

15. VIOLENCIA DE GÉNERO

Jennie Dador Tozzini



CIES
consorcio de investigación
económica y social



© MESAGEN – Mesa de Género de la Cooperación Internacional
Coordinación: Fondo de Población de las Naciones Unidas
Av. Guardia Civil 1231, Córpac, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: +51 1 226 – 1026
<http://www.unfpa.org.pe/mgenero/index.htm>

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04184
ISBN 978-612-4099-03-8

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú, Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y Overseas Development Institute (ODI).

El CIES y la MESAGEN no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de la autora.

*No hemos logrado todavía que el principio de la no indiferencia se haga extensivo a las situaciones de violencia que viven las mujeres, en tiempos de guerra y ahora en tiempos de paz:
"Para todo ser humano, hay algo que no soportaría que le suceda a otro ser humano".*

MENCIUS

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
ABSTRACT	11
RESUMEN EJECUTIVO	13
1. Diagnóstico de la situación	16
1.1 Violencias	16
1.2 Femicidio	17
1.3 Violencia durante el conflicto armado interno	17
1.4 Acceso a la justicia	18
1.5 Institucionalidad pública	20
2. Cuadro comparativo de las opciones de política	21
2.1 Opción 1: creación del Sistema Funcional contra la Violencia de Género	22
2.2 Opción 2: fortalecimiento del PNCVFS y rectoría en el interior del sector	23
3. Análisis de costos y beneficios de las opciones de política	24
3.1 Identificación de costos y beneficios	24
3.2 Selección de una política	25
3.3 Desarrollo de la política	26
4. Objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política a cinco años	29
5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada	30
5.1 Fragilidad institucional: el Mimdes y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual	30
5.2 Enfoque centrado en la familia y no en la violencia contra las mujeres	31
5.3 El enfoque de las políticas públicas del Mimdes centrado en la vulnerabilidad social y lucha contra la pobreza	32

5.4	Persistencia de la antigua doctrina de “manos limpias”	33
5.5	Débil percepción pública de la violencia contra la mujer como problema	33
6.	Implementación de la política: estrategias y alianzas	33
7.	Hoja de ruta	34
	RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS	38
	REFERENCIAS	40

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Jennie Dador Tozzini, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú, Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y Overseas Development Institute (ODI).

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

El presente documento plantea propuestas de políticas públicas en relación con la política nacional de lucha contra la violencia hacia la mujer para el período de gobierno 2011-2016, en las áreas clave de diseño institucional, acceso a la justicia, prevención y atención.

Sin duda, existe un sinnúmero de medidas que se puede proponer para hacer frente a la violencia de género, aquella que se ejerce, mayoritariamente, contra las mujeres, como consecuencia de la jerarquización y desigualdad entre lo masculino y lo femenino. Sin embargo, la multidimensionalidad de esta problemática demanda la intervención de distintos sectores y poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial, organismos autónomos), así como de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), por lo que se recomienda la creación de un Sistema Funcional contra la Violencia de Género.

En ese sentido, cabe señalar que las opciones que se discuten, encarnan valores que corresponden al ordenamiento público nacional recogido en los tratados internacionales de derechos humanos, así como a su Constitución Política y leyes marco; y no a preferencias particulares o a un determinado pensamiento religioso o filosófico.

RESUMEN EJECUTIVO

■ Diagnóstico

Una de las limitaciones de la lucha contra la violencia hacia la mujer, ha sido el abordaje centrado solo en la violencia familiar o doméstica, el cual equipara sus agresiones con las que sufren las y los niños, o las que se dan entre cuñadas, suegros u otros miembros del grupo familiar, lo que no refleja el espíritu de la Convención de Belém do Pará, pues se deja de lado que la violencia de género aparece como consecuencia de la desigualdad, la que a su vez sirve para construirla, alimentarla y darle solidez a lo largo de la historia. Es decir que se trata de una violencia ideológica o sexualizada, que se ejerce contra la víctima principalmente por ser mujer, con el fin y el resultado de limitar sus derechos.

Los datos de la Endes muestran que la prevalencia nacional de la violencia física y psicológica por parte de la pareja se mantiene por encima de 38% y 68%, respectivamente. Asimismo, 8% de las mujeres dicen haber sido violadas por su cónyuge (INEI 2007).

En relación con el pedido de ayuda y denuncia, preocupa que solo 16,1% la busque, porcentaje que se concentra en el entorno de las mujeres y las comisarías. Las mujeres dijeron no saber a dónde acudir (12,4%); que desconfían del sistema y creen que no sirve de nada o temen una mayor agresión (15,4%)¹. Nada que no se pueda revertir con decisión política, asignación de recursos, campañas de información y sanción efectiva a los agresores.

El feminicidio o asesinato de mujeres se da principalmente a manos de parejas o ex parejas. Según datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, en el 2009 fueron asesinadas 135 mujeres.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que la violencia sexual en sus distintas modalidades fue

utilizada como una forma de intimidación y castigo. El total de casos registrados de violencia sexual es de 538. En este marco, el Consejo de Reparaciones ha reconocido como víctimas a 893 mujeres sometidas a violaciones sexuales –de las cuales 146 ya han muerto sin acceder a este derecho–, mientras que 1.054 solicitudes aún deben ser procesadas².

En el campo del acceso a la justicia, existen serias limitaciones; sin embargo, son las mujeres de las zonas rurales y de las comunidades andinas y amazónicas las que llevan la peor parte, ya que deben enfrentar la violencia de género con unas leyes que responden a una lógica e institucionalidad urbanas. Deben, además, vencer las barreras geográficas y el racismo, comunicarse en una lengua que no es la propia y sin posibilidad de servicios de traducción, carentes de redes de influencia y de recursos para contratar una defensa especializada y movilizarse.

Frente a esta problemática, en el 2001 se creó el Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), encargado de diseñar y ejecutar, en el plano nacional, acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las víctimas de violencia. En el 2009, se aprobó el segundo Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, instrumento de política en: (i) implementación de acciones tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; (ii) mejora del acceso de las mujeres a servicios públicos de calidad; y (iii) promoción de cambios en los patrones socioculturales, hacia nuevas formas de relaciones entre mujeres y hombres, basadas en los derechos humanos.

En este programa se ubican los Centros de Emergencia Mujer (CEM), que son servicios integrales e interdisciplinarios para la atención de víctimas. Actualmente, existen 114 a escala nacional, 18% de los cuales se ubican en

1/ Según datos del estudio "Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo", realizado por el Movimiento Manuela Ramos, 59% de las mujeres entrevistadas declararon seguir sufriendo violencia, entre las cuales 36% nunca dejaron de sufrirla.

2/ <<http://www.demus.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=91>>.

zonas rurales. El modelo original de los CEM es uno de convergencia multisectorial: policía, medicina legal, fiscalía, justicia y recuperación de la salud; sin embargo, este modelo solo se implementó en la sede central del Mimdes, debido a la resistencia de los otros sectores y a que el Mimdes carece de *enforcement* para exigir a los otros ministerios su cumplimiento. A pesar de ello, se mantiene la atención interdisciplinaria a través de la contratación de personal especializado desde el Mimdes, lo que tiene un peso en la asignación presupuestal.

Si bien el presupuesto asignado al programa se ha incrementado progresivamente, este representa apenas 1,83% del presupuesto total del Mimdes para el 2009, el que a su vez representa 2% del total del presupuesto del Sector Mujer.

■ Opción de política: Creación del Sistema Funcional contra la Violencia de Género

Considerando que la multidimensionalidad del problema de la violencia hacia la mujer requiere la intervención de distintos sectores y poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial, organismos autónomos), así como de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, se propone la creación del Sistema Funcional contra la Violencia de Género, cuya rectoría está a cargo del Mimdes. El ente rector, en

este caso el Mimdes, se constituye en su autoridad técnico-normativa nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Esta calidad de ente rector le permitiría, incluso, que aun en los casos en que no sea el responsable directo de la prestación de un servicio, pueda intervenir para garantizar el cumplimiento de los estándares para su óptimo funcionamiento. Asimismo, de manera coordinada con el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, y la participación de las organizaciones indígenas y comunales de mujeres, feministas y de derechos humanos, impulsaría el desarrollo de modelos de acceso a la justicia intercultural y de género, en el marco del artículo 149 de la Constitución Política, cuidando de no justificar o encubrir el posible abandono del Estado frente a estas comunidades dispersas, que viven en la pobreza y la exclusión, a las que tiene la obligación de atender aun cuando le resulte muy oneroso.

Desde el ente rector se dirigiría el trabajo sostenido de prevención, articulado intersectorialmente y entre los distintos niveles de gobierno, con la finalidad de modificar los patrones socioculturales, contrarrestar prejuicios, costumbres y todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en papeles estereotipados y que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

SISTEMA FUNCIONAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO



■ Identificación de costos y beneficios

- a) Las mujeres sin violencia generan más ingresos laborales en comparación con las mujeres que viven en hogares violentos. Esta diferencia fluctúa entre S/. 1.150 y S/. 1.500 anuales. Este costo estimado, multiplicado por el número de mujeres afectadas a escala nacional, arroja un estimado que fluctúa entre S/. 14.000 millones y S/. 19.000 millones para el año 2007.
- b) Cuando una mujer muere o se enferma, sus hijas/os son mucho más propensas/os a abandonar la escuela, enfermarse e incluso a morir. Entre enero y diciembre del 2009, 144 niños, niñas y jóvenes han quedado huérfanos de madre por el feminicidio.

- c) La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son investigados, juzgados y sancionados, especialmente en las zonas marginadas y en las zonas rurales, andinas y amazónicas. Este contexto de impunidad naturaliza y perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en la sociedad, en menoscabo de sus derechos humanos.

Mientras el Mimdes no tenga de manera expresa la competencia rectora para la lucha contra la violencia hacia la mujer, se está desaprovechando recursos que podrían utilizarse para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la atención e invertir en prevención antes que seguir atendiendo las consecuencias.

1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

1.1 Violencias

La violencia contra la mujer es una vulneración de los derechos humanos, expresión del poder, dominio y control que se ejerce sobre sus cuerpos y vidas; como tal, restringe el goce de los derechos a la igualdad, la libertad, la autonomía y la integridad. Además de la violencia directa, en el contexto de las relaciones familiares e interpersonales, también están la violencia de la política, la de los símbolos culturales, las estructuras económicas, las condiciones laborales y las brechas salariales; la pobreza, la falta de acceso a servicios e insumos como las metodologías anticonceptivas, la prohibición de interrumpir un embarazo no deseado en condiciones seguras, la exclusión sistemática de los procesos electorales; y, en general, los escenarios en que el mundo neoliberal y globalizado va develando nuevas formas de violencia y reeditando otras tantas, como la trata, la esclavitud y el turismo sexual, ampliamente difundidas y publicitadas a través de los medios virtuales.

