

*Violencia doméstica:
intervenciones
para su prevención y
tratamiento*

7



**LÍNEA TELEFÓNICA DE EMERGENCIA
EN EL SALVADOR**



Banco Interamericano de Desarrollo



7

LÍNEA TELEFÓNICA DE EMERGENCIA EN EL SALVADOR*

El objetivo de este folleto es dar a conocer los resultados del proyecto piloto denominado “Modernización, sistematización y creación de manuales para el Teléfono Amigo de la Familia (TAF)”, un sistema de línea telefónica de emergencia para atender casos de violencia doméstica, instaurado en El Salvador por el Instituto para el Desarrollo de la Mujer Salvadoreña (ISDEMU), como parte del Paraguas Técnico-Violencia Doméstica.¹

El Paraguas Técnico fue creado para elaborar un conjunto de guías y documentos informativos encaminados a apoyar el diseño y la ejecución de proyectos contra la violencia doméstica. Las líneas telefónicas de emergencia son una herramienta fundamental para la atención en situaciones de crisis, pero plantean problemas de coordinación inter e intrainstitucional que pueden poner en riesgo su funcionamiento efectivo.

El presente documento describe la organización y funcionamiento de la línea de emergencia salvadoreña. Está organizado en tres partes: la primera establece el contexto político-legislativo que permite el desarrollo de instrumentos como el mencionado; la segunda describe la estructura (funcionamiento y costos) del proyecto Teléfono Amigo de la Familia (TAF) y la tercera presenta recomendaciones y lecciones aprendidas del funcionamiento de este sistema.

CONTEXTO POLÍTICO-LEGISLATIVO PARA EL DESARROLLO DE LÍNEAS DE EMERGENCIA

El TAF ha sido desarrollado como parte de un programa de prevención y atención de la violencia doméstica dentro de un marco legal nacional e internacional que lo ampara. A nivel internacional, el Estado Salvadoreño ha ratificado los siguientes instrumentos:

- La Declaración y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1967 y 1979, respectivamente.
- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, de 1993.
- La Declaración y Convención de los Derechos del Niño, de 1989.
- Las conferencias mundiales sobre la mujer convocadas por la ONU desde 1975 con el objetivo de erradicar la discriminación contra ésta y, especialmente, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing.

* La autora de este folleto es Paz Castillo-Ruiz de la Unidad de la Mujer en el Desarrollo (SDS/WID) del BID, quien contó con la colaboración de Yolanda Villar y el equipo del TAF de San Salvador. Elisa Fernández coordinó la publicación.



Estos instrumentos jurídicos internacionales, junto con los regionales y nacionales, constituyen el fundamento legal de las políticas públicas y los programas de prevención y atención de la violencia doméstica.

Además, en el ámbito de nuestro continente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó en 1994, a través de su Asamblea General, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará. Esta convención reconoce y protege los derechos de las mujeres en el continente y establece la necesidad de eliminar las situaciones de violencia que las afecten.

Los convenios internacionales firmados por un país se convierten en normas nacionales una vez ratificados por las Asambleas Nacionales, por mandato constitucional. El Salvador no sólo es signatario de los convenios mencionados, sino que tiene leyes nacionales que se fundamentan en las convenciones internacionales firmadas y ratificadas, las cuales desarrollan de forma concreta y eficaz mecanismos de protección de los derechos.

Como respuesta a las exigencias adoptadas y reconocidas en las convenciones internacionales, El Salvador ha desarrollado una política nacional de la mujer que incluye instrumentos para erradicar la violencia doméstica.

Los principios mínimos en los que se basa la Política Nacional de la Mujer son:

- La igualdad de oportunidades entre ambos géneros para garantizar el desarrollo de la mujer.
- El sostenimiento de las oportunidades generadas.
- La promoción para que las personas participen en el proceso de cambio.

- La capacitación, educación y motivación hacia el cambio de actitudes y comportamientos.
- Mejorar la condición y elevar la posición de las mujeres, para lograr que su participación en el desarrollo nacional tenga lugar con igualdad de oportunidades respecto de los hombres, y promoviendo la corresponsabilidad entre géneros.
- La sensibilización y creación de una conciencia social sobre la equidad de género y las relaciones no violentas entre hombres y mujeres.

