

SISTEMA VIOGÉN: FALLOS Y ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

M^a Consuelo Alonso García

Resumen: VioGén es un ejemplo de herramienta artificial utilizada por el Ministerio del Interior para la adopción de decisiones administrativas: en este caso, se trata de un algoritmo que evalúa el nivel de riesgo al que se encuentra sometida una mujer víctima de violencia de género para, valorado el mismo, proporcionarle las medidas de protección oportunas. Pese a los esfuerzos del Gobierno por mejorar este sistema, el mismo sigue adoleciendo de importantes fallos que derivan tanto de su propia configuración como de factores externos al mismo. En el presente trabajo se advierten los desaciertos y sesgos más relevantes en que el sistema incurre y se realizan algunas propuestas para su mejora.

Abstract: VioGén is an example of an artificial tool used by the Ministry of the Interior for the adoption of administrative decisions: in this case, it is an algorithm that evaluates the level of risk to which a woman victim of gender violence is subjected in order to provide her with the appropriate protection measures. Despite the Government's efforts to improve this system, it continues to suffer from major flaws stemming from both its own and its own configuration as well as external factors. In this work, the most relevant mistakes and biases that this system incurs are noted and some proposals are made for their improvement.

Palabras clave: Violencia género. Inteligencia artificial.

Key words: Gender Violence. Artificial Intelligence.

1-Definición y funcionamiento del sistema VioGén¹

A) Definición

VioGén un Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, una herramienta gubernamental dependiente del Ministerio del Interior y creada en 2007 en el marco de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

El mismo consiste en la realización, mediante un algoritmo, de una evaluación policial del riesgo de las víctimas de violencia de género para luego adoptar una decisión administrativa sobre las medidas policiales que son necesarias para asegurar su protección. Se trata, por consiguiente, de un sistema automatizado de resolución que resulta ser un instrumento muy útil para que la autoridad competente resuelva sobre las

¹ Sobre VioGén, véanse los múltiples estudios de J.J. LÓPEZ- OSORIO, como (junto con otros) (2018): “Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género: Sistema VioGén”. *Behavior & Law Journal*, Vol. 4, N^o. 1, pp. 29-40.

medidas oportunas para proteger a dichas víctimas, pero que, en cualquier caso, requiere de la intervención humana.

Según indica el propio Ministerio del Interior, sus objetivos son: aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género; integrar toda la información de interés que se estime necesaria; hacer predicción del riesgo y, atendiendo a este nivel de riesgo, realizar el seguimiento y la protección a las víctimas en todo el territorio nacional; finalmente, efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del "Subsistema de Notificaciones Automatizadas", cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima².

La configuración del sistema como centralizado, y coordinado a nivel ministerial, permite considerar dos importantes ventajas: la primera, integrar en una sola plataforma y en una sola red toda la información sobre las víctimas de violencia de género, conformándose como un registro completo de las mismas, y, la segunda, unificar su protección en todo el territorio, ya que tiene alcance nacional.

B) Funcionamiento de VioGén

VioGén funciona en tres fases:

La primera es el alta en el sistema, que se produce mediante la denuncia de una posible víctima de violencia de género.

Precisamente la ausencia de denuncia es uno de los más importantes obstáculos a la puesta en marcha de VioGén, porque si no se realiza esta, el programa no registra la situación como "caso"³ y, por consiguiente, silencia a la víctima.

Y, lamentablemente, la falta de denuncia es habitualmente frecuente, como reflejan los datos, que ponen de manifiesto que de las 55 mujeres asesinadas en 2023, 41 no habían denunciado previamente⁴.

Sensible el Gobierno a esta realidad, el último protocolo aprobado para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género, la Instrucción 4/2019 SES, dio un paso muy importante para suplir esta situación, obligando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a realizar cuantas gestiones de investigación resulten necesarias para esclarecer lo sucedido en caso de que tengan conocimiento o suficientes indicios de hechos que pudiesen constituir un delito relacionado con la violencia de género. Además, "en el caso de no contar con las manifestaciones o declaraciones de la víctima, así como de ninguna otra persona, se procederá igualmente de oficio, llevando a cabo las mismas actuaciones o diligencias, así como la valoración policial del riesgo. Estos supuestos de

² Ministerio del Interior. Información disponible en su página web:

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen/>.

