinadora, este dispositivo ha demostrado ser especialmente útil, ya que permite una primera orientación rápida y a distancia a situaciones de violencia, con la opción de pasar a llamada o videollamada si la situación lo amerita. Las condiciones de seguridad para este tipo de atención son evaluadas por la técnica a cargo, asegurando que tanto la mujer que consulta como el profesional estén en condiciones de realizar la comunicación de manera segura.

Por otro lado, se encuentra la atención descentralizada o en territorio por parte de otra dupla técnica, la cual se traslada a diversos eventos donde se espera una gran circulación de personas, por lo que sus horarios de atención se construyen mensualmente en función de la agenda de actividades y eventos de la IM. Según la coordinadora del servicio, este dispositivo tiene la flexibilidad de responder a situaciones imprevistas de violencia, como las ocurridas en eventos públicos masivos. Como ejemplo de esto menciona el acompañamiento brindado en celebraciones multitudinarias como la de los "300 Años de Montevideo". Esta atención descentralizada también colabora con centros de salud y Puntos Violeta<sup>1</sup>, adaptándose a las demandas del territorio y ampliando el alcance del servicio a situaciones y lugares donde tradicionalmente no se ofrecía respuesta inmediata.

Por último, se describe el funcionamiento del servicio de atención presencial, objeto del presente estudio. Este servicio opera en el Edificio Anexo de la Intendencia de Montevideo (Soriano 1426, planta baja), desarrollándose actualmente a contra horario del programa Comuna Mujer: lunes a domingo de 18 a 21 hs., todos los días sin excepciones. Se crea como un dispositivo de apoyo al programa Comuna Mujer, el cual funciona desde el año 1996 y cuenta en la actualidad con 14 servicios de atención presencial distribuidos en todo el departamento de Montevideo.

---

<sup>1</sup> Los *Puntos Violeta* son dispositivos territoriales de la Intendencia de Montevideo que buscan promover eventos libres de violencia de género y generaciones. Se instalan en eventos masivos (culturales, deportivos, comunitarios) como puntos de referencia, desarrollando actividades lúdicas de sensibilización y brindando atención inmediata ante situaciones de violencia. (IM, s/f).

### **3.2. Servicio 365: dinámicas y desafíos cotidianos.**

El Servicio 365 fue elaborado con el objetivo de brindar una primera respuesta institucional ante situaciones de violencia de género en contexto de crisis o emergencia, priorizando la accesibilidad, inmediatez y la atención técnica especializada en la temática. Haciendo énfasis en el dispositivo de atención presencial, el acceso al mismo se caracteriza por ser gratuito e inmediato, sin necesidad de una agenda previa o de grandes esperas, lo cual permite que las mujeres puedan concurrir en momentos críticos donde consideran que necesitan contención y acompañamiento de forma urgente.

Para conocer en profundidad cómo es la atención en el Servicio 365 durante el contexto de las múltiples emergencias y aún en la actualidad, se indagó en los lineamientos teóricos y metodológicos que ofician de referencia y guían la intervención profesional.

En la entrevista realizada a la coordinadora del servicio surge que la orientación teórica y metodológica de las intervenciones se basa principalmente en el *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019), no contando el dispositivo con un protocolo propio a pesar de las diferencias operativas entre ambos dispositivos.

En dicho documento se establece la normativa nacional e internacional de referencia para la comprensión y el abordaje de la violencia de género en estos servicios, dentro de la cual se menciona principalmente la Convención Belém do Pará, la Ley n.º 17.514 y la Ley n.º 19.580, todas ellas abordadas previamente. Tal como identificó Gaitán Fagalde hacia 2016, las políticas públicas impulsadas por la Intendencia de Montevideo se fundamentan en los avances normativos nacionales e internacionales que, desde mediados de los años noventa, han permitido incluir una perspectiva de género en el diseño e implementación de los servicios de atención. A partir de este marco de referencia, se considera que:

La violencia contra las mujeres es el producto de relaciones de desigualdad y asimetría de poder históricas, entre varones y mujeres, estructuradas en una organización social patriarcal que es androcéntrica, heteronormativa y adulto céntrica, y opera en el plano ideológico, simbólico, en los discursos y en las prácticas. (IM, 2019, p. 18)

La evolución normativa ha sido clave para el reconocimiento de la violencia de género como una problemática estructural por parte de los Estados, vinculada al abuso de poder históricamente ejercido por los varones sobre las mujeres. Estas normas entonces, se han convertido en el principal marco conceptual que orienta el ejercicio profesional, constituyéndose en insumos centrales tanto para la planificación de políticas públicas como para la intervención técnica especializada.

Conjuntamente, tal como identifica Segato (2018), en dicho protocolo se reconoce que estas desigualdades históricas y estructurales se dan también sobre otros grupos disidentes, así como también sobre otros hombres que no cumplen con el mandato de la masculinidad hegemónica. La violencia de género no siempre se manifiesta de igual forma sino que encuentra diversas expresiones, caracterizándose por ser multicausal y multidimensional, por lo que el protocolo establece el abordaje interseccional como una herramienta. Es por esto que el protocolo se basa también en varias convenciones internacionales para abordar las múltiples discriminaciones que pueden complejizar la relación de desigualdad presente en una situación de violencia de género: origen étnico-racial, orientación sexual, edad, situación de discapacidad, clase, etc. En este marco de referencia, se establece que el equipo debe intervenir desde una perspectiva que comprenda la globalidad de la situación de violencia que experimenta la mujer y la forma en la que interactúan sus múltiples dimensiones.

