

*Violencia doméstica:
intervenciones
para su prevención y
tratamiento*

3



*P*LANES NACIONALES CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA



Banco Interamericano de Desarrollo



3

PLANES NACIONALES CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA*

Este folleto tiene por objeto difundir los resultados de un estudio comparativo en que se analizaron cuatro planes nacionales contra la violencia doméstica que se encuentran en ejecución en América Latina. Este trabajo constituye uno de los subproyectos del Paraguas Técnico-Violencia Doméstica.¹

El Paraguas Técnico fue creado con la finalidad de elaborar un conjunto de guías y documentos informativos cuyo objetivo es facilitar el diseño y la ejecución de proyectos destinados a combatir la violencia doméstica. Los planes nacionales que persiguen este fin representan la respuesta de los gobiernos ante ese problema, reflejan acciones sistemáticas para organizar y coordinar sus esfuerzos encaminados a resolverlo, y constituyen instrumentos esenciales para dicho propósito.

Después de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebrara en Beijing en 1995, diferentes gobiernos de América Latina y el Caribe elaboraron planes para la coordinación de acciones en contra de la violencia doméstica. Esta publicación, donde se presentan las lecciones y conclusiones de cuatro de ellos (García et al., 2000), se centra principalmente en los resultados de su ejecución: el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, en Bolivia; el Programa Nacional de Prevención y Combate de la Violencia Doméstica, en Brasil; el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, en Chile; y el Plan Na-

cional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, en Costa Rica.

La violencia doméstica es un fenómeno extremadamente complejo, multicausal y pluridimensional (Biehl, 1999), de amplia incidencia (estimaciones conservadoras permiten establecer que aproximadamente un tercio del total de mujeres que viven en pareja son víctimas de violencia doméstica) y con una demanda de servicios sensible a la oferta e intermitente, que requiere que estos servicios estén fuertemente estructurados. Por esas razones, las posibles respuestas de los poderes públicos para enfrentar el problema son muy complejas. Por consiguiente, se decidió analizar algunas de ellas con el propósito de establecer sus dificultades y logros, así como extraer recomendaciones y lecciones aprendidas. Lo anterior es posible gracias a la evaluación del proceso y del cumplimiento de objetivos elaborada por el estudio, pese a no haber realizado evaluaciones de impacto (García et al., 2000).

Los cuatro planes analizados en el presente documento identifican notables diferencias entre ellos, las cuales se refieren tanto a la estructura y contenido de los planes como a la realidad política, institucional y legal de

* Los autores de este folleto son Paz Castillo-Ruiz de la Unidad de la Mujer en el Desarrollo (SDS/WID) del BID y Enrique Gomáriz de la Fundación de Género y Sociedad (GESO) de Costa Rica. Su contenido se basa en García et al., 2000. Elisa Fernández coordinó la publicación.



los países en que fueron diseñados y establecidos. Los apartados siguientes analizan estas diferencias, intentando buscar la conexión entre ellas y su impacto en las limitaciones y logros fundamentales de la implementación de los planes.

El documento está organizado en tres partes: en la primera se hace una breve presentación de los cuatro planes a través de algunos de sus elementos clave. En la segunda se identifican sus componentes estructurales, las condiciones previas y los elementos necesarios para la elaboración de otros planes. En la última parte se reseñan las lecciones aprendidas y las recomendaciones basadas en la experiencia regional.

LOS CUATRO PLANES CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

Marcos político, institucional y legal: condiciones previas

Uno de los elementos básicos para entender los logros y dificultades que han tenido los diferentes planes es el marco político e institucional en que se han gestado. La definición de este marco depende tanto de la voluntad política de las administraciones públicas como de la capacidad técnica y fortaleza institucional de los organismos encargados de las políticas de desarrollo de la mujer.

La voluntad política necesaria para apoyar la elaboración de los planes nacionales contra la violencia doméstica tiene dos condiciones clave: 1) la presión política del movimiento de mujeres, y 2) los compromisos que los países han adquirido a nivel internacional, especialmente los que dependen de la plataforma de acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. Además de

éstos, todos los países cuyos planes nacionales se analizan en este documento han aceptado las directrices tanto de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) —Chile y Bolivia en 1989, Brasil y Costa Rica en 1984—, como de la Convención de Belem do Pará —Bolivia y Costa Rica en 1994, Brasil en 1995 y Chile en 1996—.