La institución salvadoreña encargada del diseño, dirección, coordinación, ejecución, asesoramiento y vigilancia del cumplimiento de la política referente a la mujer es el ISDEMU, quien desarrolló el programa de prevención y atención de la violencia doméstica, maltrato al menor y agresión sexual.

El programa se basa en un sistema interinstitucional que coordina las acciones del Estado que convergen en la captación, prevención, atención y seguimiento de los casos de violencia doméstica, agresión y delitos sexuales. El programa incluye todas las instituciones que tienen responsabilidades en esta área.

El objetivo general que persigue este programa es realizar acciones de prevención y brindar un servicio de atención a la población víctima de agresiones de violencia doméstica y maltrato y abuso sexual. Para ello se provee de asistencia social y jurídica que contribuya a la integración y fortalecimiento de los miembros de la familia, a fin de lograr un desarrollo humano pleno en el seno de ésta.

Los objetivos específicos del programa son:

- Emprender acciones de prevención y atención integral que beneficien directamente a la comunidad.



- Fomentar en la población la conciencia del problema y de la necesidad de formular denuncias, con el fin de minimizar los efectos adversos de la violencia, al incidir en los patrones socioculturales.
- Fortalecer la respuesta institucional de servicios de atención ante la denuncia de casos de violencia.
- Garantizar a los usuarios de los servicios la seguridad de que los casos denunciados tengan el debido seguimiento.
- Crear servicios especializados apropiados para atender a las víctimas, así como la investigación, recopilación de información y estadísticas (entre ellos el TAF).

Para poner en práctica un programa de este tipo es necesario:

- Contar con estudios de carácter prospectivo que permitan hacer un diagnóstico de la situación de la violencia doméstica y de sus características.
- Tener un conocimiento completo de las instituciones, asociaciones y organizaciones que trabajan en este ámbito desde lo público y lo privado.
- Convencer a las instituciones públicas comprometidas en la lucha contra la violencia de la necesidad de trabajar en forma coordinada.

La coordinación interinstitucional debe formalizarse a través de un convenio que regule y especifique ciertos aspectos, a saber:

- Las responsabilidades, obligaciones y compromisos que cada institución contrae con la firma del convenio y el desarrollo del contenido del programa.
- Las metas que se pretende lograr con el trabajo coordinado durante el periodo de vigencia del convenio y del programa.

- La naturaleza y finalidad del compromiso, con hincapié en los aspectos y objetivos en que se funda el convenio.
- El marco legal de referencia sobre el que se realizará la coordinación y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- El plazo de vigencia del convenio y su posibilidad de prórroga.

Para construir un proceso participativo interinstitucional es necesario crear un comité que incorpore representantes de todas las instituciones comprometidas en el programa y firmantes del convenio. Sus objetivos serán:

- Unificar las políticas de las diferentes instituciones en torno a los derechos de la mujer y la violencia doméstica y llevar a cabo las acciones que fueren necesarias para atender a las víctimas de todo tipo de agresión.
- Ser el mecanismo de consolidación operativa de la coordinación interinstitucional y garantía del logro de las acciones.

El Comité debe estar formado por representantes de:

- El sector judicial.
- El Ministerio Público.
- El Ministerio de Educación.
- El Ministerio de Salud.
- El ministerio encargado de la seguridad pública.
- La institución encargada de la protección del menor.
- La institución encargada de desarrollar el presente programa.
- Las Alcaldías Municipales.
- Otras instituciones, tanto públicas como privadas, relacionadas con la temática de la violencia doméstica.



EL TAF: FUNCIONAMIENTO Y COSTOS

Estas líneas telefónicas constituyen mecanismos de atención para casos de emergencia concretos que incluyan violencia física, psicológica y sexual, abuso de menores y demás acciones características de la violencia doméstica.