El equipo de atención presencial del Servicio 365 se caracteriza por ser interdisciplinario, compuesto por dos coordinadoras y dos duplas de atención directa, con un total de seis trabajadoras. Entre ellas, alternan sus días de trabajo, de forma tal que diariamente en el dispositivo se encuentran presente sólo tres trabajadoras (una dupla de atención directa y una coordinadora). Esto implica que a partir de un contrato laboral de subcontratación por parte del Estado, en este caso la IM, recae en tan sólo seis trabajadoras la responsabilidad de atender situaciones de emergencia en violencia de género de todo el departamento de Montevideo de forma diaria e ininterrumpida, en un horario donde la mayoría de los servicios del Estado no se encuentran en funcionamiento.

Las dos duplas que realizan la atención directa se componen por profesionales de distintas áreas: psicología, trabajo social, sociología y derecho. La dupla de coordinación también se compone por una abogada y una psicóloga, quienes

desempeñan un rol clave en la articulación interinstitucional dentro y fuera del horario de atención. Este equipo se organiza de forma tal que entre las tres trabajadoras que están presente a diario en el dispositivo, siempre haya una representante del área jurídica, una técnica del área social (trabajadora social o socióloga) y una técnica especializada en psicología para garantizar el abordaje integral de las demandas.

Respecto a la modalidad de atención, en el *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019) se afirma que “trabajar en violencia es trabajar en equipo, e implica ineludiblemente una mirada interdisciplinaria donde cada profesional aporte al razonamiento colectivo, a la reflexión de la práctica para generar estrategias y respuestas adecuadas a cada situación que se presenta” (p.25). Dicho protocolo establece las tareas a desarrollar por cada integrante del equipo pero conjuntamente pretende una permanente interacción entre ellas para garantizar un abordaje integral. Siendo un protocolo diseñado para el programa Comuna Mujer, algunas de estas tareas son identificadas también a partir de las entrevistas (como se abordará en las próximas páginas), mientras que otras no pueden desarrollarse en el Servicio 365 dadas las diferencias entre ambos dispositivos.

La coordinadora del dispositivo afirma que la diferencia con el programa Comuna Mujer radica en que el Servicio 365 no contempla el seguimiento sostenido de las situaciones ni el patrocinio legal de las mismas. La atención en este último constituye una primera respuesta pero no necesariamente se limita a una única entrevista, en ocasiones la intervención requiere más de una instancia de contacto: varias entrevistas, llamadas telefónicas posteriores, acompañamiento a centros de salud o seccionales de policía, entre otras.

A partir de las entrevistas se identifica que las intervenciones realizadas entonces, no tienen una metodología rígida sino que se planifican en función de las complejidades de cada situación, orientándose a contener, asesorar, acompañar y realizar derivaciones que permitan una continuidad en la atención especializada de las situaciones, generalmente al programa Comuna Mujer.

Paralelamente, al realizar una lectura crítica del *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019) se puede identificar un desdibujamiento de la intervención,

ya que engloba a diversas profesiones dentro del área social. Las tareas que en él se definen son las mismas tanto para profesionales en trabajo social como para profesionales en psicología, surgiendo en las entrevistas que desde julio de 2023 las mismas tareas pueden ser desempeñadas por profesionales en sociología.

Dentro de las tareas definidas para profesionales en psicología o trabajo social en el *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019) se encuentran: entrevistas de ingreso -y seguimiento-, registro de información de cada consulta, definición de estrategias a implementar, elaboración de informes, tareas de articulación y coordinación con otros organismos, así como también participar en instancias de capacitación propuestas por la DAIG (p. 35); cabe destacar que se detallan más tareas, las cuales se considera que no son posibles de aplicar en el Servicio 365 debido a su estructura. Conjuntamente, a partir de la lectura del protocolo y de las entrevistas realizadas, se identifica que las técnicas del Servicio 365 realizan también muchas de las tareas que en el programa Comuna Mujer le corresponden a la recepcionista del dispositivo: atención telefónica, registro informático de datos personales y orientación a consultas que no se vinculan a una situación de violencia de género.

Cabe mencionar que, además de ser responsable de atender a mujeres en situación de violencia, el servicio también recepciona consultas de terceros vinculados a las mismas, ya sean familiares, personal de instituciones educativas o de salud, equipos territoriales, o ciudadanos y ciudadanas que por algún motivo han tomado contacto con una situación de violencia de género y requieren orientación para acompañar de forma adecuada.