Ahora bien, la voluntad política del ejecutivo está condicionada no sólo por la fortaleza y capacidad de presión política del movimiento de mujeres, sino también por la que posea la institución gubernamental encargada de promover la equidad de género. Esta segunda se convierte, además, en la responsable del diseño y operatividad del plan, con lo que su capacidad técnica, administrativa y presupuestaria resulta básica para el éxito de los planes (ver recuadro 1).

En el caso de los cuatro países considerados, las instituciones de apoyo a la mujer tienen un fuerte respaldo legal, si bien difieren fundamentalmente en términos de los recursos financieros asignados, los niveles político-administrativos, los recursos humanos y técnicos, y su cobertura y presencia en el territorio nacional (García et al., 2000).

Otra condición previa para la elaboración de planes nacionales contra la violencia doméstica es la legislación del país en esta área. Tres de los países analizados cuentan con una ley específica. En el caso de Brasil existe una disposición contra la violencia en la familia (Art. 226, inciso 8) en la Constitución Federal de 1988.

Los ámbitos de acción de la ley en estos tres países son diferentes:

- En el caso de Bolivia, la ley define los hechos que constituyen violencia en la familia, las sanciones que corresponden al autor y las medidas de prevención y



3

RECUADRO 1

Marco de las políticas de género

Las políticas públicas en pro de la equidad de género de Chile y Costa Rica respondieron a la plataforma de acción acordada en Beijing, la cual es aplicada a través de planes de acción nacional. En ambos países su diseño se pensó como una actuación integral sobre el conjunto de las áreas de la plataforma, hecho que no llegó a suceder ni en Bolivia ni en Brasil. Los procesos de su aplicación han sido especialmente complejos en los cuatro países, lo cual ha afectado a los planes contra la violencia doméstica de la siguiente manera:

- En los casos en que ha existido un plan nacional contra la violencia doméstica, pero no políticas públicas para la equidad de género (Bolivia), el plan ha sido utilizado a menudo para cubrir lagunas abiertas por la falta de las segundas.
- Cuando existe una política pero en lugar de un plan integral se ha recurrido a acciones sectoriales (como ocurre en Chile), la falta de coordinación no ha podido ser resuelta por la política, que a su vez ha enfrentado problemas de ejecución propios.
- Donde faltan políticas y además la institución gubernamental es débil (como en Brasil), los problemas se multiplican en ambas direcciones.
- En otros casos, donde tanto el plan nacional como la política de género nacieron con visión integral (como en Costa Rica) el debilitamiento de esta última se ha tratado de disimular enfatizando en el mantenimiento del plan y la temática de la violencia.

protección inmediata a la víctima. Es una ley penal que contempla medidas cautelares.

- En Chile la ley define y sanciona los actos de violencia físicos y psicológicos en los hogares. Es una ley civil que contempla medidas precautorias.
- En Costa Rica, una ley de carácter precautorio protege, mediante medidas cautelares, a las víctimas de la violencia doméstica y define las formas de violencia (doméstica, psicológica, física, sexual y patrimonial).

También se observan diferencias con respecto a las medidas principales:

- En el caso de Bolivia, la normativa establece medidas de prevención y modifi-

ca la legislación penal que establecía impunidad para los agresores. También establece como delitos de orden público el estupro, la violación y el abuso deshonesto.

- En Chile la normativa es punitiva y precautoria y otorga competencias a los juzgados civiles, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, si bien contempla también servicios terapéuticos y a la comunidad. Se trata de una ley civil, pero si hay violencia física grave el asunto pasa al código penal.
- En Costa Rica la ley establece medidas de protección para las víctimas y asigna responsabilidades de rectoría al ministerio de las mujeres, para la erradicación y prevención de la violencia doméstica.



RECUADRO 2 **Bolivia: Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer**

- **Objetivos básicos:** legislación adecuada, servicios integrales de calidad, metodologías de análisis y sistemas de información, y cambio de patrones culturales que legitiman la violencia doméstica.
- **Actores principales:** Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de la Familia; otros ministerios; servicios legales integrales y brigadas de protección a la familia; ONG del movimiento de mujeres y la cooperación internacional.
- **Financiamiento:** ni el plan ni la ley crean instrumentos para la sostenibilidad del Plan. Recorte de recursos desde 1997 y dependencia de la cooperación internacional.
- **Logros:** mantenimiento en el tiempo, inclusión de la temática en los procesos de descentralización del país.
- **Limitaciones:** debilidad del Viceministerio, falta de un plan de equidad y transferencia de recursos y servicios a otras áreas de equidad de género para las que no existe plan y que se consideran urgentes.