³ Según la nomenclatura que emplea el Ministerio del Interior (www.interior.gob.es), se entiende por "caso" aquel que contiene toda la información que relaciona a una víctima con un único agresor, incluyendo tantas denuncias (de la víctima, de tercero o de oficio) como se hayan registrado. Si una mujer es víctima de violencia de género con más de un agresor, se abrirá un caso distinto para cada uno de ellos.

⁴ Datos disponibles en la página web del Ministerio de Igualdad:

<https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Violencia/Violencia.htm>

ausencia de denuncia deben hacerse constar expresamente a la Autoridad Judicial y Fiscal”.

En esta misma idea insiste el Protocolo para el primer contacto policial con la víctima de violencia de género en situación de desprotección, denominado “Protocolo Cero”, aprobado mediante Instrucción 5/2021, que aborda, entre otros objetivos, la mejora de los mecanismos que incrementen la calidad de las valoraciones del riesgo que se realizan sin la declaración de la víctima en dependencias policiales.

La segunda fase del sistema VioGén es la valoración del riesgo de la víctima, que constituye su núcleo fundamental. La realizan las Fuerzas y Seguridad del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la LO 1/2004 y el 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Dicha obligación es también de aplicación a las Comunidades Autónomas que cuenten con cuerpos de policía en su respectivo territorio (art. 31.4 LO 4/2007).

El número de efectivos policiales que trabajan en la actualidad para VioGén está compuesto por agentes de la Policía nacional (6.128 agentes), Guardia Civil (20.978), Mossos d’Esquadra (517), Policía Foral Navarra (177), Policía Nacional adscrita a las Comunidades autónomas (56 efectivos para Valencia y Galicia conjuntamente) y Policía Local (2.666 de 702 municipios adscritos).

Para atender a esta misión, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se somete a estrictos protocolos, de tal manera que se asegure, en cumplimiento del artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2004, tanto la correcta atención a las víctimas como la realización de su seguimiento, el aseguramiento del cumplimiento de las medidas de protección adecuadas y la coordinación con otros sujetos y agentes intervinientes en el proceso. El protocolo actualmente vigente es referido “Protocolo Cero” o “Instrucción VioGén 2021”.

Como hemos indicado, para la correcta valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, se ha aprobado un nuevo Protocolo, la Instrucción 4/2019 de la Secretaría de Estado de Seguridad (SES)⁵. El mismo ha perfeccionado el sistema, al permitir, según indica el Ministerio⁶, mejorar la predicción de reincidencia de nuevos episodios de violencia e identificar y alertar ante la Autoridad judicial y el Ministerio Fiscal de, por un lado, la evolución del riesgo, significativamente en los casos de riesgo de especial relevancia por cuanto son susceptibles de evolucionar en violencia más grave, incluso la muerte de la mujer víctima; y, por otro, de los casos con menores a cargo de la víctima en posible situación de vulnerabilidad. Igualmente,

⁵El documento titulado “La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España”, elaborado por el Ministerio del Interior y el Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid (Madrid, septiembre de 2018) incluye, además de ambos formularios, un estudio sobre los Fundamentos teóricos y metodológicos de la valoración policial, así como una Guía de habilidades de comunicación para la recogida de los datos que permitan realizar las valoraciones de riesgo con los formularios incluidos en el Protocolo de Valoración Policial del Riesgo y una Guía de habilidades de comunicación para la recogida de dichos datos. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/>.

⁶ Guía de Procedimiento 2020 VPR5.0-H y VPER4.1. Protocolo de Valoración policial del riesgo y Gestión de la Seguridad de las Víctimas de Violencia de Género. Policía Local de Granada: <https://escuelapolicia.granada.org/>. Pág. 7.

permite aplicar medidas de protección más individualizadas a cada caso y proporcionales a la evolución del nivel de riesgo.