Desde el equipo técnico se percibe como una limitación la ausencia de un protocolo específico propio del Servicio 365, el cual dada su especificidad requiere de procedimientos propios de actuación, principalmente en lo que refiere a la articulación con otros servicios en su horario de atención (18 a 21hs.). Es pertinente destacar que en las entrevistas se identifica el desconocimiento de dicho protocolo por parte de las técnicas o -al ser consultadas directamente- no se refieren a él como un marco de referencia. Esto no significa necesariamente una desprofesionalización del servicio, ya que todas ellas cuentan con amplia formación en la temática y experiencia laboral previa en otros dispositivos; podría identificarse como una consecuencia de la

subcontratación de los servicios por parte del Estado (una característica de las políticas públicas actuales que sería interesante abordar pero excede los objetivos propuestos en el presente estudio), donde la alta rotación de profesionales y la inmediatez en las contrataciones no contempla espacios de capacitación previos específicos para cada dispositivo.

Consultadas sobre la metodología o protocolo de referencia utilizado, todas las técnicas refieren a la Ley n.º 19.580 como el principal marco de referencia en el cual respaldan su intervención. La abogada menciona que la atención jurídica en el servicio se basa principalmente en asesorar sobre el contenido de esta ley: derechos de las víctimas, medidas de protección, denuncias, procedimientos, etc.; aunque muchas veces debe referirse también al *Código de la Niñez y la Adolescencia* cuando hay menores involucrados, o incluso remitirse a otra normativa específica dependiendo de las características particulares de la situación. Conjuntamente, la trabajadora social y la psicóloga expresan que la ley constituye un marco de referencia fundamental para brindar información, evaluar los riesgos y realizar las derivaciones correspondientes; también refieren a otros protocolos de referencia como los de instituciones de salud o educación. Estas consideraciones desde las múltiples profesiones dan cuenta de la integralidad de la Ley n.º 19.580 abordada previamente, la cual constituye un marco de legitimación a la intervención técnica y brinda un respaldo legal a las acciones del equipo.

Respecto a las demandas recepcionadas en el Servicio 365, las técnicas coinciden en que la mayoría de las consultas que se atienden en el dispositivo son de mujeres en situación de violencia de género. Al indagar en la situación en la que llegan las mujeres a consultar y la forma de intervenir, la socióloga del dispositivo afirma que:

A veces vienen como empujadas por el entorno porque se está tocando fondo o está en un momento de crisis dentro de lo que es el vínculo de violencia o puede estar asociado a un evento de violencia muy concreto. Y bueno, hay como esa consulta casi como de emergencia, de primera vez, de plantear la situación y de plantear que quiere salir de esa situación. (Entrevista n.º 5)

Complementariamente, la psicóloga del dispositivo menciona que “lo que genera vivir en situación de violencia es desorden ¿no? Es caos y una sensación como de desestructuración digamos. Entonces muchas veces lo primero que hay que hacer es

escuchar, sostener y ordenar” (Entrevista n.<sup>o</sup> 3). En este sentido, afirma que las situaciones son variadas y complejas, por lo que en principio se requiere una escucha activa y contención, mientras se deconstruye el discurso y se construye la demanda en conjunto con la mujer.

A riesgo de transcribir una cita extensa, se considera pertinente reproducir la descripción de la psicóloga del equipo respecto a la importancia de las entrevistas en el proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia:

Lo que hacemos más que nada durante la entrevista es indagar en la historia de la señora: cómo llega al servicio, qué plantea, qué aspectos trae relativos a la violencia basada en género. Historizar un poco el vínculo, si es con un vínculo de pareja, en ese caso por ejemplo historizar el vínculo, qué tipo de violencia hay o predomina. A veces la señora durante la entrevista va tomando contacto, que hay determinadas actitudes o situaciones que se dan en el vínculo de pareja que conforman digamos hechos de violencia. (Entrevista n.<sup>o</sup> 3)

La diversidad de situaciones requiere respuestas contextualizadas y específicas para cada consultante, por lo que es indispensable para las técnicas obtener la mayor cantidad de información posible sobre las personas involucradas: edad, núcleo de convivencia, menores a cargo, situación económica, situación habitacional, redes de apoyo, tipos de violencia presentes en la relación, vínculo con el agresor, historicidad del vínculo y más.

*El Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer* (IM, 2019) hace énfasis en la importancia del registro de la información por parte del equipo, afirmando que “el registro de los datos es una herramienta para el análisis de la situación, la supervisión y la gestión del servicio, y aporta insumos para la definición adecuada de la política pública” (p.33). Con el objetivo de conocer las características de la población que concurre al Servicio 365 y obtener mayor información sobre las consultas recibidas por el equipo técnico, se realizó una solicitud de acceso a información pública de la IM. La información solicitada refiere al periodo comprendido entre el 29 de marzo de 2021 y el 10 de marzo de 2022 con el objetivo de analizar los datos del primer año de funcionamiento del servicio, ya que la misma no se encontraba disponible en internet para la población.