Este servicio de atención es:

- **Integral.** Ofrece un servicio de prevención, atención y seguimiento de todos los elementos psicológicos, sociales, legales y médicos que caracterizan la violencia doméstica, el maltrato y el abuso sexual.
- **Multidisciplinario.** Se basa en un enfoque multicausal del problema de la violencia, que debe ser atendido por especialistas de diferentes disciplinas.
- **Directo.** Ofrece a la víctima un contacto telefónico directo para poder demandar atención inmediata y urgente.
- **Interinstitucional.** Se basa en la coordinación entre las instituciones que participan en el proceso de contención de la violencia doméstica.

Los objetivos de este servicio son:

- Ofrecer un servicio de atención integral, directo y de calidad a víctimas de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual.
- Coordinar los esfuerzos de atención de todas las instituciones que participan directa e indirectamente en la solución de la problemática.
- Sensibilizar y concienciar a la población respecto a la necesidad de erradicar la violencia doméstica y el abuso sexual.
- Minimizar los índices de violencia.
- Establecer relaciones familiares basadas en el respeto y en la equidad entre hombres y mujeres.

- Incidir en los patrones de conducta sociales y culturales sobre los que se forman las relaciones de poder en el seno de la familia y la sociedad.

Modelo de funcionamiento

Para ofrecer un servicio de atención integral es necesario contar con un procedimiento que establezca los pasos a seguir ante diferentes situaciones de violencia intrafamiliar (VIF). En las figuras 1 y 2 se esquematizan y se detallan los pasos del proceso.

Coordinación y detalles del procedimiento

En las figuras 1 y 2 se observa que el TAF posee un dispositivo para la puesta en marcha, la llamada telefónica y tres procedimientos:²

- atención en las instalaciones del TAF,
- envío de una unidad de crisis, y
- envío de una unidad de crisis con apoyo adicional del 911.³

En cualquier caso el inicio de la atención se produce a través del teléfono, al que siempre responde un *Amigo de la familia*.

El TAF se estructura en tres áreas que están coordinadas y que se describen a continuación.

Área de crisis

El equipo de Amigos de la familia

Se trata de un equipo de cinco hombres y una mujer (con salarios que oscilan entre los 3.000 y 5.000 colones salvadoreños -US\$343 y US\$571-). En un principio el perfil de los profesionales exigía nivel de bachillerato, sin embargo, todos los funcionarios contratados son licenciados.



7

Figura 1. Coordinación y detalles del procedimiento.
Situación 1: recepción de llamada.