La referida instrucción recoge también los formularios a través de los cuales se valorará la situación de la víctima de violencia de género. Estos formularios son:

-El Formulario de Valoración Policial (VPNR, en su nueva versión 5.0), que se activa en el momento en el que la víctima interpone la denuncia y que sirve para establecer el nivel de riesgo de partida y las medidas de protección derivadas de ese nivel de riesgo.

-El Formulario de Valoración Policial de Evolución del Riesgo (VPER, versión 4.1), previsto para, tras una primera determinación, realizar -preceptivamente- una reevaluación periódica de la situación, y de manera especial, cuando se modifiquen las circunstancias inicialmente valoradas o se tengan conocimiento de nuevos hechos, circunstancias o antecedentes. Este segundo protocolo cuenta, a su vez, con dos versiones: Con incidente (VPER-C) y Sin incidente (VPER-S), dependiendo de si ha existido o no reincidencia.

-Un nuevo formulario, denominado de Valoración Policial Dual del Riesgo de Violencia Extrema (VPR5.0 y VPR-H1), al que se le ha añadido una Escala H con el objetivo de detectar y evaluar en paralelo los casos con riesgo de agresión mortal, así como aquellos en los que existan menores expuestos a la violencia.

La tercera fase del sistema es la calificación del riesgo.

Las dos herramientas de valoración del riesgo (VPNR y VPER) funcionan de manera autónoma, tienen sus propios factores de riesgo y su propio algoritmo matemático para la estimación final del nivel de riesgo.

En atención a la valoración efectuada, la clasificación del riesgo será: “No apreciado”, “Bajo”, “Medio”, “Alto” y “Extremo”.

Si el nivel de riesgo definido alcanza un mínimo de “Medio”, se proporcionará a la víctima protección y se realizará un seguimiento de estas en todo el territorio nacional.

C) Cifras sobre el funcionamiento de VioGén

Según indica la página web del Ministerio del Interior⁷, hasta 2023, el sistema VioGén ha analizado 701.563 casos de violencia de género. En mayo de 2023, se superó la cifra de 6 millones de valoraciones. Esto lo convierte en el sistema evaluación de riesgos con más casos registrados en el mundo.

En la actualidad siguen activos un 10,4% de dichos casos, lo que se traduce en 77.213. De las 46.040 mujeres protegidas, 31 están en riesgo extremo, 1.097 en riesgo alto, 11.364 medio y 33.548 en bajo.

Sin embargo, si atendemos a las cifras de víctimas de violencia de género en nuestro país, el sistema no parece detectar adecuadamente la gravedad del riesgo al que están sometidas las mismas.

⁷ Nota de prensa de Moncloa (Ministerio del Interior): “El Sistema VioGén supera los seis millones de valoraciones de riesgo a víctimas de violencia de género”, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es>.

En efecto, en España, según datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género⁸, el número de femicidios en 2023 fue de 55.

Lo trágico es que, de estas 55 mujeres asesinadas, 41 no habían denunciado previamente, lo que impide que VioGén las considere, quedando, por tanto, silenciadas y desprotegidas.

De las 15 mujeres sobre la que había constancia institucional, 9 tenían medidas (4 vigentes y 5 no vigentes -que es como decir que no las tenían-). 4 mujeres se vieron afectadas por el quebrantamiento de la orden de alejamiento que pesaba sobre sus agresores, por lo que es presumible que fallara el sistema de seguimiento de sus casos.

Según los datos que maneja la Fundación Éticas, a pesar de que los casos activos de VioGén crecen cada año, en 2021, solo una de cada 7 mujeres que acudieron a la policía en busca de protección la obtuvieron”. Desde 2015, solo el 3% de las víctimas alcanzó una puntuación de riesgo “medio” o mayor, y, por tanto, protección policial efectiva⁹.