No obstante, como se profundizará a continuación, a partir de este pedido de información se identifica que la IM no cuenta con mucha información sistematizada -considerada de gran relevancia- para la elaboración de cualquier política pública orientada a prevenir y erradicar la violencia de género. En similitud con la monografía de Martínez Corrales (2023) que explora el servicio de la IM de atención a mujeres con discapacidad en situación de violencia de género, quien expresa que “uno de los obstáculos para el desarrollo del presente trabajo ha sido la escasa información pública sobre el dispositivo, así como la carencia de evaluaciones o sistematizaciones sobre su implementación” (2023, p. 7). Esta observación coincide plenamente con la limitación identificada en el presente estudio sobre el Servicio 365, en donde se destaca la falta de información sistematizada por parte del Estado (en este caso la IM), dificultando la posibilidad de reconstruir las trayectorias de los dispositivos de atención y sus resultados.

Durante este primer año de funcionamiento, desde la DAIG se expresa que el Servicio 365 atendió a un total de 272 mujeres; dada la acotada respuesta, se desconoce si este número se refiere también a las consultas realizadas por terceros o si estas no fueron incluidas, o si las consultas recibidas corresponden a situaciones de violencia de género o a otros motivos.

Respecto a la consulta sobre las edades de las mujeres que concurren a consultar al Servicio 365 durante su primer año de funcionamiento, se devuelve información precisamente sistematizada por grupo etario. El grupo que muestra mayor concentración de usuarias es el que comprende entre 40 y 49 años con 57 consultas, seguido por los grupos de 20 a 29 años con 49 consultas y el grupo de 30 a 39 años con un total de 48 consultas. Conjuntamente se identifican 27 consultas realizadas por mujeres mayores de 60 años y sólo 5 consultas de mujeres menores de 19 años (cabe recordar que inicialmente el servicio atendía únicamente a mujeres mayores de 18 años de edad). No obstante, se menciona que 66 de esas consultas no registran datos de edad, lo cual constituye el 24% del total de las consultas; se desconocen los motivos de la falta de esta información básica, lo cual evidencia una debilidad en la recolección y/o sistematización de la misma.

Por otro lado, se solicitó información sobre otras variables consideradas relevantes para describir las situaciones de violencia por las cuales se consulta en el

Servicio 365. Al consultar sobre el vínculo con el agresor que reportan las mujeres y los tipos de violencia identificados por las técnicas en la primera consulta, desde la DAIG se responde que esta información no se encuentra sistematizada y que en el marco de la Ley N° 18.381 no corresponde procesar estos datos. No obstante, en las entrevistas realizadas a las técnicas surge que esta información es relevada y registrada siempre que es posible, por lo que se entiende que es información registrada pero no sistematizada.

Las entrevistas realizadas revelan que las características de las situaciones son muy diversas, confirmando el carácter multicausal y multidimensional de la violencia de género. Respecto a los motivos de consulta, la trabajadora social del Servicio 365 menciona que: "la mayoría es por la problemática de violencia basada en género pero hay como otras cuestiones también, asociadas muchas veces: situación de calle, consumo, en algunas ocasiones habitacional que las lleva a la situación de violencia como consecuencia" (Entrevista n.º 2). Las técnicas mencionan múltiples vulnerabilidades que pueden presentarse en una situación de violencia de género como puede ser: dependencia económica, hijos/as a cargo, falta de solución habitacional, consumo problemático de drogas, dificultades en la salud mental o falta de redes de apoyo; destacando que estas vulnerabilidades pueden ser tanto causantes como agravantes de la situación de violencia de género.

La debilidad en el procesamiento de información se identifica también al consultar por la trayectoria de las mujeres en el sistema policial y de justicia. Desde la DAIG se responde que al ser un servicio de primera respuesta y posterior derivación, no cuentan con información respecto a las denuncias realizadas o a las respuestas judiciales recibidas. No obstante, en las entrevistas realizadas al equipo técnico se revela que efectivamente se consulta esta información en caso de que haya antecedentes al respecto, dado que es un elemento relevante y determinante para valorar el riesgo y definir los objetivos de la intervención.

En este aspecto, es pertinente rescatar las consideraciones de la abogada del servicio respecto a la trayectoria de las mujeres víctimas de violencia de género por las seccionales de policía y los juzgados, identificando que muchas veces sus respuestas constituyen un obstáculo para las mujeres. En principio identifica que las denuncias policiales no siempre son pertinentes, tanto por el procedimiento para realizarlas como por las respuestas que se obtienen. En este sentido, la abogada afirma que:

El primer freno que tiene una mujer es cuando se acerca a una seccional. El funcionario que la atiende muchas veces no recepciona la denuncia, juzga la situación, no comunica el relato tal cual como la mujer denuncia entonces después las medidas que se puedan adoptar no son las acordes a la situación. (Entrevista n.º 4)

Por este motivo, afirma que muchas veces los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia deben pensar estrategias que no expongan a las mujeres -al menos en principio- a los procedimientos del Ministerio del Interior, ya que incluso en las dependencias especializadas, las mujeres son revictimizadas por quienes el Estado considera que están capacitados y en conocimiento de la ley para intervenir de forma adecuada. En este sentido, son interesantes y complementarias las reflexiones que realiza la socióloga del Servicio 365, quien menciona que:

Muchas veces la denuncia no es la primera respuesta en realidad porque hay tantas cosas más que solucionar antes de que esa mujer esté en condiciones de hacer una denuncia que bueno, es complejo, sobre todo por los recursos que hay disponibles, ahí se complica. (Entrevista n.º 5)

En este sentido, resulta interesante rescatar las valoraciones de las trabajadoras del Servicio 365 respecto al funcionamiento del dispositivo, así como también su percepción respecto a los recursos estatales disponibles en Montevideo para abordar esta problemática multicausal y multidimensional.

