

## **Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género.**

### **Entre legados e innovaciones**

### **Proyecto de investigación**

**Código PMA4AN4-119**

**Área de estudio: A4 (Gestión pública, derechos ciudadanos y otros temas)**

**Categoría: Proyecto Mediano (PM)**

**Tema: AN4 (Violencia contra las mujeres)**

**Ámbito: Nacional**

**STÉPHANIE ROUSSEAU**

**EDUARDO DARGENT BOCANEGRA**

**AURORA ESCUDERO LLONTOP**

**INFORME FINAL**

**Abril 2019**

**Auspicio:**

## TABLA DE CONTENIDOS

### INTRODUCCIÓN

### PARTE I: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

Estado de la cuestión  
Marco teórico  
Metodología y casos de estudio territorial  
Actividades realizadas

### PARTE II: DESARROLLO HISTORICO DE LA LEGISLACION SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Antecedentes: La primera ley contra la violencia contra las mujeres (Ley 26260)  
Competencias otorgadas a la Policía Nacional  
Competencias otorgadas a las fiscalías provinciales y especializadas  
Competencias otorgadas al Poder Judicial  
Las modificaciones a la ley 26260  
El feminicidio  
Cambio de paradigma: La ley 30364

### PARTE III: IMPLEMENTACION DE LA POLITICA PÚBLICA: ACCIONES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Los planes nacionales y el plan de acción conjunta 2018  
Los servicios de atención especializados

- Comisarías de familia/mujer y comisarias básicas
- Centros emergencia mujer
- Sistema nacional especializado de justicia
- Casas de refugio

El suministro de servicios de atención

### PARTE IV: ANALISIS DE LOS LOGROS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Institucionalidad todavía insuficiente y precaria  
Coordinación intersectorial todavía en formación  
Diferentes enfoques, prejuicios y discrecionalidad de los funcionarios públicos

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PLAN DE INCIDENCIA

### BIBLIOGRAFIA

### ANEXOS

ANEXO 1: Protocolos e instrumentos

ANEXO 2: Formatos de consentimiento informado y compromiso de confidencialidad

ANEXO 3: Matriz resumen de procedimientos metodológicos

ANEXO 4: Entrevistas realizadas

ANEXO 5: Fotos

## INTRODUCCIÓN

En noviembre del 2015, el Estado peruano adoptó la Ley no 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en julio del 2016 se aprueba el Plan nacional contra la violencia de género 2016-2021 (PNCVG), basado en dicha ley. Si bien en el papel las disposiciones que contenía la Ley resultaban positivas e innovadoras, había razones para considerar que estos cambios normativos podían no conducir a cambios sustantivos en la acción estatal contra la violencia de género. En el pasado hubo dos planes sobre violencia contra las mujeres (2002-2007 y 2009-2015) criticados por las fuertes limitaciones en su implementación, en particular en su dimensión de atención a las víctimas (Dador 2011; Defensoría del Pueblo 2005; 2006; 2009b; 2013). Asimismo, diversos trabajos académicos y reportes estatales han resaltado la “ruta crítica” que deben seguir las denunciantes de violencia de género, una realidad muy dura y compleja que va mucho más allá de lo que diga la ley en el papel (Entre otros: Minsa 1998; OPS/OMS 2000; Alcalde 2006, Boesten 2010; 2012; Dador 2011; Sagot 2015; Villanueva 2018). Estos trabajos han resaltado diversas razones por las que las políticas contra la violencia de género no se cumplen en el Perú. Es decir, había buenas razones para pensar que a pesar de cambios legales y promesas de efectividad, las cosas podrían continuar siendo más o menos igual.

Como sostenemos y demostramos a lo largo de este informe de investigación, estas nuevas medidas contra la violencia familiar y de género sí han venido acompañadas de una mejor implementación por parte del Estado. Así, una mirada a las estadísticas y reportes disponibles indican que desde el 2015 hay una mejora neta en la capacidad de atención estatal a las víctimas de violencia contra las mujeres en los últimos años. Por ejemplo, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, atendió a muchas más víctimas de violencia familiar y sexual en el 2017, subiendo en 35.2% su capacidad de atención comparando con el 2016. En los primeros cuatro meses de 2018, el programa atendió a 34,063 personas, comparado con 22,330 en el mismo periodo en 2017 (Diario La República). Por su lado, el MININTER afirma que las denuncias por violencia familiar registradas por la policía se han incrementado en 19.4% en 2016, respecto al año anterior, lo cual es un salto cuantitativo sin precedente desde el 2005, primer año donde se registra este tipo de estadísticas. Asimismo, los presupuestos de los programas sobre violencia familiar y de género de los distintos ministerios se han incrementado en forma considerable. La información cuantitativa y cualitativa recogida a lo largo de nuestro proyecto muestra un cambio sustantivo en la adopción e implementación de medidas para combatir la violencia contra la mujer.

Sin embargo, en línea con los trabajos que han estudiado el tema, también encontramos que las limitaciones de la acción estatal continuaron siendo muchas. Como sabe bien quién consume medios de comunicación, todas las semanas se da cuenta de fallas en los mecanismos de atención y sanción en los numerosos casos de violencia de género que se reportan. Diversas noticias informan sobre casos en que mujeres han muerto o han vuelto a ser agredidas tras no haber encontrado una protección adecuada en el Estado. Asimismo, se señalan problemas de coordinación entre las entidades a cargo de enfrentar la problemática, y carencias por parte de los operarios estatales para actuar en forma sensible y celeridad frente a las denuncias. Estas fallas del sistema refuerzan la impresión entre la ciudadanía de la ineffectividad estatal en temas de violencia de género; una percepción que no recoge los cambios positivos que sí se han adoptado. El presente reporte documenta estos serios problemas y su permanencia a través del tiempo.

Además, también encontramos que algunos cambios normativos y organizacionales en los servicios de atención que buscan una atención más efectiva a las denunciantes han creado nuevos problemas para los operadores de justicia.

Nuestro trabajo evalúa la situación actual de la atención estatal a víctimas de violencia de género. Pero nuestro interés es establecer una comparación con respecto a la situación previa al cambio normativo del 2016. Buscamos precisar: (i) en qué dimensión(es) ha mejorado la atención estatal a las víctimas de violencia familiar y sexual, en la fase de protección planteada por la ruta estatal<sup>1</sup>; y (ii) qué aspectos continúan impidiendo una atención adecuada frente a la magnitud y gravedad del problema. Ello nos permite mostrar cuáles de los problemas de la “ruta crítica” que siguen las denunciantes de violencia de género se mantienen y señalar algunas recomendaciones de política para enfrentarlos (Minsa 1998; OPS/OMS 2000; Sagot 2005). Con esa información, plantearemos algunas conclusiones y recomendaciones para los hacedores de política pública y para la discusión del público en general.

Para evaluar adecuadamente la situación actual de la atención a víctimas de violencia de género es necesario enfocarse en los desarrollos institucionales de respuesta estatal a esta problemática a través del tiempo y los resultados de dicha respuesta. Como se apreciará, la situación actual, sus avances y limitaciones, está determinada por las trayectorias previas. La construcción del *Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar*, surgido a raíz de la Ley no 30364, se ha dado en base a una serie de legados institucionales, tales como la existencia de Comisarías de la Mujer desde fines de los años 1980, luego la creación de Comisarías de la Familia, y paralelamente la creación paulatina de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) desde 1999. Al ubicar la situación actual en ese contexto y legados, podemos mostrar con más claridad cómo la política pública en materia de violencia de género marca un giro importante a partir de 2016, introduciendo una serie de innovaciones normativas e institucionales que buscan una respuesta más rápida y eficiente, tales como la adopción de un protocolo de actuación conjunta entre Comisarías y CEM, por ejemplo.

A fin de documentar estos cambios a través del tiempo la investigación desarrolló dos niveles de análisis, uno general-nacional y otro centrado en dos casos específicos, Huamanga y Villa El Salvador; esos dos niveles son complementarios para los fines de conocer la realidad de los servicios de atención en casos de violencia de género<sup>2</sup>. En primer lugar, se realizó una sistematización (mapeo) de la institucionalidad (normas y dependencias estatales) de los servicios de atención existentes a nivel nacional, incluyendo, dentro de lo posible, un balance de su cobertura y estadísticas de atención de forma comparativa con el periodo previo al 2016. Se buscó así entender la lógica de la política pública y de su implementación a través del tiempo, comprendiendo mejor los cambios normativos e institucionales que se han dado en estos servicios en los últimos años en parte en respuesta a las limitaciones de la situación previa. Para documentar e interpretar estas trayectorias se realizaron, además, entrevistas con actores del Estado central

---

<sup>1</sup> La política de atención estatal a víctimas de violencia de género plantea dos grandes etapas, la primera siendo de protección, y la segunda de sanción. Ver Esquema procesal de la Ley 30364: <https://repositoriopncv.fs.pe/producto/esquema-procesal-del-la-ley-30364/>

<sup>2</sup> La violencia de género incluye cualquier acción violenta contra las mujeres y contra las personas por motivos vinculados a su identidad de género. La violencia contra la mujer puede ser física, sexual, psicológica, patrimonial, económica, y ocurrir tanto en la familia como en la comunidad, espacios públicos o instituciones privadas y públicas. En esta investigación, enfocamos nuestro estudio en los servicios de atención a las mujeres adultas víctimas de violencia familiar y/o sexual. No hemos analizado la situación específica de los servicios de atención para las niñas o adolescentes, personas adultos mayores, personas con discapacidad o personas lgtbi.

vinculados desde el Estado o la sociedad civil con las políticas contra la violencia de género. Complementamos esta comparación entre pasado y presente con trabajos académicos y especialmente los reportes estatales existentes sobre la problemática. Mención especial merecen los informes de la Defensoría del Pueblo que realizan un seguimiento tanto de los Planes contra la violencia contra la mujer como evaluaciones de las dependencias estatales encargadas de combatir este fenómeno. La Defensoría, al hacer seguimiento con sus reportes de evaluación a través del tiempo a ésta y otras políticas estatales, se ha convertido en una instancia crucial para vigilar y promover la implementación efectiva de políticas, el flanco más débil de la política pública en el Perú.

En segundo lugar, se aterrizó este análisis investigando empíricamente las rutas de atención que siguen las víctimas de violencia familiar y/o sexual, con los respectivos obstáculos que enfrentan. Esta investigación empírica se centró en la etapa de protección de la ruta estatal de atención, y no en la etapa de sanción. Para ello se enfocó en dos estudios de caso emblemáticos: Villa el Salvador y Huamanga. En estos se entrevistó tanto a operadores del sistema como a usuarias de los mismos. Ambos espacios de atención nos ofrecen una experiencia rica en materia de atención a víctimas de violencia familiar y/o sexual. A pesar de sus particularidades, se trata de casos que son bastante representativos respecto a los cambios institucionales producidos en estos años. Si bien no pretendemos generalizar desde estos dos casos, nos sirven para plantear ciertos patrones en la atención que además se confirman con las entrevistas y los trabajos revisados. Además, al tratarse de dos espacios reconocidos por su larga trayectoria en el trabajo de atención a esta problemática y con mayor desarrollo institucional que el promedio a nivel del territorio peruano, los problemas que encontramos en ellos serán probablemente más acuciosos en otras dependencias.

Esta mirada a dos niveles nos permitió una evaluación más completa de la problemática de atención estatal en casos de violencia contra la mujer, sobre todo en la etapa de protección. Se puede así contrastar la situación actual con la situación previa a la Ley 30364, precisando las que eran las barreras más comunes en dicha atención que se han buscado enfrentar con los cambios normativos y logísticos recientes, así como los obstáculos que todavía enfrentan las usuarias del sistema. En la siguiente sección damos mayor detalle sobre la metodología del estudio.

Si bien nuestro trabajo se concentra en documentar estos cambios, y no busca explicar qué causó dichos cambios, sí fue posible rastrear en nuestras entrevistas las razones por las que el aparato estatal reaccionó en forma más contundente frente al fenómeno de violencia en los últimos años, llevando a una mejor implementación de los cambios normativos y el propio plan de acción. Consideramos que no fue el cambio legislativo o la adopción misma del plan, aunque en ambos casos vemos mejoras importantes en respuesta a problemas anteriores. Lo que resultó crucial fue la politización de diversos casos de violencia de género a partir del año 2016 y las movilizaciones y acciones ciudadanas producidas frente a esta problemática. Esta alta sensibilidad social, y la presión política producida, aparecen en las entrevistas como lo que empujó a una acción más profunda además de ser utilizada como una oportunidad por los funcionarios y activistas involucrados en el tema para poder avanzar sus agendas. Dos coyunturas aparecen como muy relevantes en un ambiente general de mayor politización: primero los casos de agresión contra mujeres y feminicidios que dieron lugar en el 2016 a la marcha “Ni una Menos”<sup>3</sup> y en el 2018 el

---

<sup>3</sup> El movimiento « Ni Una Menos » empieza en Argentina en 2015 y se expandió a otros países de la región. En Perú, empezó en agosto del 2016, coincidiendo con el comienzo del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. El movimiento denuncia la violencia contra las mujeres y exige la intervención de los poderes públicos para sancionar y prevenir la violencia de género en todas sus formas.

feminicidio de Eyvi Agreda en un bus de transporte público por parte de su acosador. Queda claro de las entrevistas realizadas y la forma en que se dieron los cambios que la politización de la violencia contra la mujer y su mayor atención social y mediática han catalizado el cambio en la implementación de políticas, adoptando medidas recomendadas desde hace tiempo por expertas y expertos. Como veremos, esta mayor atención, en general positiva, también ha traído problemas y mayor presión sobre los operadores del sistema, planteando nuevos retos hacia el futuro.

El trabajo se estructura en cuatro partes y concluye con conclusiones y recomendaciones. La primera parte presenta el marco teórico y la metodología del trabajo, precisando las que consideramos son las tres principales causas para que exista una brecha de implementación entre ley y realidad en el tema de violencia de género: capacidad estatal, coordinación estatal y prejuicios de los funcionarios públicos. La segunda parte presenta un análisis del desarrollo histórico de la legislación peruana en materia de violencia contra las mujeres, señalando los cambios en las definiciones de la violencia y sus consecuencias en materia de protección y sanción. En la tercera sección se presenta una síntesis de la forma como el Estado ha ido implementando el marco legislativo a través de la adopción de planes, la adecuación de funciones y criterios de funcionamiento de varias dependencias estatales, y la creación de una nueva institucionalidad en materia de violencia de género. Si bien extensas, creemos que estas dos secciones son un aporte importante del trabajo al presentar y explicar esta amplia trayectoria de cambio legislativo y de institucionalidad estatal. La cuarta parte, el centro del trabajo, presenta los resultados de nuestro análisis basado en nuestro trabajo de campo y reportes académicos y estatales que complementan e informan nuestros hallazgos. Es allí donde señalamos los logros y problemas que persisten en la atención estatal desde una mirada anclada en la experiencia de mujeres usuarias y de los funcionarios que trabajan en los servicios públicos de atención. Esta parte evalúa la implementación real de estos dispositivos legales y el funcionamiento de las instituciones estatales. Finalmente presentamos conclusiones y recomendaciones para hacedores de política pública.

## PARTE I- MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

En la presente sección situamos el estudio en un marco más amplio, explorando las razones que ayudan a explicar la distancia entre ley y realidad en países en desarrollo, con énfasis en las normas contra la violencia de género. Precisamos las causas que según diversos trabajos son pertinentes para explicar la brecha de implementación en temas de violencia de género y revisamos literatura relevante sobre el tema. Ello permitirá en la cuarta parte del reporte realizar un análisis de estas causas en el caso peruano. Finalmente, detallamos nuestra metodología.

### **Estado de la cuestión: Violencia de Género y Brecha de Implementación**

Una abundante literatura académica y reportes de organizaciones internacionales y locales resaltan tanto los cambios e innovaciones que se vienen produciendo en el Perú y América Latina en la atención estatal frente a la violencia de género como las fuertes continuidades que se mantienen en las deficiencias de dicha atención. Si bien estos trabajos coinciden en señalar que en años recientes se observa un considerable aumento en la adopción de legislación nacional e internacional y de políticas contra la violencia de género, su conclusión general es que la efectividad de las medidas de protección a las víctimas es todavía limitada y se preguntan por las causas que explican este resultado (entre otros: ECLAC 2014; Htun y Weldon 2012; Htun y Jensenius 2019; Boesten 2006; 2010; 2012; Alcalde 2006; Defensoría del Pueblo 2005, 2006;

CIDH 2007; 2011; Dador 2011; Benavides et al 2017; Villanueva 2018). Existe una considerable distancia entre la promesa de la ley y la realidad.

Estudiar la respuesta del Estado a las víctimas de violencia de género permite explorar la llamada “brecha de implementación” entre el contenido formal de las leyes y políticas y su real efectividad, un tema central en el estudio de la política pública en países del Sur Global (Grindle 2011; Brinks y Botero 2014). La literatura académica apunta a distintas causas para explicar esta brecha de implementación en estos países.

Tres de dichas causas suelen ser señaladas en la literatura sobre violencia de género para explicar las carencias en la atención a las víctimas de estos delitos en América Latina: (a) capacidad estatal, (b) coordinación al interior del Estado central y niveles de gobierno y (c) prejuicios en las burocracias basadas en las desigualdades presentes en sociedades como la nuestra. Si bien estas tres causas no son del todo independientes entre sí, resulta productivo tratarlas en forma independiente tanto para resaltar su relevancia para la problemática como para apuntar a posibles remedios. Los trabajos reseñados suelen mencionar las tres causas, especialmente la ausencia de recursos y los prejuicios en las burocracias en sociedades desiguales, pero poniendo por lo general más atención en alguna de estas dimensiones.

- a) Capacidad Estatal. Es común que en los países de desarrollo capitalista tardío las nuevas políticas no conlleven recursos suficientes ni profesionales adecuados para que las dependencias estatales puedan desarrollar los objetivos contenidos en las normas. Así un problema general al desarrollar políticas en América Latina y el Perú es que, por diversas razones, se da menor atención a las partes operativas de la norma que a la adopción de legislación.

Precisamente, los trabajos e informes antes reseñados detallan una serie de problemas vinculados a los recursos y capacidades de las burocracias encargadas de atender a las víctimas de violencia de género. Estos trabajos apuntan a serias limitaciones en las oficinas encargadas de la implementación de las políticas en una serie de dimensiones burocráticas: presupuestos, personal calificado, equipos, entre otros (Htun y Jensenius 2019; Zevallos et al 2016; Defensoría del Pueblo 2005; 2006; CIDH 2007; 2011; Benavides et al 2017). Los operarios del sistema de justicia con frecuencia carecen de recursos para darle contenido efectivo a las disposiciones de la legislación contra la violencia de género: atención celer e integral, brindar garantías efectivas a las denunciantes, ofrecer alternativas económicas a quienes dependen del agresor; garantizar una adecuada presencia territorial de los sistemas de protección; contar con instalaciones que garanticen seguridad y privacidad a las denunciantes; entre otras (Defensoría del Pueblo 2005; Jubb et al. 2008). Recursos adecuados y presencia efectiva en el territorio son clave para prevenir y sancionar un fenómeno extendido en nuestras sociedades. Hernández et al. (2016), por ejemplo, resaltan la ausencia de presencia institucional estatal efectiva como un determinante del feminicidio en el Perú.<sup>4</sup>

Más allá del contenido de la ley y sus buenas intenciones; de la sensibilidad que busca promover frente a las problemáticas que se enfrenta; de su correcta identificación de los

---

<sup>4</sup> Si bien otros de los trabajos citados se centran más en desarrollar teóricamente e investigar el tema de las desigualdades como causa para la brecha de implementación, sus páginas también resaltan los límites materiales de los servicios de atención. Por ejemplo Alcalde 2006 y Boesten 2010, capítulo 5.



principales riesgos para las denunciantes y de la correcta inclusión de remedios legales rápidos para enfrentar el fenómeno de la violencia de género, serán los recursos los que determinen en gran medida la efectividad de estas medidas para atender a las víctimas. Todas estas medidas tienen un costo, y la real prioridad de la política pública se determina por la importancia que se le dé en la asignación de presupuesto del Estado. Esta diferencia entre lo que promete la ley y los recursos dedicados para su correcta implementación ha sido, en opinión de la Comisión Americana de Derechos Humanos, la principal barrera para el funcionamiento de los sistemas de protección en el Perú y América Latina en general (CIDH 2007). En el periodo que estamos estudiando, por ejemplo, Rocío Villanueva (2018) ha resaltado la relevancia de los recursos para explicar la efectividad limitada de las nuevas medidas de protección contenidas en la ley.

Asimismo, estos reportes y trabajos académicos apuntan a la falta de competencias de las burocracias para aplicar en forma adecuada los contenidos de la legislación nacional e internacional y las medidas procesales de protección a las víctimas (Defensoría del Pueblo 2006; Boesten 2012). La capacitación, tanto en lo referido a la formación de los agentes estatales, como en su actualización constante, son también causa de estas limitaciones (CIDH 2007: xii). Finalmente, en esta dimensión de carencias burocráticas, no hay que olvidar el deber del Estado de proteger a sus propias burocracias especializadas en temas de violencia de género para evitar situaciones de agotamiento y stress que limiten su bienestar y la calidad del servicio que prestan. En resumen, la capacidad del Estado es una de las principales causas de las limitaciones en la implementación de medidas de atención efectivas a las denunciantes en casos de violencia de género.

- b) En segundo lugar, otro aspecto también resaltado como un problema para la implementación de políticas efectivas es la débil coordinación entre órganos del Estado, sea horizontal (sectorial) o vertical (entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales). Procedimientos en los que las distintas dependencias duplican actuaciones, difieren en las interpretaciones sobre las normas, o incluso se dan conflictos interinstitucionales, son un grave limitante de la acción estatal. El Estado no es una entidad coherente ideológicamente, sino que la realidad a la que los ciudadanos se enfrentan es mucho más fragmentaria (Gupta 1995:384). Incluso contando con mayores recursos, si estas barreras de coordinación se mantienen, o si las oficinas estatales no están alineadas sobre los mismos objetivos, la implementación de políticas se verá afectada.

Los diagnósticos sobre la atención a las víctimas de violencia de género apuntan a esta falta de coordinación como una de las principales problemáticas de estos sistemas. La fragmentación de oficinas encargadas de resolver las denuncias hace difícil para las víctimas comprender el procedimiento (Alcalde 2006; Defensoría del Pueblo 2005). Esta situación de fragmentación con frecuencia da lugar a la re-victimización de las denunciantes, al demandarles que repitan su testimonio en más de una dependencia por ejemplo. Asimismo, si bien las leyes pueden señalar órganos rectores, la fragmentación y autonomía de órganos estatales puede dejar estas normas en letra muerta. En el pasado, por ejemplo, disposiciones legislativas para enfrentar la violencia de género en forma multisectorial encontraron en la debilidad del Ministerio de la Mujer y la resistencia de otros sectores una barrera a darles efectividad (Dador, 2011:14).

- c) Finalmente, la literatura también resalta que más allá de problemas logísticos o de coordinación, la brecha de implementación también se explica por contar con burocracias que reproducen prejuicios y formas de discriminación presentes en la sociedad. Estos trabajos apuntan a la discriminación por machismo, racismo, discapacidades o clasismo por parte de agentes estatales como poderosas barreras para el desarrollo de políticas que tengan como base una visión democrática e igualitaria de la sociedad (O'Donnell 1993; Boesten 2012; Htun y Jensenius 2018). Así, burócratas inmersos en sociedades desiguales, racistas y patriarcales no responderán a las víctimas de violencia de género como manda la ley, sino privilegiando otros valores que consideren superiores (preservar la familia definida de manera tradicional, por ejemplo). Boesten llama a ello “intersecciones de desigualdad”, donde desigualdades de raza, género y clase se intersectan para limitar el efecto de políticas que buscan mejorar la condición de las mujeres en el Perú (Boesten 2010: 2). En forma similar, Cristina Alcalde muestra el prejuicio contra mujeres migrantes en los servicios estatales.

Estas condiciones hacen que con frecuencia las mujeres que acceden al servicio sufrirán diversas formas de discriminación. Los burócratas, como sabemos, tienen un margen de acción importante, para determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios y sanciones proporcionadas por las instituciones en las que se desarrollan (Lipsky 2010, pp. 59). Interpretarán las normas de acuerdo a sus propios valores y prioridades.

El machismo, clasismo y/o el racismo dan lugar a atenciones inadecuadas y revictimizantes, que adoptan contenidos o estándares que no existen en la ley o están en abierta negación del derecho de acceso a la justicia. Del mismo modo, innovaciones legales que buscan proteger a las víctimas o reducir los trámites pueden no aplicarse por criterios inadecuados. Estos trabajos, entonces, hacen énfasis en la especial situación de vulnerabilidad de grupos que sufren mayor prejuicio por distintas razones además del género: mujeres indígenas, habitantes de zonas rurales o migrantes a las ciudades (Boesten 2006, 2010: capítulo 6; 2012; Alcalde 2006). Incluso políticas de contenido progresista pueden ser “interpretadas” por los operarios de la ley para mantener prácticas discriminatorias (Boesten 2012; Alcalde 2016).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en Las Américas* indica la importancia de estos prejuicios para explicar las deficiencias en la implementación de políticas: “Cabe señalar que si bien existen carencias estructurales en el ámbito económico y de recursos humanos para procesar casos con celeridad y eficacia, en casos de violencia contra las mujeres, con frecuencia la falta de investigación de los hechos denunciados, así como la ineficacia de los sistemas de justicia para procesar y sancionar los casos de violencia se ve afectada por la existencia de patrones socioculturales discriminatorios. Éstos influyen en la actuación de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, quienes consideran los casos de violencia como no prioritarios y descalifican a las víctimas, no efectúan pruebas que resultan claves para el esclarecimiento de los responsables, asignan énfasis exclusivo a las pruebas físicas y testimoniales, otorgan poca credibilidad a las aseveraciones de las víctimas y brindan un tratamiento inadecuado a éstas y a sus familiares cuando intentan colaborar en la investigación de los hechos. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no

corresponden al elevado número de denuncias y a la prevalencia del problema” (CIDH 2007: ix).

Este aspecto también permite entender por qué con frecuencia la mejora en la atención estatal es dispar, y por qué las deficiencias serán más severas en instituciones creadas en contextos menos democráticos e igualitarios, en las que el paso del tiempo ha asentado burocracias menos diversas y más antiguas. Al revés, burocracias nuevas tendrán una aproximación más protectora a las víctimas, su reclutamiento se realizará entre personas ya sensibilizadas para evitar estos prejuicios y, por ende, una mayor capacidad de atenderlas integralmente.

En lo que sigue usaremos estas tres causas de las brechas de implementación en materia de violencia de género diagnosticadas en la literatura especializada –limitada capacidad estatal, problemas de coordinación y prejuicios en las burocracias- para discutir los cambios y continuidades en la calidad de atención a las víctimas en el Perú. Tras una descripción en las siguientes secciones de los cambios legales y reformas institucionales en el sistema de protección a las víctimas de violencia de género, se examinará en una cuarta sección los cambios y continuidades en la atención a las víctimas, ordenando dicho análisis en torno a estos tres temas generales. La información obtenida en los dos estudios de caso ilustrará estas secciones privilegiando un análisis transversal antes que por caso. Como hemos adelantado, nuestros hallazgos muestran que en el periodo 2016-2019 se observa un cambio sustantivo que muestra una mejor implementación de estas medidas cuando la comparamos con la literatura previa. Sin embargo, en línea con los hallazgos de estos trabajos previos, todavía las causas identificadas siguen limitando la efectividad de estas medidas. Es más, la politización del tema, el aumento de la oferta de servicios y las promesas de efectividad, ha incrementado una demanda ciudadana a la que resulta muy difícil de responder.

