Monitoreo de leyes y políticas sobre violencia doméstica

OBJETIVO

Ciudadanos e instituciones cuentan con un creciente instrumental para monitorear el cumplimiento y la implementación de la legislación nacional e internacional sobre violencia contra la mujer y las políticas para combatirla. Ese seguimiento les permite evaluar la contribución de leyes y políticas a mejorar la atención al problema, el acceso a los servicios y la cobertura que éstos ofrecen, así como la distribución y el uso de recursos.

El monitoreo permite a la vez recoger y analizar datos a fin de detectar fortalezas y debilidades en la implementación de las políticas e introducir correcciones en su ejecución. Asimismo posibilita determinar si los servicios respetan los planes y objetivos fijados.

El monitoreo de leyes o políticas es un proceso multidimensional que requiere evaluar factores que van desde la interpretación jurídica, los criterios y procedimientos que rigen los peritajes de los equipos multidisciplinarios, el acceso de las víctimas a la justicia y a los programas de atención a los que se las refiere - y su satisfacción con ambos - y la coordinación interinstitucional que garantiza la debida aplicación de la ley. Ese proceso requiere herramientas básicas que comprenden un vasto abanico de indicadores prioritarios.

Las secciones siguientes presentan un esquema de los instrumentos, las oportunidades y obstáculos que se presentan para el monitoreo y una propuesta de indicadores generales y específicos que tanto pueden servir para el conocimiento de la violencia doméstica como para mejorar los servicios, el uso de recursos y la toma de decisiones.

INSTRUMENTOS

Entre los instrumentos necesarios para el monitoreo se cuentan los siguientes:

• **Un sistema de información** que permita conocer la magnitud de los problemas de violencia contra la mujer en sus distintos niveles.

• **Información intersectorial** que refleje la naturaleza multicausal de la violencia y permita sistematizar los datos provenientes de todos los sectores involurados.

•**Mecanismos de evaluación** de estrategias e intervenciones y sus costos económicos, de los efectos a corto y largo plazo de los programas de prevención y atención y de las campañas de cambios de actitudes y comportamientos, entre otros.

• **Mecanismos de seguimiento** que permitan utilizar los resultados del monitoreo para desarrollar capacidades y sostener el desempeño de los sectores involucrados en la implementación de leyes y políticas.

OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS

Las siguientes circunstancias han sido identificadas en algunos países de América Latina y el Caribe como factores que facilitan el monitoreo[1]:

• La existencia de un ente responsable de la aplicación de las leyes sobre violencia contra la mujer que aporte una perspectiva integral y favorezca que los actores gubernamentales cumplan con sus labores específicas en forma coordinada.

• La existencia de instituciones equipadas para obtener información cruzada y facilitar la coordinación intersectorial.

• El desarrollo del trabajo en redes de las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones comunitarias como catalizador del seguimiento a las políticas sobre violencia contra la mujer.

• La concientización de la población en materia de violencia doméstica, en especial de las mujeres, la cual estimula tanto las denuncias como el uso de servicios, facilitando a la vez el registro y análisis del problema.

Los factores que limitan el monitoreo son, entre otros, los siguientes:

•Los sistemas de recopilación de datos en muchos casos son rígidos y costosos, lo que dificulta el trabajo y limita la incorporación de nuevos indicadores.

• Cada institución suele incorporar su propia visión y misión al elaborar sus indicadores y estadísticas.

• Los instrumentos diseñados para recolectar información no siempre se aplican y en el caso de que se apliquen no se sistematizan los datos recogidos.

• En el monitoreo hay vacíos, particularmente faltan datos sobre reincidencia de agresores que permitan medir su nivel de peligrosidad y el riesgo para la víctima.

• Persiste una cultura institucional que limita el registro sistemático y con objetivos claros desde una perspectiva de género, necesaria para facilitar el monitoreo.

INDICADORES PRIORITARIOS

Los indicadores cuantitativos y cualitativos propuestos a continuación pueden servir para aportar conocimientos sobre la situación de la violencia contra la mujer, ser instrumentos básicos para la planificación, coadyuvar para el aprovechamiento de los recursos invertidos y facilitar la toma de decisiones. No todos pueden ser elaborados con la información recopilada en cada país, pero pueden servir de base para que registros y encuestas recojan datos que faciliten su elaboración.