A pesar de ser un fenómeno generalizado, aún es difícil contar con estadísticas que reflejen su real dimensión, debido a que las víctimas de violencia, ya sea por vergüenza, temor o porque no saben a dónde acudir, no denuncian los hechos, y porque las y los tomadores de decisión todavía se mantienen indiferentes frente al tema. Un tema relevante ha sido su inclusión en las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (Endes) desde el año 2000.

Violencia física y psicológica hacia las mujeres ejercida por el cónyuge/compañero

	2000	2004-2006	2009
Física	41,2%	40,9%	38,8%
Psicológica	N.A.	N.A.	68,4%

Fuente: INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes).

Frente al 38,8% y 68,4% de violencia física y psicológica sufrida por las mujeres, respectivamente, 14,3% de los varones refieren haber sufrido algún tipo de violencia física o psicológica por parte de su pareja (INEI 2010).

Las mujeres del área urbana (39,3%) dijeron haber experimentado violencia física en una proporción ligeramente mayor que las del área rural (37,7%). En la Selva y Sierra, dijeron haberla experimentado 42,3% y 40,9% de las mujeres, respectivamente. Según departamentos, se observó los siguientes resultados en Apurímac (54,5%), Pasco (52,0%) y Cusco (50,1 %); es decir que por lo menos una de cada dos mujeres alguna vez unidas fue víctima de agresión física por parte de su esposo o compañero. Se rompe así el mito de pobreza y violencia. La violencia contra las mujeres en el Perú es transversal a toda la sociedad, al margen de las zonas de residencia y de los niveles socioeconómicos.

Violencia hacia las mujeres según área urbana y rural (2000-2009)

	2000	2005	2007	2009
Urbano	42%	42,5%	42%	39,3%
Rural	39,6%	38,1%	38,6%	37,7%

Fuente: INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes).

En cuanto a la violencia sexual, 8,0% de las mujeres alguna vez unidas fueron obligadas a tener relaciones sexuales, lo que, pese al subregistro, indica la manera como la violencia sexual está presente en la alcoba de las mujeres (INEI 2007). A su vez, 20% de los hombres opinan que en caso de que la mujer se rehúse a tener relaciones sexuales con el marido cuando él lo solicita, el hombre tiene derecho de molestarse (INEI 2010); situación que se agrava si se considera la imposibilidad de acceder a un aborto legal en caso de embarazo³.

3/ El artículo 120 del Código Penal de 1991 tipifica el aborto de un embarazo producto de violación como un delito con pena atenuada.

1.2 Femicidio

En los últimos años, ha aparecido el fenómeno del femicidio o asesinato de mujeres por razones de género. Los datos recogidos por el Ministerio Público a través de su Registro de Femicidio⁴ permiten afirmar que se trata de un tipo de homicidio que: (a) se dirige a las mujeres o las afecta en mayor proporción que a los hombres, (b) presenta elementos comunes y (c) se explica por la relación de histórica desigualdad entre hombres y mujeres.

Durante el año 2009, fueron asesinados en el Perú 1.068 hombres y 276 mujeres. De estas últimas, 135 fueron víctimas de femicidio, y murieron principalmente a manos de los hombres con los que estaban unidas o con los que algún día estuvieron sentimentalmente vinculadas; mientras que ellos fueron asesinados por: robo, ajuste de cuentas o una venganza (Villanueva 2010).

De las 135 víctimas de femicidio, en 86,7% de los casos se trató de un femicidio íntimo. El 69,6% fue cometido por la pareja o ex pareja. Respecto a los móviles, el 48,4% asesinó a su pareja por celos; un 24,8%, porque se resistió a continuar la relación, regresar con la pareja o por infiel; y el 4,3%, por no estar de acuerdo con el embarazo de su pareja o silenciar un aborto. Estos datos guardan relación con los resultados de la Encuesta de varones del 2008 (INEI 2010), según la cual 38,7% de varones alguna vez casados o convivientes, consideran que la violencia física hacia la mujer está justificada si ella es infiel, si descuida a los niños (12,9%), si sale sin decirle a él a dónde va (8,3%) y si ella discute con él (5,0%). Estos son algunos de los argumentos de los agresores luego del crimen⁵:

“Era prostituta pero no le quise disparar”.

“Yo la amaba, casualmente por eso no quería separarme. Anoche yo quería volver a vivir con ella. Le dije que teníamos hijos jóvenes, pero ella decía *no*”.

“La maté porque se lo merecía, ella me traicionó... ella se hizo pareja de un oficial de la policía”.

“Ella pagó con su vida y se lo merecía por resistirse”.

“Iba a tener un hijo de otro”.

En el 2008, la Fiscalía de la Nación⁶ creó el registro oficial de femicidios, diferenciándolos del rubro de los homicidios. Posteriormente, en el 2009, el Ministerio de la Mujer⁷ creó también un registro que contabiliza los casos aparecidos en prensa y los registrados en los CEM por familiares.

La respuesta de la administración de justicia, al no existir una figura penal autónoma que sancione este tipo de crímenes, se ha basado en la aplicación de las figuras penales del homicidio por emoción violenta o del parricidio. En la región, países como Colombia, Guatemala, México, Chile y El Salvador han aprobado leyes específicas para sancionar el femicidio. A diciembre del 2010, existen tres proyectos de ley pendientes de debate en el Congreso⁸.

1.3 Violencia durante el conflicto armado interno

El *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estima en 69.280 el número aproximado de víctimas, y calcula en medio millón el número de desplazados internos. En la mayoría de violaciones de derechos humanos, el número

4/ El 20 de febrero de 2009, se expidió la Resolución 216-2009-MP-FN, que aprueba la Directiva 002-2009-MP-FN, que establece los procedimientos para la sistematización, procesamiento y análisis de los homicidios de mujeres en un contexto de violencia familiar. Posteriormente, se aprobó la Directiva 006-2009-MP-FN, mediante Resolución de Fiscalía de la Nación 1690-2009-MP-FN, publicada el 25 de noviembre de 2009, que regula el recojo de información por parte de los fiscales.

5/ Tomado de Meléndez y Sarmiento (2007: 7).

6/ En septiembre del 2008.

7/ Resolución Ministerial 110-2009-Mimdes, 6 de marzo de 2009.

8/ Proyectos: 03654/2009-CR, 03971/2009-CR y 04119/2009-CR.

de víctimas varones es mucho mayor que el de mujeres, pero en el caso de la violación sexual, 98% de lo registrado (538 casos) corresponde a mujeres y solo 11 son varones. De este total de casos, solo nueve están siendo judicializados, dos fueron presentados por la CVR y otros siete son acompañados por organizaciones de derechos humanos y organizaciones feministas⁹. El balance en cuanto al acceso a justicia para las víctimas es desalentador.

La violencia sexual en sus distintas modalidades (maternidad impuesta, prohibición de aborto y aborto forzado, descargas de electricidad en genitales, servidumbre sexual, desnudamiento, tocamientos, uniones forzadas, mutilaciones sexuales, entre otras) fue utilizada como una estrategia de intimidación, castigo o basurización del cuerpo de las mujeres¹⁰. Pese a ello, los artículos 3 y 6 inciso (b) de la Ley 28592, que crea el Programa Integral de Reparaciones, califican como víctimas solo a quienes hayan sufrido violación sexual, dejando de lado a las víctimas de las distintas modalidades de violencia sexual.

En el marco del PIR, el Consejo de Reparaciones ha reconocido como víctimas a 893 mujeres sometidas a violaciones sexuales –de las cuales 146 ya han muerto

sin acceder a este derecho– mientras que 1054 solicitudes deben ser todavía procesadas¹¹.

1.4 Acceso a la justicia

La realización del derecho a acceder a la justicia no se agota en la creación de la norma penal, sino que requiere de la existencia de la instancia y la posibilidad real de acceso (fiscales, jueces y forenses); del respeto al debido proceso; de la motivación de las resoluciones dentro de los estándares de derechos humanos; de la posibilidad de contar con defensa, medios probatorios idóneos, servicios de traducción e intérpretes, protocolos, tecnología, recursos humanos y financieros; y de que la sanción y reparación se cumplan íntegramente.

Para que este sistema opere, se requiere de la denuncia. Según la Endes, el pedido de ayuda y la denuncia se concentran en las personas del entorno de las mujeres, y preocupa la disminución de la búsqueda de ayuda institucional. De la totalidad de mujeres que buscaron ayuda institucional (16,1%), la mayoría de ellas, pese a las quejas y a su crítica situación, acudieron principalmente a la comisaría (70%)¹², el juzgado (12,6 %) y la Demuna (12,0%).

BÚSQUEDA DE AYUDA ANTE LA VIOLENCIA (2000-2009)

Búsqueda	2000	2004-2005	2005-2007	2009
A personas cercanas	42,1%	39,7%	41,9%	41,6%
En una institución	19,4%	14,3%	16,8%	16,1%

Fuente: INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes).
Elaboración: propia.

9/ Información proporcionada por el área legal de Demus (Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer), marzo del 2010.

10/ Término acuñado por la literata y abogada Rocío Silva.

11/ <<http://www.demus.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=91>>.

12/ Según datos del *Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre la Segunda Supervisión Nacional de Comisarías* (2010), realizado en 22 regiones: 188 comisarías no cuentan con patrulleros suficientes; 143, ni siquiera con motos; 147 no tienen asignación para gasolina; 244 aún utilizan máquinas de escribir; y un buen número no reciben papel ni bolígrafos.

Entre las principales razones que dan las mujeres para no buscar ayuda destacan:

RAZONES POR LAS CUALES NO BUSCÓ AYUDA

Año	No sabe a dónde ir	No era necesario	De nada sirve / cosas de la vida	Miedo a la separación	Miedo a más agresión	No quiere hacer daño al agresor	Vergüenza	Ella tenía la culpa	Otras razones
2009	12,4%	36,7%	5,0%	3,2%	10,4%	7,0%	17,2%	6,1%	2,0%
2000	14,4%	33,2%	27,1%	2,1%	9,2%	9,0%	14,4%	13,5%	16,9%

Fuente: INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes).

Elaboración: propia.

Razones que tienen como base la desinformación (12,4%), la desconfianza en el sistema de “nada sirve” o porque temen una mayor agresión (15,4%)¹³; y las representaciones culturales o prejuicios, que colocan en la víctima la responsabilidad. Nada que no se pueda revertir con decisión política, asignación de recursos, campañas de información y sanción efectiva a los agresores.