## **Metodología**

Para responder a nuestra pregunta de investigación aplicamos una metodología cualitativa basada en diferentes componentes. Si bien el ámbito de cobertura de nuestro proyecto es nacional, resulta imposible en un proyecto de esta naturaleza generar un estudio cualitativo representativo de la diversidad que existe a nivel del país en materia de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Es por eso que, como se precisaba antes, hemos optado por una metodología que combina un ejercicio de descripción y análisis formal del sistema de atención estatal a nivel nacional, con una investigación de tipo estudio de casos, enfocada en dos zonas territoriales específicas que nos permitirán entender la experiencia de las víctimas que intentan denunciar la violencia en su contra, así como de los operadores del sistema de atención. Por un lado, entonces, describiremos la estructura y los recursos existentes en la institucionalidad estatal, analizando las brechas de acceso y la capacidad de atención a nivel nacional, prestando atención a la disparidad territorial de recursos institucionales. Por otro lado, documentaremos su funcionamiento real, desde la perspectiva de las víctimas y de los agentes estatales involucrados, en dos zonas territoriales. Asimismo, como hemos indicado, para establecer criterios de comparación a través del tiempo en ambos niveles nos apoyaremos en reportes académicos y de instancias estatales.

Para el primer nivel de análisis –nacional- se realizó una sistematización (mapeo) de los servicios de atención existentes a nivel nacional, incluyendo, dentro de lo posible, un balance histórico de sus recursos institucionales, así como de sus estadísticas de atención de forma comparativa con

el periodo previo al 2016. Para este fin, utilizamos información existente, producidas por las instituciones estatales que intervienen en la atención a víctimas de violencia de género, tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio Público, el Poder Judicial, y el Ministerio del Interior. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con funcionarios del Estado y expertos de la sociedad civil para obtener su interpretación de la trayectoria de construcción en materia de atención a las víctimas de violencia de género que buscan protección. Esta sistematización tuvo por objetivo entender la lógica de la política pública y de su implementación, desde una perspectiva histórica permitiendo analizar el cambio que supuso la ley 30364 en la atención de víctimas de violencia de género.

En el segundo nivel de análisis –local- se documentaron las rutas de atención que siguen las víctimas de violencia familiar y/o sexual en dos zonas territoriales diferentes del país: en el distrito de Villa El Salvador en Lima, y en la Municipalidad Provincial de Huamanga en Ayacucho. El primero es el quinto distrito más poblado de Lima; es uno de los distritos con mayor institucionalidad en materia de asistencia estatal a víctimas de violencia de género, y el distrito con mayor número de denuncias registradas en los últimos años. Fue allí donde el Poder judicial creó en 2017 el primer Módulo Judicial Integrado en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, una innovación en la atención estatal. Además, cuenta con una larga trayectoria especializada en atención a las víctimas pues desde 2002 funciona la Comisaría de Mujeres (ahora Comisaría de Familia). El segundo corresponde a la provincia con población más numerosa de la región Ayacucho, y es emblemática en la lucha contra la violencia de género. El Gobierno Regional de Ayacucho ha sido proactivo y ha adoptado un Plan regional contra la violencia de género y creado junto al Gobierno Municipal de la Provincia de Huamanga un Centro de Atención Socio-Emocional que integra en un mismo edificio la mayoría de las dependencias estatales que cumplen un rol en la ruta crítica de atención a víctimas de violencia de género. Allí se produjo, además, uno de los primeros casos de violencia de género mediatizado en el 2016, el caso de Arlette Contreras. Ayacucho es también la región del país donde se han producido los más altos niveles de violencia durante la época del conflicto interno. La literatura indica que este tipo de violencia incide fuertemente en los índices de violencia familiar y sexual durante y luego del conflicto (Ostby et al. 2019).

En estos dos espacios se realizaron entrevistas a profundidad con un total de 18 mujeres víctimas de violencia familiar y/o sexual. Se accedió a estas personas a través de los Centros de Emergencia Mujer (CEM), donde acudieron como parte de su proceso de denuncia. Si bien solo una pequeña proporción de las víctimas que denuncian acuden a los CEM, logramos entrevistar a personas que buscaron encontrar protección acudiendo a una Comisaria antes de acudir a un CEM, para recoger y poder analizar su experiencia con la policía. Otra categoría de entrevistados importante se compone de los profesionales que trabajan en Centros de Emergencia Mujer, con los que realizamos entrevistas individuales; y con policías de comisarias; jueces y juezas de familia y otros operadores estatales de las zonas estudiadas, con los cuales también realizamos entrevistas individuales<sup>5</sup>.

Dada la naturaleza altamente delicada del tema bajo evaluación se siguió un protocolo de investigación que garantice la total confidencialidad a las personas entrevistadas, sobre todo de las mujeres que han sido víctimas de violencia de género. La identidad de todas y todos los entrevistados es confidencial y sus nombres completos se mantienen en reserva, salvo en el caso

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 4 para lista completa de entrevistados.

de los altos funcionarios. Adicionalmente, como medida facilitadora de un clima de confianza, todas las víctimas fueron entrevistadas por una investigadora.

Cabe señalar que esta investigación no ha analizado la realidad de las zonas rurales, en donde el acceso a la justicia es notoriamente más difícil. La naturaleza de nuestro trabajo de campo no nos permite abarcar la complejidad del fenómeno. Solo hemos contado con fuentes indirectas sobre la situación de dichas zonas. Sin embargo, la información existente muestra que como muchos otros casos vinculados al Estado en el territorio las zonas rurales tienen mayores déficits de recursos y de capacidad burocrática que zonas urbanas. Los problemas encontrados en nuestros estudios de caso probablemente sean mucho más agudos en estas zonas.

## PARTE II – DESARROLLO HISTÓRICO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

### Antecedentes: La primera ley contra la violencia familiar

Durante la década del 90 se pusieron en marcha una serie de acciones que buscaron institucionalizar desde las políticas públicas las demandas por los derechos de las mujeres. Entre las principales medidas tomadas durante esta década, se promulgo la Ley N° 26260 ‘Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar’ [1993], la primera búsqueda por definir una política integral frente a la violencia intra-familiar en el país (Rousseau 2012). Si bien el movimiento feminista buscó que se adoptara una ley de protección frente a la violencia contra las mujeres, los debates parlamentarios terminaron produciendo una ley de protección contra la violencia intra-familiar (Yañez y Dador 1998).

Desde esta ley, se define a la violencia familiar como “cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves, que se produzcan entre: a. Cónyuges; b. Convivientes; c. Ascendientes; d. Descendientes; e. Parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; o, f. Quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones contractuales o laborales” (Artículo 2, ley 26260).

Resulta preciso resaltar que antes de 1993, no existían mandatos especiales para la atención de mujeres víctimas de violencia, cuyas denuncias eran atendidas sólo a través de la figura de faltas y/o lesiones del código penal (Macassi et al 2010, pp. 42). Esto traía como consecuencia que se reconozca a la violencia física como la única forma de violencia experimentada por mujeres dentro del núcleo familiar. Ante ello, la ley N° 26260 reconoce a la violencia psicológica como una forma de violencia, lo cual trajo consigo un cambio en la manera en que el estado aborda la violencia intra-familiar, al reconocer que la violencia que enfrentan las mujeres en el núcleo familiar no es sólo física. Como se desarrollará más adelante, este cambio legislativo se enfrentó a una realidad en la que existía poca especialización de médicos legistas en relación a la violencia psicológica, lo cual generó una ‘tendencia a desvalorar los efectos perjudiciales de la violencia psicológica’ (Macassi & Casaverde 2003, pp. 22).

Por otro lado, la ley estableció, por primera vez, mandatos especiales dirigidos a diversos sectores estatales para cumplir un rol en la atención de víctimas de violencia familiar como a la Policía Nacional, al Ministerio Público, a los Juzgados Especializados de Familia y a los Juzgados Especializados en lo Penal<sup>6</sup>.

Posteriormente, en 1994 el Perú se suscribe a la ‘Convención de Belém Do Pará’, la cual requiere a los estados que la conforman ‘condenar todas las formas de violencia contra la mujer y (...) adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia’<sup>7</sup>. A partir de la suscripción de este convenio y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, se desarrollaron diversas políticas orientadas a la erradicación de la violencia dirigida a mujeres, en el contexto de la

---

<sup>6</sup>Decreto Supremo N° 006-97, que aprobó el ‘Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar’ [27 de junio de 1997].

<sup>7</sup>“Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)

creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (1996)<sup>8</sup>, la adjuntía para los derechos de la Mujer en la Defensoría del Pueblo (1996), así como la creación de la Comisión de la Mujer en el Congreso de la República (1997) (Rousseau 2012).

Además de la progresiva institucionalización de la lucha contra la violencia a la mujer en el país, se realizaron diversas reformas a la ley N° 26260 ‘Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar’ para agilizar su aplicación y modificar su perspectiva original centrada en la protección de la institución familiar (Defensoría del Pueblo 2013: 44). A continuación, se desarrollarán brevemente las competencias dirigidas a la PNP, Fiscalías y Poder Judicial, así como las modificaciones realizadas para atender a las limitaciones que la ley iba evidenciando a lo largo de su implementación.

### **Competencias otorgadas a la Policía Nacional**

La promulgación de la Ley 26260 ‘ley de protección frente a la violencia familiar’ [1993], le otorga competencias y brinda un rol importante a la Policía Nacional en la atención de casos de violencia familiar. Principalmente, en la recepción de denuncias y durante la investigación policial. Entre las más importantes se encuentran impulsar de oficio las denuncias por violencia familiar, remitir las investigaciones policiales al Juzgado de Paz Letrado y al Fiscal de familia; y, la obligación de recibir todas las denuncias por violencia familiar.

Específicamente, sobre la denuncia, ‘la policía nacional en todas las delegaciones policiales, recibirá las denuncias por violencia familiar y realizará las investigaciones preliminares correspondientes’ (artículo 4, ley 26260).

Este artículo se ha modificado desde su creación<sup>9</sup> con el fin de incorporar elementos como: i) la participación del Ministerio Público desde la denuncia policial, así como el rol de la policía en la entrega de notificaciones a quienes corresponda; ii) las denuncias podrán realizarse de manera verbal o escrita, y pueden ser formuladas por la víctima o por cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos; iii) los miembros de la PNP están impedidos de realizar cualquier tipo de acuerdo conciliatorio, y tienen el deber de informar a las denunciantes de sus derechos.

Sobre la investigación policial, atribuciones y el atestado policial (artículos 6<sup>10</sup>, 7<sup>11</sup> y 8<sup>12</sup>), se establece que la investigación policial se debe seguir de oficio independientemente del impulso de la denunciante y que en caso se solicite, se brindará a la denunciante las garantías necesarias para el resguardo de su integridad. Asimismo, el atestado policial deberá ser remitido al juzgado

---

<sup>8</sup> Actualmente llamado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

<sup>9</sup> La última modificación se realizó en el 2008.

<sup>10</sup> ‘La investigación policial se sigue de oficio, independientemente del impulso del denunciante y concluye con un parte o atestado que contiene los resultados de la investigación. Durante la misma, pueden solicitarse los informes necesarios para el esclarecimiento de los hechos. La Policía Nacional, a solicitud de la víctima brindará las garantías necesarias en resguardo de su integridad’ (artículo 6 de la Ley 26260)

<sup>11</sup> ‘En caso de flagrante delito o de muy grave peligro de su perpetración, la Policía Nacional está facultada para allanar el domicilio del agresor. Podrá detener a éste en caso de flagrante delito y realizar la investigación en un plazo máximo de 24 horas, poniendo el atestado en conocimiento de la fiscalía provincial penal que corresponda. De igual manera, podrá conducir de grado o fuerza al denunciado renuente a concurrir a la delegación policial’ (artículo 7 de la Ley 26260)

<sup>12</sup> ‘El atestado policial será remitido al Juez de Paz o Fiscal Provincial en lo Penal, según corresponda, y al Fiscal de Familia, para ejercer las atribuciones que le señala la presente ley. La parte interesada podrá igualmente pedir copia del atestado para los efectos que considere pertinente o solicitar su remisión al juzgado que conociere de un proceso sobre la materia o vinculado a ésta’ (artículo 8 de la Ley 26260).

de paz o a la fiscalía provincial penal o de familia, según corresponda. Además, se establecen las acciones a tomar en casos de flagrancia.

Al igual que el artículo anterior sobre la denuncia, los artículos sobre la investigación policial también han sido sujetos a modificaciones<sup>13</sup>, entre los principales cambios se encuentra la incorporación del Ministerio Público en la conducción de la investigación preliminar policial y hacer de su conocimiento las garantías brindadas por la policía. Además, en los casos de flagrancia se estableció que la policía ‘deberá detener’ al agresor, pues en el artículo anterior tan sólo existía la posibilidad que estaría facultado de hacerlo, ello con el fin de obligar a la policía a tomar acciones frente a situaciones de flagrancia o grave peligro de perpetración.

La ley, con sus modificatorias de 1997, también incluía el mandato de “reforzar las actuales delegaciones policiales con unidades especializadas dotándolas de personal capacitado en la atención de los casos de violencia familiar. La Policía Nacional garantizará que, la formación policial incluya en la currícula y en el ejercicio de la carrera, capacitación integral sobre la violencia familiar y su adecuada atención”.

Resulta notable resaltar la prohibición a la PNP de realizar conciliaciones, la inclusión explícita del Ministerio Público en la denuncia e investigación de casos de violencia familiar, la delegación de responsabilidad a la PNP en la entrega de notificaciones a los agresores, y la obligación de detener a los agresores en caso de flagrancia o grave peligro de perpetración. Todas estas reformas estuvieron dirigidas a proteger la integridad de las mujeres víctimas de violencia durante el proceso de denuncia.

### **Competencias otorgadas a las fiscalías provinciales y especializadas**

La promulgación de la Ley 26260 ‘Ley de protección frente a la violencia familiar’ [1993], le otorga competencias al Ministerio Público respecto a su accionar en la atención de casos de violencia familiar en las fiscalías provinciales, según corresponda. Entre sus facultades principales se encontraba: la participación activa durante la denuncia e investigación policial en la que tiene a su cargo el dictamen de medidas de protección inmediatas, e iniciar la solicitud de medidas cautelares al Juzgado Especializado de Familia, así como mediar la acción conciliatoria de las partes.

Sobre la conciliación, es preciso notar que la ley 26260 incluía dentro de las acciones del fiscal facultades para mediar la conciliación en los artículos 13<sup>14</sup>, 14<sup>15</sup> y 15<sup>16</sup>. Si bien en estos artículos se ordenaba la suspensión de la conciliación cuando la víctima se sentía en una situación de temor, diversas investigaciones (Yañez & Dador 1998; Ormachea 1999; Defensoría del Pueblo 2006)

---

<sup>13</sup> La última modificación se realizó en el 2008.

<sup>14</sup> ‘El Fiscal convocará a la víctima y al agresor a audiencia de conciliación, para buscar una solución que permita el cese de los actos de violencia. Son nulos los acuerdos que legitimen los actos de violencia y aquellos referentes a la renuncia de los derechos de la víctima. Para dicha conciliación, podrá requerirse del apoyo psicológico correspondiente. El Fiscal está obligado a suspender la conciliación, cuando la víctima experimente temor ante coacción presente o eventual y se sienta en una situación de inseguridad o se desista de participar en ella. El proceso solo se reinicia tomándose las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad de la víctima’ (artículo 13 de la Ley 26260).

<sup>15</sup> ‘La citación al agresor se efectuará bajo apercibimiento de ser denunciado por delito de resistencia o desobediencia a la autoridad en caso de incomparecencia a que se refiere el Artículo 368 del Código Penal’ (artículo 14 de la Ley 26260).

<sup>16</sup> ‘El acta de conciliación, tendrá los efectos previstos en el Artículo 328 del Código Procesal Civil. El incumplimiento de la conciliación concede al Fiscal el derecho de recurrir al Juez de Familia, para exigir judicialmente su ejecución’ (artículo 15 de la Ley 26260).



han hallado que esta acción sometía a la denunciante a un fuerte proceso de re-victimización, que, además, la devolvía a una situación de riesgo dado que la conciliación no detenía la violencia a la que se encontraba sujeta. Es por ello que, en el 2003, la Ley N° 27982 eliminó la conciliación en casos de violencia y prohibió a los operadores de justicia llevarla a cabo.

Por otro lado, los artículos 9<sup>17</sup>, 12<sup>18</sup> y 17<sup>19</sup> desarrollan que entre las facultades del fiscal provincial de familia se encuentran: i) iniciar el trámite de denuncias por violencia familiar sea a través de un atestado policial, de denuncias directas realizadas por las víctimas de violencia o por sus familiares y por oficio; ii) tener libre acceso al lugar dónde se haya realizado los actos de violencia; y iii) visitar periódicamente las dependencias policiales con el fin de conocer las denuncias de violencia familiar existentes e intervenir en ellas cuando corresponda.

Estos artículos han sido modificados desde su promulgación<sup>20</sup> con el fin de ampliar las competencias del fiscal, permitiéndole recibir la denuncia de cualquier persona que tenga conocimiento de los hechos, así como tener acceso no sólo a los lugares en los que la situación de violencia haya sucedido, sino también a los lugares en los que pueda existir peligro de perpetración de violencia.

Tal como se ha mencionado anteriormente, entre las principales facultades de los fiscales se encuentran el otorgamiento de medidas de protección inmediatas (artículo 10<sup>21</sup>) e iniciar la solicitud de medidas cautelares al Juez Especializado de Familia (artículo 11<sup>22</sup>). Sobre las medidas de protección inmediatas, es preciso notar que éstas pueden ser brindadas por el fiscal a solicitud de la víctima o por oficio; entre las medidas se encuentran: el retiro del agresor del domicilio, impedimento de acoso a la víctima, suspensión temporal de visitas, inventarios sobre sus bienes y otras medidas de protección inmediata que garanticen su integridad física, psíquica y moral.

Las facultades de brindar medidas de protección han sido, también, modificadas desde su creación<sup>23</sup>, así se establece un máximo de 48 horas desde que el fiscal tiene conocimiento de los hechos para otorgarlas, además, se ordena al fiscal solicitar el apoyo de la policía nacional para

---

<sup>17</sup> 'El Fiscal Provincial de Familia que corresponda, dará trámite a las peticiones que se formulen verbalmente o por escrito en forma directa por la víctima de violencia, sus familiares, cualquiera de los mencionados en el Artículo 2 de esta ley o tratándose de menores cualquier persona que conozca de los hechos, o por remisión del atestado de las delegaciones policiales. También podrá actuar de oficio ante el conocimiento directo de los hechos' (artículo 9 de la Ley 26260).

<sup>18</sup> Para el ejercicio de su función, el Fiscal gozará de la potestad de libre acceso al lugar donde se haya perpetrado la violencia (artículo 12 de la Ley 26260).

<sup>19</sup> Corresponde, además, al Ministerio Público en su función tuitiva visitar periódicamente las dependencias policiales para conocer sobre la existencia de denuncias sobre violencia familiar, e intervenir de oficio cuando corresponda conforme esta Ley (artículo 17 de la Ley 26260).

<sup>20</sup> La última modificación se realizó en el 2000 para el artículo 9 y el 12.

<sup>21</sup> 'Recibida la petición o apreciados de oficio los hechos, el Fiscal puede dictar las medidas de protección inmediatas que la situación exija. Las medidas de protección inmediatas que pueden ser adoptadas a solicitud de la víctima incluyen, sin que la enumeración sea limitativa, el retiro del agresor del domicilio, impedimento de acoso a la víctima, suspensión temporal de visitas, inventarios sobre sus bienes y otras medidas de protección inmediata que garanticen su integridad física, psíquica y moral' (artículo 10 de la Ley 26260).

<sup>22</sup> 'Si la seguridad de la víctima o de su familia requiriera de una decisión jurisdiccional, solicitará las medidas cautelares pertinentes al Juez Especializado de Familia, las que se tramitarán como Medidas Anticipadas fuera de proceso, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 635 y siguientes del Código Procesal Civil. Es especialmente procedente la solicitud de una asignación anticipada de alimentos. Las medidas cautelares se concederán sin el requisito de contracautela' (artículo 11 de la Ley 26260).

<sup>23</sup> La última modificación se realizó en el 2008.

hacerlas cumplir. En la misma línea, se han incluido nuevas medidas de protección, como: la prohibición de comunicación, el acercamiento o proximidad a la víctima en cualquier forma, la suspensión del derecho de tenencia y porte de armas, así como solicitar al juez penal competente la detención del agresor.

### **Competencias otorgadas al Poder Judicial**

La promulgación de la Ley 26260 ‘ley de protección frente a la violencia familiar’ [1993], le otorga competencias al Poder Judicial, a través de los Juzgados Especializados de Familia y Especializados en Penal.

Si bien los jueces cumplen un rol fundamental durante el proceso jurisdiccional, durante el proceso de denuncia, tal como se manifiesta en los artículos 23<sup>24</sup>, 24<sup>25</sup>, 25<sup>26</sup> y 26<sup>27</sup>, los Jueces de Paz Letrados, los Jueces especializados en Familia y Penal tienen el rol de dictar medidas de protección, y sobre todo de medidas cautelares de protección a las víctimas de violencia en cualquier momento del proceso, desde que inicia la denuncia hasta que se dicte la sentencia.

A diferencia de las modificaciones dirigidas a la PNP y a las fiscalías, las modificaciones a la ley dirigidas a los juzgados radican en la determinación de un tiempo máximo de actuación (48 horas) desde que tienen conocimiento de la denuncia para establecer medidas cautelares que consideren pertinentes.

### **Sobre las modificaciones a la ley 26260**

Además de las modificaciones mencionadas anteriormente, en el año 2000 se incorpora a los ex conyugues, ex convivientes, y a personas que tienen un hijo en común dentro del ámbito de protección de la Ley N°26260. Se incluye la reiteración (coacciones graves y/o reiteradas) y la violencia sexual en la definición de violencia familiar<sup>28</sup>.

Es importante notar que estas modificaciones evidenciaron una voluntad cada vez más clara de establecer procesos que busquen proteger a las mujeres denunciantes durante su búsqueda por la justicia. Asimismo, dan cuenta de un amplio debate (Yañez & Dador 1998; Bermúdez 1998; Ormachea 1999) en el que se reconoció diversas limitaciones y procesos re-victimizadores

---

<sup>24</sup> ‘El Juez podrá adoptar medidas cautelares anticipadas sobre el fondo, desde la iniciación del proceso y durante su tramitación, sujetándose en tal caso, a lo previsto por el Código Procesal Civil. Podrá ejercer igualmente la facultad de conciliación, en los términos previstos por el Artículo 13 de la presente Ley’ (artículo 23 de la Ley 26260)

<sup>25</sup> ‘Si el Juez Penal adopta en el proceso respectivo medidas cautelares de protección a la víctima, no procederá solicitarlas en la vía civil. Las medidas de protección civil, pueden sin embargo, solicitarse antes de la iniciación del proceso, como medidas cautelares fuera de proceso’ (artículo 24 de la Ley 26260).

<sup>26</sup> ‘Dictado el auto apertorio de instrucción por hechos tipificados como delitos y que se relacionan con la violencia familiar, corresponde al Juez dictar de oficio las medidas cautelares que señala la presente Ley, así como, según la naturaleza o gravedad de los hechos, o su reiteración, disponer la detención del encausado’ (artículo 25 de la Ley 26260).

<sup>27</sup> ‘Cuando el Juez en lo Penal o el de Paz Letrado, conozcan de delitos o faltas cuyo origen sean hechos de violencia familiar, están facultados para adoptar todas las medidas de protección que señala la presente ley (...) podrán adoptarse desde la iniciación del proceso, durante su tramitación y al dictar sentencia, aplicando en lo que fuere pertinente podrán imponerse igualmente como restricciones de conducta, al momento de ordenar la comparecencia del inculpaado y al dictar sentencia bajo apercibimiento de ordenar detención en caso de incumplimiento’ (artículo 26 de la Ley 26260).

<sup>28</sup> Ley 27306 [2000] ‘Ley que modifica el texto único ordenado de la Ley de protección frente a la violencia familiar’.

establecidos en la ley 26260, los cuales incluso, ponían en riesgo la integridad de las denunciantes. Por ejemplo, la tipología limitada de agresores (no se consideraba ex parejas), la conciliación y la exclusión de la violencia sexual dentro del ámbito de la ley eran limitaciones con consecuencias graves.

Si bien estas modificaciones buscaron mejorar la atención a mujeres denunciantes, en la práctica varios obstáculos impidieron que se siguiera la normativa establecida. Así, durante las entrevistas con expertos de la sociedad civil y funcionarios del estado, nos manifestaron que, incluso después de las modificaciones, siguieron llevándose a cabo conciliaciones o falta de actuación por parte de los operadores del sistema público frente a denuncias de violación sexual dentro del matrimonio, entre otros (ver también Defensoría del Pueblo 2005).

*“No hubo mayor cambio (...) la violencia sexual siguió no reconocida como violencia familiar sobre todo cuando era entre cónyuges o ex cónyuges porque aún continuaba el deber conyugal muy presente en la mentalidad de los operadores de justicia” [Representante Defensoría del Pueblo]*

Sumado a la incapacidad del sistema por asegurar la implementación de las modificaciones a la ley, aún se mantenían una serie de debilidades en la ley 26260, como su carácter netamente punitivo y no protector de la víctima; el sesgo urbano de los servicios de atención, la falta de tipificación específica acerca de la violencia familiar en el Código Penal, el bajo nivel de denuncias registradas en casos de violencia psicológica debido a la poca cantidad de médicos especializados en el tema y la ausencia de instrumentos idóneos para medir el daño psicológico (Macassi & Casaverde 2003, pp. 22-23; Macassi et al 2010, pp. 43).

En síntesis, bajo la ley 26260, la acción pública ha estado orientado a la provisión (insuficiente) de recursos normativos e institucionales para la denuncia de los casos de violencia, y sólo de manera tangencial a la provisión y prestación de servicios para atender a las mujeres víctimas de violencia. Atendiendo a estas limitaciones, en el 2009 se creó la Comisión Especial <sup>29</sup> encargada de diseñar y presentar una nueva ley que recogiera las lecciones aprendidas de la Ley 26260 y aborde de manera más integral la atención a mujeres víctimas de violencia. Es así que, a finales del 2015, se promulga la ley N° 30364 ‘Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar’.

## **El feminicidio**

Aun antes de la adopción de la ley 30364 sucedió un cambio significativo en el ámbito normativo con la tipificación penal del feminicidio. El asesinato de una mujer por su condición de género (“por su condición de tal”) es la forma más extrema de violencia contra las mujeres. En una gran mayoría de casos de asesinatos de una mujer, el asesino es la pareja o expareja de la víctima, por lo que es una forma extrema de violencia familiar. Sin embargo, el feminicidio se produce tanto en el espacio público como privado y no necesariamente en un contexto familiar.