RECUADRO 3 **Chile: Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar**

- **Objetivos básicos:** inserción del problema en la agenda pública y estrategia de comunicación; impulso a la legislación; asesoría técnica a las instancias que prestan servicios; promoción de las relaciones de pareja libres de violencia. Los objetivos se persiguen en tres áreas principales: comunicación, educación y gestión sectorial e intersectorial.
- **Actores principales:** Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); crea una Dirección Central y la Comisión Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar. Además, diversos ministerios, el movimiento de mujeres, la cooperación internacional y los centros y programas de atención municipal.
- **Financiamiento:** es principalmente estatal y se otorga a través del SERNAM y otros ministerios que consideran el problema en sus áreas de gestión.
- **Logros:** incluir la temática en la agenda pública, adecuada asistencia técnica, motivación a otras instituciones e inclusión del tema en los procesos de descentralización del país.
- **Limitaciones:** por la falta de recursos financieros y humanos el programa se limitó a la prevención y asistencia técnica y no pudo responder a las crecientes necesidades de atención. Asimismo, hubo problemas derivados de la ausencia de un sistema unificado de registro, procesamiento, análisis y producción de estadísticas, así como fragilidad financiera y dependencia de la voluntad de los gobiernos locales en los procesos de descentralización. Puesto que el SERNAM no es ejecutor sino coordinador de políticas, el plan se diseñó para que la atención fuera asumida por el Ministerio de Salud y las municipalidades, quienes no contaron con recursos suficientes para su implementación.



RECUADRO 4

Costa Rica: Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar

- **Objetivos básicos:** generar un sistema de atención integral de la violencia doméstica y promover acciones que permitan cambiar los patrones socioculturales que la propician. Contempla tres poblaciones meta beneficiarias: víctimas, víctimas que son a su vez ofensoras y personas ofensoras. Además, el sistema interviene a nivel de detección, atención, prevención y promoción, acceso a recursos de apoyo y capacitación.
- **Actores principales:** Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (actual Instituto Nacional de las Mujeres); las distintas instituciones estatales que forman parte del plan; las oficinas municipales de la mujer; las redes comunitarias; la sociedad civil, que participó no sólo en el diseño del plan sino también en la ejecución de algunas acciones y ejes de trabajo; y la cooperación internacional.
- **Financiamiento:** el Instituto Nacional de las Mujeres invirtió en 1999 un total de 94.826.000 colones (alrededor de US\$316.000) en las acciones desarrolladas en el marco del PLANOV1. Esta cifra representa 14,8% del presupuesto global de la institución para este año presupuestario, y 42% del gasto global por áreas técnicas. Esta inversión incluye todos los gastos de operación y de personal de dos albergues para la mujer agredida, los de la línea 800-300-3000, además del alquiler y gastos de operación y de personal del edificio donde se alberga el área de violencia de género, la oficina de la mujer en Limón y en Golfito. La inversión institucional en esta área ha tenido un crecimiento continuo desde la inclusión inicial del tema en la agenda política.
- **Logros:** inclusión de la problemática en la agenda pública; desarrollo y fortalecimiento de la legislación sobre violencia doméstica; sostenibilidad del programa a través de administraciones diferentes; institucionalización de las políticas y aumento de la inversión de recursos humanos y financieros estatales.
- **Limitaciones:** extrema debilidad institucional del Programa Nacional por grave insuficiencia de recursos técnicos y presupuestarios, así como complicaciones por las diferencias entre los estados.

Las limitaciones de la ley también difieren entre los países analizados:

- En Bolivia las limitaciones radican esencialmente en la ausencia de recursos humanos y económicos, procedimientos no uniformes y falta de capacitación y fortalecimiento del personal a cargo de los servicios.
- En Chile la ley no contempla la agresión sexual en el hogar y no protege a hijos o

hermanos mayores de edad (cuyos casos serían regidos por el Código Penal).

- En Costa Rica hay insuficiencias en las medidas de protección. Sólo 20% de las solicitudes de medidas de protección se resuelven a favor de la persona solicitante.