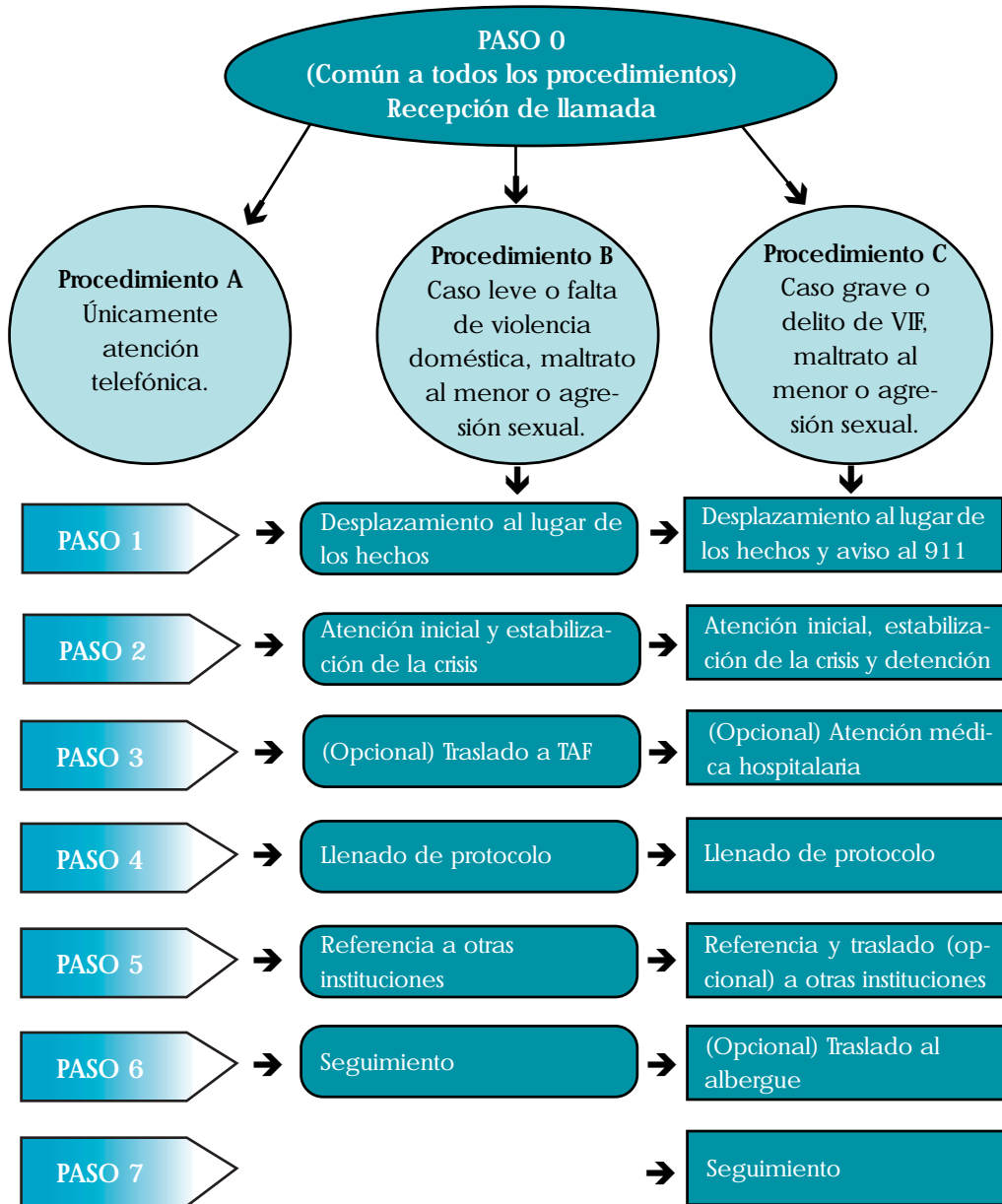
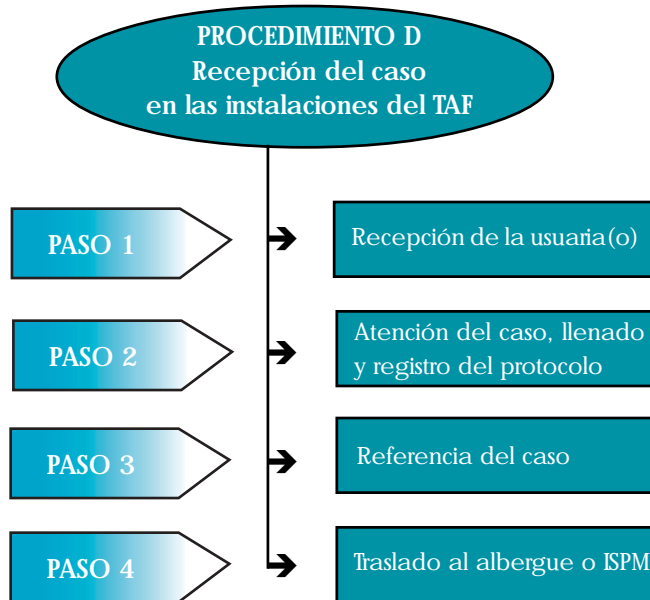




Figura 2. Coordinación y detalles del procedimiento.
Situación 2: Recepción de víctimas en las instalaciones del TAF.



Los *Amigos de la familia* actúan de acuerdo al siguiente procedimiento:

- Contestar las llamadas y determinar la gravedad de la crisis.
- Decidir si se debe contactar exclusivamente al equipo de crisis, avisar también al 911 o si sólo se anima a quien llama a acudir al centro. Las llamadas en las que sólo se realiza una consulta, no se registran.
- Tomar los datos de la persona y llenar la primera página del protocolo. Transmitir inmediatamente la información domiciliaria al equipo de crisis y al 911, si procede.