Una vez interpuesta la denuncia, es necesario acreditar los daños en la salud física y/o mental; y si bien la evaluación y la expedición de los certificados médicos son gratuitas¹⁴, la atención y recuperación de la salud no está garantizada a través del Sistema Integral de Salud – SIS (hoy Aseguramiento Universal en Salud – AUS).

A pesar de estas limitaciones, las mujeres de las zonas urbanas cuentan con algunos servicios de atención especializada; pero son las mujeres de las zonas rurales y de las comunidades andinas y amazónicas y poblaciones afrodescendientes las que llevan la peor parte, ya que deben enfrentar la violencia de género con unas leyes que responden a una lógica e institucionalidad occidental de derechos individuales, urbana (comisaría – fiscalía – juzgado) y a veces corrupta¹⁵. Deben

además vencer las barreras geográficas y el racismo, comunicarse en una lengua que no es la propia y sin posibilidad de servicios de traducción, carentes de redes de influencia y de recursos para contratar una defensa especializada y movilizarse.

En ese sentido, se podría decir que la de las mujeres indígenas y nativas es una triple lucha: junto a sus pueblos, reivindicando derechos colectivos como los de territorio y control de los recursos; en el interior de sus organizaciones, contra las tradiciones que las oprimen; y para mejorar la justicia comunal, que sienten que no las protege lo suficiente: “En varias ocasiones hemos visto que la justicia comunal no siempre favorece a las mujeres. A veces ocurre lo contrario: por amiguismo o machismo la justicia se pone del lado del agresor. [...] Entonces, vivamos en la ciudad o en el campo, nos damos cuenta que para las mujeres la justicia todavía es una aspiración por lograr” (*Hablan las defensoras comunitarias: una justicia distinta para las mujeres* 2005: 141).

Así, el problema de acceso a la justicia de la población indígena femenina no radicaría solamente en la distancia geográfica, en los desencuentros culturales, en las barreras económicas, sino también en la existencia

13/ Según datos del estudio Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, realizado por el Movimiento Manuela Ramos, 59% de las mujeres entrevistadas declararon seguir sufriendo violencia, entre las cuales 36% nunca dejaron de sufrirla.

14/ Artículo 29 de la Ley 26260.

15/ “Otro factor por el que no se cumple la ley es la corrupción [...]. Empezando por nuestros policías y terminando por el Poder Judicial. [...] Por tanto, el Estado debiera poner esto en orden. Hacer que la ley se cumpla a cabalidad, castigando a las personas que son sobornadas, que son compradas [...]”. En: *Hablan las defensoras comunitarias: una justicia distinta para las mujeres* (2005: 113).

de la discriminación de género que atraviesa tanto el sistema estatal como el comunitario¹⁶.

1.5 Institucionalidad pública

En el 2001, se creó el Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), D.S. 008-2001-Promudeh, encargado de diseñar y ejecutar, en el plano nacional, acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual. En el 2007, el gobierno redefinió nuevamente el rol del Mimdes, privilegiando el diseño y monitoreo de las políticas sociales. Dentro de este nuevo marco, se estableció como segundo objetivo la reducción de la violencia familiar y sexual, priorizando las zonas de pobreza y pobreza extrema, lo que también impactó en la autonomía del programa. Las organizaciones feministas y de mujeres, así como la Defensoría del Pueblo, cuestionaron estas medidas, hasta que, en el año 2008, el programa recuperó nuevamente su calidad de unidad ejecutora autónoma¹⁷.

En este programa se encuentran los Centros de Emergencia Mujer (CEM), que son servicios inte-

grales y multidisciplinarios para la atención de víctimas. Actualmente existen 114 a escala nacional¹⁸, 18% de los cuales se ubican en zonas rurales aunque bajo el mismo modelo desarrollado para la zona urbana, de acuerdo a la Ley 26260¹⁹. Además, existen los Consultorios Jurídicos Gratuitos del Ministerio de Justicia (85), donde también se da asistencia legal a las víctimas de violencia familiar y sexual.

El modelo original de los CEM es uno de convergencia multisectorial, con la idea de que la víctima de violencia acceda a las distintas instancias desde un solo espacio: policía, medicina legal, fiscalía, justicia y recuperación de la salud; sin embargo, este modelo solo se pudo implementar en el CEM de la sede central del Mimdes, debido a que los distintos sectores no destacan a sus profesionales y el Ministerio de la Mujer carece de *enforcement* para exigir a los otros ministerios su cumplimiento, lo que debilita su eficacia. A pesar de ello, se mantiene una atención interdisciplinaria (no intersectorial) a través de la contratación de personal especializado desde el Mimdes, lo que tiene un peso en la asignación presupuestal del sector y en la eficiencia del gasto público.

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PNCVFS, 2001-2011²⁰ (en millones de soles)

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
PNCVFS	7,1	6,9	7,9	10,0	8,8	10,6	11,0	12,8	17,0	31,0	38,9
Sector Mujer	471,9	514,5	939,4	1.025,5	1.197,8	1.215,0	1.111,6	904,7	1.183,9	1.547,1	1.223,2
%	1,5	1,3	0,8	1,0	0,7	0,9	1,0	1,4	1,4	2,0	3,2

(*) Presupuesto Inicial de Apertura.

(**) En trámite en el Congreso para su aprobación.

Fuente: portal del Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: propia.

16/ <<http://www.idl.org.pe/jueces/3.1.3.htm>>.

17/ Ley 29247, 25 de junio de 2008. Deja sin efecto el Decreto Supremo 005-2007-Mimdes, que extinguió el PNCVFS y lo convirtió en un órgano de línea de la Dirección General de Protección Social del Viceministerio de la Mujer.

18/ <<http://www.mimdes.gob.pe/cem/1468.html>>.

19/ Si bien a finales del 2007 se establecieron cinco criterios para su ubicación: índice de pobreza, volumen poblacional, población en riesgo, articulación intersectorial en el territorio, existencia de etnias y patrones culturales, lo determinante para su creación ha sido la voluntad del gobierno municipal para contar con el servicio y proporcionar la infraestructura adecuada para su funcionamiento.

20/ <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/Navegar_3.aspx?y=2008&ap=ActProy>.

Si bien el presupuesto asignado al PNCVFS se ha incrementado progresivamente, este representa apenas 2,0% del presupuesto total del Sector Mujer para el 2010, lo que refleja la baja relevancia que el Estado peruano asigna a la lucha contra la violencia, ya que es a través de los presupuestos que los gobiernos expresan sus decisiones respecto a la división de los recursos públicos para las funciones, políticas y programas; determinan el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos; y establecen mecanismos distributivos y de inclusión social.

La Ley del Presupuesto Público para el año 2007, Ley 28927, estableció la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, en el sector público. En su octava Disposición Final, señala que “en la Evaluación presupuestal [...] las entidades públicas incorporan en el análisis la incidencia en políticas de equidad de

género”. Posteriormente, la Ley 29083 modificó el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto e incluyó de manera permanente la incidencia en políticas de equidad de género en la evaluación presupuestal del sector público.

Mediante la Ley 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, se dispuso el diseño del programa estratégico de “Violencia familiar y sexual y seguridad alimentaria”. Sin embargo, pese a los avances realizados por el PNCVFS para contar con un modelo conceptual, explicativo y prescriptivo, de conformidad con las directrices del Ministerio de Economía y Finanzas, persisten las diferencias de enfoques entre ambos sectores, lo que dificulta su culminación²¹. Es más, la Ley de Presupuesto para el año 2011 no hace mención alguna sobre esta materia.

2. CUADRO COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Marco normativo

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Artículo 2°.g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Recomendación general 19: se incluye la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infringen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual; las amenazas; la coacción; y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no.

Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer – Belém do Pará

Artículo 3°. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 7. b. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley 28983

Artículo 6° c) Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres.

Artículo 7° b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; la reparación del daño y el resarcimiento; en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas. c) Desarrollar programas de formación y capacitación para el personal de justicia, incorporando contenidos sobre género, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres.

Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (D.S. 027-2007-PCM)

Artículo 2°: 2.2. Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, los valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar la erradicación de la violencia de la violencia familiar y sexual.

21/ Entrevista a Directora del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.

A partir de la comparación del marco normativo internacional y nacional con el diagnóstico, se evidencia que los principales problemas para la erradicación de la violencia de género son la fragilidad del ente rector y la ausencia de un sistema funcional de lucha contra la violencia; los enfoques restringidos que equiparan la violencia contra la mujer con la violencia hacia cualquier otro miembro del grupo familiar; los escasos recursos asignados; las deficiencias en los servicios; y la falta de acceso a la justicia; así como las condiciones y representaciones culturales de la desigualdad en las que viven las mujeres, que son el caldo de cultivo sobre el que germina esta violencia²²: escasa autonomía económica, ausencia de programas de inversión productiva y empleo; débil capacidad de las mujeres de todas las edades para decidir sobre su vida sexual y reproductiva (autonomía del cuerpo); y baja presencia de las mujeres en la toma de decisiones (autonomía política).

Para hacer frente a esta situación, se cuenta con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 (D.S. 009-2005-Mimdes) y el segundo Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (D.S. 003-2009-Mimdes). Este último es un instrumento de política pública dirigido a: (i) implementación de acciones tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; (ii) acceso a servicios públicos de calidad; y (iii) promoción de cambios en los patrones socioculturales hacia nuevas formas de relaciones entre mujeres y hombres, basadas en los derechos humanos.

Asimismo, este documento señala como uno de sus enfoques de trabajo el de la interculturalidad, que implica atender a la posibilidad de diálogo entre culturas diversas y jerarquizadas, de modo que permita recuperar, desde los contextos culturales, todas aquellas expresiones que se basan en el respeto al otro/a. Lamentablemente, este plan no ha desarrollado una estrategia contra la violencia hacia las mujeres en las zonas rurales, ni incorporado de manera expresa a la justicia comunitaria como un aliado. Desde este marco, existen diversos cursos posibles de acción:

2.1 Opción 1: creación del Sistema Funcional contra la Violencia de Género

Considerando que la multidimensionalidad del problema de la violencia hacia la mujer demanda la intervención de distintos sectores y poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial, Legislativo y organismos autónomos), así como de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local); y de la implementación de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito, se establece de manera expresa, mediante ley, la creación del sistema funcional en esta materia y el Mimdes, como ente rector, asume la conducción transversal.

El Mimdes, como ente rector del Sistema Funcional contra la Violencia de Género, implementa articulada e intersectorialmente el Plan Nacional contra la Violencia, potencia los servicios de atención (Centro de Emergencia Mujer) desde la lógica del circuito intersectorial por el que debe transitar una víctima de violencia: policía, Instituto de Medicina Legal, salud, justicia, fiscalía; y coordina con los diversos sectores involucrados en “la ruta crítica” de la atención a las víctimas de la violencia.