Características generales

En los recuadros 2, 3, 4 y 5 se presentan las



RECUADRO 5

Brasil: Programa Nacional de Prevención y Combate de la Violencia Doméstica

- **Objetivo:** la articulación de acciones ministeriales de combate a la violencia doméstica y sexual, tomando en consideración las competencias de las instancias federales, estatales y municipales y estableciendo los términos de cooperación y los convenios que sean necesarios. El programa contempla cuatro líneas estratégicas de acción sin traducción en metas operativas con plazos definidos: coordinación de acciones interministeriales (en particular salud, educación y cultura), transformaciones legales; fortalecimiento del aparato jurídico-policial para el combate de la violencia contra la mujer; y campañas de sensibilización de la opinión pública.
- **Actores principales:** Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM), Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia (responsable de los albergues), sociedad civil, gobiernos locales y cooperación internacional.
- **Financiamiento:** no se cuenta con información precisa sobre la magnitud de los recursos movilizados en violencia doméstica, pero se reconoce la importancia de la cooperación internacional.
- **Logros:** articulación de un programa de carácter nacional; creación de protocolos; fortalecimiento de la red de albergues; capacitación; promoción de espacios de encuentro y participación de la sociedad civil; campañas de sensibilización; importancia de la presencia del movimiento feminista y conexión con sostenibilidad de las acciones.
- **Limitaciones:** insuficiente dotación de recursos presupuestarios y complicaciones por las diferencias entre los estados.

características generales de los cuatro planes y se pueden observar sus semejanzas.

Conclusiones regionales

El balance regional identifica problemas de cobertura, coordinación y presupuesto. Las limitaciones más graves se dan en términos de la debilidad o ausencia de sistemas normalizados de información, así como de seguimiento y evaluación (véase recuadro 6), sistemas que no se encuentran de manera uniforme en ninguno de los planes.

La cobertura ha sido un problema en los cuatro planes nacionales, debido en parte a las limitaciones de recursos, financieros y de otra índole, especialmente en las zonas rurales.

Por el lado de los logros, los planes han servido para hacer visible el problema de la violencia, así como para establecer marcos legales, no obstante, hay dificultades para aplicar la normativa (Brasil no la tiene) y se ha constatado falta de conexión entre las leyes promulgadas y los planes y programas nacionales. Además, en todos los países los programas han tenido continuidad, si bien ésta ha sido mayor en los casos de Chile y Costa Rica. También se han producido procesos masivos de capacitación de operadores.

Con respecto a la oferta de servicios, conviene recordar que los planes de Bolivia y Costa Rica asumen responsabilidades directas respecto a los servicios de atención, mientras que los programas de Chile y Brasil sólo



RECUADRO 6 Mecanismos de seguimiento y evaluación

Para un buen funcionamiento del plan es crucial la existencia de sistemas de información adecuados, así como de mecanismos eficaces de seguimiento, verificación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y cronogramas. Para ello se debe contar con indicadores específicos capaces de medir la evolución del plan y los cambios que éste ha ido produciendo, medidos a través de un diagnóstico sobre la problemática del país, que debe realizarse como parte de la preparación del plan.

El estudio muestra que ésta es una de las principales lagunas existentes en todos los casos estudiados. En Bolivia y en Brasil se aprecian graves limitaciones en esta materia, mientras en Chile las limitaciones son más moderadas y en Costa Rica puede hablarse de un logro relativo al respecto, puesto que existe un sistema de seguimiento y evaluación, pero con un funcionamiento desigual. De hecho, sólo uno de los documentos de Planes y Programas Nacionales (el de Costa Rica) contempla específicamente la temática de seguimiento y evaluación.

Un tema estrechamente relacionado con el seguimiento y la evaluación es el que se refiere a la ausencia de sistemas de registro normalizados para medir la incidencia y las características del fenómeno de la violencia. Aunque en esta materia también existen fuertes diferencias entre los países estudiados, puede afirmarse que ningún país cuenta con un sistema de indicadores apropiado.

Este problema no sólo dificulta enormemente el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes y programas, sino que constituye uno de los principales retos para poder orientar estratégicamente los sistemas de atención en el futuro. En tres países (Costa Rica, Chile, y Bolivia) se tiene clara percepción del problema y se han hecho algunos intentos por solucionarlo. El caso de Brasil es todavía más complejo por cuanto la percepción del problema es todavía incipiente y se sitúa en el contexto de otras preocupaciones mucho más básicas de un programa en construcción.

las asumen en materia de prevención y asistencia técnica. Ahora bien, en todos los casos se ha mejorado y ampliado la provisión de servicios: en Bolivia los servicios se prestan a través de las Brigadas de Protección a la Familia y los Servicios de Salud y se han desarrollado los Servicios Legales Integrales (SLI); en Costa Rica se han generado servicios de distinta naturaleza a través de los ministerios a los que se están incorporando los gobiernos municipales; Brasil ha fortalecido la red de albergues, a la que ha dotado de financiamiento federal, y ha incorporado el protocolo al Ministerio de Salud, además de articu-

lar el sector salud y policial; Chile, además del desarrollo de servicios de atención, ha puesto énfasis en la motivación de las instituciones y la asistencia técnica.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE UN PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

Del análisis de los cuatro planes mencionados se deduce la estructura y contenidos mínimos para la elaboración de nuevos planes nacionales contra la violencia doméstica.