- Dar pase a la unidad de crisis o la psicóloga de planta para que entren en acción.

Los métodos de trabajo se basan en la experiencia obtenida y el desarrollo del TAF a lo largo del tiempo. Sus dos principios fundamentales consisten en mostrar empatía sin revictimizar.

Unidad de crisis

En total, el personal de la unidad de crisis consiste en nueve motoristas (con un salario que oscila alrededor de los 3.200 colones salvadoreños mensuales -US\$365-), once psicólo-



gas de campo (cinco procedentes del Ministerio de Salud, cinco de la Policía Nacional Civil [PNC] y una del Instituto para el Desarrollo de la Mujer Salvadoreña [ISDEMU]) y doce agentes operativos de la PNC (con un salario de aproximadamente 3.200 colones cada uno -US\$365-). Sus funciones básicas son:

- **Motoristas:** conducen y cuidan el coche y prestan apoyo en situaciones de urgencia extrema.
- **PNC:** protección policial a la víctima y al resto de la unidad de crisis, detención si procede y apoyo en la contención emocional de la familia.
- **Psicólogas de campo:** atención en crisis, diagnóstico y remisión o referencia. También se hacen cargo del protocolo cuando hay atención en campo; de otro modo, el protocolo queda a cargo de las psicólogas de planta).

Si la llamada que ha entrado a través de los *Amigos de la familia* es de emergencia, se moviliza la unidad de crisis. Esta última está integrada por tres personas: un motorista, un psicóloga de campo y un policía de la Policía Nacional Civil (PNC). Tanto el motorista como el policía van armados y si la situación ha sido detectada como caso grave, se contacta también al puesto de 911 más cercano al lugar de los hechos, para obtener apoyo policial adicional. Una vez que se llega a este sitio y se realiza la contención física básica, la psicóloga de campo procede a contener emocionalmente a la persona agredida. Si se requiere tal contención emocional, la psicóloga de campo queda a cargo del protocolo, del diagnóstico y de la referencia del caso.

Psicólogas de planta

El TAF cuenta con cinco psicólogas de planta (más una de apoyo) y cinco de campo (el sueldo mensual varía entre 4.000 y 7.000 colones -US\$457 y US\$800-, según la institución que las financie). Las psicólogas realizan turnos de planta y de campo.

Las psicólogas de planta reciben a las mujeres que llegan a las instalaciones del TAF y, si procede, les dan contención emocional (a través de terapia de intervención en crisis). Además, inscriben la información en el protocolo de recolección de datos y remiten a la víctima al servicio que corresponda conforme al diagnóstico realizado.

Área de seguimiento⁴

Psicólogas de seguimiento

Luego del diagnóstico, las psicólogas de planta o de campo remiten las pacientes a la psicóloga de seguimiento para su tratamiento. Las mujeres reciben primeramente atención individualizada (un promedio de cinco sesiones), luego de lo cual son remitidas a un grupo. El objetivo de las primeras sesiones es lograr la estabilización emocional (lo que incluye un relato de la historia y un primer intento de aclarar su decisión ante el problema, es decir, cómo desea proceder después de que decidió pedir ayuda para romper el ciclo de violencia).

Otra psicóloga de seguimiento se ocupa del tratamiento de niños, niñas y de los hombres agresores. Los niños están distribuidos en varios grupos según su edad: de cuatro a seis años, de siete a diez y de once a trece (si bien en la actualidad sólo hay dos grupos). No hay metodología de tratamiento para estos infantes. Por su parte, los hom-



bres llegan al grupo remitidos por las trabajadoras sociales y las psicólogas de planta. Sin embargo, no existen criterios de remisión. Al igual que las mujeres, los varones reciben al principio atención individual y luego grupal. En la actualidad se tiene un grupo de diez varones.