En América Latina, la presión de las abogadas feministas llevó a que varios estados adoptaran normas y procedimientos específicos para visibilizar el carácter patriarcal y discriminatorio de este tipo de homicidio. Según un informe de la CEPAL, en 2018, 18 países de la región sancionaban específicamente al feminicidio (CEPAL 2018). En Perú, el feminicidio es tipificado

---

<sup>29</sup> Creada mediante la Ley N° 29340, del 31 de marzo del 2009. Conformada por representantes del Congreso de la Republica, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Hoy, MIMP), el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo.

como delito autónomo en el Código penal desde diciembre del 2011<sup>30</sup>. Incluso antes, a partir de 2008, la Fiscalía de la Nación creó un Registro oficial de feminicidios. En 2009, el Ministerio de la Mujer creó su propio registro basado en casos reportados en la prensa y señalados en los CEM por los familiares de las víctimas (Dador 2011: 17). Hasta el día de hoy existen estos diferentes registros que no coinciden a nivel estadístico.

### **Cambio de paradigma: La Ley N° 30364**

La Ley n° 30364 (2015) ‘Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar’ fue adoptada como respuesta a las deficiencias señaladas reiteradamente por varias expertas y la Defensoría del Pueblo. Esta última, en su informe de 2013 sobre la implementación del Plan nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015, señalaba:

“Tal como ha recomendado la CIDH, es necesario: “Diseñar una política estatal integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las víctimas de violencia tengan un acceso pleno a una adecuada protección judicial para remediar los hechos sufridos, y que los actos de violencia sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados.” (Comisión interamericana de derechos humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington D.C., 2007: 123). (...) Al respecto, es importante tener en cuenta que el problema de la violencia exige del Estado descentralizado un enfoque intersectorial y participativo de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), de modo que la gestión pública responda de manera más directa a las necesidades de las mujeres en cada circunscripción. Igualmente, demanda una efectiva asignación de recursos presupuestarios vinculados a planes, programas y acciones programáticas que permitan hacer frente a esta grave situación y redunden en la efectiva y progresiva disminución de la violencia de género.” (Defensoría del Pueblo 2013: 52).

Tal como lo mencionamos arriba, se creó una Comisión especial para diseñar una propuesta de nueva ley a partir del 2009, pero recién en 2015 fue aprobada. La elaboración del contenido de la ley ha sido influenciada de manera importante por la experiencia de un proyecto implementado por el MIMDES con el apoyo de la cooperación belga en la región de Ayacucho: el Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual-Ayacucho. Este proyecto se dio a través de lo que se concebía como una oficina regional del Programa nacional de lucha contra la violencia familiar y sexual del MIMDES.

En entrevista, la encargada de este proyecto, Betty Olano, nos relató los objetivos y logros del proyecto<sup>31</sup>. Empezó en 2005 con una investigación sobre la prevalencia de la violencia familiar y sexual y los servicios de atención a víctimas y concluyó en 2012. Contribuyó a formar redes locales y regional de vigilancia social para el cumplimiento de las políticas públicas de prevención y atención en violencia familiar y sexual; promovió la creación de sistemas locales de prevención y atención a víctimas de violencia familiar y sexual, sobre todo a nivel provincial; desarrolló incidencia política a nivel provincial y regional, lo cual generó la adopción de ordenanzas y la articulación institucional entre las Gerencias de Desarrollo Social. A nivel regional, el proyecto

---

<sup>30</sup> Modificación del artículo 107 del Código Penal, 2011; Ley 30068 (2013), *Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica el artículo 107, 46-B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el Feminicidio*.

<sup>31</sup> Betty Olano es actualmente Directora de la Unidad de Atención Integral Frente a la Violencia Familiar y Sexual, en el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP. Entrevista en la sede del MIMP, 11 de diciembre 2018.

contribuyó directamente a la creación del Sistema Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual de Ayacucho, junto con el Consejo Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual de Ayacucho, el órgano de concertación<sup>32</sup>. Por otro lado, se creó la RIPAF, Red Interinstitucional para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar de Ayacucho, que reúne a todos los sectores involucrados en la atención a las víctimas. Lo que dejó sentado la experiencia del proyecto es la importancia de desarrollar mecanismos institucionales en los diferentes niveles territoriales para la promoción, adopción y vigilancia de las políticas públicas en esta materia. En los documentos producidos por el proyecto se encuentra un Protocolo de actuación del Sistema de atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en la región Ayacucho, documento que sirvió luego para la adopción de un protocolo en la Provincia de Huamanga<sup>33</sup>.

Estas innovaciones institucionales fueron replicadas en el modelo adoptado por la Ley 30364. Esta se destaca frente a su antecesora en las instancias que crea para la coordinación intersectorial e intergubernamental. Para empezar, dispone la creación del ‘Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar’, cuya finalidad es asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de prevención, atención, protección y reparación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, con el fin de garantizar el derecho a una vida libre de violencia y de discriminación<sup>34</sup>.

Los objetivos principales del sistema son los siguientes<sup>35</sup>:

- a. Implementar un sistema de atención integral, de calidad, articulado y oportuno que permita la detección de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, el cese de las diversas manifestaciones de violencia, brindar a las víctimas protección efectiva y apoyo necesario para hacer posible su recuperación; y sancionar a las personas agresoras e involucrarlas en procesos de reeducación.
- b. Desarrollar acciones orientadas a cambiar los patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbando la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar; adoptando todas las medidas necesarias para lograr una sociedad igualitaria, garantizando el respeto a la dignidad humana y al derecho a una vida libre de violencia, removiéndose los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho a la igualdad.
- c. Hacer seguimiento y monitoreo de las políticas, planes, programas y acciones multisectoriales orientadas a la prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.
- d. Garantizar el cumplimiento de las políticas públicas y planes nacionales en materia de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar con la participación de las entidades del Estado, a nivel multisectorial, intergubernamental e interinstitucional.

---

<sup>32</sup> Ordenanza no 027-2010/GRA/CR.

<sup>33</sup> Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho-Fase II, *Protocolo de actuación del sistema de atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en la región Ayacucho*, MIMDES: 2012.

<sup>34</sup> Artículo 97 de la ley 30364.

<sup>35</sup> Artículo 98 de la ley 30364

e. Promover, coordinar y articular la participación de las diferentes instituciones públicas, sociedad civil organizada, sector privado y medios de comunicación a fin de garantizar la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

El Sistema Nacional está compuesto por cinco instancias de coordinación interinstitucional en los distintos niveles de gobierno: a nivel nacional i) Comisión Multisectorial de Alto Nivel<sup>36</sup> y ii) Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel<sup>37</sup>; luego, en los respectivos niveles de gobierno sub-nacional: iii) Instancia Regional de Concertación<sup>38</sup>; iv) Instancia Provincial de Concertación<sup>39</sup>; y v) Instancia Distrital de Concertación<sup>40</sup>. Así, en Ayacucho por ejemplo, el Consejo regional mencionado arriba se transforma en Instancia Regional de Concertación de Ayacucho en el marco de la Ley 30364<sup>41</sup>.

Entre las principales diferencias entre la ley precedente y la ley 30364, se encuentra la incorporación de enfoques que reflejen las diversas experiencias de violencia dirigida a mujeres

---

<sup>36</sup> Compuesto por representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (quien la preside); Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Cultura; Ministerio de Defensa; El Poder Judicial; El Ministerio Público; y la Defensoría del Pueblo (Artículo 101 de la ley 30364)

<sup>37</sup> Dirigida por la Dirección General Contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel las políticas, los planes, programas y proyectos para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones a nivel nacional (Artículo 104 de la ley 30364).

<sup>38</sup> Compuesto por las máximas autoridades del Gobierno Regional (quien la preside); la DRE; la Dirección de la Oficina Presupuestal de Planificación; la Dirección Regional de Salud; la Jefatura Policial; la Corte Superior de Justicia; la Junta de Fiscales; tres municipalidades provinciales de la región; dos representantes cuya designación la realiza el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP; Asociaciones u organizaciones no gubernamentales involucradas en lucha contra la violencia hacia la mujer e integrantes del grupo familiar de la región; la Oficina Desconcentrada de Defensa Pública del MINJUS; y la Oficina Defensorial de la Región. La Secretaría Técnica es asumida por la Gerencia de Desarrollo Social de la Región (Artículo 105 de la ley 30364)

<sup>39</sup> Compuesto por las máximas autoridades de la Municipalidad Provincial (quien la preside); la Gerencia de Planificación; la Gobernación Provincial; la Jefatura Policial; la UGEL; las Municipalidades de tres distritos; la autoridad de salud de la jurisdicción; Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú; Rondas campesinas o urbanas existentes así como los representantes de las comunidades campesinas, nativas y comités de autodefensa; el Centro Emergencia Mujer; Organizaciones o asociaciones de la sociedad civil relacionadas a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar; un representante del Poder Judicial designado por la Presidencia de la Corte Superior de la jurisdicción; representante del Ministerio Público designado por la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores. La Secretaría Técnica es asumida por la Gerencia de Desarrollo Social (Artículo 107 de la ley 30364)

<sup>40</sup> La Municipalidad Distrital (quien la preside); la Gobernación Distrital; la Jefatura Policial; dos Municipalidades de Centros Poblados menores; Rondas campesinas o urbanas del distrito y de los representantes de las comunidades campesinas, comunidades nativas y comités de autodefensa; Organizaciones comunales existentes; Centro Emergencia Mujer; Organizaciones o asociaciones de la sociedad civil del distrito relacionadas a la temática de la violencia contra las mujeres y las personas que integran el grupo familiar; un representante del Poder Judicial designado por la Presidencia de la Corte Superior de la jurisdicción; un representante del Ministerio Público designado por la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores de la jurisdicción; un representante de los establecimientos públicos de salud; un representante de los centros educativos. La Secretaría Técnica es asumida por la Gerencia de Desarrollo Social de la municipalidad (Artículo 108 de la ley 30364)

<sup>41</sup> Ordenanza Regional no 025-2016 GRA/CR.

y al grupo familiar<sup>42</sup>, el establecimiento de medidas para el acceso a la justicia en zonas rurales, el reconocimiento de distintos tipos de violencia como: la física<sup>43</sup>, sexual<sup>44</sup>, psicológica<sup>45</sup>, y económica/patrimonial<sup>46</sup>, así como mandatos especiales en la atención de víctimas de violencia sexual, entre otros. Además en esta ley la violencia contra la mujer ya no está circunscrita a las relaciones de pareja (actuales o pasadas) ni al vínculo parentesco ni al ámbito en que se da la violencia. Así, la violencia dejar de ser “familiar” y “doméstica”.

Asimismo, la ley 30364 pone en evidencia la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en situaciones de violencia, por lo que se instaura un nuevo proceso de denuncia que reconoce dos etapas: protección y sanción. La primera etapa de ‘Protección’ se encuentra a cargo del Juez de Familia; en ella la PNP, Poder Judicial o Ministerio Público reciben la denuncia y aplican una nueva herramienta para registrarla, la ficha de valoración del riesgo. Ésta permite determinar la gravedad de la situación en cada caso y establecer de manera inmediata las medidas de protección pertinentes, a cargo del Juez de Familia, para salvaguardar la integridad de la denunciante. La segunda etapa, de ‘Sanción’, a cargo del Juez Penal se inicia con una denuncia por parte del fiscal penal y acaba con una sentencia dictada por el juez penal o de paz, según corresponda.

Por otro lado, la ley 30364 también establece la creación de diversos dispositivos que, en conjunto, buscan asegurar el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, para acelerar la respuesta a la denuncia interpuesta, la ley instaura un plazo máximo de setenta y dos horas para que luego de recibir la denuncia el juzgado de familia o su equivalente proceda a evaluar el caso y dictar las medidas de protección necesarias para salvaguardar la integridad de la víctima<sup>47</sup>. De igual manera, de ser necesario, en la misma audiencia oral el juez puede dictar medidas cautelares, y remite el caso al fiscal penal.

Además, la ley instaura nuevas entidades que deben facilitar el cumplimiento de las normas y políticas en materia de lucha contra la violencia. Dispone la creación del Observatorio Nacional de la Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar<sup>48</sup>, cuya función es la de

---

<sup>42</sup> Se incluyen enfoques de género, generacional, interseccionalidad, interculturalidad, derechos humanos e integridad (Artículo 3 de la Ley 30364)

<sup>43</sup> “Acción o conducta, que causa daño a la integridad corporal o a la salud (golpes, puñetes, patadas, empujones, jalones de cabello, bofetadas, entre otros). Se incluye el maltrato por negligencia, descuido o por privación de las necesidades básicas, que hayan ocasionado daño físico o que puedan llegar a ocasionarlo, sin importar el tiempo que se requiera para su recuperación” (Artículo 8 de la ley 30364)

<sup>44</sup> “Acción de contenido sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento o bajo coacción. Además de los delitos de violación sexual, actos contra el pudor y tocamientos indebidos, incluye actos que no implican penetración o contacto físico (acoso sexual en espacios públicos, exposición del cuerpo sin consentimiento, insinuaciones sexuales), y la exposición a material pornográfico, entre otros” (Artículo 8 de la ley 30364).

<sup>45</sup> “Acción u omisión que busca controlar o aislar a la persona contra su voluntad, a humillarla, avergonzarla, insultarla, estigmatizarla o estereotiparla (calumnias, gritos, insultos, desprecios, burlas y toda acción para dañar su autoestima), sin importar el tiempo que se requiera para su recuperación” (Artículo 8 de la ley 30364).

<sup>46</sup> “Acción u omisión que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de cualquier persona, a través de la pérdida, sustracción, destrucción, retención, apropiación ilícita de los objetos, instrumentos de trabajo, documentos, bienes, valores, limitación de la entrega de recursos económicos para satisfacer necesidades básicas (alimentación, vestido, salud y otros), evasión en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, control de los ingresos, entre otros” (Artículo 8 de la ley 30364).

<sup>47</sup> Desde la promulgación de la ley, los plazos para el otorgamiento de medidas de protección y medidas cautelares han ido acortándose con el fin de acelerar el proceso de atención a la denunciante.

<sup>48</sup> Integrado por los representantes del MIMP, MINJUS, MINSAL, PJ, MP e INEI.

generar un sistema de información pertinente que permita hacer el monitoreo del cumplimiento de las políticas públicas y compromisos internacionales del estado peruano en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres. Establece la instalación del Centro de Altos Estudios<sup>49</sup> y su Comité Consultivo<sup>50</sup>, que deben velar de forma permanente a la formación de los operadores del sistema nacional. Anuncia la elaboración de documentos de gestión como el ‘Protocolo base de actuación conjunta’ que buscan armonizar y coordinar el actuar integrado de todas las instituciones que atienden a denunciantes y actúan para prevenir la violencia en el marco de la ley. Destaca también la creación del Registro Único de Víctimas y Agresores, un instrumento que debe permitir el manejo uniforme de la información sobre las víctimas de actos de violencia y los perpetradores, las denuncias interpuestas, y las consecuencias de los actos de violencia. El Registro es responsabilidad del Ministerio Público, que debe coordinar con la PNP, el Poder judicial y el MIMP.

En síntesis, estas disposiciones, suponen un cambio de paradigma importante al reconocer que la violencia entre integrantes del grupo familiar y aquella dirigida a mujeres ‘por su condición de tal’<sup>51</sup> varía en sus manifestaciones (tipo de violencia) y de acuerdo a las características individuales y del contexto en el que se lleven a cabo; todos estos factores determinarán el riesgo que enfrenta la víctima de violencia, y por ende, se apuesta por instalar en los operadores de justicia la capacidad de atender esta diversidad y proteger a las denunciantes a lo largo del proceso. Adicionalmente, la ley crea mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental, además de dotar al estado nacional de nuevas herramientas organizacionales para cumplir con las dimensiones de formación, información, monitoreo, celeridad y obligatoriedad.

Principales innovaciones legislativas en materia de violencia de género					
Ley N° 26260 'Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar'	Decreto Supremo N° 006-97-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26260	Ley N° 27637, 'Ley que crea Hogares de Refugio Temporales para Menores Víctimas de Violación Sexual'	Ley N° 27942, 'Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual'	Ley N° 28236, Ley que crea Hogares de Refugio Temporal para las Víctimas de Violencia Familiar	Ley N° 29430 que modifica la Ley N° 27942, 'Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual'
Publicado en diciembre de 1993	Publicado el 27 de Junio de 1997	Publicado el 16 de enero de 2002	Publicado el 26 de noviembre de 2003	Publicado el 29 de mayo de 2004	Publicado el 27 de octubre 2009

<sup>49</sup> Presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables e integrado por representantes de la Academia de la Magistratura, la Escuela del Ministerio Público, el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

<sup>50</sup> Presidido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables e integrado por los y las representantes de las universidades y centros de investigación interesados en la problemática de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar entre otros.

<sup>51</sup> La ley 30364 reconoce dentro de su ámbito de protección a mujeres ‘por su condición de tal’ durante todo su ciclo de vida (niña, adolescente, joven, adulta y adulta mayor’), así como a miembros del grupo familiar hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad (Artículo 7 de la ley 30364).



Ley N° 30068, 'Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica el artículo 107, 46-B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el Femicidio'	Ley N° 30314, 'Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos'	Ley N° 30364, 'Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar'	Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30364, 'Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar'	Decreto Legislativo N° 1368, que crea el 'Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familia'	Decreto Supremo N° 004-2019-MIMP que modifica el Reglamento de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP
Publicada el 18 julio de 2013	Publicado el 26 de marzo de 2015	Publicado el 23 de noviembre de 2015	Publicado el 26 de julio de 2016	Publicado el 29 de julio de 2018	Publicado el 07 de marzo de 2019

Ahora, si bien el avance normativo fue importante, a partir de las entrevistas realizadas se identificaron dos elementos que dificultaron la implementación tras la aprobación de la ley. En primer lugar, la ley 30364 automáticamente derogó la ley 26260 'Protección contra la violencia familiar', sin establecer un periodo progresivo de implementación, generando malestares en los operadores de justicia como policías, fiscales y jueces. En segundo lugar, la ley 30364 no asignó partidas presupuestarias específicas para su implementación. Ante ello, el nivel de avance en su implementación, y del Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 promulgado poco tiempo después, fue paulatino, de acuerdo a la discrecionalidad de cada sector y promovidos por casos mediáticos de violencia contra las mujeres y por movimientos sociales.

Tras esta revisión de la normativa contra la violencia de género en el Perú es posible comprender mejor el desarrollo institucional estatal que acompañó a estas normas. A eso pasamos en la siguiente sección.

## **PARTE IV- IMPLEMENTACION DE LA POLITICA PÚBLICA: ACCIONES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL**

Luego de revisar el desarrollo de la legislación en materia de lucha contra la violencia familiar y sexual, detallamos aquí las diferentes formas de acción y desarrollo institucional adoptadas por el estado peruano para implementar la política pública. Primero revisaremos los planes de acción que exponen las medidas que deben tomar los sectores y niveles de gobierno responsables de la política; luego describiremos los principales servicios de atención estatal para las víctimas de violencia, prestando atención a su cobertura; describiremos su capacidad de atención desde el punto de vista de las estadísticas de atención disponibles. Ello permitirá en la cuarta sección evaluar el funcionamiento de dichos servicios, resaltando tanto los cambios positivos producidos como los problemas que se mantienen en el tiempo.

### **Los planes nacionales (2002-2007; 2009-2015; 2016-2021) y el plan de acción conjunta (2018)**

El Estado peruano adoptó la primera ley dirigida a luchar contra la violencia familiar en 1993 (ley 26260). Desde ese momento hasta la actualidad se han elaborado tres planes dirigidos a luchar contra la violencia de género: i) Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, ii) Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2009-2015, y iii) Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021. En 2018, respondiendo a la indignación pública generada por reportes mediáticos que daban cuenta de casos de feminicidio particularmente crueles, el gobierno de Martín Vizcarra promovió la adopción de un nuevo Plan de acción conjunta.

De igual modo que las modificaciones a la ley 26260 y la posterior promulgación de la ley 30364, los planes nacionales fueron desarrollando estrategias cada vez más integrales para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Sin embargo, no establecieron partidas presupuestales específicas dirigidas a su implementación. Al mismo tiempo, recién con la ley 30364 se creó un sistema nacional específico. A continuación, se desarrollará brevemente el contenido de los planes, específicamente en materia de atención a las víctimas.

#### *Plan Nacional Contra La Violencia Hacia La Mujer (2002 – 2007)*

El 27 de abril del 2001, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar el primer documento de política pública dirigido a asignar responsabilidades a los diferentes sectores del Poder Ejecutivo en su rol frente a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, denominado ‘Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007’<sup>52</sup>. Esta comisión, además, tendría la responsabilidad de dar cumplimiento a los objetivos del plan. Fue presidida por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (hoy MIMP), e integrada por representantes del Ministerio de Educación, de Salud, de Justicia, del Interior y de la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

---

<sup>52</sup> Resolución Suprema No 077-2001-PROMUDEH.

Este plan reconoce una serie de vacíos en la forma en que el Estado aborda la violencia dirigida a las mujeres. Principalmente, se plantea que ‘la acción pública se ha orientado a la provisión de los recursos normativos e institucionales en materia de denuncias de violencia, y se ha dejado de lado acciones de prevención, provisión y prestación directa de servicios para atender a mujeres víctimas de violencia reconociendo la multiculturalidad del país’ (PROMUDEH 2001, pp. 4). Además, a pesar de los grandes avances en materia normativa continuaban los problemas en la aplicación de las normas jurídicas, principalmente debido a los patrones socioculturales que guían las decisiones de los operadores de justicia. Estos problemas fueron atribuidos al “insuficiente trabajo en materia de sensibilización y capacitación de los funcionarios públicos en la problemática de la discriminación y violencia de género” (Defensoría del pueblo 2013, pp. 60).

Frente a esto, se establecieron dos líneas de intervención dirigidas a la prevención y atención de personas afectadas por la violencia familiar y sexual. Respecto a la segunda línea, que nos interesa particularmente en esta investigación, se proponía ‘asegurar la provisión de servicios especializados y de calidad para la detección, atención inmediata y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia’ (PROMUDEH 2001, pp. 15). Para ello, se establecieron responsabilidades para los Ministerios de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (hoy MIMP), de Salud, del Interior y de Justicia.

Las líneas de acción para la atención de mujeres víctimas de violencia eran las siguientes:

1. Impulsar la elaboración y aplicación de protocolos para la atención integral de mujeres víctimas de violencia.
2. Ampliar la cobertura y mejorar los niveles de complementariedad entre servicios y entre los sectores público y privado, incrementando el número de servicios especializados de atención en el área rural.
3. Promover y apoyar la habilitación y el funcionamiento de casas refugio para mujeres víctimas de violencia, particularmente en aquellas zonas en las que este servicio no existe y donde se concentra una mayor demanda.
4. Diseñar y aplicar mecanismos, instrumentos y procedimientos para la mejora continua de la calidad de los servicios de atención, recuperación y reinserción de las mujeres víctimas de violencia.
5. Brindar al público información completa, asequible y comprensible sobre normas, procedimientos y recomendaciones para actuar frente a casos o situaciones de violencia hacia la mujer, así como sobre los servicios públicos y privados especializados de los que se dispone.
6. Establecer y aplicar criterios para la selección, ingreso y ascenso del personal asignado a las unidades y servicios estatales vinculados con la atención de mujeres víctimas de violencia, que evalúen específicamente las competencias adquiridas en materia de derechos humanos y perspectiva de género así como las actitudes y el grado de sensibilidad logrado frente a la violencia hacia la mujer.
7. Desarrollar programas y acciones de capacitación y sensibilización permanentes en materia de derechos humanos de las mujeres y problemática de género, dirigidas a funcionarios públicos con poder de decisión y operadores de los servicios de educación, salud, policía, y, en general, al personal del sector público que tiene contacto con mujeres víctimas de violencia.

Para realizar estas acciones los ministerios asumieron el compromiso de considerar dentro de su presupuesto anual la designación de partidas presupuestarias dirigidas a cumplir los objetivos dispuestos por el plan (PROMUDEH 2001, pp. 28). En ese sentido, no se dispuso ninguna asignación presupuestaria extra para su implementación.

Sobre el cumplimiento de las metas del plan, el *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género: Perú 2008* señala que, de las 51 metas propuestas sólo se lograron cumplir con 7 (DEMUS 2008). Pues, si bien se desarrollaron diversas acciones como la elaboración de manuales y directivas sobre la atención de mujeres víctimas de violencia familiar y sexual, muchas de las acciones implementadas se encontraban desarticuladas o consistían en actividades puntuales de cada sector (Bermúdez 2008). Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo (2013) manifestó que no se desarrollaron estrategias de coordinación intersectorial ni acciones concretas para hacer seguimiento al plan.

En resumen, la insuficiencia de recursos, la poca claridad sobre el avance del cumplimiento de las metas y la falta de un trabajo intersectorial pusieron en evidencia la baja efectividad del Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 en lograr con sus objetivos.

#### *Plan Nacional Contra La Violencia Hacia La Mujer 2009-2015*

Una vez concluido el periodo de vigencia del Plan nacional 2002-2007 no se contó con un balance oficial que diera cuenta de los avances alcanzados ni una propuesta que pudiese continuar con el trabajo ya iniciado (Defensoría del Pueblo 2013, pp. 65). Transcurrieron quince meses para la aprobación de un nuevo plan, llamado Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015<sup>53</sup>.

Dentro de las disposiciones del Plan 2009-2015 se establece que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy MIMP) será el 'ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables'. Adicionalmente, se establece la creación de tres dispositivos institucionales que deben asegurar el cumplimiento del plan.

El primero, la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel fue presidida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social e integrada por los máximos representantes de los Ministerios del Interior, de Salud, de Educación, de Justicia (hoy Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, Poder Judicial y Defensoría del Pueblo. La Secretaria Técnica de esta comisión estaba a cargo del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES. El segundo, el Grupo de Trabajo Nacional, fue presidido por el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del entonces MIMDES e integrado por los representantes técnicos de los sectores competentes (presentes en la Comisión Multisectorial de Alto Nivel) e instituciones representantes de la sociedad civil. El tercero era las Mesas Intrasectoriales que fueron conformadas en cada uno de los sectores por representantes de los órganos de línea, programas y proyectos comprometidos, directa o indirectamente con la problemática de la violencia de género.

Es preciso notar que en comparación con el Plan 2002-2007, se incrementa el número de instituciones involucradas y se crean dispositivos institucionales inter e intra sectoriales que

---

<sup>53</sup> Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES

apuntan a la búsqueda por desarrollar una política pública integral en la lucha contra la violencia de género. Así, se “propone el desarrollo y ejecución de políticas públicas orientadas a abordar la problemática de la violencia contra la mujer e incorpora el enfoque intersectorial y participativo de los diferentes niveles de gobierno – nacional, regional y local” (Defensoría del Pueblo 2013, pp. 70). En ese sentido, establece claramente la relevancia del trabajo en equipo sea intersectorial e intergubernamental para el logro de los objetivos del plan.

El plan propone los siguientes objetivos estratégicos:

1. Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo, en los diversos niveles de gobierno.
  - 1.1 Sensibilizar a autoridades claves del gobierno nacional, regional y local y fortalecer sus competencias para prevenir y atender la violencia hacia la mujer.
  - 1.2 Producir información para la comprensión y conocimiento respecto a la violencia basada en género.
  - 1.3 Fortalecer la vigilancia y el control social de las políticas públicas vinculadas a la prevención y atención de la violencia basada en género.
2. Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de salud y judicial, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas.
  - 2.1 Mejorar el acceso y calidad de los servicios de atención y protección de las víctimas de violencia basada en género a nivel nacional, regional y local
  - 2.2 Garantizar el acceso de las víctimas de violencia basada en género a la justicia, de manera eficaz y oportuna
3. Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres.
  - 3.1 Identificar los diferentes patrones socioculturales que legitiman la violencia basada en género.
  - 3.2. Formular estrategias diferenciadas e impulsar acciones preventivas y promocionales desde un enfoque intercultural para enfrentar las distintas manifestaciones de la violencia.
  - 3.3. Promover la transformación de pautas culturales de género, que legitiman la violencia hacia la mujer en sus distintas expresiones.