Indicadores Generales

A continuación se presenta una propuesta de indicadores de la magnitud de la violencia doméstica contra las mujeres, el acceso a los servicios y su uso, el financiamiento de la atención y la participación social[2]:

MAGNITUD DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA LA MUJER

INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Prevalencia de violencia física	Número de mujeres que ha sufrido violencia física por parte de su cónyuge o compañero con respecto al total de mujeres en unión, en un período y región geográfica determinados, expresado por 100	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS (Encuestas demográficas y de salud)	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico • Niveles de severidad de la violencia contra la mujer
Prevalencia de violencia psicológica	Número de mujeres que ha sufrido violencia psicológica por parte de su cónyuge o compañero con respecto al total de mujeres en unión, en un período y región geográfica determinados, expresado por 100	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico • Niveles de severidad de la violencia contra la mujer
Prevalencia de violencia sexual	Número de mujeres que ha sufrido violencia sexual por parte de su cónyuge o compañero con respecto al total de mujeres en unión, en un período y región geográfica determinados, expresado por 100	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico • Niveles de severidad de la violencia contra la mujer
Prevalencia de violencia patrimonial	Número de mujeres que ha sufrido violencia patrimonial por parte de su cónyuge o compañero con respecto al total de mujeres en unión, en un período y región geográfica determinados, expresado por 100	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico • Niveles de severidad de la violencia doméstica

Nota: La prevalencia es un indicador importante pero difícil de obtener de manera regular. En CEPAL, 2002, *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución*, Serie Mujer y Desarrollo No. 40, p. 23, se encuentra una lista de encuestas para medir la violencia contra la mujer realizadas en América Latina y el Caribe.

ACCESO Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS
Cobertura

INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Número de servicios que prestan atención a la violencia doméstica contra la mujer	Número de servicios que prestan atención a la violencia doméstica contra la mujer	• Registros ministeriales • Informes nacionales de seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales • Reportes institucionales anuales	• Administración de justicia • Policía • Servicios de salud (atención primaria) • ONGs
Porcentaje de municipios con comisarías/ destacamentos de la mujer	Cociente entre número de municipios con comisarías/destacamentos de la mujer y el total de municipios en un área geográfica determinada (nacional, provincial)	• Registros ministeriales	
Número de médicos forenses por unidad territorial	Cociente entre el número de médicos forenses y el total de mujeres en un territorio. Los registros ministeriales varían en los municipios y están expresados por cada 100.000 ó 1.000 mujeres	• Registros ministeriales • Registros de asociaciones profesionales	

Uso de servicios institucionales y apoyo no institucional

INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Porcentaje de mujeres que sufren violencia doméstica que demandan atención	Cociente entre el número de mujeres que sufren violencia doméstica que han acudido a algún tipo de servicio de atención institucional a la violencia doméstica y el total de mujeres que sufren violencia, expresado por 100, en un período y área geográfica determinados	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico
Porcentaje de mujeres que sufren violencia doméstica que demandan atención en el sector salud	Cociente entre el número de mujeres que sufren violencia doméstica que han acudido a un centro de servicios de salud, y el total de mujeres que sufren violencia, expresado por 100, en un período y área geográfica determinados	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de la población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico
Porcentaje de mujeres que sufren violencia doméstica que demandan atención al Poder Judicial	Cociente entre el número de mujeres que sufren violencia doméstica que han acudido a una comisaría y el total de mujeres que sufren violencia, expresado por 100, en un período y área geográfica determinados	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra las mujeres • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de la población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico
Porcentaje de mujeres que sufren violencia doméstica que han buscado apoyo no institucional	Cociente entre el número de mujeres que sufren violencia doméstica que han buscado apoyo de la madre, otros parientes, amigos), y el total de mujeres que sufren violencia, expresado por 100, en un período y área geográfica determinados	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • EDS	• Grupos de edad • Área de residencia: urbana, rural • Condición de actividad: trabajo remunerado y no remunerado • Nivel de instrucción • Grupos específicos de la población (grupos étnicos, inmigrantes, desplazadas) • Situación de embarazo • Nivel socioeconómico
Tasa de demanda de servicios de atención por violencia doméstica	Cociente entre el número de mujeres atendidas por violencia doméstica y la población femenina total, expresado por 100.000	• Registros administrativos	