Condiciones previas

Para diseñar un plan nacional contra la violencia doméstica, el primer paso consiste en realizar un análisis de los marcos político, legal e institucional del país. El presente análisis se concentrará en los siguientes temas:

- La existencia de un mecanismo nacional de promoción de políticas públicas en favor de la equidad de género, reconocido y con respaldo legal.
- El nivel técnico y profesional por parte del organismo coordinador para el diseño y la ejecución de las políticas y planes.
- La voluntad política para impulsar políticas y destinar recursos a la promoción de la mujer, la equidad de género y la violencia por razones de género.
- La existencia de voluntad, así como de espacios suficientes y favorables para la concertación de acciones entre el Estado y la sociedad civil.
- El reconocimiento de la violencia doméstica como problema de derechos humanos, de salud pública y de desarrollo.
- La existencia de mecanismos e instancias eficaces dentro del gobierno y en otras instituciones, para desarrollar los planes e iniciativas.
- La capacidad de articulación de las instancias del poder ejecutivo y de coordinación efectiva con los otros dos poderes del Estado.
- El respaldo legal para emprender acciones e identificar mecanismos para apoyar jurídicamente las nuevas iniciativas.

Tras este diagnóstico sobre los marcos políticos, legales e institucionales se puede proceder a diseñar los planes. Para ello, hay que empezar por establecer el ámbito de acción del plan y luego sus componentes.

Ámbito de acción del plan

Existen tres posibles modalidades de acción pública contra la violencia doméstica, que establecen diferentes ámbitos de acción:

- El desarrollo de acciones específicas desde varias instituciones públicas sin la existencia de un plan o programa nacional,
- el establecimiento de un plan sectorial o programa nacional de naturaleza sectorial (como en el caso de Chile y Brasil), y
- la creación de un plan (o política) nacional con enfoque integral (son los casos de Bolivia y Costa Rica).

Los resultados del estudio de los diferentes planes muestran que:

- Si bien la primera modalidad puede implicar costos considerablemente menores, las características de la demanda de este tipo de servicios la vuelven inadecuada. Aun cuando las acciones sean correctas, dado el carácter creciente de la demanda y su sensibilidad a la oferta, éstas tendrán que crecer no sólo cuantitativamente sino también en sectores diversos, con lo que creará la necesidad de coordinación y por ende, de una política nacional.
- La elección de campos temáticos, como la preferencia en la prevención y asistencia técnica y rechazo a la provisión de servicios directos en los casos de Chile y Brasil, puede causar pérdida de la coordinación y deja al azar el surgimiento de otras acciones por parte de posibles entidades interesadas, lo que torna problemático el aprovechamiento máximo de los recursos.
- Las desventajas de las opciones anteriores tienden a superarse con el enfoque integral, el cual, sin embargo, lleva inherentes



3

dificultades importantes de implementación e implica costos mayores.

Componentes del plan

Si se acepta la conveniencia de establecer un plan integral, hay que tomar decisiones en torno a sus componentes, es decir, las metas, estrategias, componentes de coordinación y otros elementos necesarios para el diseño y aplicación de los planes. Entre los elementos clave para el diseño de planes de intervención pública en materia de violencia doméstica, destacan:

Establecimiento de las metas de la política pública

Se recomienda distinguir entre metas últimas y metas complementarias. Son metas últimas la reducción de los niveles de violencia, su identificación temprana, la prevención de situaciones de riesgo, y la promoción de estilos de vida respetuosos, solidarios y tolerantes al interior de las familias; lo es también la transformación de los patrones socioculturales que perpetúan la violencia doméstica. Se establece como meta complementaria: la intervención oportuna, eficaz y apropiada en favor de las personas afectadas por la violencia doméstica. Estas intervenciones deben orientarse a garantizar la seguridad e integridad de las personas afectadas, su proceso de recuperación personal y el fortalecimiento para evitar incidentes futuros, así como a la identificación de poblaciones en riesgo y la interrupción del ciclo intergeneracional de la violencia, con un sentido preventivo.