### **3.3. Las voces de quienes intervienen: aportes para pensar la lucha contra la violencia de género.**

Las entrevistas aplicadas al equipo de atención presencial del Servicio 365 permiten realizar una lectura situada y crítica sobre el alcance del dispositivo en tanto estrategia para combatir la violencia de género. Las trabajadoras, desde su experiencia directa, brindan valoraciones que destacan el impacto y la importancia del servicio en el departamento, así como también identifican límites institucionales que condicionan su accionar y consideran pueden ser mejorados. Al mismo tiempo, sus voces identifican desafíos más amplios vinculados a la sociedad y a la intervención del Estado.

En lo que refiere a las fortalezas, se destaca que el Servicio 365 representó una respuesta oportuna y necesaria para las mujeres en un contexto de emergencia donde la mayoría de los servicios habían limitado sus horarios o incluso interrumpido su atención. Valoran también el hecho de que el dispositivo continúe funcionando, garantizando la atención todos los días del año sin interrupciones y brindando una primera contención profesional en momentos tan críticos.

En las entrevistas se destaca positivamente la composición del equipo, la cual les brinda la posibilidad de trabajar en duplas interdisciplinarias, haciendo posible un abordaje técnico integral y evitando la intervención individual y parcializada. Conjuntamente, consideran relevante la formación y experiencia de las técnicas para acompañar de forma adecuada y derivar oportunamente. Estas derivaciones se realizan principalmente al programa Comuna Mujer, destacando que esta articulación se ve facilitada por la pertenencia institucional común y los eficientes procedimientos implementados.

Por otro lado, las entrevistas revelan preocupación por parte de las técnicas respecto a los límites del dispositivo y a la falta de un protocolo de actuación específico, ya que la diversidad de demandas (mencionadas anteriormente) muchas veces desbordan su carácter de primera respuesta y derivación. Frente a situaciones urgentes, las técnicas deben buscar soluciones inmediatas, en un horario de atención limitado y atípico, que muchas veces encuentra servicios estatales con las puertas cerradas.

En este aspecto, son diversas las percepciones de las entrevistadas respecto a las respuestas estatales, por lo cual se considera pertinente rescatar las voces de las técnicas del área social a partir de su experiencia. Consultada sobre su percepción respecto a la disponibilidad de recursos estatales para abordar la violencia de género, la socióloga del Servicio 365 menciona que:

Pocos si pensamos en que parte de la violencia de género que reciben las mujeres es la violencia económica y que la falta de autonomía económica es un factor de riesgo para una mujer que está viviendo una situación de violencia.

Y en realidad en ese sentido, en los recursos que tienen que ver con habitacionales, de soluciones habitacionales o incluso alimenticios, de todo tipo, son escasos o muchas veces nulos. (Entrevista n.º 5)

Al consultar la percepción de la psicóloga del servicio al respecto, la misma expresa que:

(...) Hay normativa y es buena la normativa. Hay elementos, hay herramientas para trabajar. Lo que pasa es que la experiencia de las mujeres en situación de violencia es como variada y como te decía, la violencia desestructura, genera impactos negativos en todas las áreas de la vida de la mujer entonces a veces hay respuestas para algunas cosas pero no para otras. Las respuestas por ejemplo habitacionales, no están tan adecuadas a veces a la realidad de las mujeres entonces en ocasiones se termina violentando más institucionalmente a la mujer (...). (Entrevista n.º 3)

Por otro lado, la trabajadora social del dispositivo a partir de su experiencia de trabajo en el interior del país, realiza una valoración positiva respecto a los recursos estatales disponibles para el abordaje de la violencia de género:

Bueno, creo que sobre todo en lo que es Montevideo hay amplia disponibilidad. No así por ejemplo en Canelones, que sí nos ha pasado de mujeres que consultan que viven fuera de Montevideo y ahí hay como muchas más limitaciones en el acceso a los distintos servicios.

Me parece que en Montevideo esto de la posibilidad de la atención en Comunas es un recurso como muy importante. Como así también no sé, las mutualistas que tienen como sus policlínicas de violencia, si bien no tienen como esta parte jurídica y quizás en algunas tiene algún costo la atención, me parece que bueno, están. (Entrevista n.º 2)

A partir de su discurso, se identifica que Montevideo podría contar con mayores recursos disponibles, en comparación con otros departamentos del país. No obstante, se identifica que su respuesta refiere directamente a la existencia de dispositivos de atención directa especializados, no profundizando en la disponibilidad -o no- de otros recursos que pueden ser imprescindibles para apoyar a una mujer que se propone salir de una situación de violencia.

Estas reflexiones permiten identificar que, si bien el Servicio 365 constituye un recurso valioso por su accesibilidad, inmediatez y abordaje interdisciplinario especializado, las técnicas entrevistadas perciben limitaciones estructurales en los

recursos estatales disponibles para abordar las múltiples causas de la violencia de género.