Al igual que el plan anterior (2002-2007) los ministerios asumieron el compromiso de establecer metas presupuestarias para el cumplimiento del plan dentro de su presupuesto anual, pues no se dispuso ninguna asignación presupuestaria extra para su implementación.

Sin embargo, hacía mediados de la vigencia del Plan tan sólo el MIMDES y el MININTER habían establecido metas presupuestarias de acuerdo al compromiso establecido. Por su lado aquellos sectores sin metas presupuestales tenían poca claridad respecto a los gastos realizados en esta materia. Esto evidencia la poca relevancia que la problemática tenía en los sectores responsables de su progresiva erradicación.

De este modo, la Defensoría del Pueblo (2013) afirma que incluso cuando el gasto estuvo dirigido al desarrollo de actividades de capacitación o talleres, estas *‘suelen ser fundamentalmente aisladas ante la inexistencia de acciones programáticas que redunden en una disminución de la brecha de violencia de género’* (pp. 212). Así, la falta de información y de aplicación de mecanismos para la medición de resultados por parte de diversos sectores dificultaba conocer en qué medida se habían logrado los objetivos.

### *Plan Nacional Contra La Violencia De Género 2016-2021*

El Plan Nacional Contra la Violencia de Género (2016-2021)<sup>54</sup> aprobado en julio del 2016, es el tercer plan nacional en materia de violencia contra las mujeres. Este instrumento recoge los lineamientos y responsabilidades establecidos en la ley 30364 ‘Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar’ publicada hacia finales del 2015.

A diferencia de los planes anteriores, el presente plan se apoya en las instituciones intersectoriales e intergubernamentales que componen el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familia, creado bajo la ley 30364. Las instituciones que aseguraban el cumplimiento del plan anterior (como la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel, el Grupo de Trabajo Nacional y las Mesas Intersectoriales) siguen teniendo el mismo rol de monitoreo, planificación y coordinación.

Los principales objetivos del plan son:

<p><b>Objetivo 1:</b> Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad (entre ellas las niñas, adolescentes, adultas adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y tras; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad), en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.</p>
<p><b>Objetivo 2:</b> Garantizar a las personas afectadas por la violencia de género, que perjudica principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención, recuperación de las personas afectadas así como la sanción y reeducación a las personas agresoras.</p>

Para el cumplimiento del objetivo 2 se han dispuesto acciones estratégicas en orden de prioridad cuyo cumplimiento se encuentra a cargo de diversos sectores en todos los niveles de gobierno:

Implementación de un proceso integral y articulado de prevención, atención, protección y recuperación de personas afectadas y sanción y reeducación de personas agresoras.	MIMP, MININTER, MP, PJ, MINSA, MINJUS.
Implementación de lineamientos para el fortalecimiento de servicios dirigidos a las personas afectadas por violencia de género, desde las entidades públicas competentes.	MIMP, MINDEF, MRE, MINJUS, MTPE, MINSA, MINEDU, UGEL, DRE, MININTER-PNP, MP, PJ, Gobiernos Regionales

<sup>54</sup> DS 006-2016 MIMP

Fortalecimiento de capacidades de los y las operadores/as de servicios.	MIMP, MINJUS, MINSA, MININTER-PNP, MP, PJ, DIRESA
Implementación o fortalecimiento de servicios de atención, recuperación y rehabilitación de personas afectadas por violencia de género.	MIMP, MINSA, MINEDU, MININTER, MP, PJ, DIRESA, Gobiernos Regionales y Provinciales
Ampliación de servicios de atención para la re-educación de personas agresoras.	MINJUS-INPE, MIMP
Establecimiento de un sistema de información de la violencia de género	MIMP, MINJUS, MP, PJ, MINSA, MINEDU, UGEL, DRE, MININTER-PNP, Gobiernos Regionales.

En un informe de evaluación del cumplimiento del Plan, la Defensoría señala varios límites encontrados al momento de su supervisión en 2017. Por ejemplo, en cuanto a la información presupuestal, de todos los sectores involucrados en el plan, solo 5 (36%) habían asignado presupuesto para cumplir con las acciones del Plan que les correspondía. De estos, solo el MIMP señaló dedicar el 34% de su presupuesto a éstas acciones, mientras los otros 4 dedicaban menos del 1% de su presupuesto a este fin. Los demás sectores no disponían de información (7 sectores, o 50%), o decían no haber destinado ningún presupuesto a este fin (2 sectores, o 14%, entre los cuales el Ministerio Público) (Defensoría del Pueblo 2018b, p.9). En otras palabras, al finalizar el año 2017, solo el MIMP podía mostrar que había invertido un nivel significativo de sus recursos presupuestales a cumplir con las responsabilidades que le asigna el Plan 2016-2021<sup>55</sup>.

De la misma manera, según la Defensoría del Pueblo, sobre el tema de la capacitación de operadores públicos, algunos sectores no disponían de información sobre el número de sus operadores con capacidades fortalecidas en materia de violencia de género: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial y el Ministerio de Salud. El Ministerio del Interior tampoco contaba con información sobre el porcentaje de entidades prestadoras de servicios que habían fortalecido las capacidades de su personal en violencia de género. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Salud eran los únicos sectores que afirmaban haber realizado actividades de capacitación con presupuesto (Defensoría del Pueblo 2018b, p.15).

Igualmente, los gobiernos subnacionales tampoco mostraban niveles similares de cumplimiento con los objetivos del Plan 2016-2021. Por ejemplo, según la Defensoría del Pueblo, al finalizar el 2017, 7 gobiernos regionales todavía no habían instalado su Instancia Regional de Concertación dirigida a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (Defensoría del Pueblo 2018b, p.17).

En general, la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo señalaba que los sectores no contaban con documentos de gestión que les permitiera integrar el cumplimiento de los objetivos del Plan de manera sistemática y susceptible de ser medido. Además, no existía una evaluación integrada sobre la implementación del Plan al finalizar el año 2017.

<sup>55</sup> La supervisión por parte de la Defensoría del Pueblo se hizo en base a 12 indicadores seleccionados del Plan nacional 2016-2021.

### *Comisión de Emergencia (2018)*

El año 2018 fue un año excepcional en relación a la acción estatal en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres. A los pocos meses de instalado el Presidente Martín Vizcarra en reemplazo de Pedro Pablo Kuczynski, quien renunció en marzo 2018, se produjo un acto cruel que causó la muerte de la joven Eyvi Agreda. Un joven que la acosaba la roció de gasolina y prendió fuego en un bus de transporte público. Un poco más de un mes después, Agreda falleció como consecuencia de las quemaduras. El país entero se conmovió, y una semana después de la muerte de la joven, el 8 de junio 2018, el gobierno anunció la creación de la “Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer”<sup>56</sup>. En su preámbulo, la resolución suprema afirma que “...ante los graves hechos de violencia contra las mujeres ocurridos en el país, resulta necesario establecer un espacio de coordinación urgente entre las entidades del Estado competentes en materia de protección, prevención y atención de mujeres víctimas de violencia, especialmente de aquellas que se encuentran en alto riesgo; a fin de proponer acciones concretas ante las graves amenazas contra la vida, integridad y salud de las niñas, adolescentes y mujeres de nuestro país”.

Si bien este feminicidio no era ni el primero ni el último del año—de hecho al final del 2018 se habían registrado más feminicidios que el año anterior—, el nivel de crueldad y el hecho que el ataque se produjo en un bus público en el distrito de Miraflores, Lima, lo transformaron en el motor de una movilización renovada por parte de las autoridades públicas. La resolución suprema que creó esta comisión estableció como objetivo principal de su funcionamiento la elaboración y adopción de un Plan de Acción Conjunto que contenga medidas urgentes para prevenir la violencia y proteger a las víctimas en situación de alto riesgo.

La Comisión se instaló y logró que se adoptara, el 25 de agosto 2018, el “Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”<sup>57</sup>. Asimismo, el gobierno dispuso la adopción de una partida presupuestal adicional para la implementación de una serie de medidas contenidas en este Plan, a través de una transferencia de partidas del presupuesto público para el año 2018<sup>58</sup>. Así, una suma de S/ 59 295 634,00 fue destinada a financiarlas.

El Plan de Acción Conjunto tiene cuatro lineamientos estratégicos: 1) Mejorar el acceso de las mujeres y niñas víctimas de violencia a una justicia especializada incluyendo una sanción efectiva de los actos de violencia en su contra; 2) Protección a las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia; 3) Prevención Integral de la violencia contra las mujeres; 4) Fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, creado a través de la ley 30364.

En cuanto al primer lineamiento, la principal medida es la creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, que fue adoptado el 27 de Julio del 2018<sup>59</sup>. Este sistema implica a todos los sectores involucrados en el acceso a la justicia y consiste en los siguientes elementos:

---

<sup>56</sup> R.S N° 129-2018-PCM.

<sup>57</sup> D.S. N° 008-2018-MIMP.

<sup>58</sup> D.S. N° 192-2018-EF.

<sup>59</sup> D.L. N° 1368.



“La implementación del Sistema es progresiva y está a cargo de cada uno de sus integrantes, en el marco de sus competencias, los que deben priorizar, de forma articulada, los distritos judiciales de mayor incidencia de los delitos señalados en el artículo 3<sup>60</sup> y con mayor carga procesal, para lo cual, principalmente, deben realizar las siguientes acciones:

- a. Poder Judicial: disponer la creación de Juzgados y Salas Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, de acuerdo a la carga procesal.
- b. Ministerio Público: disponer la creación de Fiscalías Especializadas de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, así como la creación de unidades de investigación forense debidamente equipadas con personal especializado, que incluya peritos, Cámaras Gesell y laboratorios, de acuerdo a la carga procesal.
- c. Policía Nacional del Perú: disponer que las Comisarías y las Divisiones Especializadas cuenten con personal especializado para el cumplimiento de sus funciones en el marco del Sistema.
- d. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: capacitar y acreditar a los defensores públicos especializados en materia Penal y de Familia de competencia del Sistema.
- e. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: articular con los integrantes del Sistema la atención de las víctimas, a través de los Centros Emergencia Mujer y Hogares de Refugio Temporal, y brindar capacitación a sus integrantes. Asimismo, priorizar la implementación de Centros de Emergencia Mujer en las Comisarías con mayor incidencia de denuncias vinculadas a la competencia del Sistema, en coordinación con el Ministerio del Interior”<sup>61</sup>.

Además, bajo el mismo lineamiento, el Plan de Acción Conjunto contiene acciones que ya venían siendo implementadas en el marco de la Comisión de Emergencia. Se trata de una serie de mecanismos de articulación y coordinación dirigidos a los integrantes del Sistema de Justicia:

- ‘Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo’ (DS 004-2018-MIMP) 13 de junio 2018.
- ‘Protocolo de actuación conjunta de los Centros de Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas para la Protección contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú’ (DS 006-2018-MIMP) 2 de agosto 2018.
- ‘Protocolo del Ministerio Público para la Investigación de los Delitos de Femicidio desde la perspectiva de género’ (RM 002765-2018-MP-FN) 3 de agosto 2018.

El Plan fija metas concretas en cuanto a la instalación de los servicios de atención en materia de acceso a justicia, para avanzar en la implementación del sistema especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres (lineamiento 1, objetivo 3), tal como detallamos aquí:

---

<sup>60</sup> Femicidio; lesiones cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, niños, niñas o adolescentes; violación sexual; actos contra el pudor en menores.

<sup>61</sup> D.L. N° 1368.

Sector Responsable	Meta	Zona priorizada	Plazo
MIMP y MININTER	Instalar 50 Centros de Emergencia Mujer en comisarías por año, para brindar atención integral y multidisciplinaria a mujeres víctimas de violencia	- Nivel Nacional	Diciembre 2018 – Diciembre 2019
Ministerio Público	Creación de 10 Fiscalías Penales Especializadas en violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en Lima metropolitana y el Callao	- Callao - Lima - Lima Este - Lima Norte - Lima Sur	Diciembre 2018
Ministerio Público	Implementación de 10 Cámaras Gesell en Fiscalías Penales Especializadas en violencia contra la mujer e integrantes del Grupo Familiar	- Callao - Lima - Lima Este - Lima Norte - Lima Sur	Diciembre 2018
Ministerio Público	Creación de 15 Cámaras Gesell a fin de garantizar los derechos y atender oportunamente a niños, niñas o adolescentes víctimas de delitos sexuales y violencia	- Ayacucho - Cajamarca - Cusco - Lambayeque - Lima Centro, Este, Norte y Sur - Huánuco - Piura - Sullana	Diciembre 2018
Ministerio Público	Implementación de 10 laboratorios de biología forense en Fiscalías Penales Especializadas a fin de mejorar la capacidad de prueba del MP en materia de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.	- Lima	Diciembre 2018
Poder Judicial	Creación de Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar en 6 Cortes Superiores de Justicia	- Arequipa - Cusco - Lambayeque - Lima Este - Lima Norte - Junín	Agosto – Diciembre 2018
MINJUS	Instalación de 60 nuevos defensores/as públicos en materia de familia a fin que brinden asesoría legal y patrocinio (alimentos, tenencia, régimen de visita, suspensión de la patria potestad, etc.)	- Arequipa - Apurímac - Cusco - Junín - La Libertad - Lima Este - Piura	Diciembre 2018
MINJUS	Incorporación de 9 defensores/as públicos especializados en trata de personas	- Arequipa - Callao - Cusco - Lima - Loreto - Madre de Dios - Tacna	Diciembre 2018

		- Tumbes - Puno	
MINJUS	Incorporación de 59 defensores/as públicos especializados en violencia contra las mujeres	- Arequipa - Apurímac - Cusco - La Libertad - Lima - Junín - Piura	Diciembre 2018

Además, el Plan fija metas numéricas en cuanto a la capacitación de los operadores de justicia, en materia de perspectiva de género y contenido de la Ley 30364. Asimismo, se manda la difusión de criterios judiciales sobre la aplicación del derecho en materia de feminicidio y delitos sexuales, entre otros. Asimismo, contiene medidas y metas dirigidas al Ministerio de Salud, como la creación de nuevos Centros de Salud Mental Comunitaria y la aprobación de un Protocolo de atención articulada en salud a mujeres y niñas víctimas de violencia de género. La Policía Nacional también se ve involucrado para asignar metas que debían cumplirse al mes de Diciembre 2018, como de haber capacitado al 100% de sus efectivos a nivel nacional en el manejo de la ficha de valoración de riesgo; incorporar a 100 nuevos agentes en el Escuadrón Policial para la Protección contra la violencia hacia las mujeres en 4 distritos de Lima; crear la herramienta “Mapa de Calor de Delitos de Violencia contra la Mujer” en 5 regiones del país, junto con el “Modulo de Control y Monitoreo del cumplimiento de medidas de protección”; y aprobar un Decreto Supremo que permita otorgar Garantías Provisionales (medidas de protección inmediatas de carácter administrativo).

El Ministerio de Cultura también se ve involucrado para desarrollar acciones específicas de protección a la población indígena, especialmente de niñas y adolescentes de las regiones amazónicas. De igual manera, el Ministerio de Educación debe reforzar el rol de las instituciones educativas en la prevención y detección de la violencia de género, mientras el MIMP y otros sectores deben acelerar las acciones de prevención y cambios de patrones socioculturales.

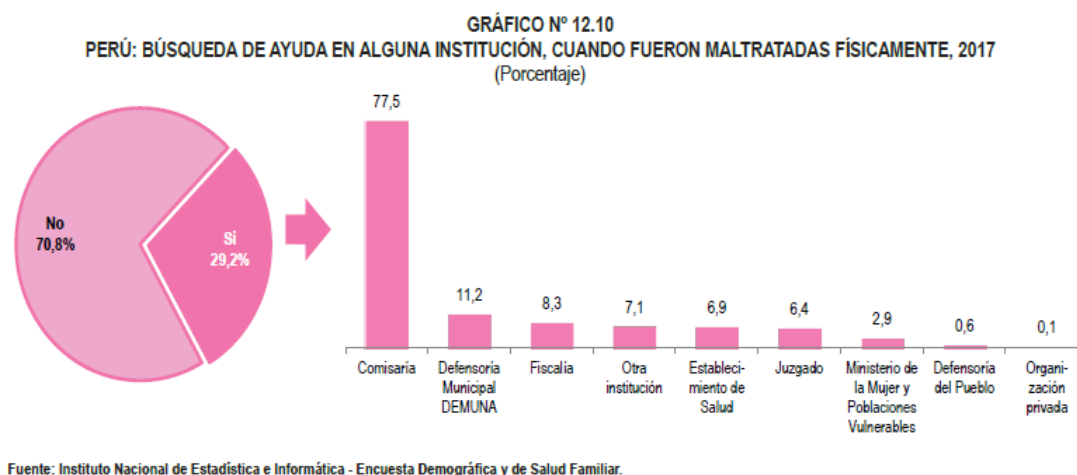
El Plan de Acción Conjunto indica de varias maneras más la intención del Estado de realizar concretamente lo que la Ley 30364 plantea. Incluye medidas concretas como la modificación del Reglamento de la Comisión de Alto Nivel para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, para incrementar la regularidad de sus reuniones y que convoque a los actores responsables del cumplimiento de la Ley. También prevé la adopción de varios instrumentos que deben facilitar la articulación del Sistema Nacional que creó la Ley. Entre estos se encuentra la adopción del ‘Protocolo Base de Acción Conjunta’, ya dispuesto en el artículo 40 de la ley 30364, la aplicación del ‘Reglamento del Registro único de Víctimas y Personas Agresoras’, aprobado el 10 de julio 2018 por RM 002420-2018-MP-FN, empezando por aplicarlo en 10 fiscalías penales especializadas. Se debe señalar también dos medidas muy importantes para generar una eficiencia mayor en el cumplimiento de los objetivos de la Ley 30364: la creación de un Programa Presupuestal Multisectorial en materia de lucha contra la violencia de género, y el uso del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales del MIDIS en 8 gobiernos regionales y sus respectivos gobiernos locales, para integrar actividades y resultados específicos en materia de prevención, atención y protección de las víctimas de violencia.

Como se puede apreciar, la lista de medidas concretas, metas y herramientas de coordinación, articulación y eficiencia en la gestión, que contiene el Plan de Acción Conjunto (2018) es amplia y ambiciosa. Indica una voluntad política clara de aplicar la Ley 30364 con mayores recursos y dentro de un plazo fijo. Esta investigación no se ha planteado como objetivo hacer un balance del avance en el cumplimiento del Plan, que de hecho fue aprobado luego del diseño del proyecto de investigación. Sin embargo, en lo que sigue, tomaremos estos elementos en consideración dentro de nuestro análisis de los servicios especializados en la atención a las víctimas en la etapa de protección que prevé la política pública.

## Los servicios de atención especializados

La ruta de atención estatal ha ido definiéndose poco a poco con la conformación de la política pública a lo largo de los años desde 1993, pero desde el punto de vista de las víctimas, no siempre resulta claro donde empieza esta ruta y como/de qué manera puede concluir. Las estadísticas de la ENDES han evidenciado que la gran mayoría de mujeres que denuncian situaciones de violencia familiar lo hacen en una comisaria. Según la ENDES 2016, 75,9% de las mujeres maltratadas físicamente por una pareja o expareja y que acudieron a una institución para buscar ayuda fueron a una comisaria. La ENDES 2017 indica incluso una ligera alza, con 77,5% que acuden a una comisaria, como se puede apreciar en el siguiente gráfico elaborado por el INEI:

Gráfico 1



Fuente: INEI, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2017, Capítulo 12 Violencia contra las Mujeres, Niñas y Niños*, p.290.

Por lo tanto, las comisarías son una institución de gran importancia para la política pública en materia de atención y protección de las víctimas de violencia familiar y sexual.

*Comisarías de familia/de la mujer y comisarías básicas*

En el Perú, durante la década del 70 y 80 diversas organizaciones de mujeres desde la sociedad civil fortalecieron sus demandas por derechos y entablaron un dialogo con actores políticos y autoridades. Buscaban enfrentar las situaciones de violencia que enfrentaban las mujeres en su vida cotidiana, y en especial dentro del núcleo familiar (Loli 1994, Macassi et al 2010). En el marco de estas demandas y la creciente presión internacional por reconocer los derechos de las mujeres como derechos humanos<sup>62</sup>, diversas iniciativas y proyectos surgieron como ‘La Casa Municipal de la Mujer’ (1983) en Lima.

Entre los principales productos de esta época se encuentra el ‘Plan de Acción’ que formo parte del ‘Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990’, en el que se declaraba la urgencia de crear comisarías de mujeres a nivel nacional (Loli 1994; Macassi et al 2010), lo que se encontraba alineado a las acciones tomadas por otros países, como el caso brasilero donde en 1985 se creó la primera comisaria de la mujer en América Latina.

En 1988 se pone en marcha un proceso de reestructuración de la institución policial, en la que se unificarían la guardia civil, la guardia republicana y la policía de investigaciones en una sola fuerza policial. Durante este proceso, se toman dos acciones que buscan hacer frente a la agenda de las organizaciones de mujeres, específicamente, mejorar la atención a víctimas de violencia familiar.

En primer lugar, se establece que en todas las delegaciones de la Policía Nacional exista una sección encargada exclusivamente de recibir denuncias por violencia familiar, a cargo, preferentemente, de personal policial capacitado en la materia. En segundo lugar, se pone en marcha el proyecto piloto de una ‘Comisaria de Mujeres’ en Lima (Resolución Directoral N° 1694-88-GC-COAS), especializada en atender casos de maltrato físico y psicológico en las relaciones de pareja, a cargo de la ex Dirección General de la Guardia Civil, ahora PNP (Macassi et al 2010).

La primera Comisaria de la Mujer, ubicada en el Cercado de Lima, tuvo como función principal “prevenir, recibir e investigar denuncias en materia de agresiones físicas y psicológicas experimentadas por las mujeres de parte de sus parejas” (Macassi et al 2010, pp. 58). Más allá de su especialización, su organización y funcionamiento respondía a las mismas normativas de las unidades de la ex Guardia Civil.

Alineado a ello, las organizaciones de mujeres se comprometieron a sumar esfuerzos en la implementación de las acciones de mejora en la atención a las mujeres denunciantes de violencia familiar, brindando asesoría, capacitación y apoyo técnico al personal de la comisaría de la mujer y de la policía nacional (Loli 1994; Macassi et al 2010).

Durante los siguientes años, los procedimientos policiales y el marco normativo de esta unidad especializada no variaron. Mientras se ampliaba la cobertura, las nuevas delegaciones especializadas se adscribieron a dicho marco. La promulgación de leyes contra la violencia de género como la ley 26260 y la posterior 30364 buscaron fortalecer el perfil institucional de las comisarías de mujeres; es decir, se convierte definitivamente en una política pública y deja el carácter de proyecto piloto, al determinarse que a la PNP le corresponde actuar frente a los casos de violencia familiar.

---

<sup>62</sup> A nivel internacional, la III Conferencia de la mujer (1985) se declararon los derechos de las mujeres como derechos humanos

Es preciso notar que en el año 2012 a través de la Resolución Directoral 218-2012, se cambia la denominación de ‘Comisaria de la Mujer de la Policía Nacional’ a ‘Comisaria de la Familia de la Policía Nacional del Perú’, por considerar que denominarla ‘de la mujer’ no iba acorde a la normatividad en la que se amparaba, la cual se denominaba ‘Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar’ (Ley 26260). Así el sustento de la resolución directoral manifiesta que

*“La denominación ‘Comisaria de la Mujer’ tiene como característica la limitación del área netamente a la protección del género femenino, lo que no es concordante con el fin u objeto de la normatividad constitucional sustento de las leyes de la materia, la cual es combatir la violencia familiar (...) no sólo se avocan a temas de violencia familiar, sino a la protección de niños, niñas y adolescentes” (RD 218-2012-DIRIGEN/EMG).*

A la fecha, existen 37 Comisarías de la Familia. No parece haber un criterio uniforme que haya determinado la decisión de abrir una dependencia de esta naturaleza en un lugar específico, por lo que por ejemplo Cusco cuenta con 4 de las 37, y la mayoría de las regiones cuenta con una o en pocos casos dos; con la excepción de Lima que cuenta con 8 más una en el Callao <sup>63</sup>. A nivel organizacional, la División de Protección Contra la Violencia Familiar, que depende de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la PNP, tiene bajo su mando directo a las 8 Comisarías de Familia de Lima. En cada una de estas, se designa a un suboficial como enlace con una macro-región, para poder informar y coordinar en materia de normas y procedimientos.

En entrevista para este trabajo, el Coronel Manuel Roncalla, Jefe de la División de Protección Contra la Violencia Familiar de la PNP, explicó que la creación de una Comisaria de la Familia es posible cuando un gobierno local otorga un terreno—de la misma manera que para crear una Comisaria básica. La PNP puede iniciar el proyecto de creación redactando un informe donde plantea la necesidad y factibilidad. Lo que las entrevistas nos han permitido entender es que en ciertas zonas donde se presentan un número de denuncias muy alto, las autoridades de la PNP han visto más eficiente crear estas comisarías especializadas. El Coronel Roncalla no disponía, al momento de la entrevista, de la información sobre las fechas de creación de las diferentes comisarías de la familia, por lo que no es posible dar cuenta del patrón de expansión de este servicio de atención especializado. Según él, para obtener tal información habría que solicitar a cada una su “fecha de nacimiento”. Es importante señalar que bajo la ley vigente, cualquier comisaria está facultada para recibir una denuncia por violencia familiar y/o sexual. En cada comisaria básica existe una sección de familia.

Las comisarías tienen como función central, en la ruta crítica de atención a las víctimas de violencia familiar y sexual, recibir las denuncias. Asociado a esta función, está el deber de informar a las víctimas de sus derechos a recibir atención gratuitamente, incluido una defensa jurídica gratuita y exámenes médicos gratuitos. En el proceso de recepción de la denuncia, la policía debe evaluar el riesgo al cual está expuesto la denunciante, utilizando la ficha de valoración del riesgo, una herramienta prevista por la ley 30364. Debe asegurarse de que la víctima reciba asistencia médica y protección, lo cual significa coordinar con los centros de salud y con el juzgado.

Otra función fundamental subsecuente a la recepción de la denuncia es la ejecución de las medidas de protección dictadas por el juez. Según la ley, cada comisaria debe contar con las siguientes herramientas para hacer cumplir las medidas de protección: a) Mapa “de calor”: mapa gráfico

---

<sup>63</sup> Relación de Comisarías de la Familia (o de la Mujer) proporcionada por el MININTER a fines de noviembre 2018.

donde se señala las denuncias recibidas en el territorio de cada comisaria<sup>64</sup>; b) Mapa georeferencial que se actualiza automáticamente cuando ingresan las denuncias al sistema SIDPOL (Sistema Informático de Denuncia Policial); y c) Número telefónico dedicado que se entrega a las mujeres que benefician de medidas de protección, para que puedan señalar inmediatamente a la policía cuando su agresor está violando la medida de protección, y que la policía pueda intervenir de inmediato. Además, la policía debe usar los mapas para planificar y realizar sus rutas de patrullaje.

### *Centros de Emergencia Mujer*

Los Centros de Emergencia Mujer (CEM) son un servicio público de atención a víctimas de violencia familiar y sexual que estudiamos particularmente en esta investigación. Los primeros CEM fueron creados en 1999 dentro del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH, ahora Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables-MIMP). La expansión de la cobertura en el territorio nacional ha sido lenta, y el modelo del servicio ha ido variando, por ejemplo en cuanto a las horas de atención.