Esta calidad de ente rector le permitiría, incluso, que aun en los casos en que no sea el responsable directo de la prestación de un servicio, pueda intervenir para garantizar el cumplimiento de los estándares para su óptimo funcionamiento. Por ejemplo, en el caso de las comisarías, instancia a la que acuden mayoritariamente las mujeres y que representan la puerta de ingreso al sistema de administración de justicia, podría coordinar para que en todas estas dependencias exista cuando menos información accesible sobre los requisitos y el trámite para las denuncias en casos de violencia familiar y sexual, así como personal debidamente calificado, y evitar que malos policías, aprovechándose del desconocimiento de las víctimas, soliciten pagos indebidos con la promesa de iniciar y/o agilizar el procedi-

22/ Dada la limitación de espacio, no serán abordadas en este documento.

miento²³. O en el caso de los hogares de refugio para víctimas, que son servicios en manos de privados pero con fines públicos, por lo que deberían ser materia de supervisión desde el Mimdes.

Asimismo, de manera coordinada con el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y la justicia de paz; y con la participación de las organizaciones indígenas y comunales de mujeres, organizaciones feministas, de derechos humanos y la academia, se impulsa el desarrollo de un modelo de atención intercultural que resuelva las tensiones entre derechos individuales y colectivos, para que las mujeres víctimas de violencia de las zonas rurales y comunidades andinas y amazónicas, puedan acceder a la justicia, de acuerdo con los recursos y autoridades existentes, y en el marco del artículo 149 de la Constitución Política, que señala que las comunidades nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

Desde el ente rector se dirigiría el trabajo sostenido de prevención, articulado intersectorialmente y entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), con la finalidad de modificar los patrones socioculturales y contrarrestar prejuicios, costumbres y todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en papeles estereotipados y que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

Por último, cabe mencionar que la descentralización no es un proceso marginal a las distintas políticas públicas, por lo que su avance gradual compromete también la implementación de las políticas contra la violencia de género a nivel regional y la transferencia progresiva de los servicios a nivel local.

2.2 Opción 2: fortalecimiento del PNCVFS y rectoría en el interior del sector

Se mantiene la rectoría intrasectorial del Mimdes o acefalia rectora de la función “contra la violencia de

género” y cada sector sigue operando de manera desarticulada e inadecuada, lo que entorpece la implementación de la política pública y el recorrido que deben seguir las víctimas, las cuales se ven envueltas en una maraña de trámites y procedimientos que no conocen y que les ocasionan mayores costos de tiempo y dinero, sin resultados óptimos en el cese de la violencia y la protección oportuna para las víctimas.

A pesar de ello, el enfoque de trabajo de fortalecimiento intrasectorial multidisciplinario permite al Mimdes fortalecer el PNCVFS (sus servicios cuentan con un circuito interdisciplinario de atención completo, especialización del personal, mejora de infraestructura y del parque informático, implementación de políticas para lidiar con el síndrome de agotamiento laboral del personal, entre otros) mejorando la prestación de los servicios a su cargo para facilitar el acceso a la justicia y atender el daño físico y psicológico, pero sin posibilidad de mayor incidencia para optimizar el trabajo y los enfoques de los otros sectores que están obligados a actuar articuladamente en materia de atención y prevención de la violencia contra la mujer.

Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Salud, que debe ofertar servicios de atención y recuperación oportuna y adecuada de la salud física y mental de las víctimas pero que, según los resultados de la supervisión de la Defensoría del Pueblo, no es un espacio al que las víctimas de violencia pueden acudir para recibir atención (*Boletín para la Adjuntía de los Derechos de la Mujer* 2010), por lo que el PNCVFS se ve en la obligación de asumir, con cargo a su propia partida presupuestaria, la contratación de profesionales de la salud mental, para que desde los CEM se cumpla con la prestación de este servicio.

Para la atención de las mujeres en las zonas rurales, se implementarían servicios interdisciplinarios de acuerdo al modelo CEM; igualmente, en las comunidades y en las cercanías de las poblaciones andinas y amazónicas, a pesar de la ausencia de autoridades jurisdiccionales, se protocolizaría la atención de la violencia de género y se ofrecería capacitación especializada a operadores de justicia de las zonas más próximas, de tal forma que

23/ Actualmente 57,9% de las comisarías supervisadas por la Defensoría del Pueblo carecen de esta información.

den un tratamiento adecuado con menos margen para el sexismo y la discriminación racial.

Continúan las acciones de prevención realizadas en el marco de fechas simbólicas como el 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer) y el 25 de noviembre (Día

de la No Violencia contra la Mujer), aunque de manera dispersa y confusa, centradas generalmente en motivar el rechazo, la denuncia y el ejercicio de derechos por parte de la mujer. No hay mayor incidencia para calificar o mejorar la oferta de servicios que proveen distintos sectores del Estado ajenos al Mimdes.

3. ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

3.1 Identificación de costos y beneficios

Invertir en la lucha contra la violencia hacia las mujeres generará beneficios económicos además de los sociales intangibles que se gana en el largo plazo:

- a) Los costos de la violencia contra la mujer son sumamente altos y comprenden, entre otros, los costos directos de los servicios para la atención y apoyo a las mujeres y sus hijas/os (sanitarios, farmacológicos y de apoyo social) y para enjuiciar a los agresores (policiales, judiciales, penales, penitenciarios). Los costos indirectos están relacionados con la pérdida de empleo, la reducción de la productividad y el impacto que el dolor y sufrimiento tienen en la salud mental de la población.
- b) Las mujeres sin violencia generan más ingresos laborales en comparación con las mujeres que viven en hogares violentos. Esta diferencia fluctúa entre S/. 1.150 y S/. 1.500 anuales. Este costo estimado, multiplicado por el número de mujeres afectadas por violencia doméstica a escala nacional, nos otorgaría un estimado que fluctúa entre S/. 14.000 millones y S/. 19.000 millones para el año 2007 (Díaz y Miranda 2009). Dado que la violencia contra las mujeres es un factor de empobrecimiento, la lucha por su erra-

dicación debe ser colocada también a un nivel prioritario.

- c) Cuando una mujer muere o se enferma, sus hijas/os son mucho más propensas/os a abandonar la escuela, a sufrir problemas de salud, e incluso a morir. Entre enero y diciembre del 2009, un total de 144 niños, niñas y jóvenes han quedado huérfanos de madre, y en algunos casos de madre y padre, debido a que los presuntos victimarios se suicidaron (Villanueva 2010).
- d) La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son investigados, juzgados y sancionados, especialmente en las zonas marginadas y en las zonas rurales, andinas y amazónicas. Este contexto de impunidad naturaliza y perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en la sociedad, en menoscabo de sus derechos humanos.

Mientras el Mimdes no tenga de manera expresa la competencia rectora funcional para la lucha contra la violencia hacia la mujer, se está desaprovechando recursos que podrían utilizarse para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la atención e invertir en prevención sostenida, antes que seguir atendiendo las consecuencias. Por el contrario, la implementación de un Sistema Funcional contra la Violencia de Género tendría el siguiente impacto:

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> • El programa se fortalece como ente rector. • El programa ahorraría costos al no tener que contratar personal y calificarlo para cubrir la atención de servicios como los de salud mental (Ministerio de Salud) o pericias psicológicas (Instituto de Medicina legal), cuya prestación es obligación de otros sectores. • Se superarían los problemas de la escasa coordinación intersectorial: enfoques cruzados, sobrecobertura en unas zonas y subcobertura en otras. Por ejemplo, en los servicios de asesoría legal, donde algunas veces los servicios del programa y los del Ministerio de Justicia se ubican a escasos metros y en otros lugares ambos están ausentes; o el caso de las campañas de prevención simultáneas con distintos mensajes y público objetivo. • Las mujeres reciben servicios de mejor calidad. • Las mujeres que viven en las zonas rurales y comunidades andinas y amazónicas pueden acceder a soluciones justas y a servicios culturalmente adecuados frente a situaciones de violencia de género. • En el largo plazo, el Estado peruano ganaría, pues al contar con menos mujeres violentadas, tendría que invertir menos en servicios especializados de atención a víctimas. • Culturas y sociedades más democráticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios/as de los distintos sectores involucrados en el Sistema Funcional contra la Violencia de Género, interesados en mantener el <i>statu quo</i> en el desarrollo de sus tareas para no perder poder y autonomía frente a la rectoría del Mimdes. • Los operadores del sistema de administración de justicia formal se ven interpelados por la evidencia que proporciona el sistema de registros respecto al tratamiento y avances en la lucha por la erradicación de la violencia. • Los grupos sociales conservadores, que pugnan por disminuir el poder e incluso eliminar el PNCVFS y convertirlo en un programa de promoción de la familia. • Promotoras de casas de refugio privadas que resisten la supervisión del Mimdes. • Operadoras/es de los distintos servicios tienen menos margen para recibir prebendas por el cumplimiento de sus funciones. • Algunos varones pueden sentirse perjudicados, al tener que establecer relaciones democráticas con las mujeres y compartir poder, recursos, tareas y toma de decisiones (transitorio: durante el proceso de consolidación de las relaciones democráticas). • Agresores que enfrentan un sistema de administración de justicia menos sexista que sanciona la violencia contra la mujer.

3.2 Selección de una política

La violencia contra la mujer constituye un problema multidimensional que requiere de una política pública intersectorial e intergubernamental, a fin de integrar todos los esfuerzos necesarios de las instancias sectoriales y de los otros poderes públicos (Ejecutivo, Judicial y Legislativo). Implica, además, responder al reto de la descentralización, que demanda obliga-

ciones en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), pero cuyas políticas deben tener ejes comunes.

■ Objetivos estratégicos:

- Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar la violencia

hacia las mujeres, desde un enfoque de sistema funcional nacional intersectorial.

- b) Garantizar las vías y las condiciones necesarias para el acceso de las mujeres afectadas por la violencia de género a un sistema de justicia garantista y a servicios de atención y recuperación.
- c) Transformar los patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres, estableciendo nuevas formas de relaciones sociales democráticas entre mujeres y hombres, en las distintas culturas.

3.3 Desarrollo de la política

La multidimensionalidad de la problemática de la violencia hacia la mujer no se agota en lo jurídico o legal, sino que demanda de políticas públicas que aborden lo estructural desde los distintos sectores y poderes del Estado. En ese sentido, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, se requiere crear de manera expresa, mediante ley, el Sistema Funcional contra la Violencia de Género, y se encarga al Mimdes su rectoría²⁴.

Según esta norma que organiza el quehacer del Ejecutivo, los sistemas funcionales son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las activida-

des de la Administración Pública que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades y poderes del Estado, organismos constitucionales y los distintos niveles de gobierno. A su vez, los sistemas están a cargo de un ente rector, en este caso el Mimdes, que se constituye en su autoridad técnico-normativa nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento²⁵.