2-Fallos del sistema y algunas propuestas de mejora

Ante esta realidad, y especialmente pensando en la posibilidad que parece barajar el Ministerio del Interior de incorporar a VioGén el procedimiento de aprendizaje *Machine Learning* (ML) para convertirlo en Inteligencia Artificial, cabe preguntarnos por qué falla el sistema, por qué no reconoce acertadamente el riesgo, al menos cuando se trata de los niveles más altos y de máximo peligro.

Tres son los problemas más importantes de los que, a nuestro juicio, adolece el sistema:

A) Fallos advertidos en relación con el algoritmo

El primero que consideramos preocupante es la falta de transparencia del algoritmo que sostiene la evaluación del riesgo de VioGén¹⁰.

Según denuncia la Fundación Éticas, el Gobierno no sólo no le facilitado el código fuente del programa informático, sino que, además, ha cuestionado el método y la forma en la que la citada Fundación ha realizado su estudio al carecer de dichos datos, argumentando que se ha producido la validación científica de cada uno de los ítems de los indicadores¹¹.

Llama la atención que el Gobierno no haya estado interesado en permitir el acceso al algoritmo y a las bases de datos utilizados por VioGén para que la referida Fundación realizase su auditoría, cuando con ello podría detectar los fallos de su sistema y, en su caso, corregirlos.

Esta falta de transparencia choca no sólo con la obligación que a la Administración impone el artículo 41 de la Ley 40/2015 sino también con lo dispuesto en la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial de 2020 elaborada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que señala que, para la reforma de la Administración en clave de IA, ésta debe adoptar las decisiones de forma transparente, lo

⁸ Ministerio de Igualdad: *Mujeres en Cifras*, citado.

⁹ Fundación Éticas: Auditoría Externa del Sistema VioGén. Informe de 8 de marzo de 2022. Disponible en <https://eticasfoundation.org/es/gender/the-external-audit-of-the-viogen-system/>. Pág: 35.

¹⁰ Sobre la transparencia en la Inteligencia Artificial puede verse, entre otros estudios, el de I. Martín Delgado (2023).

¹¹ *Ibidem*, págs.: 15 y 20.

que incluye la mejora de los datos aportados y su accesibilidad, el fomento de la cultura de orientación al dato y la utilización de algoritmos transparentes y explicables, estrechando la relación entre la Administración y la ciudadanía¹².

El segundo problema advertido es la redacción de los formularios de valoración.

A pesar de las mejoras introducidas en los mismos por la Instrucción de 2014, éstos siguen siendo bastante simples, no admitiendo más que contestaciones binarias, lo que impide apreciar todas las matizaciones del caso y aportar explicaciones complejas, lo que lleva a que aparezcan sesgos no deseados.

En el mismo sentido, la Fundación Éticas considera, además, que la comprensión del formulario y la respuesta a las preguntas depende, en buena medida, del nivel de educación de la víctima. Habría, por consiguiente, que reforzar el papel que en materia de información corresponde a los agentes policiales, así como el apoyo legal y psicológico a las víctimas en el momento de rellenarlo.

También se encuentran evidentes inconvenientes en la valoración del riesgo.

Uno de ellos es el indicado por la Fundación Éticas, y es que el “riesgo algorítmico asignado por Viogén permanece inalterado el 95% de las veces”. Los agentes no suelen modificar más que un pequeño porcentaje del 5% la apreciación realizada automáticamente por el algoritmo, por lo que se puede considerar dicha puntuación es “algo más que una simple recomendación”, lo que es tanto como decir que “le están delegando su agencia al sistema”¹³.

Pero es que, como se señaló al principio de este estudio, la valoración policial del riesgo no puede descansar únicamente en el resultado automático que proporciona el algoritmo. Los agentes de policía deben y pueden mejorar la calidad de las valoraciones. Por ejemplo, corregir, al alza, el resultado automático que el sistema arroja cuando cuenten con información que así lo aconseje (Metodología Actuarial Ajustada).