Varias expertas afirman que el modelo del CEM tal como fue propuesto originalmente era un modelo multisectorial que incluía a todos los profesionales necesarios en la atención a víctimas de violencia familiar y/o sexual: policía, medicina legal, servicios de salud, asistencia social, justicia. Sin embargo, según Dador (2011: 14), solo se implementó este modelo en la sede del MIMDES (previamente PROMUDEH y ahora MIMP), por la resistencia de los demás sectores y la falta de capacidad política-institucional del Ministerio de la Mujer para imponer esta visión. Los CEM actuales cuentan con un área de admisión, un área de asistencia social, un área de orientación psicológica, y un área de orientación legal. Este último puede llevar a cabo el patrocinio jurídico de la víctima. El área de asistencia social y el de orientación psicológica se encargan de evaluar el riesgo al cual está expuesta una persona víctima de violencia y producen informes que pueden ser utilizados en los juzgados y fiscalías en los procesos de denuncia.

Los CEM funcionan bajo el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. En el organigrama actual del MIMP, la responsabilidad en el tema de la violencia contra la mujer está dividida en dos unidades que, según varios expertos entrevistados, no siempre colaboran de manera efectiva o eficiente. Se trata por un lado de la Dirección General contra la Violencia de Género, y por otro lado del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. La primera es una Unidad Técnica normativa que depende del Despacho Viceministerial de la Mujer, mientras el segundo es una Unidad Ejecutora del Ministerio, que depende también del mismo Despacho pero no está bajo la autoridad de la Dirección Contra la Violencia de Género.

El Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual fue creado en abril 2001 mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH como órgano dependiente del Despacho Ministerial del entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo, con el objetivo de atender la problemática de la violencia familiar y sexual a través de la realización de actividades de prevención y la implementación de mecanismos de apoyo para las víctimas en el marco de la Ley N° 26260, “Ley de Protección frente a la Violencia Familiar”.

---

<sup>64</sup> Es importante notar que una comisaria puede recibir una denuncia sobre delitos o faltas que sucedieron en un territorio ajeno a su jurisdicción. Entrevista con el Coronel Manuel Roncalla, enero 2019, Lima.

El 23 de diciembre de 2005, ante las acciones de prioridad nacional que llevaba a cabo el PNCVFS para prevenir y reducir la violencia y diversas formas de abuso y explotación sexual, mediante Decreto Supremo N° 012-2005-MIMDES, se le constituyó como Unidad Ejecutora del re-denominado Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a efectos de que pueda contar con la desconcentración administrativa propia de su naturaleza. El 04 de mayo de 2007, el PNCVFS perdió la condición de Unidad Ejecutora. Mediante Decreto Supremo N° 005-2007-MIMDES, se le agrupó junto a otros programas nacionales para que constituyera la "Dirección General de Protección Social", dependiente del Despacho Viceministerial de la Mujer; sin embargo, ello fue dejado sin efecto a través de la Ley N° 29247 de fecha 24 de junio de 2008. Según el Informe Defensorial no 144, la eliminación del PNCVFS en 2007 dio lugar a un fuerte rechazo de parte de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual hubiera generado su restitución en el 2008 (Defensoría del Pueblo 2009b).

En el mismo año (2007), se inicia un proceso de transferencia de los CEM del MIMDES hacia los gobiernos regionales y provinciales, en el marco de la implementación de la descentralización política. Sin embargo, según el Informe Defensorial no 144 (p.85), no se especifica en la Ley Orgánica de Municipalidades el rol de éstas en la administración de los servicios a víctimas de violencia familiar y sexual. Se asumió que se debía dirigir la transferencia de los CEM a las municipalidades provinciales, razón por la cual en 2007 y 2008 la gran mayoría de los nuevos CEM fueron creados a nivel provincial. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en su art.60 la competencia en materia de formulación e implementación de políticas y acciones en materia de prevención de la violencia familiar y asistencia social. Las directivas de la PCM para la transferencia de servicios como los CEM incluyeron a partir del 2009 a los gobiernos regionales en el esquema de procedimientos.

Cuando terminó el gobierno de Alan García en 2011, era obvio que la transferencia de los CEM representaba una muy mala decisión, y el gobierno de Ollanta Humala nuevamente insertó los CEM bajo la responsabilidad directa del MIMP (Defensoría del Pueblo 2009b). Esto se hizo en el contexto de la creación del MIMP en 2012, cuando el gobierno también decide crear un Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, que integra varias de las funciones del anterior MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).

Actualmente, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual es una Unidad Ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y se encarga de diseñar y ejecutar acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar a nivel nacional, en el marco de la Ley N° 30364, "Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar". Los servicios que ofrece el PNCVFS son varios. Su principal es el Centro Emergencia Mujer (CEM), pero cuenta además con la Línea 100, el Chat 100<sup>65</sup>, el Servicio de Atención Urgente (SAU)<sup>66</sup>, el Centro de Atención Institucional (CAI)<sup>67</sup>, los Hogares Refugio, la Estrategia Rural y el Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas (REVIESFO).

---

<sup>65</sup> La Línea 100 y el Chat 100 son canales de comunicación de emergencia que pueden utilizar las personas para buscar asistencia y orientación en casos de violencia familiar o sexual.

<sup>66</sup> El SAU es un servicio de atención inmediata a casos de violencia de alto riesgo reportados a través de la Línea 100 o Chat 100, en la región de Lima y Callao.

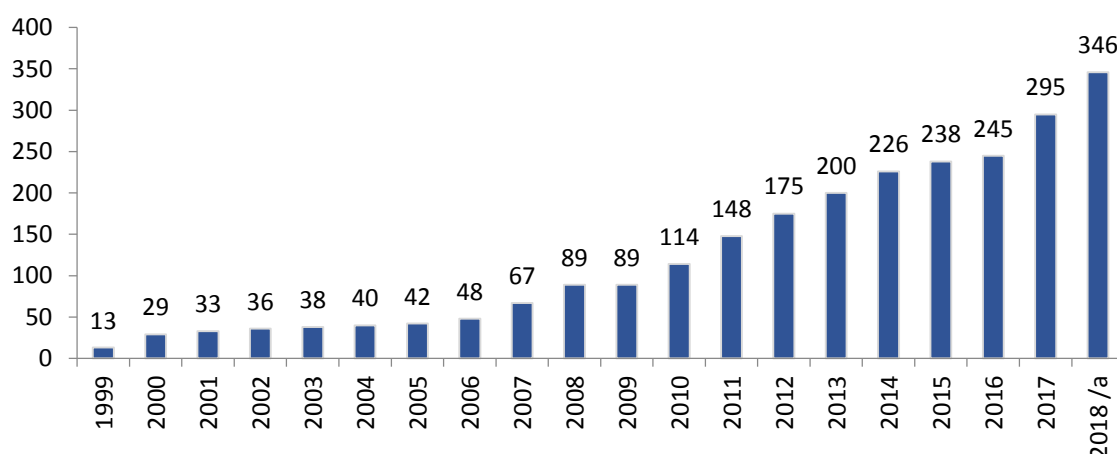
<sup>67</sup> El CAI es un programa de intervención psicoeducativa dirigida a hombres sentenciados por actos de violencia familiar.



En esta investigación hemos concentrado nuestra atención en los CEM, dado que estos tienen un rol primordial en la atención directa y multidimensional a las víctimas de violencia.

Los primeros 13 CEM creados en 1999 fueron seguidos por 16 nuevos en 2000. De 2001 a 2006 solo se crearon unos cuantos por año, llegando a un total de 48 CEM en 2006. En 2007 y 2008 se da un esfuerzo más grande con la creación de 41 nuevos CEM, lo que corresponde al inicio de la transferencia de los CEM del MIMDES a los gobiernos regionales y provinciales. Pero el 2009 no se crea ninguno y recién de 2010 a 2015 es que se crean entre 12 a 34 por año, hasta llegar a un total de 238 en 2015. El 2016, año de cambio de gobierno, solo se crean 7 CEM. En 2017 el impacto del movimiento ciudadano “Ni Una Menos” se hace sentir, pues se crean 50 nuevos CEM ese año. El año 2018, importante momento de acción estatal sobre el tema, se crean un total de 51 CEM. Hasta Agosto del 2018, se había creado 28 nuevos CEM, llegando a un total de 323 CEM. A octubre del 2018, se llega a 339 CEM (estadísticas MIMP). Según las últimas estadísticas del MIMP que consultamos, en diciembre 2018 se contaba con 100 CEM en comisarías y para los demás CEM, a mediados de noviembre se contaba con 246; un total de 346 CEM en el territorio nacional.

Gráfico 2: número de CEM en funcionamiento por año



/a CEM implementados al 31 de diciembre 2018.

*Fuente:* Programa nacional contra la violencia familiar y sexual, *Boletín estadístico*, Diciembre 2018.

En la literatura encontramos poca información sobre los criterios utilizados para decidir de la apertura de un CEM en un determinado lugar. Kavanaugh, Sviatschi y Trako (2018:15) reportan que, por más que originalmente la decisión de abrir un CEM debía priorizar las zonas de mayor pobreza, en la práctica lo que ha venido sucediendo es que se priorizaron las zonas de mayor presencia institucional de las dependencias estatales en materia de justicia y salud, lo que coincide a menudo con una mayor densidad poblacional. Tampoco el criterio detrás de la apertura de un CEM tenía que ver con una prevalencia mayor per cápita de violencia familiar.

En la actualidad, los CEM existen en 4 modalidades diferentes: regular y 7X24 (245), CEM en comisarías (93), y CEM en Centro de Salud (solo 1 hasta el momento). El CEM regular funciona

habitualmente en un local independiente, con horario de oficina 5 días a la semana (de 8am a 5pm). El CEM 7X24 también funciona en local independiente pero en horario de 7 días y 24 horas. El modelo CEM en Comisaria fue una innovación del gobierno de PPK bajo el mando de la Ministra de la Mujer Ana María Romero. La justificación oficial detrás de esta innovación era que las mujeres víctimas de violencia que denuncian a su agresor lo hacen mayoritariamente en una comisaria. Por lo tanto, ubicar a un CEM en una Comisaria facilita la labor de ambos y provee potencialmente mayor accesibilidad a los servicios del CEM. Como las Comisarias atienden las 24 horas, estos CEM igualmente tienen un horario de atención permanente.

Los CEM contaron inicialmente, desde el año 2000, con un Manual de Procedimientos Generales (Defensoría del Pueblo 2009b). Fue reemplazado en 2009 por la Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer (aprobado por Resolución Ministerial no 185-2009-MIMDES). La Guía representó un gran avance porque estableció un sistema de indicadores y factores de riesgo de violencia familiar, maltrato y abuso sexual a menores. Además aborda la atención a casos de violencia sexual. Señala claramente qué áreas de atención de los CEM deben encargarse de detectar signos de violencia, de la valoración del riesgo, y actuar en situaciones de crisis. Actualmente los CEM utilizan la versión 2016 de esta Guía.

En el marco de la nueva política de creación de los CEM en comisarías, se adoptó en agosto 2018 el Protocolo de actuación conjunta de los CEM y Comisarías o comisarías especializadas en materia de protección contra la violencia familiar de la Policía nacional del Perú (DS-006-2018-MIMP). El protocolo consta de diferentes secciones para establecer las pautas de la coordinación entre los CEM y las comisarias especializadas por un lado, y entre los CEM y comisarias básicas, por otro. Establece que las comisarias deben solicitar al personal del CEM un informe de evaluación psicológica de la persona denunciante, para adjuntar al informe policial que se remite al juzgado de familia, y brindar contención emocional cuando sea necesario. También establece que el CEM brinde asesoría legal a las denunciantes que acuden a las comisarias, y que solo excepcionalmente, cuando el CEM no pueda asumir el servicio de asistencia legal, se derive la denunciante al Ministerio Público o al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para recibir asistencia legal gratuita.

El Protocolo también prevé las pautas de recepción de las personas que acuden a una Comisaria que cuenta con un CEM en sus instalaciones. Estas pautas incluyen la obligación de identificar la necesidad de las personas e informarlas sobre los servicios y procedimientos existentes, para que puedan interponer su denuncia de frente o primero recibir orientación en el CEM si lo desean.

El protocolo especifica que la denuncia y la declaración de la denunciante deben hacerse preferentemente acompañada por el/la abogado/a del CEM. El rol del CEM es clave en diversos aspectos, como por ejemplo lo que el protocolo denomina la “gestión del riesgo” al cual está expuesto la denunciante. En su página 17, el protocolo afirma “la gestión del riesgo requiere de *una constante observación* de la evolución del caso para determinar si los factores de riesgo que influyeron en el acto violento siguen presentes o lo estarán en el futuro, para lo cual se trabajan conjuntamente estrategias o alternativas” (énfasis nuestro). Los informes psicológicos y sociales del CEM deben ser utilizados para solicitar medidas de protección o cautelares, y como medio probatorio.

### *Sistema nacional especializado de justicia*

Uno de los retos importantes de la atención estatal es el acceso a la justicia, a través de la actuación coordinada de las instituciones policiales y judiciales. En Julio 2018, a través del Decreto Legislativo 1368, se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. El objetivo era “contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes”<sup>68</sup>. Fue parte de las medidas tomadas por el gobierno de Martín Vizcarra frente a la alta incidencia de casos graves de violencia contra la mujer y a la incapacidad de las instituciones estatales de responder adecuadamente. Efectivamente, la carga procesal era tal que el acceso a la justicia podía tardar años, siendo los casos de violencia familiar y sexual en general relegados en segundo plano.

A raíz de la creación del Sistema, en septiembre 2018, el Ministerio Público creó las primeras 10 Fiscalías Provinciales Transitorias Especializadas en Violencia Contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar, cada una con una plaza de Fiscal Provincial y dos plazas de Fiscales Adjuntos. Todas estas fiscalías se crearon en distritos de Lima Metropolitana y Callao. Un nuevo presupuesto fue asignado a la creación de estas fiscalías y la implementación de 25 cámaras Gesell, así como de un Laboratorio de Biología Forense<sup>69</sup>. Las cinco primeras fiscalías fueron inauguradas en noviembre 2018<sup>70</sup>. Tienen competencia para ver los casos de denuncias penales relativos a los delitos de feminicidio, lesiones cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal o cuando es niño, niña o adolescente, violación sexual y sus formas agravadas, actos contra el pudor en menores, y actos de acoso<sup>71</sup>.

Por su parte, en septiembre 2018, el Poder Judicial dispuso la creación de Módulos Judiciales Integrados en Violencia Contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar en seis Distritos Judiciales: Arequipa (8 juzgados de familia permanentes, subespecialidad en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar), Cusco (7 juzgados), Junín (6 juzgados), Lambayeque (7 juzgados), Lima Este (9 juzgados) y Lima Norte (9 juzgados). Según la resolución que los creó, estos juzgados deben funcionar de lunes a domingo las veinticuatro horas<sup>72</sup>.

Incluso unos meses antes de estas innovaciones creadas a raíz de la presión ciudadana y correspondiente iniciativa del Presidente Vizcarra, el Poder Judicial había creado dos Módulos Judiciales Integrados en Violencia Contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar, uno en La Libertad y otro en Lima Sur<sup>73</sup>. En el texto de las resoluciones administrativas que establecen estos módulos, la sobrecarga procesal generada por los casos basados en la Ley 30364 aparece como una justificación central<sup>74</sup>.

### *Hogares de Refugio Temporal*

Parte de las situaciones de violencia, sobre todo familiar, a la cual están expuestas las mujeres e integrantes del grupo familiar, requieren encontrar una solución temporal rápida para protegerles contra el riesgo inmediato de feminicidio o daño a la integridad física. En ese sentido, como en

---

<sup>68</sup> Decreto Legislativo No 1368, 27 de Julio 2018.

<sup>69</sup> Resolución de Junta de Fiscales Supremos No 115-2018-MP-FN-JFS; <https://elcomercio.pe/peru/crean-10-fiscalias-especializadas-violencia-mujer-familia-noticia-561215>

<sup>70</sup> <https://www.mpfj.gob.pe/?K=504&id=10058>

<sup>71</sup> Resolución de la Fiscalía de la Nación No 4240-2018-MP-FN, 30 de noviembre 2018.

<sup>72</sup> Resolución administrativa No 136-2018-P-CE-PJ. 12 de Septiembre 2018.

<sup>73</sup> Resolución administrativa No 46-2018-CE-PJ. 1 de Abril 2018.

<sup>74</sup> Resolución administrativa No 111-2018-CE-PJ. 10 de Abril 2018.

varios países, existe en el Perú los denominados Hogares de Refugio Temporal. En 2004, bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se adoptó la Ley No 28236, Ley que Crea Hogares de Refugio Temporal Para las Víctimas de Violencia Familiar. El Ministerio de la Mujer es el ente rector en materia de lineamientos de funcionamiento de los hogares. A partir del 2016 con la Ley No 30364, el MIMP obtuvo la facultad de crear e implementar hogares refugio, y ya no solamente la de promoverla a través de asociaciones civiles y gobiernos locales. La Resolución Ministerial No 150-2016-MIMP oficializa los documentos de gestión de los Hogares Refugio más actualizados en ese sentido. Existen muy pocos hogares de refugio temporales, no existe ni uno por provincia y cada uno tiene una capacidad de atención muy limitada. Según la Defensoría del Pueblo, existen en el país 49 hogares de refugio temporal, lo cual está muy por debajo de lo que se necesita (Defensoría del Pueblo 2018d, p.68).

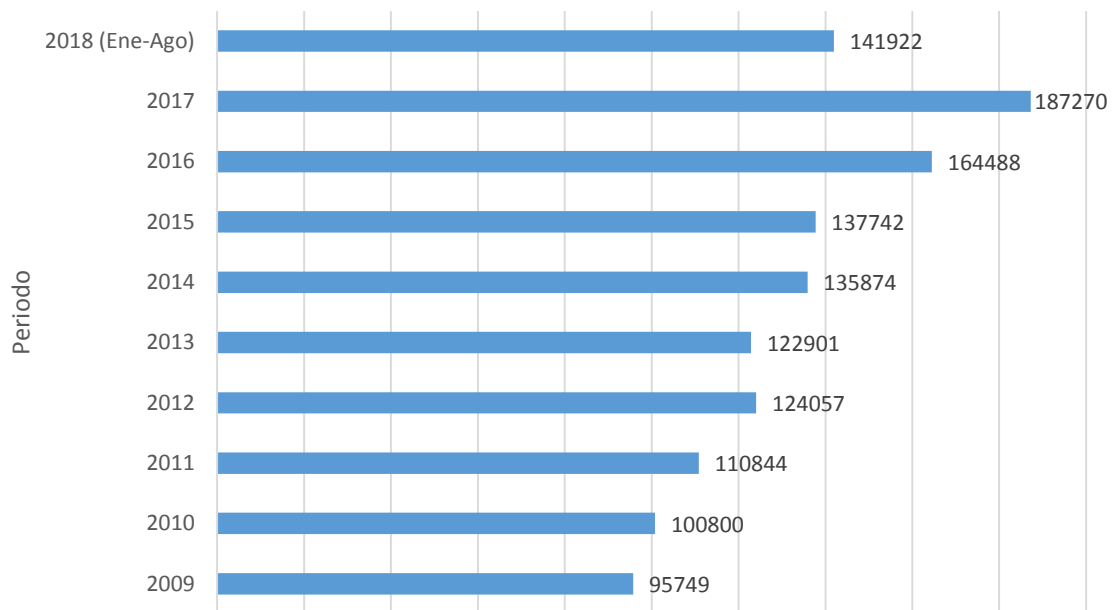
### **El suministro de servicios de atención**

En esta sección, basándonos en fuentes secundarias, se presenta alguna evidencia sobre la atención que prestan diferentes servicios estatales involucrados en la ruta crítica, específicamente las comisarías y los CEM. No se pretende presentar un panorama completo ni necesariamente el más actualizado de la situación.

Las Comisarias se encuentran en todo el territorio nacional. Su rol es crucial en dos momentos importantes de la protección a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar: primero la recepción y registro de las denuncias, de parte o por oficio, y la investigación preliminar de los hechos para motivo de reunir evidencia; y segundo la ejecución de las medidas de protección dictadas por el juzgado de familia a favor de las víctimas. Parte de la labor de la policía en la recepción de la denuncia es la aplicación de la Ficha de valoración del riesgo, que es remitida al juzgado de familia y que señala el nivel de riesgo al cual está expuesta la denunciante. La policía debe remitir la ficha de valoración del riesgo al juzgado en un plazo máximo de 24 horas También debe registrar la denuncia en el Sistema Informático de Denuncia Policial (SIDPOL).

La Policía reporta un incremento constante de denuncias registradas por violencia familiar contra mujeres, hombres, niños y niñas en los últimos años, como se puede apreciar en el gráfico:

Gráfico 3: Denuncias registradas por violencia familiar



Nota 1: Información 2018, corresponde al período Enero - Agosto.

Nota 2: Incluye denuncias de violencia familiar contra todos los miembros de la familia.

Fuente: Ministerio del Interior - Dirección de Estadística y Monitoreo de la Oficina de Planeamiento Estratégico Sectorial.

Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Este aumento podría explicarse por dos motivos principales: una propensión más alta a denunciar por parte de las víctimas de violencia, y/o una mayor disposición y capacidad a registrar las denuncias por parte de la policía. Si bien es muy difícil establecer cuáles de estos motivos explican mejor el aumento evidenciado en las estadísticas, podemos presumir que es una combinación de ambos.

Ahora pasando a la atención en los CEM, como servicio especializado, debemos señalar primero que su cobertura ha crecido de forma importante a lo largo de los años, como mencionamos más arriba. Al finalizar el 2018, todas las provincias del país contaban con por lo menos un CEM. Sin embargo, la cobertura por distrito todavía muestra una gran desigualdad. La región con mayor cobertura de CEM por distrito es Madre de Dios con 45%, seguido por el Callao con 43%. Lima tiene 26% de distritos con un CEM, mientras en Ucayali y Tumbes están en 23% de los distritos. La mayoría de regiones tiene una cobertura de entre 12 y 20% de distritos con CEM. Los casos más problemáticos son Amazonas y Huancavelica, con apenas el 8% de distritos que cuentan con un CEM<sup>75</sup>.

En relación con la expansión de este servicio en el territorio, encontramos un mayor número de casos de denuncias registradas por los CEM conforme pasa el tiempo. En el 2018 los CEM atendieron a 40.3% más casos que en el 2017, lo que se explica probablemente en su mayoría por

<sup>75</sup> PNCVFS, *Boletín estadístico Diciembre 2018*,

[https://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin\\_diciembre\\_2018/BV\\_Diciembre\\_2018.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/estadistica/boletin_diciembre_2018/BV_Diciembre_2018.pdf)

la creación de CEM nuevos, todos siendo del tipo CEM en Comisaría<sup>76</sup>. Para una mirada comparativa con el periodo antes de la nueva Ley, en 2015 los CEM atendieron a un total de 58,429 personas en el año. En 2018, atendieron a 133,697 personas, es decir más que el doble<sup>77</sup>. La mayor capacidad de atención es evidente.

Evaluando la incidencia de los diferentes tipos de CEM sobre la capacidad de atención, observamos que el tipo de CEM y horario de atención correspondiente tiene una consecuencia directa sobre el número de personas atendidas, como se muestra en el siguiente cuadro para el 2018:

Gráfico 4:

*Casos atendidos a personas afectadas por hechos de violencia contra las mujeres, los integrantes del grupo familiar, y personas afectadas por violencia sexual en los CEM a nivel nacional*

Tipo de CEM	N° CEM	Mujer	Hombre	Total
Regular	240	59,972	10,480	<b>70,452</b>
7 x 24	5	7,767	1,818	<b>9,585</b>
Comisaría	100	45,580	7,603	<b>53,183</b>
Centro de Salud	1	408	69	<b>477</b>
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>113,727</b>	<b>19,970</b>	<b>133,697</b>

Fuente: PNCVFS, *Boletín estadístico Diciembre 2018*, MIMP.

En base a estas estadísticas del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP que incluyen a casos nuevos, casos de reingreso, reincidentes, casos derivados y continuadores, se puede calcular la diferencia en la capacidad de atención promedio de cada tipo de CEM. Un CEM regular atendió en promedio a 293 personas en el 2018; un CEM 7X 24 atendió en promedio a 1917 personas; un CEM-Comisaria atendió en promedio a 531 personas, mientras el CEM en Centro de salud atendió a 477 personas. Este cálculo de promedio debe ser usado de manera referencial solamente, dado que existen diferencias en el número de atenciones dentro de las diferentes categorías de CEM, principalmente en razón a su ubicación territorial y a la extensión de su jurisdicción. Debemos señalar que es sorprendente la diferencia que encontramos entre CEM 7X24 y CEM-Comisaria, dado que estos últimos también tienen un horario de atención permanente.

Algunos problemas notados por el Informe de Supervisión que realizó la Defensoría del Pueblo en 2018 evidencian las dificultades que pueden encontrar muchas víctimas de violencia que buscan asistencia en un CEM. Por ejemplo, 72% de los CEM no contaban con una infraestructura que permite que ingresen personas en silla de ruedas. Además, 83% no disponían de un espacio para el cuidado de niños y niñas pequeños, lo cual limita seriamente la capacidad de atender con

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> PNCVFS, Boletín estadístico Diciembre 2015 y Diciembre 2018. Disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=33>

tranquilidad a las madres de niños/as, que forman una mayoría de las usuarias. (Defensoría del Pueblo 2018d, p.51 y 45).

Como hemos visto, la nueva orientación política en materia de creación de nuevos CEM es que se crean dentro de Comisarias. Ya existen 100 CEM en Comisarias, una proporción muy significativa del total de CEM existentes. Resulta oportuno saber en qué condiciones funciona esta convivencia institucional, que representa un desafío importante de adaptación por parte de funcionarios provenientes de culturas institucionales diferentes. Un informe de la Defensoría del Pueblo averiguo si la apertura de un CEM en una Comisaria había sido acompañado de mejoras o modificaciones en las instalaciones. En 50% de los casos, no había habido ninguna por más que era visto como necesario. Esto se explica por el hecho que en 98% de los casos, las comisarias no habían recibido una partida presupuestal adicional para la implementación del CEM en sus instalaciones (Defensoría del Pueblo 2018d, p.73).

## **PARTE IV: ANALISIS DE LOS LOGROS Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

En esta parte del informe presentamos nuestro análisis de los logros y de los retos pendientes de las políticas de atención a las víctimas de violencia de género. Se basa en nuestras entrevistas a actores del sistema y expertos/as, como en el trabajo de campo realizado en dos zonas territoriales del país: el distrito de Villa El Salvador (Lima) y el Municipio Provincial de Huamanga (Ayacucho). En estas dos zonas entrevistamos a operadores del sistema de justicia, funcionarias de CEM, y a mujeres víctimas atendidas por un CEM. Asimismo, complementamos nuestra mirada con literatura e informes estatales sobre esta problemática. A lo largo del análisis damos voz a los operadores del sistema y a las usuarias de estos servicios para ilustrar los puntos resaltados.

Dividimos este análisis en tres secciones que dialogan con las principales causas para explicar la brecha de implementación que presentamos en el marco teórico (capacidad estatal, coordinación y prejuicios de los funcionarios estatales). Primero, haremos un balance de cómo ha mejorado el tipo de recursos humanos y materiales con los cuales cuentan los servicios de atención en la etapa de protección, así como de los diversos problemas que se mantienen por la insuficiencia de éstos recursos. Luego, analizaremos los logros y retos en materia de coordinación intersectorial y como ésta se manifiesta en la articulación entre los operadores de justicia y CEM. Finalmente, discutiremos sobre los avances y continuidades en cuanto a los prejuicios que todavía encontramos entre los operadores de justicia, y de la discrecionalidad que puede derivar de visiones distintas al enfoque de igualdad de género.