Las estrategias que deben orientar el diseño de la política son las siguientes:

- El reconocimiento de la naturaleza compleja y multicausal de la violencia domés-

tica y, por tanto, de la necesidad de un abordaje integral.

- El enfoque sistémico, que reconoce la multiplicidad de acciones y actores sociales que están llamados a actuar en esta materia, así como la interrelación e interdependencia de sus acciones.
- La acción coordinada, interinstitucional e intersectorial, con amplia participación de la comunidad.
- La concertación con la sociedad civil y el sector privado.
- La institucionalización de políticas, la descentralización y accesibilidad de servicios y programas, y la promoción de respuestas en los ámbitos comunitarios o locales.

Diagnóstico

Una vez establecidos los elementos anteriores, el plan debe contar con un diagnóstico sobre cómo construir el diseño de la política, de tal manera que permita:

- Caracterizar el problema: prevalencia, tipos de violencia, sectores afectados, principales demandas de la población, etc.
- Responder a las preguntas: quién hace qué (o debería hacer), cómo, dónde, para quién, en relación con la problemática de la violencia doméstica.
- Sistematizar la experiencia acumulada e identificar fortalezas y debilidades, tanto en el sector público como en el no gubernamental.

Los resultados de este diagnóstico deben proporcionar:

- Información sistematizada sobre la naturaleza e impacto del problema en el país.
- Información sistematizada sobre los programas y servicios que existen en las instituciones públicas y privadas para atender



y prevenir la violencia doméstica según el tipo de servicio (por especialidad), la población beneficiada por grupo de edad, el área de cobertura, etc. Además, permitiría saber qué instituciones públicas tienen programas relacionados con la violencia doméstica y cuáles deberían tener —de acuerdo con su perfil institucional— y no los tienen.

- Información sistematizada sobre prácticas exitosas, y áreas fuertes y débiles en modelos de intervención utilizados en el país, con los cuales nutrir el proceso del plan.

Un beneficio adicional de este proceso sería el conocer qué tipo de información producen las instancias públicas a través de sus registros administrativos (si la producen) y qué información adicional deberían producir que permita un conocimiento más preciso del problema y su evolución.

Marco de referencia

El plan debe seguir un marco de referencia operativo que incorpore:

- La noción de violencia doméstica, tipos fundamentales de violencia e indicadores de cada tipo.
- Los orígenes y factores de riesgo de la violencia doméstica.
- Las personas afectadas por la violencia y las personas ofensoras.
- El impacto y secuelas de la violencia doméstica en las personas afectadas.
- Los objetivos y metas de la intervención social en situaciones de violencia doméstica.

Establecimiento de áreas prioritarias de intervención

Se pueden distinguir tres niveles de intervención (Biehl, 1999):

- Acciones relacionadas con la prevención de la violencia doméstica y la promoción de estilos no violentos de convivencia, lo que incluye: campañas de sensibilización e información; procesos de sensibilización y capacitación para mandos medios institucionales; diseño de programas específicos de prevención para los sectores educativo, de justicia, seguridad, etc.
- Acciones relacionadas con la atención directa: fortalecimiento institucional, diseño de un modelo de atención integral que incluya acciones en varios ejes y niveles; creación de normas y procedimientos para la atención de víctimas y ofensores; reinserción social; creación o fortalecimiento de mecanismos de detección e intervención inmediata; establecimiento o fortalecimiento de los albergues para mujeres víctimas de violencia doméstica; creación de espacios específicos para la intervención en crisis y para intervenciones especializadas; diseño de sistemas de registro y referencia; organización de servicios y recursos de apoyo.
- Acciones relacionadas con la medición y garantía de la calidad de la atención a través de servicios de capacitación permanente; espacios para atender a su vez a los responsables de la atención, y seguimiento y evaluación periódicos de la calidad e impacto de los servicios.

Definición de responsabilidades institucionales

Como parte del plan es necesario elaborar una propuesta de responsabilidades



3

RECUADRO 7

Coordinación

La coordinación no es sólo un elemento esencial de la política pública, sino uno de los problemas más graves observados en los cuatro casos analizados, y presupone: *a)* metas establecidas de común acuerdo para la vinculación de las instancias participantes; *b)* corresponsabilidad en el cumplimiento de las metas estratégicas establecidas, mediante políticas y compromisos institucionales específicos que cada instancia debe asumir; *c)* mecanismos concertados de seguimiento y evaluación conjunta del avance en la implementación de la política; y *d)* mecanismos e instancias regulares de encuentro para la ejecución cotidiana de la política.