La riqueza del abordaje sistémico consiste en que no destaca los “elementos” o las reducciones de unos “elementos” a otros sino, por el contrario, las conexiones y, sobre todo, las interconexiones estructurales y funcionales, como la división sexual del trabajo y las normas y usos patriarcales que subyacen al funcionamiento de las instituciones (Ferrater Mora 1979, citado por Montaña 2008: 18). De esta manera, la inexistencia de un sistema funcional entorpece el proceso de implementación de las políticas públicas de erradicación de la violencia de género contra las mujeres.

Una de las principales lecciones aprendidas a lo largo de estos años es que es primordial el fortalecimiento del rol rector, articulador y de liderazgo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para la implementación eficiente y eficaz del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, que es un instrumento de

24/ De acuerdo a la Ley 29597, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la prevención y atención de la violencia familiar y sexual es un área programática de su accionar (artículo 4° inciso c).

25/ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, señala:

Artículo 43. Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: Sistemas Funcionales y Sistemas Administrativos.

Solo por ley se crea un sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable del Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 44. Entes Rectores

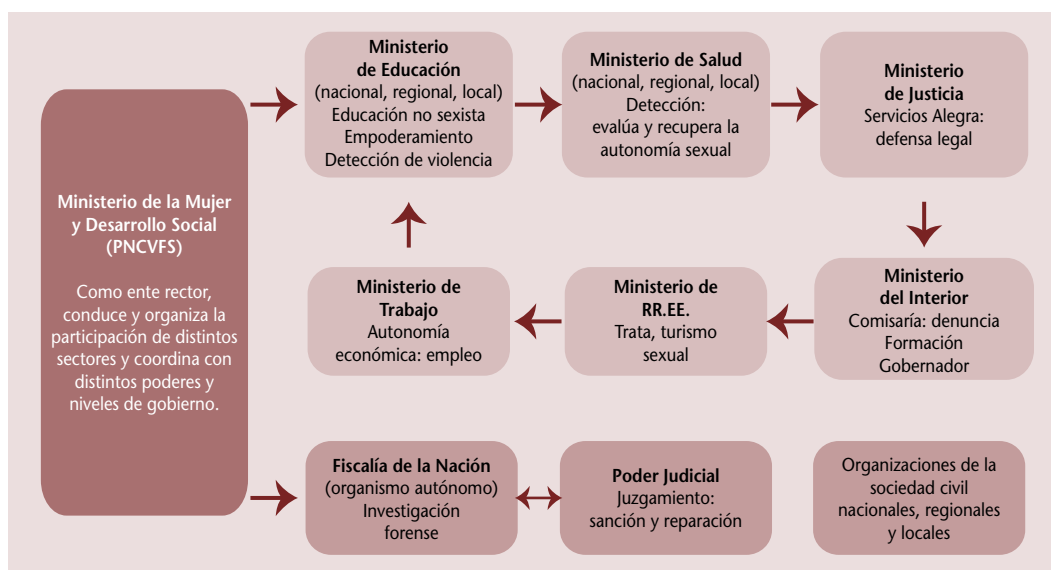
Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Artículo 45. Sistemas Funcionales

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

SISTEMA FUNCIONAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO



política multisectorial o que compromete el accionar de distintos sectores. No es suficiente la emisión de normas que se suponen de obligatorio cumplimiento por los distintos sectores (Zapata 2007: 59), se requiere de una conducción funcional con múltiples competencias para: planeamiento estratégico multisectorial, sectorial y territorial; su seguimiento y evaluación; la formación de recursos humanos de acuerdo a los estándares de derechos humanos, género e interculturalidad; la investigación; la canalización de iniciativas del sector privado; rendición de cuentas periódicas al Presidente de la República, al Consejo de Ministros y al Congreso de la República a través de la Comisión de la Mujer, entre otras competencias rectoras.

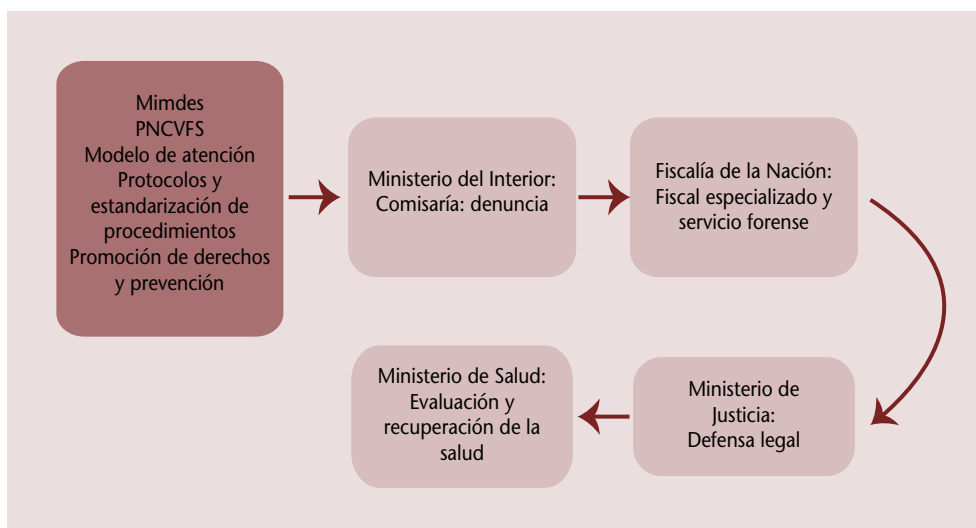
Actualmente, a pesar de que el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 fue aprobado mediante Decreto Supremo por los distintos sectores del Ejecutivo (Educación, Salud, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores), no se ha logrado su participación permanente en las instancias de coordinación (Comisión de Alto Nivel Multisectorial y Grupo de Trabajo)²⁶. Tampoco se ha logrado que asuman los enfoques y

las actividades anualmente previstas en el plan, sino que, por el contrario, son los sectores los que suelen verificar qué actividades de las priorizadas en los planes de sus sectores guardan relación con lo establecido en el Plan Nacional contra la Violencia, e informan posteriormente sobre estas actividades como parte de su cumplimiento²⁷. Situación similar es la que se presenta en los países de la región que también han aprobado políticas o planes amplios pero que tienen problemas de financiamiento y de coordinación funcional (Rioseco 2005).

La ventaja de la existencia de un sistema funcional es que los resultados que se obtienen son mayores que los que cada una de las unidades podría tener si funcionara independientemente. En ese sentido, la rectoría del Mimdes de este Sistema Funcional contra la Violencia de Género le permitiría conducir y organizar la participación de los diversos organismos del sector público involucrados en la atención de víctimas de este tipo de ilícitos, lo que posibilitaría, por ejemplo, que los Centros de Emergencia Mujer sean realmente servicios multisectoriales, como originalmente se pensaron, y no solo multidisciplinarios:

26/ Integran el Grupo de Trabajo: Cladem, Cesip, Calandria, RNPM, IDL, Inppares y representantes de Educación, Salud, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores.

27/ Entrevista a la directora del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, Mimdes. Lima, 28 de octubre de 2010.



El acceso a la justicia constituye la base de la exigibilidad de los derechos y la fuente principal del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, a través de la cual se materializa el mandato de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción²⁸. El Mimdes, en su calidad de ente rector del Sistema Funcional contra la Violencia de Género, tendría competencia para convocar al grupo de trabajo que deberá formular la

propuesta de acceso a la justicia para las mujeres rurales y de comunidades andinas y amazónicas, según lo previsto en el artículo 149 de la Constitución Política, estableciendo el puente entre la justicia tradicional o derecho consuetudinario y la justicia formal, en el tratamiento de estos casos, superando las posiciones fundamentalistas de universalistas y culturalistas, como se viene haciendo en Ecuador y Bolivia en el marco de sus nuevas cartas políticas.

VÍNCULOS ENTRE EL DERECHO CONSUECUDINARIO Y LA JUSTICIA FORMAL

Constitución Política del Perú	Constitución Política de Bolivia	Constitución Política de Ecuador
<p>Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.</p>	<p>Artículo 119.I. Las partes en conflicto gozarán de igualdad de oportunidades para ejercer durante el proceso las facultades y los derechos que les asistan, sea por la vía ordinaria o por la indígena originaria campesina.</p>	<p>Artículo 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro del territorio, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.</p> <p>El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria.</p>

Fuente: cartas constitucionales.
Elaboración: Jennie Dador.

28/ Protocolo para la Actuación de Operadores de Justicia frente a la Violencia contra las Mujeres en el Marco de las Relaciones de Pareja. Chile, 2010.

Sin embargo, es importante considerar que si bien se busca el desarrollo de una justicia de género que respete la diversidad cultural, se debe procurar no justificar o encubrir con ello el posible abandono o dejadez del Estado frente a estas comunidades campesinas e indígenas dispersas, que viven en la pobreza y la exclusión, a las que tiene la obligación de atender aun cuando le resulte muy oneroso (Rubio 2004).

La formulación de esta propuesta pasa por conocer las distintas maneras de administrar justicia que existen en las comunidades desde hace muchos años, identificar el tratamiento que los reglamentos internos hacen de la violencia de género y su aplicación, así como los niveles de participación de las mujeres en las asambleas comunitarias y otros espacios donde se toman las decisiones. En resumidas cuentas, un inventario de experiencias.

El PNCVFS viene trabajando desde el año 2006 en la construcción y validación de este tipo de modelos en

la Región Ayacucho, a través de los Núcleos Rurales de Administración de Justicia (Nuraj); y, actualmente, con el Sistema de Vigilancia Comunitaria (Sivico), sustentado en la Red de Promotores de Salud²⁹.

Según lo avanzado por el programa, cualquiera que sea la forma propuesta, deberá considerar como mínimo: el uso del tiempo de mujeres y hombres en la comunidad, la presencia del Estado, la geografía, condición de pobreza, percepciones de la justicia formal y comunal, identificación de los actores que intervienen en la tramitación de violencia en las comunidades, el posicionamiento del juez de paz y el presupuesto asignado; y, de acuerdo con ello, desarrollar las líneas de promoción y prevención, fortalecimiento de capacidades, justicia de paz y articulación/derivación.

Únicamente una concepción integral de las políticas públicas contra la violencia de género podrá posibilitar los cambios necesarios en los distintos ámbitos de la sociedad (político, jurídico, social, económico y cultural).