Antes de entrar al análisis, presentamos a continuación más información sobre los dos casos en los cuales realizamos el trabajo de campo. Vale recordar que estos casos no sirvieron para realizar una comparación, sino para acceder a la experiencia de funcionarios y mujeres víctimas atendidas por un CEM.

### *Caso Villa El Salvador*

Villa el Salvador (VES), ubicado al sur de Lima Metropolitana, es el quinto distrito más poblado de la ciudad y uno de los distritos con mayores números de casos registrados de violencia contra las mujeres en el Perú. Desde su creación en 1983, la población de VES ha tenido una participación activa en organizaciones sociales, en particular, las organizaciones de mujeres han tenido un espacio importante en el desarrollo del distrito.

Ante ello, a lo largo de su historia diversas ONG han tenido una serie de iniciativas dirigidas a mejorar el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia. Del mismo modo, el estado ha buscado incidir en reducir la violencia de género a través del establecimiento de instituciones especializadas en el tema, como: la creación de una Comisaría de la Mujer (hoy, Comisaría de la Familia) en el 2002; el Centro de Emergencia Mujer en el 2009; el Modulo Judicial Integrado en Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar en Enero del 2018; y, la Fiscalía Especializada en Violencia Contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar en Diciembre del 2018. Resulta necesario notar que, a pesar de todos los avances en materia de atención especializada en violencia, el distrito no cuenta con una Casa Refugio.



El presente estudio se realizó en la Comisaría de la Familia, el Centro de Emergencia Mujer y el Modulo Judicial Integrado en Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar; sin embargo, no hubo posibilidad de ingresar a la Fiscalía especializada porque al momento del trabajo de campo estaba en proceso de instalación.

Aunque estas instituciones se encuentran en el distrito de VES están ubicadas en zonas diferentes del territorio. La excepción es el Centro de Emergencia Mujer y la Comisaría de la Familia que se encuentran en el mismo lote, aunque son instituciones separadas<sup>78</sup>. En las entrevistas realizadas para este estudio, se ha evidenciado que esta lejanía es una barrera para las víctimas de violencia, las cuales muchas veces tienen poca disponibilidad de tiempo para movilizarse. Cabe resaltar que, si bien estas instituciones se encuentran ubicadas en VES, en realidad su cobertura abarca a todos los distritos de Lima Sur, lo cual dificulta aún más la situación para las víctimas que provienen de distritos aledaños a VES.

Como se ha mencionado anteriormente, la Comisaría de la Familia y el Centro de Emergencia Mujer funcionan una al lado de la otra, las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Sin embargo, para ingresar al CEM, primero se tiene que entrar a la Comisaría y cruzar un tramo equivalente a una cuadra. La cercanía entre ambas instituciones facilita la derivación directa de las mujeres víctimas; sin embargo, debido a ‘lo escondido’ que se encuentra el CEM (no es visible desde la calle), su derivación está sujeta a la discrecionalidad de los efectivos policiales. Esto se debe a que estas instituciones no están sujetas a protocolos de actuación conjunta como es el caso de los recientemente creados “CEM en Comisarias”—una modalidad nueva de CEM.

A pesar de ello, la cercanía entre ambos permite que los efectivos policiales, usualmente poco capacitados en los mandatos procesales de la ley 30364, puedan acudir a las trabajadoras del CEM para consultarles e incluso, habitualmente, se generan espacios de capacitación en temas relacionados a la atención de denuncias, sobretodo en el llenado de la Ficha de Valoración del Riesgo. Sin embargo los esfuerzos de capacitación resultan en vano frente a la alta rotación de efectivos policiales.

El Modulo Judicial Integrado en Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar consiste en 9 juzgados de Familia y sus equipos interdisciplinarios. Su creación se dio a través de la unificación de 6 juzgados de familia que concentraban un fuerte número de casos por violencia; recientemente, ante la demanda, se han creado tres juzgados más.

#### *Caso Huamanga*

Huamanga es la capital de la región Ayacucho y su provincia con población más numerosa. Se destaca frente a otras capitales regionales por el trabajo de largo aliento emprendido por varios actores estatales y no-estatales para desarrollar una institucionalidad en materia de prevención y atención a la problemática de la violencia familiar y contra las mujeres. Realizamos nuestro trabajo de campo en el edificio del Centro de Atención Socio-Emocional (CASE), que alberga a los principales servicios de atención a víctimas de violencia familiar y/o sexual. Se trata de una innovación institucional única hasta el momento, que permite reunir a varias entidades estatales bajo un mismo techo y en un mismo lugar, lo cual debería facilitar la atención.

---

<sup>78</sup> A diferencia de la nueva tendencia de crear CEM en Comisarias, la creación del CEM de VES fue anterior.

El Gobierno Regional de Ayacucho ha sido proactivo y ha adoptado un Plan regional contra la violencia hacia la mujer 2010-2015, en colaboración con el antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y varios actores de la sociedad civil que fueron consultados y participaron en su formulación. En base a un proyecto implementado durante varios años en la región por la Cooperación Belga, y gracias también al financiamiento de la UNFPA, se logró realizar la elaboración y aprobación de este primer documento de política regional en materia de violencia de género.

Estos esfuerzos han contribuido a la creación de un Centro de Atención Socio-Emocional (CASE) que integra en un mismo edificio la mayoría de las dependencias estatales que cumplen un rol en la ruta crítica de atención a víctimas de violencia de género. El CASE fue inicialmente planteado como un proyecto de diferentes actores de la sociedad civil y del gobierno municipal de Huamanga en el periodo 2007-2009, y giraba en torno a la necesidad de implementar un albergue transitorio para niños y niñas, adolescentes y mujeres víctimas violencia. Se buscó el apoyo del Gobierno regional que finalmente empezó la construcción del CASE en el 2013. Entre la construcción del edificio y su transferencia al Gobierno Municipal de Huamanga, se desencadenaron varias tensiones y demoras. Finalmente, en 2016, el CASE ha sido transferido al Gobierno Municipal de la Provincia de Huamanga, quién actualmente es el encargado de su administración. Funciona desde el mes de abril 2017.

El concepto de CASE ha ido variando desde su planteamiento inicial para abarcar al conjunto de servicios estatales involucrados en la atención a víctimas de violencia familiar. Este cambio de rumbo cuando el edificio ya estaba construido significa diversos retos para las entidades estatales que se encuentran allí. En el edificio, encontramos las siguientes instituciones estatales: un Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), una Comisaría de la Familia (PNP), un Juzgado Itinerante del Módulo de Familia del Poder Judicial, la DEMUNA, una sede de Fiscalía de la Familia, y una Casa refugio para mujeres víctimas de violencia. Esta última es administrada por el gobierno municipal.

El Modulo de Familia de la Corte Superior de Ayacucho tiene su sede a unas cuadas del CASE. Los Juzgados que lo componen se rotan cada semana para que uno de ellos funcione como Juzgado itinerante en el CASE, y así permitir una atención las 24 horas para los casos de violencia familiar. Esta modalidad de atención, creada en abril 2017, permite que haya un servicio dedicado a atender las denuncias en materia de violencia de género, pero no es exactamente un servicio especializado como lo son los Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, que el Poder Judicial empezó a crear hace unos años. Es decir, los jueces y juezas que, de manera rotativa, se dedican a este Juzgado itinerante, son magistrados que ven otros tipos de casos de Familia en el resto de su tiempo. Los Equipos Multidisciplinarios de estos Juzgados de Familia son los mismos que trabajan en el Juzgado Itinerante y deben dedicar parte de su tiempo a hacer el seguimiento a las medidas de protección que dictan los jueces y las juezas en materia de violencia familiar.

Por su parte, la Comisaría de Familia instalada en el CASE enfrenta algunos desafíos específicos, vinculados a la infraestructura del CASE. Está ubicada principalmente en el segundo piso de este edificio, con lunas de vidrio y muy poco espacio a disposición. Los efectivos policiales que entrevistamos nos explicaron que este tipo de instalación no presenta las condiciones de seguridad para detener a las personas que cometieron actos de violencia denunciados en flagrancia.

El Centro de Emergencia Mujer del CASE dispone de un piso y medio en el edificio de cinco pisos, y debe trabajar sin contar con el espacio suficiente para que todas las entrevistas realizadas por las psicólogas y trabajadoras sociales se realicen en situación de confidencialidad. Además, solo cuenta con un espacio muy estrecho para que los niños y niñas que acuden con su madre al CEM puedan jugar mientras esperan que su madre haya sido atendida.

La Fiscalía de Familia y Penal también se encuentra en el CASE, pero con personal mínimo y muy poca atención por parte de la Fiscalía penal al momento de nuestro trabajo de campo. Por otro lado, según el personal del CEM que entrevistamos, la Casa Refugio del CASE estaba vacía o sub-utilizada la mayoría del tiempo, por problemas serios en la gestión de este albergue.

### **1) Institucionalidad todavía insuficiente y precaria**

Como se indica en la introducción de este informe, diversos trabajos académicos y reportes resaltan la relevancia de los recursos materiales y humanos para explicar por qué las leyes contra la violencia de género están muy lejos de cumplirse. La debilidad estatal es un impedimento estructural que explica las carencias encontradas en la llamada “ruta crítica” de atención a las víctimas (Dador 2011; Defensoría del Pueblo 2005; 2006; 2009b; 2013; 2018a; 2018b; Minsa 1998; OPS/OMS 2000; Sagot 2015; Villanueva 2018).

Es por ello que muchos de dichos reportes solicitan entre sus recomendaciones que el Estado asigne los recursos suficientes para la implementación adecuada de dichas políticas. Además, algunos de estos trabajos resaltan que esta situación no se da porque legisladores y hacedores de política sean ingenuos frente al tema. Las normas y planes contra la violencia familiar ya contienen mecanismos para que las normas contemplen medidas que garanticen su ejecución, tales como la obligación de establecer en los presupuestos partidas específicas en temas de violencia de género o asignar el deber de reportar avances en las metas establecidas, entre otras (Defensoría del Pueblo 2013:210). Es tan urgente este tema presupuestal que la propia Ley 30364 en su artículo 45 señala la obligación del Ministerio de Economía y Finanzas de dar los recursos necesarios para su implementación. Y sin embargo, a pesar de esas disposiciones, el tema de presupuestos insuficientes, y la baja prioridad estatal que representa, sigue estando en el centro de la problemática.

Así, por ejemplo, en el “Balance del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2009-2015” realizado por la Defensoría del Pueblo el 2013 para evaluar sus avances a mitad del periodo, se concluye que: “Salvo el caso del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el año 2012, el monto asignado por los sectores al presupuesto destinado para la lucha contra la violencia hacia la mujer no ha sido substancial, siendo en el mejor de los casos un monto ínfimo que no supera el 3%, de su presupuesto total. Esta insuficiente e inadecuada asignación del presupuesto necesario para enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres resulta especialmente preocupante. Las políticas públicas no son neutrales, y la asignación de recursos presupuestales constituye un indicador fundamental de la voluntad política del Estado para enfrentar la discriminación y violencia que sigue afectando a un número significativo de mujeres en el país. A través de los presupuestos se establecen las prioridades en la implementación de políticas públicas y se marca con claridad el tenor de la política general de un gobierno”. (Defensoría del Pueblo 2013: 2011-2012).

Al evaluar el anterior Plan Nacional (2002-2007) la Defensoría encontró básicamente la misma situación: “La insuficiencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas planteadas en el Plan Nacional 2002-2007 determinó el bajo nivel de cumplimiento de las mismas, ello además de la insuficiencia de la coordinación intersectorial” (Defensoría del Pueblo 2013: 208).

Nuestro trabajo, sin embargo, sí encuentra en general una mayor preocupación por parte del Estado de brindar recursos materiales y humanos para implementar la nueva Ley y el Plan quinquenal actual. Tanto la información estadística con la que se cuenta, como las entrevistas a funcionarios de diversos niveles que conocen desde hace varios años el sistema, resaltan que en los últimos dos años el Estado viene tomándose más en serio la implementación de las normas de violencia de género. La impresión de los entrevistados es que la creciente politización del tema iniciada el año 2016 por una serie de casos públicos de violencia y feminicidio dio lugar a este proceso. Diversos datos pueden ofrecerse para sustentar estas mejoras en la dimensión de recursos materiales y humanos.

Desde el año 2009 a junio de 2018 el número de CEM han aumentado de 89 a 296 (Defensoría del Pueblo 2018d:83) Entre los años 2016 y 2017 se crearon cincuenta CEMs (de 245 a 295). Aunque desde el año 2009 se observa un crecimiento sostenido de dichas dependencias, nunca antes se crearon tantos CEM en un solo año.

Del mismo modo, el presupuesto asignado a fortalecer los CEM se ha incrementado de S/. 12 009.298 a S/. 127 953.354 soles desde el 2009 a junio de 2018 (Defensoría del Pueblo 2018d: 83). Además, en el año 2018, como resultado de una serie de feminicidios ampliamente discutidos en los medios de comunicación, se aprobó una partida especial de S/ 59,295,634,00 para diversos pliegos del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales para contribuir a implementar las medidas contenidas en el “Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres”.

En cuanto al personal de los CEM se observan mejoras tanto en el mayor número de funcionarios trabajando en estas dependencias como cambios organizacionales que permiten una mejor atención a las víctimas. Asimismo, se ha dado en el último año un reforzamiento de las instancias centralizadas del MIMP tanto para la recepción de denuncias (líneas telefónicas de emergencia) como para tomar acciones inmediatas (equipos de atención inmediata).

Además, la estructura organizativa de los CEM ha sido reformada para que pueda desarrollar mejor sus funciones. Ahora se contempla una plaza de coordinación y una en la admisión. Si bien todavía no se generaliza el uso de estas plazas, el objetivo es mejorar la atención a los usuarios y la coordinación del CEM con otras dependencias. En el pasado los operarios debían cumplir con estas funciones, pero no había personal especializado lo cual llevaba a que el personal, ya sobrecargado de trabajo, terminara sin cumplir dichas funciones o hacerlo en forma incompleta. Como observamos en el CEM de Villa El Salvador, estos nuevos funcionarios cumplen con trabajos muy importantes que antes o se hacían en forma rotativa (coordinación) o adicionalmente a las responsabilidades ya existentes (admisión). Hay en general un contraste con el pasado bastante favorable entre los entrevistados de dicho CEM, para los cuales ese cambio ha permitido que los profesionales se enfoquen en sus funciones y las coordinaciones se faciliten.

En lo que respecta a infraestructura se cuenta con un mayor número de dependencias, tanto CEM como Comisarias Especializadas de Familia. Si nos guiamos por el contraste con estudios realizados con anterioridad y nuestro propio recojo de información, encontramos una mejora nada desdeñable en términos de la calidad de dicha infraestructura. Si bien más adelante nos enfocamos en deficiencias que se mantienen, tanto en los reportes de supervisión de la Defensoría del Pueblo como en la información y entrevistas realizadas, se resalta que hay una preocupación por contar con mejores locales que garanticen la privacidad y debida atención a las víctimas. Así, aunque un porcentaje importante de CEM y Comisarías de Familia carecen de espacios adecuados para resguardar la intimidad y privacidad de las usuarias (Defensoría del Pueblo 2018c; 2018 d), contar con estos espacios es un objetivo de la Ley N° 30364 (artículo 10) y una prioridad señalada por los entrevistados. La Defensoría del Pueblo también encontró un cambio importante en las Comisarías de Familia. En la actualidad en lo referido a Comisarías “el 43% de las comisarías básicas y el 40% de las comisarías especializadas de familia cuentan con ambientes que resguardan la intimidad y dignidad de la víctima al momento de brindar su testimonio” (Defensoría del Pueblo 2018a:). Visto en perspectiva es un avance importante desde la supervisión realizada por la Defensoría en el 2017: de un 29% (2017) de centros con espacios adecuados se ha pasado en un año a un 40% (2018).

Pero además de estos datos estadísticos, las entrevistas realizadas tanto a funcionarios de alto nivel como entre los operarios del sistema de atención, muestran que existe la percepción de mejora en la atención. Para comenzar, se menciona una mejor planta profesional en los CEM, con integrantes de mayor capacitación. En general, en las entrevistas realizadas entre los funcionarios del CEM se observó un buen nivel profesional, varios de ellos contaban con abundante experiencia en el tema de violencia de género pues venían trabajándolo desde la sociedad civil antes de entrar al Estado. Si bien el personal está claramente desbordado por su trabajo, la impresión general al interior de los CEM, pero también entre usuarias, es la de funcionarios/as comprometidos con su función. Asimismo, con frecuencia los funcionarios del CEM entrevistados resaltaron el tipo de sensibilidad necesaria para el trabajo y sus esfuerzos para responder a las necesidades de las denunciantes en formas que van mucho más allá de su función formal.

*‘Cuando llegué al CEM, sentí el asesoramiento que nunca había tenido, psicológicamente y legalmente, vine con mis 3 hijos, me dijeron cómo tenía que hacer mis papeles. En el momento necesitas muchas cosas, fue una atención bien rápida y cuando llegue todos se armaron como un rompecabezas, deje de sentirme sola, me sentí protegida, sentí que todo iba a salir bien’.* (Diana, VES).

Del mismo modo, aunque todavía con serios problemas como veremos más adelante, se resalta la mayor sensibilidad, profesionalismo y cuidado en la atención a las víctimas en el personal de otras instituciones que por lo general eran más renuentes a recibir denuncias. En los últimos años habría una mayor conciencia en la Policía Nacional sobre el tema, por ejemplo. Funcionarios del CEM señalaron que en la PNP ahora existen aliados que ayudan a procesar en forma más efectiva las denuncias. Como discutimos más abajo, estos problemas estructurales se mantienen y existe sin duda diversidad entre funcionarios del Estado, pero ya existen espacios más adecuados para recepción de denuncias y personal especializado para tratar con las ciudadanas que buscan atención. Así, por ejemplo, una usuaria del CEM de Villa el Salvador comenta lo siguiente respecto a la policía nacional:

*“Él me insultaba frente a los policías, pero ellos me apoyaron muchísimo. Los policías me defendieron, me hicieron sentir segura. Luego que puse la denuncia, me recomendaron que venga al CEM, incluso me trajeron y mientras esperábamos me explicaron todo lo que tenía que hacer”. (Reina VES)*

Las usuarias entrevistadas carecen de esta visión de mediano plazo que permite contrastar los cambios en la atención al público a través del tiempo, pero en general muestran una evaluación bastante positiva del trato recibido en los CEM. Estas usuarias describen a los funcionarios como involucrados y comprometidos con sus casos:

*‘El psicólogo del CEM me atendió muy bien, la otra psicóloga del juzgado era muy dura conmigo, pensaba que todo lo que le decía era mentira y me decía si podía probar las agresiones. En cambio el psicólogo del CEM me escuchaba y comprendía sin juzgarme por no haber denunciado antes’ (Reina, VES).*

*‘Cuando vine [a la comisaría] a hacer la primera denuncia no encontré apoyo, me dijeron que hiciera la denuncia, que iba a proceder pero ahí se quedó, nunca más vinieron a tocarme la puerta a decirme nada. Pero a la segunda, cuando la denuncia fue más fuerte me dijeron que venga al CEM a pasar por el examen psicológico, y aquí encontré bastante ayuda’ (Victoria, VES)*

Esta impresión positiva contrasta con la de otras instancias evaluadas, en general, en forma más negativa por las entrevistadas. Hay que tomar en cuenta, por supuesto, que la naturaleza del trabajo del CEM es precisamente este acompañamiento, mientras que en las otras instancias el deber de investigar y sancionar producirá tensiones con las denunciantes.

A pesar de la mayor prioridad alcanzada por el tema de violencia de género y de estos avances concretos de otorgar más personal y recursos para la implementación de la ley, todavía se mantienen muchos de los problemas identificados en los análisis oficiales y académicos del sistema. Los operadores apuntan a un tema estructural de la violencia de género que hace muy difícil enfrentarla con efectividad: a mayor oferta de ayuda estatal, más aumento de la demanda por estos servicios.

Es decir, no es que se atienda un nivel estable de denuncias ciudadanas. De ser así, con más recursos deberíamos percibir un cambio positivo más claro. En realidad las mejoras en los servicios estatales, así como la mayor difusión mediática del problema, están llevando a una mayor demanda de dichos servicios. La demanda por atención estatal crecerá mientras más visible sea el problema. Y ello demandará una mayor asignación de recursos por parte del Estado. Dada la magnitud del fenómeno observado, es de esperar que la acción estatal, aun cuando sea más efectiva, seguirá siendo percibida como insuficiente. Recién al enfrentar seriamente el problema, los actores estatales de alto nivel están descubriendo la profundidad del problema y el costo real de enfrentarlo con efectividad.

En lo que sigue, presentamos una serie de temas asociados a recursos humanos y materiales que muestran varias insuficiencias del sistema. Centramos nuestro análisis en los CEM, especialmente en los dos casos estudiados (Villa el Salvador y Huamanga), pero haciendo referencia a otras instancias de atención a las víctimas como Comisarías y Juzgados. Cabe recordar que los dos CEM en los que nos concentramos son casos emblemáticos, por lo que es muy probable que los problemas allí detectados sean todavía mayores en otros CEM de sus respectivas regiones. Además, ambos son CEM urbanos, por los que muy probablemente las condiciones sean más

desafiantes en zonas rurales. Los reportes de evaluación de la Defensoría del Pueblo de los años 2008 y 2018 muestran una fuerte variación en recursos/capacidades a nivel territorial. Estos temas nos muestran cómo los recursos son centrales para explicar el mal funcionamiento del sistema.

a) Personal, Recursos Materiales e Infraestructura.

En primer lugar, todavía el personal y los recursos materiales son insuficientes para responder efectivamente a la demanda de atención en temas de violencia de género. En los CEM visitados los entrevistados mencionaron éste como el principal problema de su función: la enorme demanda que deben enfrentar con personal que no se da abasto con todos los casos. No solo se trata de la carga normal de trabajo dentro de la oficina, de por sí alta, sino de las funciones que deben cumplir fuera del CEM tanto en acciones preventivas, seguimiento a los procesos judiciales o para asegurarse que las medidas de protección sean efectivas (por ejemplo, acompañar a las denunciantes a casas de acogida o donde sus familiares).

La magistrada Suprema Elvia Barrios, Presidenta de la comisión de Justicia de Género del Poder Judicial, resaltó la disparidad entre los avances de la ley y los límites logísticos que todavía enfrentan los operadores del sistema. Esta opinión es ampliamente compartida por los funcionarios de todo nivel. Así, por ejemplo una psicóloga del CEM Villa El Salvador nos dijo:

*“El tema es la demanda y el número de profesionales. Hay todavía un tema logístico. Y lo comentamos entre nosotros. Temas de tratamiento. Los centros de salud (Medicina Legal) están desbordados. Hay algo bien importante aquí. Las personas requieren un seguimiento. Tratamiento. Eso no hay. Y puede ser muy grave”.*

En ese sentido, un problema resaltado en las entrevistas es que las oficinas no cuentan con el personal completo. En los dos CEM visitados había posiciones que debían llenarse y se menciona que los procesos de contratación pueden durar mucho tiempo. Esta situación se mantiene desde la primera supervisión realizada a los CEM, aun cuando hay mejoras en los últimos años: “Reconociendo la importancia de este servicio, en junio de 2008, la Defensoría del Pueblo realizó una primera supervisión a los 73 CEM que existían en aquel momento. Entre los resultados más importantes se encontró que algunos de estos centros no contaban con profesionales de psicología, derecho y trabajo social, lo que les impedía cumplir con la totalidad de sus servicios.” (Defensoría del Pueblo 2018d).

Estos problemas de falta de profesionales parecen haber empeorado si comparamos el informe de 2009 de la Defensoría del Pueblo con su reporte más reciente (aunque debe entenderse que hay mayor cantidad de profesionales por el aumento de CEMs). El Informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo publicado a finales del 2018 reporta que 52 CEM no contaban con personal en el Área Legal al momento de la supervisión; 42 CEM no contaban con servicio de atención psicológica; y 62 CEM no contaban con el área de servicio social. Incluso, 14 CEM no contaba con profesional en ninguno de estos servicios al momento de la supervisión, lo cual significa concretamente que no podía atender a la ciudadanía (Defensoría del Pueblo 2018d, p.39). Dentro de los CEM que sí contaban con profesionales en el Área legal, la mayoría (68%) solo contaba con un abogado/a; mientras que 69% contaba con solo un psicólogo/a, y 66% contaba con un trabajador/a social. Este personal es insuficiente, como lo muestra otro dato contenido en el informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo. En 43% de los CEM supervisados, el Área

Legal no se da abasto para responder a la demanda. En 39% de ellos, sucede lo mismo con el Área de Asistencia Social, mientras pasa lo mismo con la Atención Psicológica en 30% de los casos (Defensoría del Pueblo 2018d, p.46).

Las magistradas del Módulo Integrado Especializado en Violencia Familiar de Villa el Salvador también apuntaron a los recursos logísticos y limitaciones de personal como el principal problema para cumplir con su función. En palabras de una magistrada de familia de Villa el Salvador, la ley tiene una serie de elementos muy positivos que dan armas a los jueces, pero “Se dio sin un estudio previo sobre la infraestructura. Para cumplir con la ley un juez debe tener tiempo, buen personal, todo en general”. Las magistradas entrevistadas apuntaron, por ejemplo, a que no cuentan con suficientes psicólogos en su equipo multidisciplinario para realizar evaluaciones requeridas al momento de recibir denuncias. Esas condiciones de suficiente personal, como vemos, no existen todavía en juzgados, y tampoco en comisarías, fiscalías y CEM; por ello varias disposiciones de la norma se implementan en forma limitada.

Otro problema serio es el de las deficiencias en la notificación de las medidas de protección, una responsabilidad de los juzgados de familia. Es un tema crucial porque, de no ser notificado el agresor, este no está en la obligación de cumplir las medidas. Igualmente, de no ser notificada la comisaria responsable de la ejecución de las medidas de protección, éstas simplemente no existen concretamente. En el juzgado especializado en violencia de Lima Sur (Villa El Salvador), había en el momento de nuestra investigación una sola persona encargada de hacer llegar las notificaciones, en un territorio muy extenso. Una usuaria de VES resaltó este problema en las entrevistas realizadas:

*“Pasó un mes desde que puse la denuncia hasta que el juez me dio las medidas de protección, pero el problema es que yo tenía que ir al juzgado a recoger el papel, porque hasta que él no estuviera enterado no valía de nada, (...)pero yo iba al juzgado y no me atendían, volvía a ir, yo sabía que estaban mis medidas, pero no me daban el papel, ha sido recién que me dieron el papel [3 meses después de la audiencia en el juzgado], lo recogí y yo misma lo lleve a la comisaria, porque me decían que el notificador ya lo iba a llevar pero no lo llevaba. El policía me dijo, nosotros le vamos a notificar, yo quería llevarlo, pero no me dejaron, y han pasado 3 semanas y aún no logran notificarle, así que es como si nada hubiese pasado.” (Diana, VES).*

Del mismo modo, la actuación de los funcionarios fuera del CEM se ve limitada por la falta de vehículos de la institución. Los funcionarios deben movilizarse por sus propios medios, sea en mototaxis o taxis, para realizar visitas a víctimas que han solicitado medidas de protección o verificar denuncias hechas llegar al CEM por terceros. El tiempo que los equipos pasan fuera de la institución, por lo demás, implica menos personal para atender a quienes se acercan al CEM. En el caso del CEM Villa El Salvador esta ausencia de movilidad es dramática, pues su competencia territorial llega a los balnearios del sur de Lima (hasta Pucusana). El CEM Huamanga tenía su propia movilidad pero hacía meses que no lo podía usar, por falta de chofer. Al tocar más adelante la problemática de las medidas de protección también volveremos sobre el tema del personal y recursos.