Además, recientemente, el protocolo inicial del riesgo (VPR) se ha complementado con una nueva herramienta, la Escala H1, que realiza una supervisión de los casos inicialmente clasificados de riesgo “no apreciado”, “bajo” y “medio”, con el fin de detectar aquellos supuestos de riesgo de violencia letal, procediendo a reclasificarlos en niveles de riesgo superiores (entre medio y alto)¹⁴.

A este respecto, es interesante resaltar que el sistema haya integrado dentro de la casuística posible el “caso especial relevancia”, que se inicia cuando, tras la práctica de la valoración policial del riesgo, se detecta una especial combinación de indicadores que aumentan de manera significativa la probabilidad de que el agresor ejerza sobre la víctima

¹² La negativa del Ministerio a permitir a la Fundación Civio el acceso al código fuente del algoritmo del sistema BOSCO, que utiliza la Administración para decidir quiénes son los receptores de ayudas públicas para el pago de la factura eléctrica, ha sido avalada, en contradicción con la jurisprudencia de la Unión Europea, por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo en su sentencia 143/2021, de 30 de diciembre de 2021.

¹³ Fundación Éticas: “Auditoría...”, op, cit. Págs.: 5 y 6.

¹⁴ Guía de procedimiento 2020..., op, cit., pág: 7.

violencia muy grave o letal. Esta situación se da únicamente en casos con riesgo medio, alto o extremo.

En cualquier caso, se debería reforzar la formación de los agentes de policía en materia de violencia de género, así como la cooperación de los mismos con otras instituciones y actores, de tal manera que se produjera un mejor conocimiento de las circunstancias del caso y, por tanto, aquéllos pudieran aportar criterios propios derivados de su experiencia profesional al servicio de una mejor valoración del riesgo, sin confiarla exclusivamente al sistema.

Por último, conviene recordar que estos supuestos de adopción de decisiones a través de un sistema automatizado no están exentos de la garantía que al sistema suministra el deber de motivación que corresponde en cualquier caso a la Administración pública¹⁵.

Finalmente, se advierten déficits en lo que concierne a la supervisión y seguimiento de casos.

Para hacer posible y facilitar esta función, la nueva versión del protocolo VioGén de 2019 ha incorporado una nueva herramienta que permitirá el control de calidad de los datos y la detección de posibles incongruencias en el sistema, para, en su caso, realizar correcciones específicas o avisos al usuario para que la decisión que se tome sea la correcta. Se trata del Sistema Supervisor de Procesos (SSP), que facilita el análisis de los casos a lo largo del tiempo para mejorar la supervisión automática de la evaluación y reevaluación del riesgo¹⁶.

Sería igualmente interesante que se hiciera un seguimiento, siquiera somero, de los denominados “casos de baja”, que son aquellos que se cancelan porque se han producido sentencia absolutoria firme del interesado; auto de sobreseimiento firme del imputado o procesado; auto de archivo de la causa judicial, -siempre que sea firme-; o sentencia condenatoria firme, -siempre que se haya ejecutado y haya transcurrido el plazo legal para la cancelación de antecedentes penales-, porque en los dos primeros supuestos, muchas veces el fallo del juez se produce ante la negativa a declarar contra el acusado de la propia víctima o porque no aporta las pruebas necesarias para acreditar la agresión.

Hemos de insistir en la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir la Administración pública por la adopción automatizada o semiautomatizada de sus decisiones¹⁷.

B) Problemas relacionados con el contexto en que se desenvuelve VioGén

La Fundación Éticas señala otro importante obstáculo a la valoración realizada por VioGén, esta vez derivada del entorno en la que se produce la misma: y es que el sistema adapta el riesgo apreciado en función de los recursos policiales disponibles, lo que determina que los recortes de los fondos tengan un impacto directo y cuantificable en las posibilidades de que las mujeres reciban protección efectiva¹⁸.

¹⁵ Vid sobre esta cuestión, entre otros, J. Miranzo (2023: 135 ss.).

¹⁶ *Ibidem*, págs.: 17 y 18.