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA A CINCO AÑOS

Entre otros objetivos, la política pública deberá:

- a) Promover la articulación interinstitucional entre organismos públicos y también con los organismos privados, a fin de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.
- b) Garantizar la protección y asistencia a las mujeres víctimas de violencia, especialmente mujeres de las zonas rurales y mujeres indígenas andinas, amazónicas y afrodescendientes; y asegurar su acceso a servicios de asistencia jurídica, médica, psicológica, social y económica, integrales y gratuitos.
- c) Elaborar protocolos de trabajo y asistencia interinstitucionales para garantizar la asistencia integral.
- d) Organizar programas de capacitación e instancias de sensibilización para funcionarias/os intervinientes, en particular a fuerzas policiales, funcionarias/os judiciales y agentes del ámbito de la salud, con perspectiva de género, derechos humanos e intercultural.
- e) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención sostenida, lo que incluye actuar sobre

29/ Se sugiere revisar la experiencia de las defensoras comunitarias, impulsada en la Región Cusco por el Instituto de Defensa Legal (IDL); y la existencia de juzgados móviles o itinerantes en Guatemala, que permiten proveer acceso la justicia a víctimas de violencia familiar en zonas rurales.

factores estructurales como los arreglos de género y la cultura que promueve la violencia y la impunidad.

- f) Diseñar campañas sostenidas de sensibilización dirigidas a distintos públicos de la ciudadanía.

■ Resultados:

Sistema Funcional contra la Violencia de Género (multisectorial, interdisciplinario, interinstitucional e intergubernamental) opera eficientemente, con cobertura e impacto nacional.

Distintos modelos de justicia intercultural de género han sido desarrollados e implementados, acortando las

brechas de género y étnicas en el acceso a la justicia frente a la violencia de género.

Al cabo de cinco años, la prevalencia nacional de la violencia familiar y sexual habrá disminuido en 10 puntos porcentuales³⁰. Producto de la descentralización, las reformas legales y la implementación del modelo intercultural, se espera que en ninguna región natural la prevalencia sea mayor que el promedio nacional, como ocurre actualmente en las regiones de la sierra y la selva.

Asimismo, se espera que 100% de las instituciones educativas implementen en el aula las modificaciones curriculares relacionadas con la autonomía y empoderamiento de las mujeres, la igualdad entre los géneros y la no tolerancia frente a las distintas formas de violencia contra las mujeres, desde los enfoques de género, derechos humanos e intercultural.

5. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

5.1 Fragilidad institucional: el Mimdes y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual

Si bien la lucha contra la violencia de género es una medida sin costos políticos, los problemas se presentan cuando se proponen cambios institucionales.

En 1996, se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (Promudeh), hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), cuyo mandato es aprobar, supervisar y ejecutar las políticas para la mujer y el desarrollo social. La amplitud en sus competencias y sujetos de protección (niñez, adultos mayores, mujeres, familias, poblaciones indígenas, personas con discapacidad, poblaciones desplazadas y población en pobreza y pobreza extrema) ha generado que muchos de los programas y planes que se ejecutan

respondan principalmente al enfoque de la vulnerabilidad social, restándole importancia a las desigualdades de género; además de la competencia interna por la asignación de recursos.

Para el cumplimiento de sus objetivos vinculados a la lucha contra la violencia, en el 2001 se creó el Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual, encargado de diseñar y ejecutar, en el plano nacional, acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual. Sin embargo, al no haberse establecido de manera expresa que el Mimdes es el ente rector en esta materia, el PNCVFS enfrenta una serie de limitaciones y resistencias de los otros sectores para alinear recursos, funciones y/o funcionarios/os, de acuerdo con los objetivos planteados en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, desde una comprensión de la violencia como un problema

30/ Según datos de la Endes, en el año 2000 la prevalencia nacional de la violencia familiar física fue de 41,2%, y el 2009 disminuyó a 38,8%.

multidimensional que requiere que la coordinación entre los sectores sea permanente.

Esta problemática se ha hecho más evidente con la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, que establece como lógica de funcionamiento de este poder los Sistemas Funcionales y Administrativos transversales a los sectores; y también, debido a que la nueva Ley de Organización y Funciones del Mimdes, Ley 29597, que en su artículo 8 señala de manera expresa las rectorías del sector, no menciona la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Este problema, a su vez, guarda relación con la existencia de planes multisectoriales que, en términos formales, han sido aprobados por los responsables de los distintos sectores involucrados, pero que luego no se reflejan en los planes, proyectos, metas anuales y presupuestos que se ejecutan desde cada sector.

Asimismo, el programa se ha convertido, principalmente, en un ente prestador de servicios para la atención a víctimas, y ha dejado de lado su calidad de formulador de políticas públicas y de articulador entre los distintos sectores y niveles de gobierno³¹.

Para implementar una política pública de manera coherente, se necesita un ministerio estable en lo que respecta a ministras, viceministras y direcciones nacionales. El funcionamiento deficiente del PNCVFS no solo está asociado a las rotaciones en los gobiernos de turno, sino también a las diferentes gestiones de una misma administración gubernamental, dependiendo las prioridades y la implementación de la política de lucha contra la violencia de las funcionarias y los funcionarios de turno³².

La administración del programa, a pesar de ser unidad ejecutora autónoma, está inmersa en un aparato burocrático que dificulta la ejecución de los recursos asignados, incluso los de la cooperación, lo que genera malestar entre el personal que brinda el servicio en los CEM y también en la población usuaria, y obstaculiza la realización de su objetivo fundamental³³.

5.2 Enfoque centrado en la familia y no en la violencia contra las mujeres

En general, en la región, una de las limitaciones de la lucha contra la violencia hacia la mujer ha sido el

31/ Los gobiernos regionales han aprobado una serie de normativas para priorizar la atención de la violencia familiar y sexual; sin embargo, los presupuestos comprometidos son bajos o nulos: Tacna (Ordenanza 003-2009-CR/Gob.Reg.Tacna), Amazonas (Ordenanza Regional 225-2009-GRA-CR), Lambayeque (Ordenanza Regional 029-2008.GR.Lamb./CR), Huancavelica (Ordenanza Regional 115-Gob.Reg.Hvca./CR Huancavelica), Moquegua (Ordenanza Regional 20-2007-G.R./GR), Cusco (Ordenanza 027-2007-CR/GRC.Cusco. Aprueban el "Programa Regional de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres 2008-2010"), Cajamarca (Resolución Ejecutiva Regional 109-2008-GR-Caj.-P Cajamarca. Aprueba la Directiva 04-2008-GR.CAJGRPPAT-SGDI, que establece procedimientos para la prevención y sanción del Hostigamiento Sexual en las Entidades y Dependencias que conformen el Gobierno Regional de Cajamarca), Puno (Ordenanza 029-2007), Áncash (Ordenanza Regional 18-2007-Región Áncash/CR. Crea el Sistema Regional de Prevención del Hostigamiento Sexual en la Región Áncash, integrado por las instituciones públicas que ejerzan competencias y funciones establecidas por la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en la Región Áncash y su Reglamento), Huánuco (Ordenanza 025-2008-CR-GRH. Aprueban el Plan de Acción Regional de Violencia contra la Mujer 2007-2012), Lima (Ordenanza Regional 115-2007-MPL. Impulsan la constitución y funcionamiento de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en cada una de las provincias de la Región Lima) y Ucayali (Ordenanza Regional 011-2006-GRU/CR. Reconoce a la Mesa contra la Violencia Familiar y Sexual – Región Ucayali, espacio regional impulsor del Programa y del Plan Regional contra la Violencia Familiar y Sexual, encargado de adecuar los planes nacionales a la realidad regional, considerando las costumbres, las competencias de las autoridades y las actitudes culturales).

32/ Desde julio del 2006, en que se inició el actual período de gobierno, hasta la actualidad, el Mimdes ha tenido cinco gestiones ministeriales distintas. En cada caso, hubo cambio de viceministras y directoras ejecutivas.

33/ A veces, para poder asistir a las diligencias judiciales o a las actividades de promoción, oportunamente, las y los profesionales deben utilizar dinero de su bolsillo, o incluso es la propia usuaria la que debe cubrir este costo, lo que coloca a los servidores y las servidoras en posición de vulnerabilidad, ya que dicha conducta puede ser entendida como un acto de corrupción y, si no acude a la diligencia, podría recibir una queja por el incumplimiento de sus funciones.

considerarla o tratarla solo como violencia familiar o doméstica, y convertirla en un asunto propio de las familias disfuncionales o en un problema de acceso a la educación, marginalidad o pobreza; equiparando las agresiones que sufren las mujeres con las que sufren las y los niños, o las que se dan entre cuñadas, suegros u otros miembros del grupo familiar, lo que no refleja el espíritu de la Convención de Belém do Pará, que en su artículo 1° define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”³⁴.

La conceptualización de la violencia contra la mujer como violencia familiar deja de lado que la violencia de género hacia las mujeres se expresa a través de cualquier acción u omisión intencional que la dañe o pueda dañarla, porque se desvía de los estereotipos socialmente construidos, y que aparece como consecuencia de la jerarquización y desigualdad entre lo masculino y lo femenino³⁵. Es decir que se trata de una violencia ideológica, arraigada profundamente en la cultura y sexualizada o que se ejerce contra la víctima principalmente por ser mujer, con el fin y el resultado de perpetuar su inferiorización y limitar su derecho a decidir sobre su propio cuerpo, sus planes de vida y sus bienes; de esta manera, también se viola el derecho a su libertad y autonomías.

Este enfoque, centrado en el ámbito y grupo familiar, es en realidad una respuesta parcial del Estado, ya que coloca la vulnerabilidad de las mujeres solo en el contexto familiar, sin identificar ni relacionar las múltiples manifestaciones de violencia contra ellas, en lo privado y en lo público, como parte de un mismo fenómeno. Así, por ejemplo, quedan al margen de esta protección las agresiones producidas por enamorados, novios, aman-

tes ocasionales y tantas otras formas de relacionamiento afectivo y/o sexual, ya sean actuales o pasadas, que pudieran existir entre las personas, distintas al matrimonio y las uniones de hecho. Sobre todo si el victimario fue el enamorado o novio (Villanueva 2010).

De seguro, las distintas modificaciones normativas realizadas a lo largo de estos años han ayudado en algo a mejorar la respuesta del Estado y la sociedad, pero mientras el enfoque siga siendo uno centrado en el colectivo familiar, habrá limitaciones que persistirán y las mujeres seguirán sufriendo violencia y, en el peor de los casos, muriendo.

5.3 El enfoque de las políticas públicas del Mides centrado en la vulnerabilidad social y lucha contra la pobreza

Según datos de la Endes 2009, por quintil de riqueza, el mayor porcentaje de violencia se dio en las mujeres ubicadas en el quintil intermedio (43,9%), tendencia que se mantiene desde el año 2000 (47,9%). O sea, la violencia y la desigualdad de género no son necesariamente expresiones de la pobreza monetaria; a veces puede darse el caso de mujeres que aunque se encuentran ubicadas en los quintiles de riqueza, no generan ingresos propios y carecen de bienes, por lo que, aun cuando tengan la posibilidad de acceder a los ingresos de la pareja, son pobres (Bravo 2010: 73).