La instancia encargada de la promoción de la mujer será la responsable de la coordinación interinstitucional, y tendrá entre sus funciones básicas:

- Elaborar e impulsar propuestas de políticas nacionales (departamentales o municipales) para atender y prevenir la violencia doméstica.
- Crear mecanismos de verificación de la calidad y cumplimiento de las responsabilidades institucionales en la ejecución de estas políticas.
- Planificar y evaluar periódicamente las acciones por desarrollar de manera coordinada por todas las instancias participantes en el desarrollo de la política.
- Crear mecanismos de información y evaluación apropiados que permitan evaluar el cumplimiento de las metas estratégicas de la política nacional.

Además, la coordinación interinstitucional debe ser capaz de:

- Identificar la gama de servicios o programas que estén respondiendo de manera efectiva a la problemática de la violencia doméstica.
- Identificar las áreas de intersección de estos programas o servicios y crear mecanismos que garanticen la efectiva comunicación entre ellos.
- Identificar los puntos fuertes y débiles de los programas y servicios existentes y planificar de manera conjunta, mediante la optimización de recursos, una respuesta que permita atender la diversidad de la demanda.
- Crear y concertar protocolos y normas para la intervención interinstitucional conjunta.
- Crear y concertar mecanismos que permitan el flujo y análisis colectivo de la información producida en el proceso de ejecución de la política nacional.

institucionales que permita identificar en qué parte del proceso de intervención participa cada institución, así como cuál es su responsabilidad específica.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

El estudio comparado del diseño y aplicación de los diferentes planes y programas contra la violencia doméstica permite extraer las si-



güentes enseñanzas y recomendaciones para el diseño y ejecución de planes futuros.

Condiciones previas

Las instituciones gubernamentales de la mujer, su fortaleza política y capacidad técnica son clave tanto para el diseño de los planes como para su ejecución. Se registran diferencias entre los países en la continuidad de sus planes, las cuales pueden explicarse por debilidades institucionales de los órganos rectores; en otras palabras, los cambios y voluntades políticas nacionales afectan en mayor o menor medida a los planes, dependiendo de la fortaleza de los órganos rectores. Esto explica las diferencias en la continuidad de aquéllos entre Costa Rica y Chile por un lado, y Bolivia y Brasil por el otro.

El desarrollo de políticas en pro de la equidad de género es un sustrato fundamental para combatir la violencia doméstica y, por consiguiente, cualquier debilitamiento de estas políticas tendrá efectos negativos en las acciones públicas encaminadas a atender el fenómeno de la violencia. Esto se ha comprobado en todos los países, a excepción de Bolivia, donde si bien las políticas de género ya han sido formuladas, no ha comenzado su implementación integral.

Estructura y diseño

Se recomienda la elaboración de planes sistémicos, ya que en su ausencia el resultado puede ser un conjunto de acciones más o menos eficaces pero dispersas, que van respondiendo a las necesidades que se van presentando. Uno de los problemas obvios de este tipo de resultado es el menor logro de economías de escala, la duplicación de es-

fuerzos y el incremento de los costos. Se identifican como dificultades fundamentales: la falta de compromiso de algunas instituciones; la necesidad de que al lado de la comisión técnica exista una instancia política ampliamente comprometida; el rango institucional del programa; la dotación de recursos humanos y técnicos y los problemas derivados de la descentralización de la ejecución del programa.

Un plan agrega muy pocos costos y puede hacer más eficaz el gasto, ya que ordena y permite aprovechar mejor los recursos, posibilitando incrementar al máximo la cobertura, uno de los mayores problemas de los planes analizados. La experiencia del PLANNOVI de Costa Rica permite concluir que el costo de mantenimiento de las estructuras de un plan integral adecuado no agrega sobrecostos apreciables, en términos de escala, al presupuesto que un gobierno ha asignado a tratar la violencia doméstica. Por el contrario, si funciona adecuadamente, es la mejor garantía de eficacia y eficiencia de los recursos empleados.

El problema más grave al que se han enfrentado los cuatro planes nacionales analizados es el de coordinación. Ahora bien, aun cuando en principio la coordinación parecería más sencilla en el caso de los programas sectoriales, el problema reside en que a la larga puede necesitarse por la propia dinámica del proceso (como lo ilustra el caso de Chile). Por otra parte, si no hay crecimiento y por tanto no se requiere mayor coordinación, su falta repercutirá en el nivel de cobertura y eficacia.