Otras de las limitaciones identificadas por las técnicas del Servicio 365 refiere a la falta de horas asignadas para realizar tareas por fuera del horario de atención directa, lo cual obstaculiza la articulación efectiva con otros servicios del sistema de protección. Actualmente, esta responsabilidad recae exclusivamente sobre las coordinadoras, quienes asumen tanto la organización general del dispositivo como la realización de derivaciones complejas, acompañamientos en territorio y sostenimiento de redes interinstitucionales. Tal como advierte Borges (2015), los equipos técnicos que trabajan en políticas sociales orientadas a la atención de mujeres en situación de violencia enfrentan condiciones institucionales que no reconocen integralmente la complejidad de su tarea, generando una sobrecarga sostenida y un desdibujamiento de los límites del rol profesional. En este marco, la falta de recursos y de tiempos institucionalmente habilitados para sostener articulaciones y redes interinstitucionales constituye una debilidad que compromete la eficacia del dispositivo.

Finalmente, una debilidad identificada por todo el equipo y el principal aspecto que creen imprescindible mejorar es la difusión de información respecto a la existencia y funcionamiento del Servicio 365. Las técnicas señalan que el servicio aún es poco conocido por la población en general y por otros actores institucionales, lo cual limita el acceso de mujeres que podrían necesitar este acompañamiento especializado y el reconocimiento territorial del dispositivo.

Por un lado, la socióloga del servicio afirma que “al ser un recurso que funciona a contrahorario de la mayoría de los recursos que hay en el Estado para todo tipo de situaciones, terminan llegando a veces situaciones que no corresponden digamos, que no son situaciones de violencia” (Entrevista n.º 5). La falta de información disponible para la población genera que se recepcionen consultas que no se corresponden con el objetivo del servicio, dificultando el trabajo cotidiano de las técnicas, ya que diariamente cuentan con tan solo tres horas de atención.

Conjuntamente, la coordinadora destaca que la difusión del Servicio 365 es un aspecto que debería ser mejorado para llegar tanto a las mujeres víctimas de violencia de género como a los instituciones que detectan las situaciones, desde donde se

desconoce que pueden encontrar en este dispositivo un equipo especializado en el cual apoyarse para pensar en conjunto cómo proceder ante situaciones urgentes.

En síntesis, las reflexiones realizadas por parte de las técnicas a partir de las entrevistas realizadas, permiten situar al Servicio 365 no solo como un mero dispositivo técnico de orientación y derivación sino que constituye una política experimental que pone en evidencia los desafíos cotidianos y persistentes en la lucha contra la violencia de género.

La formación especializada en violencia de género para los técnicos y técnicas de todos los niveles de atención, mejores condiciones laborales para quienes intervienen con mujeres víctimas de violencia y la necesidad de generar redes interinstitucionales para garantizar una mejor coordinación entre los actores que intervienen, se expresan como elementos centrales para pensar políticas públicas más efectivas y comprometidas con la protección de los derechos de las mujeres.

## **Capítulo 4: REFLEXIONES FINALES**

### **4. 1. Conclusiones.**

La violencia de género representa un problema persistente y un desafío crítico para la sociedad. A pesar de los avances legislativos y las políticas públicas implementadas con el objetivo de proteger a las mujeres y erradicar la violencia de género, la realidad muestra una persistente brecha entre el marco normativo y su aplicación efectiva. En Uruguay, este desajuste entre la legislación avanzada y su implementación enfrenta a las mujeres víctimas de violencia con una situación alarmante que demanda una atención urgente y adecuada.

El presente trabajo tuvo como objeto de estudio al Servicio 365 de la Intendencia de Montevideo, con el objetivo general de reflexionar sobre la atención a mujeres víctimas de violencia de género en situación de crisis o emergencia que concurren presencialmente a este dispositivo. A partir de una metodología cualitativa centrada en revisión documental, entrevistas a informantes calificadas y un pedido de acceso a información pública, se procuró abordar los objetivos propuestos.

En relación con el primer objetivo específico, reconstruir el contexto en el que surge el Servicio 365 y sus características, se considera que fue abordado satisfactoriamente, ya que se realizó un acercamiento al contexto del cual deviene el dispositivo. Las características atípicas del mismo -emergencia por violencia de género y sanitaria- permitirían hacer un amplio e interesante análisis sobre sus consecuencias en la vida de las mujeres, ya que hizo explícitas las desigualdades estructurales y contextuales a las que se enfrentan día a día pero esto excedería el presente documento.

En lo que refiere al segundo y tercer objetivo propuesto, caracterizar a la población usuaria del servicio y describir la situación de violencia de las mujeres que consultan, no pudieron ser cumplidos en su totalidad. La escasa información brindada por la Intendencia de Montevideo ante la solicitud de acceso a datos limitó las posibilidades de análisis y contraste con otros indicadores. No obstante, se logró una aproximación general a partir de los relatos de las técnicas entrevistadas, quienes aportaron valiosa información desde su experiencia de atención directa.