Otro punto por considerar es que si bien la violencia no es consecuencia de la pobreza, es cierto que es un factor de empobrecimiento de los hogares, por lo que la focalización de los servicios y campañas de prevención en las zonas de mayor pobreza, no debe ser el criterio que prime. Este tipo de enfoque

34/ La comisión ha verificado que las leyes en general todavía se concentran primordialmente en la violencia doméstica e intrafamiliar, y no abarcan las diversas manifestaciones de violencia que se cometen contra las mujeres, así como los contextos en que tales hechos ocurren, además del familiar. En: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos, 2007.

35/ Por “violencia de género” se entiende cualquier acción u omisión intencional que dañe o pueda dañar a una persona porque se desvía de los estereotipos socialmente construidos. Como la violencia de género contra el hombre no es numéricamente significativa, habitualmente la expresión “violencia de género” se refiere solo a la violencia contra la mujer. Tomado de: <<http://www.malostratos.org/images/pdf/valencia%20costes%20violencia%20genero.pdf>>.

no ayuda a enfrentar un problema transversal a los distintos niveles socioeconómicos; las cifras muestran que las mujeres de todos los estratos socioeconómicos son víctimas de la violencia y las desigualdades de género, tanto en el ámbito privado como en el público.

5.4 Persistencia de la antigua doctrina de “manos limpias”

Considera que solo algunas personas, en atención a su conducta previa, son sujeto de protección frente a las vulneraciones de derechos humanos. Así, por ejemplo, la ley que crea el Programa Integral de Reparaciones (PIR) excluye de la categoría de víctimas a aquellas mujeres que integraron alguno de los grupos alzados en armas. Esta exclusión alcanza incluso a aquellas mujeres que fueron violadas y vivieron embarazos forzados, aunque sus hijas/os sí pueden ser declarados como beneficiarios.

5.5 Débil percepción pública de la violencia contra la mujer como problema

A pesar de que existe evidencia seria de que se trata de un problema que afecta de manera transversal a las mujeres de todos los niveles socioeconómicos y ámbitos geográficos, muchos siguen considerando que es un problema que afecta solo a algunas mujeres, principalmente mujeres pobres, y que no es muy grave, por lo que se debe privilegiar la atención de otras problemáticas de mayor relevancia en la sociedad.

Es decir que se trata de un tema que, al margen de la opción que se siga, requiere además de una estrategia comunicacional propia de sensibilización. Así, por ejemplo, si el principal comunicador habitual es el Presidente de la República, entonces debe ser este quien transmita los mensajes y dé a conocer la política tanto a las/os funcionarios como a la ciudadanía en general, para poner en evidencia la relevancia del tema

6. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

La lucha contra la violencia hacia la mujer no es competencia de un solo sector, por lo que exige de la organización y cooperación interinstitucional, de maximizar los recursos existentes y promover la reorganización operativa de los sectores involucrados. En ese sentido, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)³⁶, en tanto que tiene a su cargo la planificación estratégica de la gestión pública para lograr el desarrollo integrado del país, deviene en su aliado nato.

Establecer un acuerdo con la clase empresarial para que las políticas de responsabilidad social de las empresas que operan en las distintas regiones del país prioricen el financiamiento de estrategias y actividades previstas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer; así

como para que integren en sus políticas institucionales y de compras criterios éticos de igualdad de género.

La experiencia argentina muestra la posibilidad de incorporar criterios de responsabilidad social en el mercado de las compras públicas como elemento relevante en los procesos de licitación. En ese país, para ser proveedores del Estado, las organizaciones deben comprometerse a respetar la normativa laboral nacional vigente, la normativa ambiental y la normativa de igualdad de género y erradicación de la violencia³⁷.

Proponer a las agencias de cooperación, de manera especial a la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), que orienten sus intervenciones en el marco de los objetivos estratégicos y actividades

36/ Véase Ley 28522.

37/ Ciudadanía activa. Tríptico “La responsabilidad social como política de Estado”. En: <<http://www.ciudadaniaactiva.org.ar>>.

previsto en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.

Promover con los distintos centros de formación académica, mediante la creación y administración de fondos concursables, el desarrollo de investigación que aporte evidencia seria y relevante para la formulación de políticas públicas.

Promover y fortalecer capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, de manera especial los centros feministas y de defensa de los derechos de las mujeres, organizaciones de mujeres indígenas andinas, amazónicas y afrodescendientes; así como las promotoras legales, defensoras y organizaciones sociales de base, para la vigilancia ciudadana y la incidencia.

7. HOJA DE RUTA

Cien días

- La PCM presentará un proyecto de ley para crear de manera expresa el Sistema Funcional contra la Violencia de Género, estableciendo sus competencias rectoras en esta materia. Además, deberá precisarlo en el artículo 8 de la Ley 29597, Ley de Organización y Funciones del Mimdes.
- El Mimdes propone al Congreso de la República un aumento del presupuesto del PNCVFS para prevención sostenida y mejora de la atención.
- El Mimdes desactiva el registro de feminicidios de su sector, basado en las noticias aparecidas en prensa, lo que potencia el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, que se basa en los casos ingresados en el sistema de administración de justicia y es el ente encargado de la investigación del delito.
- Para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia psicológica y sexual, se requiere que la Fiscalía de la Nación apruebe e implemente a escala nacional el protocolo de evaluación del daño psíquico elaborado por el Instituto de Medicina Legal.
- Desarrollo de medidas para garantizar la información completa y oportuna, así como la entrega de anticoncepción oral de emergencia, a las víctimas de violación sexual, en todos los servicios de salud.
- Considerando que la limitada autonomía económica de las mujeres es una dificultad para alejarse de relaciones violentas, así como para iniciar y culminar un proceso judicial, es necesario coordinar con los directores ejecutivos de los Programas Pro Joven y Construyendo Perú, del Ministerio de Trabajo, para establecer un cupo³⁸ de 30% de los puestos de formación y trabajo de ambos programas, para mujeres víctimas de violencia familiar que hayan denunciado los hechos, y reconocer como prueba de la situación de violencia la copia de la denuncia policial, la asistencia a cualquier CEM, actuados judiciales, entre otras.
- Aprobación del Proyecto de Ley 2906/2008-CR, que modifica los artículos 3º y 6º de la Ley 28592, Ley del Programa Integral de Reparaciones, a fin de garantizar que las víctimas de las distintas modalidades de violencia sexual perpetradas durante el conflicto armado interno tengan derecho a la reparación individual.
- Constituir un grupo de trabajo con representantes de los poderes Legislativo y Judicial, de manera

38/ "Cupo" es el espacio reservado para ser ocupado por mujeres en determinada instancia de la administración pública, del Congreso o de los centros de formación, entre otros.

- especial jueces de paz, academia, organizaciones feministas, organizaciones de derechos humanos y organizaciones comunitarias, indígenas andinas y amazónicas, para que en el lapso de 120 días presente la propuesta de la ley de desarrollo constitucional del artículo 149, que establezca el puente entre la justicia comunitaria y la justicia formal.
- Aprobación por el Ministerio de Economía y Finanzas del Programa Estratégico de Violencia Familiar y Sexual, considerando que la violencia contra las mujeres es transversal al ciclo de vida (niñez, adolescencia, adultez y adultas mayores) y no solo un problema que amerita atención cuando ocurre en la niñez.
- Transformar el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en el Programa Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, como expresión de la superación del enfoque que equipara la violencia de género contra la mujer con la violencia familiar.
- Incorporar al Sistema Integral de Salud – SIS (hoy AUS) la recuperación de la salud física y atención de las secuelas psicológicas de las víctimas de violencia familiar y violación sexual, mediante la aprobación del dictamen 09-2007-2008/CSPFPD-CR (proyectos de ley 157, 495 y 1149-2006/CR).

Un año

- Gestionar el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales y regionales, para que los proyectos dirigidos a la erradicación de la violencia contra la mujer puedan ejecutarse en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y el Mimdes, como ente rector del Sistema Funcional contra la Violencia de Género, promueven los cambios en los enfoques, conceptos y prácticas gerenciales y de gestión en todas las organizaciones involucradas.
- El Mimdes, a través de su PNCVFS, presenta iniciativa legislativa que le confiere las competencias rectoras para llevar adelante el registro, la supervisión y evaluación de las casas de refugio privadas o a cargo de las municipalidades, teniendo en consideración la función pública que prestan (lo público no estatal).
- Tipificar el delito de violencia familiar como una figura penal autónoma, evaluando la posibilidad de ampliar la competencia de los jueces de paz, a fin de no dejar desprotegidas a las mujeres de las zonas rurales y de comunidades andinas y amazónicas.
- Tipificar el delito de feminicidio. Actualmente existen en la Comisión de la Mujer del Congreso de la República tres proyectos de ley: 3654/2009-CR, de la congresista Karina Beteta; 3971/2010-CR, de la congresista Olga Cribilleros; y 04119/2009-CR, del Grupo Parlamentario Fujimorista.
- Mimdes: formular una iniciativa legislativa para modificar los artículos 179º, 180º y 181º del Código Penal, delitos de favorecimiento de la prostitución, rufianismo y proxenetismo; considerando que se encuentran estrechamente vinculados con el delito de trata de personas para explotación sexual, y que los delincuentes utilizan esta figura para recibir sanciones menores. Se propone elevar la pena mínima de 5 a 10 años, y la máxima de 12 a 20 años, cuando las víctimas sean niñas, niños y/o adolescentes.
- Despenalizar el aborto en caso de embarazo por violación (artículo 120º del Código Penal), conforme fue aprobado por la Comisión Revisora del Código Penal.
- Replicando la experiencia exitosa de República Dominicana, elaborar conjuntamente con el Poder Judicial y la Academia Nacional de la Magistratura una “Guía para la creación de jurisprudencia con visión de género”.
- Diseñar e institucionalizar programas de capacitación destinados a todos los funcionarios estatales

involucrados en la atención y el seguimiento de causas por actos de violencia contra las mujeres, particularmente a la policía y fiscalía.