¹⁷ Vid sobre la cuestión el trabajo de R. Martínez (2023).

¹⁸ Fundación Éticas: “Auditoría...”, *op. cit.* Pág: 35.

Otro inconveniente pudiera lastrar la valoración del riesgo que realiza VioGén deriva del momento en el que la víctima contesta al formulario, que coincide con la presentación de su denuncia ante la policía. En esta situación, la misma no está preparada ni física ni emocionalmente para proporcionar las respuestas precisas, pues no recuerda toda la información pasada, no puede organizar bien sus pensamientos ni dar las respuestas exhaustivas requeridas por el cuestionario.

Además del apoyo de la víctima en estos casos, convendría reforzar sus capacidades en cuanto a la autoprotección. En este sentido, se debería insistir en la mejora del Plan de Seguridad Personalizado (PSP), que, actualizado por la Instrucción 4/2019, es una herramienta que se ha mostrado de suma utilidad en la necesaria toma de conciencia de la víctima acerca de su propia seguridad y de las circunstancias relacionadas con su nivel de riesgo, permitiéndole desempeñar un papel más activo en la gestión del riesgo.

Por último, conviene referirse a la no integración de la Policía autonómica Vasca en VioGén.

En efecto, de este sistema configurado como centralizado y coordinado a nivel ministerial, y que constituye una importante red de información sobre las víctimas de violencia de género a las que se confiere protección en todo el territorio nacional se escapa, no obstante, la Policía autónoma vasca, que no solo no está adherida a VioGén, sino que dispone de una plataforma en la que se contiene toda la información de interés sobre el maltrato, y de su propia herramienta informática de valoración contra la violencia doméstica y de género (denominada EBA -*Etxekoen eta emakumeen BAbesa*-).

La inclusión de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en VioGén debe producirse no sólo por exigencias de información y comunicación, como es la necesidad de crear una base de datos actualizada con los que suministren todas las Policías, sino también por la necesaria interoperabilidad técnica de éstos (“aplicación de formatos y protocolos compatibles, normalizados y compartidos para la recogida y el tratamiento de datos procedentes de distintas fuentes...”¹⁹). Avala, además, esta consideración el hecho de que las actuaciones policiales adoptadas para atender a la víctima han de prestarse en todo el territorio nacional, aun cuando la misma se desplace de su lugar habitual de residencia.

3- Bibliografía

-Fundación Éticas (2022): “Auditoría Externa del Sistema Viogén”. Informe de 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://eticasfoundation.org/es/gender/the-external-audit-of-the-viogen-system/>

-Guía de procedimiento 2020 VPR5.0-H y VPER.1. Protocolo de Valoración policial del Riesgo y Gestión de la Seguridad de las Víctimas de Violencia de Género. Disponible en: <https://escuelapolicia.granada.org/mod/resource/view.php?>

-López Osorio, Juan José y otros (2018) “Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género: Sistema VioGén”. *Behavior & Law Journal*, Vol. 4, Nº. 1, 2018, pp. 29-40.

¹⁹ Comisión Europea, según señala J. Miranzo (2023: 176).

-Martín Delgado, Isaac (2023): “La aplicación del principio de transparencia a la actividad administrativa algorítmica”, en E. Gamero Casado (dir.) y F. L. Pérez Guerrero (coord.): *Inteligencia Artificial y Sector público*, Valencia, Tirant Lo Blanch. Págs: 132-194.

-Martínez Gutiérrez, Rubén (2023): “Responsabilidad administrativa por el uso de la Inteligencia Artificial”, en E. Gamero Casado (dir.) y F. L. Pérez Guerrero (coord.): *Inteligencia Artificial y Sector público*, Valencia, Tirant Lo Blanch. Págs: 228- 253.

-Ministerio del Interior e Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid (2018) “La valoración policial del riesgo de violencia contra la mujer pareja en España”.

-Miranzo Díaz, Javier (2023): *Inteligencia artificial y Derecho administrativo*, Madrid, Tecnos.