Calidad

INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Satisfacción de usuarias con la calidad de los servicios	Indicador cualitativo que mide la calidad de los servicios según es percibida por las usuarias	• Encuestas de usuarias	
Tiempo para llegar al establecimiento que presta atención a la violencia doméstica	Cociente entre la suma de los tiempos, en minutos, que las personas usaron en transportarse a los servicios y el total de personas que acudió a los servicios	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer • Encuestas de calidad de los servicios	• Área de residencia: urbana, rural
Tiempo de espera para recibir servicios de atención para la violencia doméstica	Cociente entre la suma de los tiempos, en minutos, que las personas esperaron para recibir atención y el total de personas que acudió a los servicios	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer	
Porcentaje de abogados que ofrecen patrocinio jurídico gratuito a mujeres que sufren de violencia doméstica	Cociente entre el número de abogados, en un determinado territorio, que brindan patrocinio jurídico gratuito a mujeres que sufren de violencia doméstica y el total de abogados en actividad	• Registros administrativos de la Administración de Justicia • Registros de asociaciones profesionales	Nota: cada país definirá el denominador por la especificidad en su territorio
Porcentaje de establecimientos con capacidad de protección inmediata a las mujeres que sufren de violencia doméstica	Cociente entre el número de establecimientos que cuentan con capacidad legal para emitir medidas de protección inmediata a las mujeres que sufren violencia doméstica y el total de establecimientos que prestan servicios de atención a la violencia doméstica contra las mujeres	• Registros administrativos • Informes institucionales	
Porcentaje de establecimientos que han integrado estrategias para facilitar el acceso de las mujeres que sufren violencia doméstica a los servicios que ofrecen	Cociente entre el número de establecimientos que han incorporado estrategias para reducir barreras culturales (por ejemplo idioma) o facilitado el acceso con horarios accesibles a las mujeres y el total de establecimientos que brindan atención a la violencia doméstica	• Reportes anuales • Informes nacionales de seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales	
Porcentaje de establecimientos con normas de procedimiento para víctimas y agresores	Cociente entre el número de establecimientos con normas de procedimiento para víctimas y agresores y el total de establecimientos que brindan atención a la violencia doméstica	• Reportes anuales • Informes nacionales de seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales	
Porcentaje del personal involucrado en los servicios de atención a la violencia doméstica que ha recibido capacitación	Cociente entre el número de personas que laboran en los centros de atención a la violencia doméstica que han recibido capacitación en identificar casos, intervención en crisis, orientación, evaluación de daños y riesgos, referencia, y el total de personas que laboran en el área	• Registros administrativos • Informes institucionales	

FINANCIAMIENTO DE LA ATENCIÓN *Sector público*			
INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Gasto per cápita en programas de atención de violencia doméstica contra la mujer	Valor que el Estado destina en el presupuesto general del Estado a programas de atención a la violencia doméstica contra la mujer, dividido por el total de mujeres del país	• Presupuesto general del Estado	Nota: es importante hacer el seguimiento entre el presupuesto asignado y el ejecutado
Porcentaje del gasto público en atención a la violencia doméstica	Cociente entre el monto que el Estado gasta en la atención a la violencia doméstica y el gasto total (público, privado y cooperación internacional) en atención a la violencia doméstica	• Estudios específicos	

Sector privado			
INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Gasto de bolsillo en atención de violencia doméstica	Gasto del hogar en atención de violencia doméstica contra la mujer	• Encuestas (o módulos) para medir violencia contra la mujer	• No aplicable