Respecto al cuarto objetivo, describir el proceso y la modalidad de atención del

servicio, se obtuvo una reconstrucción clara del abordaje realizado por el equipo. Se constató que no existe un método estructurado de intervención sino que esta se adapta a cada mujer en tanto sujeto situado. Las entrevistas permitieron comprender que, si bien el dispositivo se guía por lineamientos generales, las estrategias se definen considerando la particularidad de cada situación de violencia de género, lo cual requiere una gran formación y flexibilidad por parte de las profesionales.

Finalmente, a partir de las técnicas de investigación y del marco teórico abordado, se cumplió con el objetivo general de reflexionar sobre la atención brindada en este servicio específico. El presente documento permite identificar no solo las fortalezas del dispositivo sino también los límites estructurales que lo atraviesan y los desafíos pendientes del Estado en la construcción de políticas públicas integrales para la protección de las mujeres.

Las respuestas al pedido de acceso a información pública realizado, devela una gran brecha entre el potencial transformador del Servicio 365 a partir del trabajo técnico realizado y su potencial como herramienta de generación de conocimiento para el diseño de políticas públicas. No obstante, con este trabajo académico no se pretende descalificar el esfuerzo por parte de la Intendencia de Montevideo, reconociendo que el Servicio 365 constituye una respuesta urgente y oportuna a un contexto de múltiples emergencias que necesitó de atención inmediata.

Considerando que desde 1990 se implementan medidas para abordar esta problemática social tan compleja y cada vez más visible en nuestro país, se identifica una gran carencia en la generación y difusión de información, imprescindible para recuperar las experiencias y problematizarlas desde las Ciencias Sociales. En este sentido, esta escasez de información sistematizada no solo restringe el análisis académico sino que también limita la capacidad del Estado para monitorear, planificar y evaluar las políticas públicas implementadas para atender y erradicar la violencia de género en todas sus formas.

#### **4. 2. ¿Qué revela la experiencia del Servicio 365 sobre el rol del Estado ante la violencia de género?**

La experiencia del Servicio 365 permite reflexionar sobre los límites y alcances del Estado en la atención a mujeres en situación de violencia de género. A partir de las entrevistas realizadas, se vuelve necesario reflexionar sobre el modo en que la avanzada normativa vigente, como la Ley n.º 19.580, se traduce en intervenciones estatales -efectivas o no-. A más de siete años de su elaboración, esta ley representa la principal herramienta para la protección de derechos y la elaboración de políticas públicas integrales orientadas a erradicar la violencia de género. Sin embargo, a pesar del sólido marco normativo que posee Uruguay, en la práctica cotidiana aún persisten barreras institucionales que condicionan su implementación efectiva.

La información obtenida a partir de las entrevistas realizadas permiten identificar que, aunque las técnicas del Servicio 365 utilizan la normativa vigente como marco de referencia para realizar sus intervenciones, el contexto institucional y estructural no siempre es favorable para quienes intervienen y mucho menos para las mujeres que se encuentran en una situación de violencia.

De acuerdo a lo que planteaban Calce et al. (2015) hace diez años, incluso antes de la emergencia por COVID-19 ya existía una débil articulación entre los distintos organismos del Estado, recursos especializados insuficientes y una escasa formación con enfoque de género en ámbitos como la salud, la educación y el sistema judicial. Las técnicas entrevistadas confirman que, aunque el dispositivo cumple con orientar y derivar de forma adecuada y pertinente, las mujeres víctimas de violencia se encuentran con obstáculos contextuales y estructurales que las revictimizan e impiden continuar una trayectoria en pos de una vida libre de violencia de género. Estas dificultades no solo persisten al día de hoy sino que en un contexto de crisis como lo fue la emergencia sanitaria, se vieron agudizadas.

Conjuntamente estas reflexiones permiten identificar el carácter estructural de la violencia de género. En total acuerdo con lo que afirma Rita Segato (2003), esta forma de violencia no constituye un fenómeno aislado o individual sino que se explica en un orden de relaciones jerárquicas profundamente arraigado en la estructura del sistema patriarcal. Este sistema patriarcal opera no solo a nivel individual sino también institucional, donde las estructuras de poder tienden a minimizar e incluso invisibilizar

las necesidades de las mujeres. Si bien los avances normativos han sido importantes, el sistema de protección todavía no responde de manera efectiva a las demandas de la sociedad civil, lo que perpetúa situaciones de vulnerabilidad y violencia.

Desde esta perspectiva, aunque las políticas públicas se elaboren a partir de un marco normativo basado en la protección de los derechos de las mujeres, no pueden transformar por sí solas un orden social basado en desigualdades y jerarquías, el cual requiere una revisión profunda de los afectos y sensibilidades.

Las reflexiones de Segato (2003) invitan a pensar una transformación no solo desde la implementación de los marcos normativos sino también desde una dimensión sociocultural, generando una efectiva transformación en la conciencia y por ende en la moralidad dominante. Para esto, considera indispensable el rol de los medios masivos de comunicación, los cuales deben operar generando difusión, tanto de las leyes como también de prácticas transformadoras sobre los afectos, las sensibilidades y las formas de alcanzar satisfacción en cada sociedad.