Igualmente preocupante es la escasez de recursos materiales en las Comisarias. En el último Censo nacional de comisarias del INEI, en 2017, de un total de 1495 comisarías censadas, 585 de ellas no contaban con el SIDPOL, el Sistema Informático de Denuncias Policiales. Entre las 185



comisarías especializadas, entre las cuales se encuentran las comisarías de familia, 121 no contaba con el uso de este sistema. Esta herramienta es crucial para registrar las denuncias por casos de violencia familiar y/o sexual y poder ubicar más ágilmente a las personas denunciadas en caso se ven involucradas en nuevos actos de violencia (INEI 2017b, cuadro 23). De la misma manera resulta preocupante que solo el 46% de Comisarias contaban con por lo menos un teléfono propio y operativo en el 2017 (INEI 2017b, p.163).

Además, se mantienen problemas básicos de infraestructura que impactan en la atención a las víctimas. Si bien los dos CEM estudiados se encuentran en mejores condiciones en comparación a otros CEM, aun en ellos se ven problemas de privacidad. Algunos psicólogos comparten un espacio, y si bien por lo general logran entrevistar en forma privada a las denunciadas, a veces ello no es posible. Del mismo modo, algunos abogados y asistentes sociales comparten ambientes de trabajo y con frecuencia deben atender usuarios en presencia de otros. Además, no existen cambios sustantivos en la proporción de CEMs que cuentan con salas para que los niños que con frecuencia acompañan a las denunciadas puedan ser cuidados. En el 2008 82,4% de CEMs fiscalizados por la Defensoría del Pueblo no contaban con salas de cuidado para niños. El 2018 ese porcentaje fue de 83% (Defensoría del Pueblo 2018b:45).

#### b) Recursos para seguimiento de Procesos.

Un problema derivado de esta falta de personal y de recursos es que la atención se centra en la primera etapa de los procesos judiciales: presentación de la denuncia, solicitud de medidas de protección e inicio del proceso. Luego los funcionarios del CEM dan prioridad al seguimiento de los casos de más gravedad y a mantener la atención en las medidas de protección de casos de mayor riesgo o donde se ha llevado a las víctimas a casas de acogida. Existe poco personal para hacer seguimiento a procesos que se extienden en el tiempo, por ejemplo en los procesos en fiscalía y juzgados de familia. Los abogados del CEM señalan que atienden estos procesos, pero dentro de la medida de las posibilidades.

Así, una coordinadora de CEM entrevistada señalaba que una mejora consistiría en establecer equipos de seguimiento procesal a los casos ya iniciados. Este problema es grave considerando que, según nuestros entrevistados, los defensores públicos del programa Alegria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también están con sobrecarga laboral y no pueden atender a todos los casos de violencia contra las mujeres que se presentan.

#### Capacitación del Personal.

La capacitación del personal a cargo de la atención a las víctimas sigue siendo un problema presente en varios niveles de la ruta crítica. Las habilidades para atender al público son un aspecto central en temas de violencia donde la confianza y la prudencia son necesarias tanto para garantizar los derechos de las y los denunciadas como para obtener información adecuada. En las entrevistas se resaltó que esta capacitación no es homogénea entre las instituciones del sistema. Este dicho concuerda con nuestras observaciones sobre las disparidades en nivel de conocimientos en temas de género y violencia familiar de los distintos actores del sistema. Mientras en los CEM y en los juzgados de familia especializados en violencia familiar se observa una mayor capacitación, otras dependencias tienen problemas de capacitación.

Si bien la capacitación es necesaria en el sistema en general, la policía carga con importantes limitaciones. Así, en las Comisarías de Familia todavía hay serias limitaciones en la capacitación del personal. La Defensoría del Pueblo encuentra que “35% de las CEF cuentan con personal asignado a la tarea de atención al público, que nunca ha sido capacitado para cumplir esta función” (Defensoría del Pueblo 2018a: 35). La formación de los efectivos policiales es particularmente importante, ya que la mayoría de víctimas acude a una comisaría en búsqueda de protección. Sobre la PNP, llama la atención que la formación de los policías se realice en escuelas separadas por género, siendo la Escuela policial de San Bartolo la única escuela para mujeres. Es difícil concebir que se pueda generar una cultura de igualdad de género en el seno de la policía si desde su formación se crea una diferencia por género.

Un problema con esta capacitación mencionada es la alta tasa de rotación en comisarías. Parte del personal rota con frecuencia, por lo que lo aprendido y las capacitaciones recibidas con frecuencia se pierden. Una Sub-oficial de la Comisaría de Familia con larga experiencia en el cargo nos señaló con preocupación este problema:

*“Hay un problema de capacitación. Hemos ido a capacitar a las comisarías básicas. Nos hemos dado con la sorpresa que al personal capacitado los rotan. Hay bastante rotación”.*

Entonces, por más que uno de los objetivos del Plan de Acción Conjunto haya señalado como meta la capacitación del 100% de los efectivos policiales en la ficha de valoración del riesgo a Diciembre 2018, la rotación de éstos entre diferentes divisiones de la PNP genera una precariedad en cuanto al nivel de capacitación real de los encargados de recibir las denuncias, sea en comisarías básicas o comisarías de familia. De la misma manera, encontramos déficits en la atención en Comisarias por la falta de competencias lingüísticas y comunicacionales de la policía. Según la Defensoría del Pueblo, existe una falta de personal con competencias lingüísticas adaptadas a la realidad socio-lingüística de la zona donde laboran (Defensoría del Pueblo 2018c, p.25). Igualmente en lo que corresponde al personal con competencias en lengua de señas, donde es incluso más aguda la ausencia de efectivos capacitados (Defensoría del Pueblo 2018c, p.29).

c) Medidas de Protección con recursos limitados.

Aunque las medidas de protección tienen problemas asociados a los puntos antes discutidos (recursos, personal, capacitación, etc.), dada su importancia consideramos mejor tratarlas en un acápite especial. El artículo 36 de la Ley 30364 señala la responsabilidad de la Policía Nacional de brindar efectividad en las medidas de protección dictadas por el juzgado. Asimismo, la ley recoge una serie de disposiciones positivas pues reducen formalismos que dificultaban la protección efectiva de las víctimas y, de ser el caso, sus hijos. El problema es que para implementarlas adecuadamente serán necesarios más recursos. La ley puede crear las medidas para salvaguardar la vida e integridad de las víctimas, pero si no se facilitan los recursos necesarios para hacerlas efectivas no podrán cumplir sus objetivos. O es más, incrementan el peligro de víctimas que consideran, erróneamente, que se encuentran bajo la protección efectiva del Estado.

Un resultado muy claro en nuestro trabajo, más allá de las mejoras antes señaladas, es que la efectividad de las medidas de protección sigue siendo un elemento muy débil de la ruta crítica de atención a las víctimas. Así describen dos usuarias su experiencia con medidas de protección:

*“Cada vez que incumplía las medidas me decían que denuncie, entonces lo volví a denunciar tiene más de diez denuncias, pero han quedado en nada. Hasta los policías me decían señora usted mucha denuncia, a cada rato médico legista, mañana tarde o noche venía a denunciar porque me encontraba en la calle y me agredía (...) fui hasta el juzgado para ver qué podían hacer porque no cumplía las medidas de protección y la jueza me respondió señora, pero múdese a otro lugar, y yo le dije yo no soy delincuente para andar escapándome (...) le dije, ustedes son la ley, yo tengo medidas de protección y ustedes no la hacen respetar (...) nosotros no podemos hacer nada, no podemos meterle a la cárcel me dijeron (..)” (Lilia, VES).*

*“He llamado a mi expareja porque no cumple con la pensión de alimentos. Él no tiene miedo, está tranquilo, se ha acostumbrado a hacer lo que quiere porque nunca le hacen nada. Cuando lo llamo, él me agrade, se ríe y dice no me van a hacer nada, dice porque tiene conocidos en el juzgado. Incluso cuando lo han capturado luego mismo lo han soltado” (Trinidad, Huamanga).*

Encontramos problemas, para comenzar, con el personal necesario para implementar las medidas. El número de funcionarios policiales y los del CEM que realizan su propia atención y los recursos a su disposición son claramente insuficientes para verificar el bienestar de las denunciadas como la efectividad de las medidas. En la Comisaría de Familia en Villa el Salvador, por ejemplo, solo se cuenta con un patrullero para realizar estas verificaciones, los oficiales tienen que realizar dicho trabajo en mototaxis o taxis. En la Comisaria de familia de Huamanga había tres patrulleros nuevos, pero la mayoría del día se encontraban dos de ellos en la Comisaria. Es decir, se usan relativamente poco. En general los funcionarios dan prioridad a los casos más urgentes, concentrando las visitas en ellos, y en otros intentan llamar por teléfono cuando menos en los primeros días de producida la denuncia. Mirando las estadísticas nacionales encontramos que en promedio 10.5% de las comisarías básicas no tenían vehículo motorizado para realizar su patrullaje. En algunas regiones el porcentaje es bastante alto, siendo los más altos Amazonas con 42%, Cajamarca con 36% y Ayacucho con 21% de sus comisarías básicas sin vehículo motorizado propio (INEI 2017b, p.155). Al ser preguntada sobre el principal desafío para hacer un mejor trabajo, una suboficial de Villa El Salvador nos indicó:

*“Logística. Tenemos un solo patrullero. En la actualidad tenemos 79 denuncias hasta el 16 de enero (desde el 1 de enero). No, perdón. 80. Casos de violencia física, psicológica, económica/patrimonial. Tenemos medidas de protección. Nos movilizamos por nuestros propios medios. Si es riesgo severo, se hace en los cinco días. Si es moderado, en 15 días. Si tengo denuncias se anota el teléfono y se llama. Tenemos un celular solo para medidas de protección. Pero en riesgo severo sí hay que ir, visitar. Ah, pero aparte hemos tenido dos detenidos. Serían 82”.*

Asimismo, las innovaciones incluidas en la Ley para una mejor supervisión de las víctimas, como el mapa georreferenciado de víctimas o líneas telefónicas directas para responder a las denunciadas o a quienes se ha otorgado una medida de protección, no han sido implementados de forma efectiva. Así, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo: “a pesar de ser un punto expresamente mencionado en Ley N° 30364 y en la “Guía de procedimiento para la intervención de la Policía Nacional del Perú en el marco de la Ley N° 30364”, el mapa gráfico y georreferenciado aún no se ha implementado, verificando que el 37% de comisarías básicas y el 23% de comisarías especializadas de familia CEF no cuentan con un registro de las víctimas con

las medidas de protección de su jurisdicción”. En forma similar, solo 12 comisarías de familia tienen líneas telefónicas exclusivas de atención directa (8 en el 2017) (Defensoría del Pueblo 2018c:57). El propósito de la norma al establecer dichas líneas es asegurar una respuesta rápida y especializada. En nuestras entrevistas varias mujeres usuarias afirman que usaron los números telefónicos de emergencia que la policía les había brindado, pero con frecuencia sin recibir ayuda. Una usuaria de Huamanga nos indicó:

*“Cuando venía mi expareja a agredirme, llamaba a la policía y me contestaban que no estaban de turno, no venían.”(Matilda, Huamanga)*

La ley contempla la posibilidad de en casos de riesgo se ordene como medida de protección conducir a las denunciadas a casas refugio donde puedan ser protegidas de su agresor y gozar de protección mientras determinan su futuro. En Villa el Salvador las asistentes sociales entrevistadas señalaron la total insuficiencia de dichas casas, uno de los aspectos más débiles del sistema. En el caso de ese CEM, los funcionarios deben coordinar con una casa refugio en Carabayllo, lo cual implica organizar traslados de grandes distancias para las denunciadas (y las propias funcionarias). Y en muchos casos no hay cupo para incluir nuevas denunciadas. Ello implica que personas que deberían gozar de mayor seguridad terminan alojadas con sus familiares donde pueden ser más fácilmente ubicadas por sus agresores. En Huamanga, contamos con entrevistas que afirman que a veces el municipio provincial no abastece en comida a las albergadas. Además, como la ley sobre casas de refugio obliga a que las albergadas no puedan salir de la casa por motivos de seguridad, la mayoría de las mujeres no quieren ser alojadas allí, o se quedan un par de días y luego deciden dejarla para seguir con su vida.

d) Bienestar del Personal y Síndrome de Agotamiento.

Con respecto al bienestar del personal a cargo de la atención encontramos en general ausencia de políticas y recursos para garantizar la salud y estabilidad de los funcionarios, en especial el tema del llamado “síndrome de agotamiento”. A pesar de existir un protocolo interno en el MIMP, se realizan pocas actividades para apoyar al personal frente a esta tensión laboral. Los entrevistados señalaron que cada año se realiza un taller que se centra en explorar cómo evitar la tensión, pero que dista mucho de brindar el apoyo necesario para prevenir esta situación. De acuerdo a la muestra realizada por la Defensoría del Pueblo, poco menos de la mitad de funcionarios señaló haber recibido alguna capacitación respecto al síndrome e agotamiento (Defensoría del Pueblo 2018b:60). Similar opinión recogimos en el Poder Judicial, donde no se daría talleres o capacitaciones sobre el síndrome de agotamiento.

Cabe señalar que esta ansiedad es mayor dada la precariedad laboral en la que se encuentran al ser la gran mayoría personal CAS en el CEM y por preocupación sobre su propia seguridad, lo que fue mencionado por los entrevistados. No hay recursos para brindar en forma efectiva seguridad a los profesionales tanto en los locales de los CEM como en sus salidas de campo. Estos profesionales dependen con frecuencia de la policía nacional para brindar dicha protección, lo cual no es ideal dada la posición antagónica que a veces se presenta entre funcionarios del CEM y los encargados policiales de tramitar denuncias.

e) Presupuesto para medidas de prevención e inserción laboral.

Finalmente, el análisis muestra que el sistema se centra en los aspectos más directos y urgentes de la problemática y hay muy pocos recursos para temas que pueden tener un impacto en evitar la repetición de estas conductas y garantizar la mejor protección de las víctimas. Existen pocos recursos para impulsar temas de prevención, apoyo psicológico a víctimas y a los infractores, quienes finalmente pueden volver a cometer actos violentos si la denuncia concluye sin consecuencias para ellos. También son limitadas las políticas de apoyo laboral que buscan atacar la dependencia económica de las denunciantes y garantizar su subsistencia y las de sus familias al denunciar estos hechos, un tema reconocido en la ley como medular para atacar las causas estructurales de la violencia. En todos estos aspectos la ausencia de recursos económicos en el sistema constituye una barrera para la implementación. Las políticas estatales se centran en lo urgente, pero al hacerlo descuidan aspectos claves para prevenir la repetición de estas conductas.

## **2) Coordinación intersectorial todavía en formación**

Tal como señalamos en el planteamiento teórico de esta investigación, la brecha de implementación en la política pública de protección a las víctimas de violencia familiar y sexual se debe en gran parte a los múltiples retos que esta implica para la coordinación intersectorial. Esto es un problema común de las burocracias como la del Estado peruano. Con mayor razón en el caso de una política pública que involucra a varios sectores del Estado como es el caso de la prevención, protección y sanción en materia de violencia familiar y sexual. La coordinación entre policía, CEM, juzgados, fiscalías, y otros sectores es un tema crucial para conseguir una atención y protección efectiva y así prevenir futuras agresiones. Además, la coordinación representa un gran reto desde la perspectiva del rol de los diferentes niveles de gobierno. En esta sección, trataremos primero de los logros en la coordinación de alto nivel, luego abordaremos la coordinación tal como se manifiesta a nivel local, enfatizando los aspectos que derivan de la falta de una mejor coordinación sistémica, y los que podrían resolverse a nivel local.

A nivel macro, los contenidos de la Ley 30364 y de la Comisión de Emergencia del 2018 son notablemente positivos con respecto a la coordinación. La Ley creó un Sistema nacional con responsabilidades y obligaciones de diferentes sectores, tal como lo hemos resaltado en la Parte II de este informe. Los altos funcionarios que entrevistamos destacaron la importancia de los mecanismos permanentes como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, el máximo órgano del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, y el Grupo de Trabajo Nacional-Ley 30364, que se reúne una vez al mes. A raíz de la activación más frecuente de estas instancias de coordinación, el Estado logró la adopción de nuevos protocolos que precisan y fortalecen la coordinación entre los operadores de justicia en el territorio, como por ejemplo el Protocolo de Actuación Conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarias o Comisarias Especializadas en Materia de Protección Contra la Violencia Familiar de la PNP (2018).

Con estos cambios, la rectoría del MIMP en la política pública de lucha contra la violencia de género se fortaleció. La Dirección General Sobre Violencia de Género del MIMP actúa como Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel. En ese rol, ha trabajado en los proyectos de reglamento de la Ley 30364 y en base a sus modificaciones, nuevamente trabajaron en un nuevo reglamento presentado el 7 de marzo de 2019. De manera general, todos los altos funcionarios entrevistados señalaron que los mecanismos de coordinación creados por la Ley 30364 contribuyeron a aumentar significativamente la colaboración intersectorial. Los roles de

cada sector en la ruta de atención a víctimas de violencia son más claros y articulados que previo a la adopción de la Ley.

Sin embargo, en la redacción del reglamento de la ley, algunas tensiones surgieron en cuanto a la voluntad del MIMP de limitar la discrecionalidad interpretativa de los operadores de justicia, chocando con el principio de autonomía de los magistrados y el código procesal penal. En relación a la participación en las reuniones de la Comisión, el MIMP nos mencionó que muy rara vez acuden más del tercio de los miembros titulares de ésta. La coordinación es limitada también por razones de procedimiento de asignación presupuestal. Una de las ventajas de la Comisión de Emergencia convocada por el Presidente Vizcarra, en comparación con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, fue la presencia de la PCM, lo cual permitió agilizar la asignación de presupuesto adicional.

La Ley 30364 prevé la creación de Instancias de concertación a todos los niveles de gobierno. Hemos podido apreciar que estas instancias pueden ser muy importantes para la articulación entre las oficinas de una misma región. En Ayacucho, tanto el Municipio Provincial de Huamanga como el Gobierno Regional de Ayacucho, han jugado un papel fundamental en la creación del Centro de Atención Socio-Emocional, un edificio construido para reunir los servicios de atención a las víctimas de violencia familiar y sexual. Si bien el proyecto no ha logrado todavía reunir a todos los actores, y que tampoco la arquitectura ha sido pensada tomando en cuenta las necesidades de cada tipo de servicio, se trata de una innovación notable. Para las víctimas, encontrar en un mismo lugar a varias entidades involucradas en la ruta de atención favorece el acceso a la justicia. Para los operadores, representa una gran ventaja logística.

Pasando al plano de la forma como se dan los servicios, el trabajo de campo que realizamos en Villa El Salvador y Huamanga nos permitió recoger una serie de limitaciones importantes que se manifiestan en la atención a las mujeres víctimas de violencia que acuden a denunciar. Estas limitaciones se deben en gran parte a una débil coordinación intersectorial. Si bien lo que señalamos aquí se basa en las entrevistas con operadores de justicia y usuarias de los servicios de atención en estas dos zonas y por lo tanto en algunos casos la situación podría ser diferente en otras partes del territorio nacional, se refieren a debilidades propias de la articulación sistémica entre los diferentes sectores involucrados. Presentamos estas limitaciones alrededor de diferentes etapas de la ruta crítica.

a) Recepción de denuncias

La ruta crítica de la atención estatal a una víctima de violencia familiar y/o sexual debería empezar por la recepción de su denuncia por parte de una comisaria, de un CEM, de un juzgado o de una fiscalía. Algunas mujeres entrevistadas para esta investigación nos dijeron que habían intentado denunciar en una fiscalía o juzgado, y que los funcionarios les habían derivado a una comisaria. Otras se habían acercado a una comisaria básica para denunciar hechos de violencia familiar, y los efectivos policiales se habían negado a recibir la denuncia, derivándola a la comisaria de familia de la zona.

*'Fui a la Comisaria puse la denuncia, pero cuando volví la denuncia no había entrado al sistema porque no funcionaba la computadora, se pasaban la pelota entre los policías, pero nadie me daba razón (...) así que me fui directamente al juzgado de familia, pero me dijeron que como no*

*era de la jurisdicción, me venga al CEM que ellos me iban a orientar, y acá me dijeron que vaya a la Comisaria de la Familia a poner la denuncia'. (Lilia, VES).*

*“Yo he puesto hasta cuatro denuncias [entre el 2015 y 2018] pero siempre han quedado en nada, siempre que iba a la comisaria me decían no está golpeada, no está ensangrentada no procede, no procede, no procede (...) En el 2016, me fui a quejar con un policía porque los maltratos ya eran más fuertes, a los dos días nos citaron a los dos y prácticamente él se disfrazó usando un palo de escoba como bastón (...) el policía me dijo “¿ese es el que la maltrata? pero si es un viejo decrepito, no procede la denuncia”. Eso me contestó”. (Adelina, VES).*

En algunos de esos casos los efectivos, acompañaron a la denunciante, pero en otros no. Esas mujeres cuyo derecho a interponer una denuncia fue negado esperaron varios meses o más para finalmente acudir a un CEM o a una comisaria de la familia e interponer una denuncia en contra de su agresor. Es muy probable que en otros casos no acudieran nunca a denunciar, siendo desincentivadas por los operadores de justicia.

Aunque el tema se ha intentado corregir en la nueva Ley, también las formalidades para presentar denuncias son una barrera para acceder al sistema. Un testimonio de una usuaria que acudió al sistema antes de la nueva ley muestra el tipo de formalismos que podían darse y que hoy la norma corrige.

*“Yo he venido muchas veces a poner la denuncia a la comisaria de mujeres, pero por alguna razón u otra no me dejaban porque yo no vivía en la jurisdicción de la comisaria, otra vez porque no tenía mi DNI. O sea, sin DNI nosotras somos masacradas y no nos atienden” (Diana, VES)*

Hemos detectado otro problema en esta etapa inicial de la ruta crítica. Según el Protocolo de Actuación Conjunta entre CEM y Comisarias, la Comisaria debe avisar al CEM de su zona cuando se presenta una mujer que reporta ser víctima de violencia familiar y/o sexual. Cuando el CEM funciona solamente 5 días a la semana, en horario de oficina (8am a 5pm), como es el caso de un gran número de CEM actualmente, difícilmente se puede respetar este Protocolo, sobre todo en cuanto al acompañamiento legal de la denunciante por parte del personal del CEM en las etapas de denuncia y declaración correspondiente. La mayoría de denuncias son recibidas por la Comisaria en la noche o el fin de semana. Cuando esto sucede, la Comisaria no puede acompañar a la denunciante al CEM para que reciba atención, lo cual contradice una de las pautas del Protocolo de actuación conjunta CEM-Comisarias. En uno de los CEM donde realizamos entrevistas, el horario de atención era incluso más corto (de 8am a 4:15pm). La coordinación se ve afectada en gran parte por un asunto que puede resolverse, al modificar el horario laboral de estos CEM.

Por otro lado, la coordinación también debe mejorarse para evitar la duplicación de funciones entre CEM y comisarias. En las entrevistas, hemos podido apreciar que a veces en casos de emergencia, profesionales del CEM acude a asistir a una víctima de violencia al mismo tiempo que equipos móviles de la policía. Una mejor comunicación y coordinación podría mejorar el uso de los recursos humanos.

Otro problema de coordinación que sucede en esta etapa es en la manera de evaluar el riesgo al cual una mujer o integrante del grupo familiar está expuesto luego de denunciar una situación de violencia. Desde el 2016 existe una ficha de valoración del riesgo, la *Ficha de valoración de*

*riesgo en mujeres víctimas de violencia de pareja*, manejada por los operadores de justicia. Esta ficha es uno de los elementos importantes considerados por el juzgado de familia al momento de decidir sobre el otorgamiento de medidas de protección. Por lo tanto, al momento de recibir una denuncia se debe obligatoriamente llenar esta ficha. A la fecha, no existen fichas similares para los integrantes del grupo familiar. Los operadores entrevistados mencionaron que usan la misma ficha para los casos de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayor, adaptándola manualmente a la naturaleza de cada caso. El CEM, sin embargo, tiene su propia ficha, la *Ficha de registros de casos del Centro Emergencia Mujer*, que sirve para el mismo propósito y que es remitida a los juzgados y fiscalías en los casos de denuncias recibidas por los CEM. Al indagar sobre las razones detrás de esta duplicación de fichas, la respuesta fue que los profesionales del CEM no son considerados como operadores de justicia. Esta situación resulta paradójica y contradictoria si nos fijamos en las funciones y mandato del CEM, una institución central en la política pública de atención a las víctimas de violencia familiar y sexual.

Si bien no nos compete pronunciarnos sobre los méritos respectivos de cada ficha, en las entrevistas que realizamos nos mencionaron que a menudo, los efectivos policiales consultan a las funcionarias del CEM más cercano a la hora de llenar la ficha, por falta de criterio propio sobre la forma de llenarla adecuadamente. Si bien esto indica una buena disposición a colaborar, señala fallas en la capacitación de los efectivos policiales.

b) Seguimiento las denuncias e investigación preliminar

En la etapa posterior a la interposición de denuncias, intervienen varios sectores involucrados en la investigación preliminar y en la evaluación del riesgo de la denunciante. Se hace necesaria una coordinación significativa para derivar a la denunciante a las diferentes oficinas donde puede acudir para recibir asistencia (CEM) y donde debe acudir para realizarse las pericias psicológicas y físicas.

Las Comisarias deben informar al CEM más cercano de la recepción de denuncias por violencia familiar, para que este haga el seguimiento y pueda proporcionar asistencia legal, social y psicológica a las denunciadas. En nuestras entrevistas pudimos apreciar que los oficios que llegan al CEM no siempre contienen información de contacto detallada que permitiera que el CEM proceda a contactarse con la denunciante (dirección, DNI de la denunciante, número de teléfono). Si el CEM evalúa que debería hacerlo, esta deficiencia le obliga a comunicarse con la Comisaria para pedir información más precisa que le permita contactarse con la denunciante. Esto alarga el tiempo de reacción institucional, y según nuestra apreciación se vuelve un obstáculo cuando la carga laboral es ya de por sí excesiva.

En la investigación, persisten criterios diferenciados en la forma de medir la afectación ocasionada por los actos de violencia, entre el CEM y el Instituto de Medicina Legal (IML), Fiscalía y Juzgado. La fiscalía penal pone un fuerte énfasis en pruebas objetivas obtenidas a través de exámenes médico-legales (reconocimiento físico de lesiones, gineco-obstetras, pericias psicológicas). Muy frecuentemente, desestima las evaluaciones realizadas por las psicólogas y psicólogos del CEM, lo cual contradice por ejemplo el Protocolo de actuación conjunta entre CEM y Comisarias, que afirma que estos informes psicológicos deben ser usados como medio probatorio de los hechos de violencia.