Trabajadoras sociales de seguimiento

Al inicio del tratamiento psicológico las mujeres se entrevistan también con trabajadoras sociales, que se encargan de analizar la situación, acompañar a las víctimas, y llevar a cabo visitas domiciliarias indagatorias, visitas institucionales y a los agresores en su lugar de trabajo (para citarlos, hablar sobre el caso o acudir al ISDEMU). Otras de sus funciones son: gestionar servicios y capacitación, motivar la participación en terapia y dar seguimiento a casos.

Refugio

Las mujeres ingresan al refugio por decisión de las psicólogas de planta o de campo o por referencia de otras instituciones. En el albergue hay una trabajadora social, que el ISDEMU presta, cuyas funciones son: establecer medidas de protección, dar seguimiento a los problemas de abuso sexual, realizar visitas domiciliarias y al agresor, integrar en tratamientos psicológicos y encargarse del traslado de la víctima al albergue.

Área de prevención

Cuenta con cuatro psicólogas y un educador. El objetivo de esta área es la promoción de relaciones no violentas a través de la información, educación y comunicación (escuelas, cuarteles, comunidades, centros de trabajo, ONG, etc.).

Área de informática

Por último, el TAF cuenta con un especialista informático y un asistente. El objetivo de esta área de trabajo es apoyar y consolidar las otras áreas del TAF. Las funciones que se realizan en esta área son:

- Digitar (captura informática) los protocolos.
- Digitar los protocolos externos al final de cada mes.
- Elaborar un consolidado mensual sobre el trabajo en el área de prevención y el área psicológica, para la elaboración de informes.
- Prestar apoyo para la capacitación.
- Registrar la información procedente del albergue.
- Registrar semanalmente las informaciones que envían los otros TAF.

Costos

En el cuadro 1 se reseña el número y tipo de recursos humanos que el programa necesita para un buen funcionamiento.

En cuanto a los costos administrativos y de personal que implica el funcionamiento del TAF cabe concluir que, en términos de personal, el programa viene a costar entre US\$65.000 y 70.000 anuales, dependiendo de si se incluyen o no gastos que cubren otras instancias, como sería, por ejemplo, la Policía Nacional Civil. Los costos de funcionamiento se detallan en el cuadro 2.

Los datos que se resumen en los cuadros 1 y 2 permitirán calcular los costos de mantenimiento que implicaría cualquier programa similar, si los valores se ajustan a las circunstancias y necesidades de los diferentes países.

**7****CUADRO 1. Recursos humanos necesarios para el buen funcionamiento del programa**

ÁREA	NÚM.	PROFESIONAL	FUNCIÓN
Dirección	1	Jefatura del programa	Dirección del programa
	1	Asistente administrativa	Apoyo administrativo a la Dirección
	1	Asistente operativa	Apoyo operativo a la Dirección
	1	Secretaria de dirección	Secretariado de la Dirección
	1	Coordinadora de la PNC	Coordinación de la función policial en el TAF
	1	Colaboradora administrativa	Apoyo administrativo de la coordinadora PNC
Crisis	6	Amigos de la familia	Atención telefónica inicial
	5	Psicólogas de planta	Atención psicológica en las instalaciones del TAF
	5	Psicólogas de campo	Atención psicológica en el lugar de los hechos
	12	Agentes de la PNC	Atención policial
	5	Motoristas	Apoyo a los agentes de la PNC
Seguimiento	6	Psicólogas de seguimiento	Seguimiento psicológico de víctimas y agresores
	6	Trabajadoras sociales	Seguimiento social de víctimas y agresores
	1	Técnico en informática	Apoyo informático a seguimiento
	1	Digitadora (capturista)	Digitación (captura) de protocolos
	1	Colaboradora administrativa	Apoyo administrativo
Prevención	4	Psicólogas de prevención	Prevención de la VIF, maltrato y agresión sexual