No se trata únicamente de contar con recursos jurídicos y materiales (aún escasos en nuestro país) si estos no operan para transformar los vínculos patriarcales que legitiman y reproducen el sistema. En este sentido, resulta indispensable una ética feminista que permita reflexionar críticamente y participar de forma activa en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas orientadas a proteger los derechos de las mujeres; indispensable también para transformar las relaciones de género desiguales que reproducen el sistema patriarcal en el que vivimos, basado en la opresión de las mujeres.

## REFERENCIAS

Blazquez, Flores y Ríos, coord. (2010). *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales*. Edición del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.

[https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170428032751/pdf\\_1307.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170428032751/pdf_1307.pdf)

Borges, Lourdes (2013). *Desafiando "los horizontes de posibilidad": una mirada a las políticas sociales de la Intendencia de Montevideo en materia de violencia doméstica hacia la mujer*.

[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8293/1/TTS\\_BorgesLourdes.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8293/1/TTS_BorgesLourdes.pdf)

Calce, C., España, V., Goñi Mazzitelli, M., Magnone, N., Mesa, S., Meza Tananta, F. M., Pacci, G., & Rostagnol, S. (2015). *La violencia contra las mujeres en la agenda pública: Aportes en clave interdisciplinar*. Montevideo: Imprenta Rojo.

Demirdjian, S. (2020, 25 de marzo). *Feministas reaccionan ante dichos de Lacalle Pou que califican los femicidios como un “efecto colateral” del aislamiento social por el coronavirus*. La Diaria.

<http://www.ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/3/feministas-reaccionan-ante-dichos-de-lacalle-pou-que-califican-los-femicidios-como-un-efecto-colateral-del-aislamiento-social-por-el-coronavirus/>

Gaitán Fagalde, P. (2016) *Violencia de género en foco: políticas públicas frente a la violencia doméstica hacia la mujer*.

[https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21910/1/TTS\\_GaitanFagaltePatricia.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21910/1/TTS_GaitanFagaltePatricia.pdf)

Herrera, T. (2020). *Micromachismos. Neomachismos*. En Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (Ed.), *Miradas sobre violencia basada en género y generaciones (VBGG)* (pp. 141–155).

<http://www.violenciadomestica.org.uy/repo/img/miradassobreviolenciabasadaengeneroygeneracionesvbgg.pdf>

Herrera Sormano, Teresa (2015). *Violencia doméstica: el discurso y la realidad*. Editorial Palabra Santa. Montevideo, Uruguay.

Intendencia de Montevideo. (s. f.). *Igualdad de Género*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de [www.montevideo.gub.uy/tipo/area-tematica/igualdad-de-genero](http://www.montevideo.gub.uy/tipo/area-tematica/igualdad-de-genero)

Intendencia de Montevideo (2019). *Protocolo de actuación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género de las Comuna Mujer*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de <http://www.montevideo.gub.uy/areas-tematicas/igualdad-de-genero/comuna-mujer>

Martínez Corrales, Ana Laura (2023). *Violencia Doméstica y Discapacidad: una mirada al Servicio de atención a mujeres con discapacidad en situación de violencia de género de la Intendencia de Montevideo*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/42915/1/TTS\\_Mart%C3%adnezCorralesAnaLaura.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/42915/1/TTS_Mart%C3%adnezCorralesAnaLaura.pdf)

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres & Instituto Nacional de Estadística. (2020). *II Encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones (EVBGG), Uruguay 2019* [Informe]. ONU Mujeres. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/12/ii-encuesta-de-prevalencia-de-violencia-basada-en-genero-y-generaciones#view>

ONU Mujeres (2015). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +20*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de [www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA\\_S\\_Final\\_WEB.pdf](http://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf)

Organización de los Estados Americanos (1994). *Convención de Belém do Pará: Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Recuperado el 8 de agosto de 2025, de <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

Palacios, M. (2018). *Políticas públicas con enfoque de género*. Archivos Agenda. Recuperado de <http://archivosagenda.org/es/politicas-publicas-con-enfoque-de-genero>

Segato, Rita (2003) *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Segato, Rita (2018) *Contra-pedagogías de la crueldad*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Tuana, A. (2020). *Violencia basada en género: una lectura desde los derechos humanos*. En Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (Ed.), *Miradas sobre violencia basada en género y generaciones (VBGG)* (pp. 11-31). <http://www.violenciadomestica.org.uy/repo/img/miradassobreviolenciabasadaengneroymgeneracionesvbgg.pdf>

Uruguay. (1995, 19 de julio). *Ley n.º 16.707 de Seguridad Ciudadana*. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16707-1995>

Uruguay. (2002, 9 de julio). *Ley n.º 17.514 sobre violencia doméstica*. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002>

Uruguay. (2007, 22 de marzo). *Ley n.º 18.104 sobre igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República*. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18104-2007>

Uruguay. (2018, 9 de enero). *Ley n.º 19.580 de violencia hacia las mujeres basada en género*. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19580-2017>

Uruguay. (2020, 20 de enero). *Resolución N.º 760/019: Declaración del estado de emergencia nacional en materia de violencia basada en género* [Resolución presidencial]. Diario Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/760-2019>