La coordinación interinstitucional es un aspecto clave para el éxito de los planes nacionales. Su eficacia depende tanto de la capacidad técnica y política de los órganos rectores como de la voluntad política de las instituciones implicadas y del poder ejecutivo.



La descentralización, que es un mecanismo necesario para el éxito de los planes, necesita complementarse con actuaciones generales desde las instituciones centrales del Estado. Los procesos de descentralización, y de fortalecimiento de las acciones a nivel local, han sido clave en la creación de las redes de prevención y atención local de Bolivia, en el Pacto Comunitario contra la Violencia Intrafamiliar de Brasil, y en los intentos por incluir nuevos actores sociales en el proceso en Costa Rica (incluyendo iglesias, universidades, organizaciones juveniles y comunitarias, etc.).

Las estrategias masivas de sensibilización constituyen uno de los resultados más palpables de las políticas públicas contra la violencia doméstica. Junto a estas estrategias, los programas paralelos (como el caso del Programa de Bolivia para la Prevención de la

Violencia en la Escuela) tienen impactos cruzados y se refuerzan mutuamente. Ahora bien, estas estrategias no han pasado de la prevención primaria. De especial interés es el impulso de dos campañas de sensibilización realizadas en Brasil para fomentar la búsqueda de nuevas prácticas socioculturales encaminadas a prevenir y erradicar la violencia.

Las estrategias masivas de capacitación, coordinadas a través de los planes, han producido importantes resultados. El caso de Costa Rica y especialmente el de Chile han tenido buenos resultados a nivel de funcionarios públicos. También se han apreciado importantes mejoras en la formación de las fuerzas policial y militar y en la creación de espacios de encuentro de alcance nacional para el intercambio de experiencias en la atención de mujeres en Brasil.



BIBLIOGRAFÍA

Biehl, Loreto. *Notas técnicas de prevención de violencia (nota técnica núm. 7)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC, 1999.

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF). *Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar: balance de ejecución*. CMF. San José, 1996.

Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF). *Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Plan Operativo 1996-1998*. CMF. San José, 1996.

García AI, Gomáriz E, Hidalgo AL, Ramellini T, Barahona M. *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina*. GESO. San José, 2000.

Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) y Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG). *Serie de documentos de trabajo del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer*. MDH y SAG. La Paz, 1994.

Ministerio de Justicia y Secretaría de Estado de los Derechos Humanos/CEDIM. *Gestao 1995/1999: Memoria Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*. Ministerio de Justicia y Secretaría de Estado de los Derechos Humanos/CEDIM. Brasília, 1999.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Guías para la atención integral de la violencia intrafamiliar*. OPS. San José, 1991.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). *Manual de información y apoyo a nivel local para la implementación y desarrollo de centros y programas de VIF*. SERNAM. Santiago, 1999.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). *Proyecto de prevención comunitaria de la violencia intrafamiliar*. SERNAM. Santiago, 1999.

Para mayor información sobre este y otros proyectos del BID sobre violencia, véase:

www.iadb.org/sds/violence.

NOTA

¹ El proyecto fue financiado por el gobierno de Noruega, coordinado por SDS/WID y ejecutado por GESO de Costa Rica.

El Banco Interamericano de Desarrollo *está comprometido en trabajar conjuntamente con los gobiernos y las sociedades civiles de América Latina y el Caribe para reducir la violencia doméstica y su impacto en el desarrollo social y económico de los países. Con este fin el BID, junto con los gobiernos de Finlandia, Suecia y Noruega, financió el proyecto *Paraguas Técnico-Violencia Doméstica*, el cual permitió recoger las experiencias de diversos países en la prevención y tratamiento de la violencia doméstica y sintetizarlas en folletos destinados a apoyar el diseño y aplicación de políticas y programas en la región. Cada uno de los nueve folletos informativos -más uno introductorio- sintetiza las lecciones aprendidas en un tema específico dentro de las siguientes áreas: 1) diseño de políticas públicas (planes nacionales contra la violencia doméstica), 2) prevención de la violencia (videos y campañas de comunicación, educación popular sobre masculinidad, y capacitación de facilitadoras indígenas), y 3) atención de víctimas y victimarios (líneas telefónicas de emergencia, refugios para mujeres, tratamiento de agresores y capacitación a jueces en la aplicación de convenios internacionales).*

2001



Banco Interamericano de Desarrollo

Unidad de la Mujer en el Desarrollo

1300 New York Ave., NW, W-502

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

sds/wid@iadb.org

www.iadb.org/sds/violence