PARTICIPACIÓN SOCIAL			
INDICADOR	DEFINICIÓN	FUENTE	DESAGREGACIONES
Participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos para atención a la violencia doméstica	Cociente entre el número de mujeres que ocupan cargos con capacidad de decisión en políticas y asignación de recursos para atención a la violencia doméstica y el total de personas en los cargos correspondientes	• Registros ministeriales • Registros municipales	• Niveles: nacional, sectorial, y local

Indicadores Específicos

Los indicadores específicos aquí propuestos permiten monitorear la aplicación concreta de la ley al ofrecer elementos para verificar el cumplimiento de las etapas del proceso y medir su eficacia jurídica. El monitoreo facilita detectar fallas en la interpretación jurídica de la ley, por ejemplo debido a la falta de recursos humanos y/o materiales o a la inadecuada coordinación de las instituciones responsables. A partir de la experiencia de validación en Costa Rica del "Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres" (2003), se proponen los siguientes indicadores:

1. **Medidas de protección**. Número y tipo de solicitudes de protección, así como las medidas de protección otorgadas a madres, niños, adolescentes, personas de 60 años o más y personas discapacitadas (las solicitudes son diferenciadas por sexo del agredido y del agresor o según el parentesco; incluye relaciones donde exista abuso sexual incestuoso del que se haya presentado una denuncia).

2. **Duración del proceso**. Tiempo promedio para dictar las medidas de protección y tiempo que lleva la aplicación de las medidas desde que la autoridad competente las ordena.

3. **Exámenes médicos y psicológicos**. Número practicado por las instituciones designadas.

4. **Detenciones**. Cantidad realizada y actas levantadas por las autoridades policiales.

5. **Sanciones a la policía**. De existir incumplimiento del deber de intervención policial en situaciones de violencia.

6. **Número de casos en que la duda favorece al presunto agresor**.

7. **Número de solicitudes en que se mantienen las medidas de protección en comparación con aquellas en las que se suspenden**.

8. **Seguimiento a los casos durante el tiempo de ejecución de las medidas por parte de los operadores de justicia**.

9. **Mecanismos de coordinación** con las instituciones encargadas de la aplicación de la ley para la recolección de datos estadísticos y para brindar servicios a las víctimas.

10. **Programas de rehabilitación**. Tipos de programas existentes para la rehabilitación de agresores.

Indicadores de medidas de protección

Domicilio. Número de medidas de salida del domicilio común, fijación de uno diferente al común y allanamiento de la morada.

Prohibición de armas. Número de medidas que prohíben la introducción o posesión de armas en la casa de habitación y decomiso de las mismas.

Guarda. Número de medidas de suspensiones provisionales de guarda, crianza y educación de hijos menores de edad, de orden al presunto agresor de abstenerse de interferir en el ejercicio de la guarda, de suspender al agresor el derecho de visita a sus hijos y de confiar la guarda protectora.

Intimidación. Número de medidas que prohíben al presunto agresor que perturbe o intimide a integrantes del grupo familiar y que le prohíben el acceso al domicilio de la agredida y a su lugar de trabajo.

Obligación alimentaria provisional.

Bienes. Número de medidas otorgadas de embargo preventivo de los bienes del presunto agresor, levantamiento de inventario de bienes muebles y otorgamiento del uso exclusivo del menaje de la casa a la víctima.

Reparación de dinero. Número de medidas que ordenan al presunto agresor la reparación en dinero efectivo de los daños ocasionados a la persona agredida o a sus bienes.

Protección o auxilio local. Número de medidas dirigidas a las autoridades de seguridad pública.

Demandas atendidas por juzgados de violencia doméstica. Número de demandas presentadas por instituciones públicas y privadas, por terceros en casos de adultos diferenciados por sexo y en forma verbal.

Número de solicitudes rechazadas por no contar con los requisitos del caso.

REFERENCIAS

[1] Arroyo, Roxana. 2005. *Propuesta de monitoreo de la Ley contra la violencia doméstica en Costa Rica*. Poder Judicial de Costa Rica. San José.
[2] OPS/OMS. 2004. *Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres* (Documento de trabajo). Washington DC.
[3] La información sobre descripción, relevancia, datos, fuentes, desagregaciones y comentarios relativos a estos indicadores puede obtenerse en la página web: www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/LeyModelo.htm