- Desarrollo de protocolos de actuación claros y capacitación a los operadores de justicia para reducir los ámbitos de discrecionalidad que en la práctica se traducen en discriminación para las mujeres que buscan justicia, pues se suele considerar que este tipo de violencia no es un asunto de relevancia penal.
- En el 2008, el Mimdes formuló un proyecto que incorpora la enseñanza obligatoria del curso de Derechos Humanos de las Mujeres en las instituciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, tanto en la escuela de oficiales como en la de suboficiales. Insistir en su aprobación e implementación, así como en un programa de reactualización para quienes ya egresaron.
- El Mimdes a través de su PNCVFS, coordinará con el Ministerio de Justicia a fin de ampliar la cobertura territorial de los servicios de atención a víctimas de violencia familiar y sexual y entrenar al personal del Minjus en los enfoques de género, derechos humanos de las mujeres e interculturalidad.
- Implementación del modelo de atención a víctimas de violencia de género con enfoque intercultural, en el ámbito rural, que vincule la justicia comunal y la administración de justicia formal, de conformidad con lo señalado en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú.
- Ir y venir de la escuela puede entrañar riesgos para las niñas y adolescentes rurales. Generalmente, para acceder a la educación secundaria, ellas tienen que caminar largas distancias después de que oscurece, porque hay menos oferta de escuelas de este nivel y están ubicadas lejos de las comunidades. Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de desarrollar estrategias de compañía y seguridad para que ellas transiten sin problemas entre sus casas y la escuela, como, por ejemplo, contar con un vehículo municipal que se encargue de transportar a las y los adolescentes de los caseríos más alejados.
- Aprobar el proyecto de ley que prohíbe el ingreso o sanciona con la expulsión de la carrera pública magisterial a los docentes sentenciados por actos de violencia familiar, o por haber sido declaradas fundadas las causales de violencia física y/o psicológica en un proceso de separación o divorcio, o haber recaído en su contra resolución firme por actos de acoso sexual³⁹.
- El Mimdes gestiona ante el Consejo de Reparaciones, la PCM y el MEF, que se asigne presupuesto para el pago de reparaciones individuales a las víctimas de la violencia sexual ocurrida durante el conflicto armado interno.
- En el marco de la descentralización, para cumplir con la transferencia de los CEM a los gobiernos locales en condiciones adecuadas, se requiere contar con el circuito multidisciplinario completo, profesionales calificados, equipamiento, presupuesto, modelo de atención con enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad, y con autoridades y funcionarias/os sensibilizados y comprometidos en la erradicación de la violencia hacia la mujer.
- Creación del registro nacional o de un sistema unificado que dé cuenta de la magnitud de la violencia a escala nacional, desagregado por sexo, por edad, por ámbito en que ocurrió la violencia y por el vínculo con el agresor.
- El Mimdes coordina con la Defensoría del Pueblo para que sus acciones de supervisión no se agoten en los Centros de Emergencia Mujer sino que incluyan a los diversos sectores del Estado (Ministerio Público, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y Ministerio de Salud) comprometidos en la atención multisectorial de las víctimas de violencia.

39/ Proyecto 4073-2009/CR.

Cinco años

- Mimdes con Minedu: desarrollo de una malla curricular educativa (urbana/rural) con pertinencia cultural, de primaria y secundaria, con contenidos y metodologías referidos a la formación y ejercicio de derechos (integridad física, psicológica, expresión, autonomía e identidad), la igualdad de género y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Así como desarrollar un sistema de monitoreo del proceso de implementación y evaluación de resultados.
- Promover la conformación y desarrollo de sistemas regionales y locales, de prevención, atención y protección de la violencia contra la mujer, con base en la experiencia desarrollada por el PNCVFS en la Región Ayacucho⁴⁰.
- El Mimdes, en coordinación con el Mininter, promueve el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las comisarías: personal calificado en las escuelas de formación, dotación de recursos (infraestructura y logística), desarrollo de protocolos de atención y sistemas de registro específicos.
- Incorporar en la malla curricular de formación de los/as estudiantes de Derecho materias sobre violencia de género contra las mujeres.
- Además de la atención a las víctimas o la sanción de los agresores, se debe incorporar la prevención de manera sostenida, como parte de las acciones cotidianas de los distintos sectores del Estado, y desarrollar acciones dirigidas a la modificación de costumbres, prácticas y concepciones culturales que promueven y justifican la violencia contra la mujer; así como educar sobre nuevos modelos de masculinidad y feminidad.

40/ Véase la experiencia del Programa Integral de Lucha contra la Violencia familiar y Sexual, en Ayacucho (PILVFS), ejecutada desde el PNCVFS.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Cien días

- La PCM presenta proyecto de ley para crear el Sistema Funcional contra la Violencia de Género, estableciendo sus competencias rectoras en esta materia.
- El Mimdes aumenta progresivamente el presupuesto del PNCVFS.
- La Fiscalía de la Nación aprueba e implementa el protocolo de evaluación del daño psíquico.
- Los programas Pro Joven y Construyendo Perú establecen un cupo de 30% para mujeres víctimas de violencia familiar que hayan denunciado los hechos.
- El PIR garantiza a las víctimas de violencia sexual el derecho a la reparación individual.
- Conformación del grupo de trabajo para la elaboración de la propuesta de la ley de desarrollo constitucional del artículo 149, estableciendo el puente entre la justicia comunitaria y formal.
- Incorporar al SIS (hoy AUS) la recuperación de la salud física y atención de las secuelas psicológicas de las víctimas de violencia familiar y violación sexual.

Un año

- Desarrollo de capacidades en los gobiernos locales y regionales para que los proyectos contra la violencia hacia la mujer se ejecuten en el marco del SNIP.
- Tipificar los delitos de feminicidio y violencia familiar como una figura penal autónoma, ampliando la competencia de los jueces de paz.
- Despenalizar el aborto en caso de embarazo por violación (artículo 120° del Código Penal), conforme a la Comisión Revisora del Código Penal.
- El Mimdes, el Poder Judicial y la Academia Nacional de la Magistratura elaboran una “Guía para la creación de jurisprudencia con visión de género”. Desarrollo de protocolos de actuación y capacitación para operadores de justicia, para reducir los ámbitos de discrecionalidad.
- Enseñanza obligatoria del curso de Derechos Humanos de las Mujeres en las instituciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.
- Los gobiernos locales desarrollan estrategias de seguridad para que las adolescentes rurales transiten de su casa a la escuela, como, por ejemplo, un vehículo municipal.
- Aprobar el proyecto que prohíbe el ingreso o sanciona con la expulsión de la carrera pública magisterial a los docentes sentenciados por actos de violencia familiar.

Cinco años

- Mimdes y Minedu: malla curricular educativa (urbana/rural) con pertinencia cultural, de primaria y secundaria, con contenidos y metodologías sobre formación y ejercicio de derechos, e igualdad de género.
- Promover la conformación de sistemas regionales y locales, de prevención, atención y protección de la violencia contra la mujer, con base en la experiencia del PNCVFS en la Región Ayacucho.
- Mejorar la capacidad de respuesta de las comisarías: personal calificado en las escuelas de formación, dotación de recursos (infraestructura y logística), desarrollo de protocolos de atención y sistemas de registro específicos.
- Prevención sostenida desde los distintos sectores del Estado.

REFERENCIAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL

2009 *Escuelas seguras. El derecho de cada niña.*

BRAVO, Rosa

2010 "Avances y desafíos en torno a la autonomía económica de las mujeres". En: VALDÉS, Teresa (Ed.). *¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet.* Santiago de Chile: Cedem, pp. 71-94.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2007 *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas.* OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 *Boletín para la Adjuntía de los Derechos de la Mujer*, volumen 1, N° 1, 21 de mayo. Lima: Defensoría del Pueblo.

2009 "Centros de Emergencia Mujer: supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar sexual". En: *Informe Defensorial*, N° 144. <<http://www.defensoria.gob.pe>>.

2006 "Violencia familiar: un análisis desde el Derecho Penal". En: *Informe Defensorial*, N° 110.

2005 "La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú". En: *Informe Defensorial*, N° 95.

DÍAZ, Ramón y Juan MIRANDA

2009 *Aproximación del costo económico y determinantes de la violencia doméstica en el Perú.* Lima: IEP-CIES, s.p.

DEMUS

s.f. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2010. <<http://www.demus.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=91>>.

HERNÁNDEZ, María Jesús; José SANMARTÍN, Pilar MARTÍNEZ y Alicia MOLINA

2006 *Costes de la violencia de género en la relación de pareja.* Fecha de consulta: 26 de octubre de 2010. <<http://www.malostratos.org/images/pdf/valencia%20costes%20violencia%20genero.pdf>>.

INEI

2010 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – Endes Hombres 2008. Lima: INEI.

2007 *Endes Continua 2004-2006. Informe principal.* Lima: INEI.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2005 *Hablan las defensoras comunitarias: una justicia distinta para las mujeres.* Lima: Instituto de Defensa Legal.

s.f. Acceso a la justicia de la mujer rural. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2010. <<http://www.idl.org.pe/jueces/3.1.3.htm>>.

LAHERA, Eugenio

2008 *Introducción a las políticas públicas*. 2ª ed. Chile: Fondo de Cultura Económica.

LOLI, Silvia; Eduardo ESPINOZA y José Carlos AGÜERO

2007 "Violencia sexual en conflicto armado: informe nacional de Perú". En: *Monitoreo sobre violencia sexual en conflicto armado en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú*. 1ª ed. Lima: Cladem, pp. 191-305.

MELÉNDEZ, Liz y Patricia SARMIENTO

2007 *Informe nacional sobre feminicidio en el Perú*. Lima: CMP Flora Tristán y Demus.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

s.f. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2010. <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/Navegar_3.aspx?y=2008&ap=ActProy>.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, PROGRAMA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL

s.f. Relación de CEM a nivel nacional. Fecha de consulta: 12 de octubre 2010. <<http://www.mimdes.gob.pe/cem/1468.html>>.

MONTAÑO, Sonia

2008 "Violencia, discriminación y desigualdad". En: *Mujer: contra la violencia, por los derechos humanos*. Argentina: UNFPA.

MOVIMIENTO MANUELA RAMOS

2007 *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El salvador y Villa María del Triunfo*. Lima.

PAREDES, Susel

2008 *Invisibles entre sus árboles*. Lima: Flora Tristán.

RIOSECO, Luz

2005 *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica, en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

RUBIO CORREA, Marcial

2004 *Para conocer la Constitución de 1993*. 2ª ed. Lima: PUCP – Fondo Editorial.

UNIVERSIDAD DE CHILE

2010 *Protocolo para la actuación de operadores de justicia frente a la violencia contra las mujeres en el marco de las relaciones de pareja*. Chile.

VARGAS, Gloria

2010 "Violencia contra las mujeres en el gobierno de Michelle Bachelet". En: VALDÉS, Teresa (Ed.). *¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: Cedem, pp. 43-67.

VILLANUEVA FLORES, Rocío

2010 *El registro de feminicidio del Ministerio Público. Enero-diciembre 2009*. Lima: Ministerio Público, Observatorio de Criminalidad.

ZAPATA, Russela

2007 *Balance de cumplimiento de metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007*. Lima.