CUADRO 2. Detalle de los costos de funcionamiento

DESCRIPCIÓN	COSTO ANUAL (US\$)
<i>Bienes de uso y consumo:</i>	<i>Subtotal: 21.600</i>
Material de oficina e informático	6.857
Combustibles y lubricantes	10.971
Llantas (neumáticos)	1.714
Bebidas, agua purificada	1.372
Otros materiales	686
<i>Servicios básicos:</i>	<i>Subtotal: 6.172</i>
Agua (ANDA)	686
Energía eléctrica	3.429
Teléfono	2.057
<i>Servicios generales:</i>	<i>Subtotal: 38.767</i>
Mantenimiento: fotocopiadora	2.057
Mantenimiento: equipo de cómputo	5.760
Mantenimiento: vehículos	5.486
Servicio: limpieza	3.840
Servicio: vigilancia	6.994
Servicio: alimentación y capacitaciones	2.743
Servicio: imprenta y publicación	5.714
Mantenimiento: aire acondicionado	2.743
Servicio: capacitación en el país	3.430
<i>Seguros</i>	<i>Subtotal: 2.286</i>
De vehículos	1.372
De edificios y mobiliario	571
De equipo de computación	343
TOTAL GENERAL	68.825



LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Resulta esencial la capacitación del personal que atiende las líneas telefónicas.

- Todos los participantes en la ejecución del modelo deben ser capaces de brindar atención en crisis y estar capacitados en la temática de la violencia doméstica, por lo menos en algún nivel, si bien no todos tienen que ser expertos.
- La capacitación de los especialistas es determinante para el éxito del programa. En el caso del TAF de San Salvador, se encuentran importantes limitaciones en las áreas de prevención, trabajo social y tratamiento psicológico (no sólo para mujeres, sino también para los agresores).

La coordinación es el problema más complejo. No sólo es difícil entre las instituciones participantes, sino que encierra tipos muy diversos de conflictos.

- A nivel interinstitucional es preciso que la coordinación sea bien definida y explícita, dejando clara la división de las responsabilidades y aportaciones de cada una de las instituciones al proyecto.
- A nivel micro la coordinación puede seguir planteando problemas; por ejemplo, de salarios del personal. Diferentes instituciones gubernamentales pueden seguir distintas políticas salariales y de personal, lo cual puede afectar gravemente la motivación de aquéllos que se encuentran en peor situación realizando el mismo tipo de trabajo.

Los recursos de personal tienen que ser suficientes en todas las áreas, y en las más

complejas es esencial tener un equipo capacitado y dedicado exclusivamente a ello, como el tratamiento psicológico de niños y niñas.

Los recursos monetarios deben ser acordes a las funciones que se pretende cumplir. Las donaciones juegan una función fundamental, pero pueden requerir gastos adicionales que deben preverse (p. ej., el costo de mantenimiento de vehículos donados).

Hay que establecer mecanismos de evaluación de las líneas de emergencia y no sólo informatizarlas. Dichos mecanismos permiten mejorar el modelo y adecuarlo a las necesidades reales, así como establecer prioridades cuando los recursos son escasos.

Es indispensable sistematizar los modelos de atención y tratamiento, ya que permitirá mejorar la capacitación de personal, así como la eficacia del propio modelo, en concordancia con los resultados de las evaluaciones.



BIBLIOGRAFÍA

Berer M, Ravindran T, Sundari K. Sexuality. *Reproductive Health Matters*. 6:12:189. 1998.

Morrison A, Biehl L. *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*. BID. Washington DC, 1999.

Tomara C. *Un teléfono que da que hablar: 414177*. Municipio de Montevideo y PLEMUU Foundation. Montevideo, 1995.

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

www.iadb.org/sds/violence.

NOTAS

¹ La ejecución del proyecto piloto fue coordinado por SDS/WID y financiada por el Fondo Noruego.

² El procedimiento A termina con la atención en las instalaciones (ya que los *Amigos de la familia* piden a las usuarias que acudan al centro), o con la respuesta telefónica a la consulta.

³ El número 911 en El Salvador, al igual que en otros países, canaliza las llamadas de emergencia a la policía, bomberos y servicios médicos.

⁴ El TAF utiliza este término para el área de trabajo posterior a la crisis, no para hablar de seguimiento tras completar el ciclo de atención.

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