Según las entrevistas que realizamos, en muchos casos, esta diferencia de criterio y procedimiento es parte de las razones por las cuales los procesos se archivan en la etapa de sanción. Existe una percepción según la cual las pericias psicológicas del IML miden la afectación del incidente que ha sido denunciado, a diferencia de las evaluaciones psicológicas realizadas por los profesionales del CEM que incorporan la historia de violencia experimentada por la usuaria por parte de su agresor. Pero, como señalamos más abajo, la percepción entre otros actores es la contraria, con un IML más capacitado para evaluar adecuadamente el caso en su contexto. El problema del IML sería la escasez de personal. Un tema central para el funcionamiento del sistema es uniformizar procedimientos y señalar con más claridad competencias para evitar estas descoordinaciones.

Además, la violencia física debe ser evidente y medible para constar en las pericias del IML. Esta percepción trae como consecuencia que, habitualmente, sólo se denuncien hechos muy recientes de violencia sexual y física. También afecta la ausencia de seguimiento de los casos.

*‘Una vez que me había golpeado, de la comisaria me mandaron a la fiscalía. Me vio el médico legista y me tomo fotos, yo estaba toda morada con el labio roto, me había arañado todo el cuello. Luego de eso, mi pareja dejo de pegarme en la cara y me daba puñetes en el estómago y en la cabeza, cuando volví a fiscalía me dijeron que ahí no había lesiones que no había daño, aunque no era la primera vez que me veían’ (Diana, VES)*

Ante ello, los operadores de justicia usan las denuncias por violencia psicológica como paliativo para incorporar ‘hechos no recientes de violencia’; sin embargo, si la pericia por violencia psicológica sólo se da sobre incidentes específicos (con fecha y hora) se desconsideraría que la violencia psicológica se construye a lo largo de diversos episodios y patrones de interacción cotidiana.

Esta falta de criterio unificado es problemática por varias razones. Primero, el IML no se da abasto. En los casos menos graves pueden pasar varias semanas o meses para que una víctima consiga cita para las pericias de su caso. Sobre este punto, el personal PNP de Villa El Salvador que entrevistamos fue muy enfática en señalar estos problemas:

*“Lamentablemente en el Instituto de Medicina Legal no hay personal. Doctor para muchas cosas. No siempre está. El doctor se satura, pero es necesario para el procedimiento. Él es para todo el Cono sur. Cuando no hay esa atención formulamos un parte policial y se le da un oficio a la señora que pase al día siguiente. En caso de gravedad se le pide a la usuaria que espere, que tiene que esperar pues hay que pasar sí o sí al médico legista. Con fiscalía trabajamos bien. Con el juzgado de familia tenemos inconvenientes. Uno es ir a dejar la documentación. El módulo indica que son 24 horas, pero no se atienden 24 horas. Y también con respecto a diligenciar los documentos. Cuando vamos nos crean un conflicto entre los civiles y nosotros. Tenemos que hacer una larga cola y esperar que nos atiendan”.*

En caso el IML no pueda atender a una víctima en el tiempo necesario, las evaluaciones del CEM y las pericias realizadas por médicos y psicólogos de centros de salud pueden ser consideradas como equivalentes por los juzgados y fiscalías, de acuerdo a la ley. Sin embargo, según nuestras entrevistas, en muchos casos éstas son desestimadas por el Poder Judicial y por el Ministerio Público quienes no siempre las valoran igual que los informes de profesionales del IML. Las tres magistradas entrevistadas en Villa el Salvador coincidieron en que los informes del IML suelen ser más profesionales que los de los CEM, pues los funcionarios de Medicina Legal tienen más experiencia y siguen protocolos más claros que les permiten calificar adecuadamente los casos.

Esta mayor precisión sería, en la opinión de las magistradas, crucial para poder distinguir casos de violencia familiar de casos en los que algunos litigantes buscan aprovechar las herramientas que la ley le concede al juez para buscar otro objetivo (por ejemplo, obtener la custodia de los hijos o garantizar el pago de alimentos o resolver procesos sucesorios).

La sobrecarga en el IML se debe en parte a las limitaciones en sus propios recursos, pero también al desconocimiento que existe en establecimientos de salud sobre sus responsabilidades en materia de atención a víctimas de violencia. Por ejemplo, casos en que a una víctima de violencia se le exige pagar por exámenes médicos exigidos por la fiscalía; o que simplemente se le niega la realización de estos exámenes en establecimientos públicos de salud. A raíz de estas prácticas es que se genera la percepción de que el IML es el único ente al cual se puede acudir para realizar estas pericias.

La capacidad limitada de respuesta en Medicina legal, combinada a las deficiencias propias al sector Salud (muy pocos servicios de apoyo psicológico a víctimas, y poca voluntad de realizar exámenes de pericia en centros de salud regulares) repercutan negativamente en la carga que deben asumir los CEM (repercusión directa en los psicólogos/as del CEM por ejemplo). Es un punto mencionado por Dador (2011, p.25), y que hemos podido comprobar en nuestra investigación en los dos casos que estudiamos.

c) Audiencias en Juzgado de Familia y dictado de medidas de protección

Los plazos de atención rápida en la denuncia y la audiencia en juzgados son uno de los grandes logros de la política pública. Si el Estado merece reconocimiento por esto, también debemos resaltar varios problemas que se presentan en este contexto. Uno de estos es consecuencia de la práctica de parte de varios agresores de interponer denuncias en contra de las personas que agreden, incluso a veces antes de que éstas interpongan su propia denuncia. A través de las entrevistas que realizamos, hemos podido comprobar que estos no son casos aislados. El sistema no está debidamente preparado para lidiar con denuncias interpuestas por los agresores que buscan amedrentar/desalentar a las mujeres víctimas de violencia que denuncian o quisieran denunciar.

*“Yo no pasé por médico legista porque no me mandaron, pero él también me puso una denuncia y a él sí lo mandaron a que se haga sus exámenes, e incluso le dieron medidas de protección antes que a mí. El papá de mis hijas me dice tú no sabes con quien te metes, y yo reventaba, no sé cómo hizo para que a él le den y a mí no”* (Alicia, VES)

Específicamente, se busca amedrentar a través de ‘contra denuncias’ por violencia psicológica o física, abandono de hogar, maltrato de los hijo/as o incumplimiento del régimen de visitas dispuestas en las medidas de protección. En algunos casos, los agresores logran obtener medidas de protección antes que las víctimas de violencia, desalentando su denuncia, y así generando resignación frente a su situación de violencia. Una mayor coordinación entre los juzgados de familia y los CEM podría permitir una averiguación de la situación familiar/de pareja antes de dictar medidas de protección que favorezcan al agresor. Los plazos rápidos de atención frente a una denuncia, cuando se combinan con una baja coordinación entre los operadores del sistema, pueden tener consecuencias que generan una desprotección grande de la víctima y de sus hijos.

Otro problema importante que hemos recogido en varias entrevistas es la tendencia de parte de la policía a valorar el riesgo en la mayoría de casos como riesgo severo, para evitar que

eventualmente se le “eche la culpa” en caso las denunciadas vuelvan a sufrir una agresión o incluso sean víctimas de feminicidio. Esta tendencia es aún más entendible en el contexto en el cual los efectivos policiales, en muchos casos, no se encuentran bien capacitados para evaluar correctamente el riesgo. Al tener una mayor consciencia de la responsabilidad que tienen de proteger a las mujeres, pero sin tener en muchos casos la capacitación adecuada, los efectivos policiales optan por la vía “más segura”. Sin embargo, esto tiene repercusiones en la cadena de acciones tomadas por los operadores, que pueden ser negativas porque generan expectativas que no se pueden cumplir.

Por la misma lógica, los jueces y juezas de los juzgados de familia pueden dictar medidas de protección de manera casi automática. Si las fichas de valoración de riesgo señalan un riesgo severo, y las audiencias son de una duración corta (promedio de 15 minutos según las entrevistas, por la sobrecarga procesal), entonces se puede entender que los jueces y juezas tiendan a dictar medidas de protección de manera casi automática. Además, algunas entrevistas señalan el gran temor que existe en ciertos operadores de justicia, de que se produzcan feminicidios o tentativas contra mujeres que han denunciado a su agresor. El temor es mayor aún frente a la posibilidad que se les “eche la culpa” por no haber evaluado el riesgo de manera correcta o no haber dictado medidas de protección.

d) Coordinación para el seguimiento a las medidas de protección

Todas las instituciones involucradas en la ruta crítica de denuncia tienen un rol en el seguimiento a los casos que atienden. Sin embargo, la carga procesal tiene como consecuencia que no se asuma el seguimiento como prioridad. Por falta de un sistema único de información efectivo, en muchos casos se desconoce el estado de ejecución o efectividad de las medidas de protección. Esto genera una desprotección real y temor entre las víctimas de violencia, que constantemente se sienten a la merced de su agresor. Algunos entrevistados del sistema de justicia afirmaron que existe “un vacío de la ley” en cuanto a las medidas de protección. Una proporción ínfima de las medidas de protección es archivada, en buena parte porque no existe un procedimiento claro y efectivo para hacer el seguimiento de forma a poder determinar cuando estas medidas ya no se justifican. Sólo los juzgados de familia tienen esa potestad, cuando establecen que ya no existe riesgo sobre la vida de la denunciante. Como los juzgados de familia y los CEM están recargados y no tienen capacidad de seguimiento adecuada de los casos, la gran mayoría de las medidas de protección nunca “caducan” o son archivadas.

La cadena de acciones que hemos descrito tiene por consecuencia que una comisaría puede tener bajo su responsabilidad la ejecución de varios miles de medidas de protección a la vez, porque casi no le llegan oficios declarando el archivamiento o cese de las medidas de protección. Esto se debe a que no existe un sistema de seguimiento de caso efectivo entre CEM, comisaría, y juzgados. Además, un caso puede ser archivado en fiscalía o llegar a sentencia absolutoria en juzgado penal, pero sin que esto signifique que las medidas de protección sean archivadas por el juzgado de familia. Esto puede justificarse por motivos de proteger a una víctima y tomando en cuenta que hay un porcentaje muy alto de archivamiento de casos en fiscalía. Sin embargo, no hay claridad entre los operadores de justicia sobre qué hacer con tantas medidas de protección que ejecutar.

Solo por dar un ejemplo, entre marzo 2017 y junio 2018, el Módulo Judicial Integrado en Violencia Contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar de Lima Sur dictó más de 14,000

medidas de protección<sup>79</sup>. Es evidente que la policía no puede velar por el cumplimiento de tantas medidas de protección, sobre todo tomando en cuenta las limitaciones de recursos que expusimos en la sección anterior. La Comisaria de Familia de Huamanga, por ejemplo, tenía más de 7000 medidas de protección que ejecutar cuando entrevistamos a sus efectivos, lo cual es absolutamente irrealista con solo 48 efectivos que trabajan en diferentes turnos. Esta Comisaria había recibido un oficio de archivamiento para solo una veintena de medidas de protección en el 2018.

Existe una gran dificultad en los CEM para hacer el seguimiento de las medidas de protección. Llama la atención que en el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre los CEM (2018d), los responsables de los CEM hayan señalado que todas las medidas de protección concedidas por los juzgados de familia entre enero y junio 2018 hayan sido ejecutadas. En las entrevistas que tuvimos con usuarias, muchas recalcaron incidentes en los cuales su agresor había incumplido una medida de protección y las habían amenazado o incluso agredido físicamente. “Ejecutar una medida de protección” significa probablemente que la denunciante, el agresor y la policía hayan sido notificados de la existencia de esta medida. Pero de ninguna manera significa que se esté cumpliendo la medida.

Otro tema clave respecto a las medidas de protección es justamente el de su notificación. No siempre se da de manera rápida, o incluso a veces no se notifica, desvirtuando todos los esfuerzos de la denunciante y de los operadores de justicia involucrados en procesar esta denuncia. Además, las denunciadas quedan expuestas a un mayor riesgo, porque su agresor puede estar al tanto de la denuncia pero sin haber sido notificado de las medidas de protección, lo cual puede aumentar su propensión a volver a agredirla.

Finalmente, otro tema problemático es la dificultad para obtener la dirección exacta de las denunciadas. Ello en muchos casos genera la imposibilidad para los operadores de justicia de hacer el seguimiento a las medidas de protección. Como señalamos en la sección precedente, con frecuencia la policía opta por pedir a las denunciadas que dibujen un ‘croquis’ de su dirección, los cuales suelen ser poco claros. Esto genera un problema permanente para la policía en su deber de ejecutar las medidas de protección. Si no pueden ubicar a la víctima que beneficia de la protección judicial, entonces no podrán asegurar su protección efectiva. En el juzgado de familia, el equipo multidisciplinario tampoco podrá hacer el seguimiento a la víctima como realizar visitas para averiguar que no haya variado su situación en materia de nivel de riesgo. De la misma manera, el personal del CEM tampoco podrá dar seguimiento a los casos. Este es un problema básico que entorpece la coordinación y el cumplimiento de las obligaciones de varias entidades a cargo de diferentes componentes de la atención y protección de las víctimas.

#### e) La ausencia del Sector Salud

Hay dos aspectos referidos a la ausencia de coordinación con el sector salud que preocupa a los funcionarios y que nos parece relevante incluir en esta sección como un pendiente de la ley. El primero se refiere al punto ya señalado de la necesidad de que el sector salud asuma las responsabilidades que le asigna la ley pues ello permitirá una mejor atención y reducir la carga del IML. En la actualidad no hay claridad sobre cómo procesar los casos de violencia a su interior

---

<sup>79</sup>[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_inicio/as\\_enlaces\\_d\\_estacados/as\\_imagen\\_prensa/as\\_notas\\_noticias/2018/cs\\_n-modulo-integrado-pj-dicto-14211-medidas-de-proteccion-a-victimas-de-violencia-familiar-04062018](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_inicio/as_enlaces_d_estacados/as_imagen_prensa/as_notas_noticias/2018/cs_n-modulo-integrado-pj-dicto-14211-medidas-de-proteccion-a-victimas-de-violencia-familiar-04062018)

conforme a lo estipulado en la ley, que señala que estas atenciones sean gratuitas. Además, hay que precisar protocolos para que la evaluación a las víctimas sea homogénea.

El segundo punto es más complejo de solucionar. Según algunos entrevistados, en la actualidad se procesan casos de violencia en el sistema que en realidad pertenecen más a una situación psiquiátrica y no de responsabilidad penal. Tanto juezas como operarios del CEM narraron cómo es común recibir casos donde el agresor o agresora sufre de una patología mental severa que requiere institucionalización y no precisamente un proceso penal. A fin de proteger a los/las afectados y dadas las herramientas que da la ley, estos casos se procesan como si fueran de violencia familiar pero hay consenso de que deberían tener protocolos especiales y una mayor participación del sector Salud como el más competente para lidiar con temas psiquiátricos.

Resumiendo, esta sección ha mostrado que a pesar de los avances alcanzados con los mecanismos de coordinación todavía el sistema requiere ajustes para lograr más homogeneidad de criterios, protocolos comunes y precisar mejor las competencias de los distintos actores del sistema. Una ventaja de la ley es que permite la denuncia en distintas instancias (Comisaría, Juzgado, Fiscalía), pero al mismo tiempo esta pluralidad de actores también dificulta contar con criterios homogéneos que permitan procesar los casos sin que sean desestimados en alguna instancia.

### **3) Diferentes enfoques, prejuicios y discrecionalidad de los funcionarios públicos**

La Ley 30364 y sus modificatorias han logrado instaurar una serie de obligaciones por parte de los funcionarios en cuanto a su responsabilidad de atender a las víctimas de violencia familiar y sexual. Estas medidas, como la obligación de recibir las denuncias bajo responsabilidad o el uso de fichas de valoración de riesgo, buscan evitar la discrecionalidad y así reducir el peso de los prejuicios en la acción de los operadores del sistema.

La politización del tema ha favorecido una mayor acción estatal y conciencia del problema, pero los funcionarios son parte de la misma sociedad que enfrenta por primera vez en la historia de manera central la violencia de género como una crisis permanente. En ese sentido, uno de los grandes retos es transformar las mentalidades de los funcionarios y funcionarias, hacia la creación de una cultura de igualdad de género. Se resaltó en las entrevistas que el cambio no es homogéneo ni se da de la misma manera en cada sector. Por su trayectoria institucional, el personal de los CEM que hemos entrevistado es claramente formado en el marco de la igualdad de género y con una mirada crítica hacia las relaciones de género existentes en la sociedad. Las magistradas del Módulo Judicial Integrado en Violencia familiar cuentan con capacitaciones en temas de familia, género y violencia contra los menores. En otros sectores y en otras dependencias del Poder Judicial y la fiscalía, sin embargo, esta mirada de igualdad de género no parece ser parte central de la cultura institucional, y por esto mismo subsiste un fuerte enfoque familista y/o una mirada basada en la protección de los derechos de los imputados. Esta última, si bien es un principio fundamental de un Estado de derecho, puede chocar con los principios de atención y protección a las víctimas de violencia de género.

El enfoque familista otorga un valor central a la familia como institución tradicional definida por la unión y convivencia de una pareja heterosexual y sus hijos. Es un enfoque muy presente en la sociedad peruana y por lo tanto sigue ocupando mucho espacio en varias instituciones estatales.

Hemos encontrado por ejemplo en una vitrina en la entrada del Juzgado de Familia Itinerante de Huamanga, una serie de mensajes recalando la unidad de la familia y la importancia del perdón. Estos mensajes hacían referencias a la fe católica. “El mejor deseo que podemos pedir al Niño Jesús, es que veas a tu familia unida y feliz.” Citando al Papa Francisco: “Tenemos quejas de los demás. Decepcionamos unos a otros. Por eso, no hay matrimonio sano ni familia sana sin el ejercicio del perdón.”<sup>80</sup>

¿Qué puede sentir una mujer víctima de violencia por parte de su pareja, que ha tenido el valor de denunciarle, frente a semejantes mensajes? El enfoque familista entra en conflicto con los derechos humanos de cada persona a vivir una vida libre de violencia. Es decir, la unión familiar no puede de ninguna manera tener precedencia frente al derecho individual a la integridad y a la libertad.

La presencia de este enfoque familista explicaría algunas prácticas de los operadores de justicia que van en contra de la Ley 30364 y del enfoque de género. Según las entrevistas que realizamos con mujeres usuarias de los CEM y con funcionarias de los CEM, en las audiencias de los juzgados de familia se dan situaciones en las que se promueve informalmente la conciliación de las partes. También algunas entrevistadas nos reportaron comentarios fuertes de los jueces y juezas durante las audiencias, que les hicieron sentir acusadas de querer destruir a su familia o quitarle sus hijos a su esposo. Estas prácticas pueden tener como efecto de desanimar a las víctimas en su proceso de búsqueda de protección y justicia.

*“Durante la audiencia, mi ex pareja dijo que yo le quitaba el derecho a visitar a su hija y la jueza al toque dijo algo como ‘pero señora no puede hacer esto, ¿porqué quiere quitarle su hija al padre? Me sentí muy mal por ese comentario, parecía que la jueza estaba del lado del agresor’.* (Leonor, Huamanga)

*“Cuando fui a la audiencia [de medidas de protección] la jueza me dijo ‘señora a mí no me importa como hayas vivido, usted como mujer como puede hacer esas cosas, acá usted no me va a venir a poner cara de inocente’. Eso me lo dijo porque mi ex pareja es una persona conocida, es periodista (...) mi indignación es esa, a él sí le dejó hablar”* (Lorena, Huamanga).

Cabe resaltar, sin embargo, que estos prejuicios no solo son de género. En las entrevistas también se observan otras formas de discriminación que se superponen a la discriminación contra la mujer. Vemos que además de discriminación por género se dan otras formas como clasismo y probablemente racismo. Por ejemplo, Olinda, una usuaria de Huamanga, manifiesta que una psicóloga del CEM le dijo que ellas no podían ayudarla por algo que no había cumplido pero sin ser sensibles a que no podía leer. “La psicóloga del CEM se molestó conmigo y yo no entendía por qué. Creo que había algo a lo que no había ido porque no sé leer y me dijeron que si yo no me ayudo a mí misma entonces que me vaya y no vuelva. Ahora ya no quiero hablar con la señorita porque me da miedo. Por eso solo vengo a ver al abogado. (...) Las autoridades no te hacen caso si no sabes leer, te miran como a una caca.” Sin embargo, también observa cambios positivos. Con las medidas de protección ha logrado que la policía la apoye: “siempre dan vueltas por mi casa, me he comprado un silbato para que si me agreden, los vecino los llamen y ellos vienen rapidito.” (Olinda, Huamanga)

---

<sup>80</sup> Ver fotos en el Anexo 5.

Un reto importante que enfrentan las instituciones del sistema nacional es conseguir una mayor homogeneidad de criterios incluso dentro de cada sector. Por ejemplo, existen fuertes contrastes entre el personal de las comisarías. En general, los efectivos que trabajan en comisarías de familia tienen una mayor sensibilidad frente a la situación vulnerable de las víctimas. Según los relatos de las mujeres entrevistadas, en muchos casos las comisarías básicas no atendieron a su pedido de protección. Pero incluso en las comisarías de familia, el personal policial no siempre llega con una perspectiva adecuada para su función. Recién al integrarse a una comisaría de la División de Protección Contra la Violencia Familiar, un efectivo policial recibe capacitación y sensibilización. Además, esto es el caso solamente en las 8 comisarías de familia de Lima, que dependen de esta división. Hemos recibido un testimonio sobre el comportamiento abiertamente racista y sexista de un policía de la Comisaría de familia de Huamanga.

De manera general, la mayoría de los y las policías no parecen valorar el trabajo en comisarías de familia, por tener poco prestigio en materia de carrera. Es decir, la institución misma no ha otorgado incentivos económicos o en materia de ascenso propio a esta rama de la policía para que sea vista como un área que tiene prioridad dentro de la misma. Si bien formalmente las áreas operativas de la Policía no tienen jerarquías, al interior de la institución hay áreas que informalmente gozan más prestigio que otras; y otras áreas son poco consideradas.

Por otro lado, según lo que hemos podido observar, parecería que la mayoría de operadores del nuevo sistema de justicia especializado son mujeres, incluido en las comisarías de familia que son más antiguas. Si bien esto puede ser positivo para las víctimas de violencia quien probablemente encontrara más empatía de parte de otras mujeres, debemos recordar que hemos encontrado una situación de carga laboral extrema con mucha presión sobre estos operadores. Si no se transforma esta situación, otra vez la feminización de un sector laboral, estatal en ese caso, estará asociado a condiciones menos favorables y poco deseables, lo cual no contribuye a lograr los objetivos de la igualdad de género.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nuestra conclusión puede resumirse en la siguiente frase: si bien se han dado avances importantes para reducir la brecha entre el contenido de las leyes contra la violencia de género y la implementación de las mismas, todavía encontramos barreras considerables que dificultan una respuesta estatal adecuada para las mujeres que acuden al Estado a presentar sus denuncias. Esta conclusión se basa en las entrevistas y recojo de información que realizamos para este informe en las instancias estatales a nivel alto y en dos espacios territoriales (Villa El Salvador y la Municipalidad Provincial de Huamanga) y se complementa con la revisión de evaluaciones y trabajos académicos previos sobre la ruta crítica de la denuncia de violencia de género en el Perú. En contraste con la literatura previa y reportes estatales, encontramos una mejor implementación a la vista en análisis previos. Sin embargo, en línea con dicha literatura, las causas detrás de la brecha de implementación siguen siendo poderosas.

Vale recordar que nuestro estudio se enfocó en la atención estatal en la etapa de protección, mas no en la etapa de sanción penal. Asimismo, estudiamos particularmente el caso de mujeres víctimas de violencia familiar y/o sexual, y no el conjunto de situaciones que abarca el concepto de violencia de género. Siguiendo el esquema planteado al inicio que propone tres causas principales para explicar esta brecha (capacidad estatal, coordinación y prejuicios) a continuación precisamos las conclusiones del estudio y en una segunda sección las recomendaciones que se derivan de ellas.

En cuanto a capacidad estatal el estudio encuentra que el Estado ha destinado una mayor cantidad de recursos y ha incrementado el personal en las dependencias a cargo de enfrentar la violencia de género. Como se detalla en el capítulo anterior, el aumento en el número de CEM y Comisarías de Familia, así como recursos para casos de emergencia, ha permitido una mayor presencia territorial. Si bien existe amplia disparidad entre estas dependencias en cuanto su adecuación y recursos, existen ya una serie de dependencias con mejores instalaciones, salas acondicionadas para niños y niñas, equipamientos especializados en juzgados y en general una mayor atención en los distintos sectores del Estado para el tema. Esta mayor capacidad infraestructural constituye un cambio positivo con la realidad encontrada por reportes de la ruta crítica en el pasado. Finalmente, aunque sin duda con diferencias a través de sectores, en general este personal tiene una mayor especialización y mayor sensibilidad frente al tema.

Sin embargo, existen todavía limitaciones serias en cuanto a los recursos y personal. Entre ellos, el informe recalca los siguientes:

- En general, todavía los recursos resultan insuficientes para brindar una atención de acuerdo a los protocolos de la ley. Los CEM y las comisarías no cuentan, en un número considerable, con espacios adecuados para la atención. El personal del CEM es insuficiente para atender las denuncias y poder hacerles un seguimiento adecuado en su etapa judicial.
- Del mismo modo, diversos reportes de la Defensoría del Pueblo señalan la todavía considerable disparidad en la presencia territorial de estos recursos estatales. Hay zonas donde la incidencia de violencia es muy alta y que cuentan con considerable menor presencia estatal.



- A pesar de las mejoras, todavía se requiere una mayor capacitación en temas de género y atención a las víctimas entre los operadores de justicia. Si bien se señaló en las entrevistas que los efectivos de las comisarías de familia, los CEM y los juzgados especializados tienen una mayor capacitación, esta característica no sería general en las distintas instancias de la ruta crítica. Incluso dentro de las comisarías de familia, existen disparidades importantes que pueden resultar en la vulneración de los derechos.
- Asimismo, el tema de las medidas de protección claramente desborda la capacidad logística de los CEM y de la Policía Nacional, la institución responsable de garantizar dichas medidas. El mayor número de medidas de protección concedidas por el poder judicial ha llevado a una alta demanda de verificación y vigilancia por parte de la PNP sin contar con recursos suficientes para realizarla en forma efectiva. En parte, el problema se da pues ante el temor de que algo pueda suceder a las denunciadas se conceden las medidas, aun cuando se sabe que su efectividad será limitada.
- En relación al punto anterior, un aspecto crítico es la insuficiencia de las casas de refugio para recibir la gran cantidad de denunciadas que necesitan este tipo de protección. Los gobiernos locales parecen carecer en general de la capacidad necesaria para hacerse cargo de este servicio público.
- Esta ausencia de recursos es muy relevante para explicar la ausencia de otras políticas que deberían acompañar las denuncias y eventuales sanciones para atacar las causas de la violencia en forma más integral: ausencia de apoyo psicológico a las víctimas de violencia, muy limitada oferta de servicios de tratamiento a los agresores para reducir su reincidencia, ausencia de programas de apoyo social para la sostenibilidad económica de las víctimas, entre otros.
- Finalmente, existen limitaciones serias en la atención al propio personal a cargo de estos temas. El trabajo que deben realizar excede sus horarios de trabajo y se encuentran sometidos a constante presión psicológica que termina afectando su desempeño y su salud.

En lo referido a la coordinación a nivel macro encontramos que la adopción de la Ley 30364 y la creación de la Comisión de Emergencia del 2018 han sido muy positivas. Los mecanismos permanentes, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, el máximo órgano del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, y el Grupo de Trabajo Nacional-Ley 30364, han permitido una mejor y mayor coordinación. Estas coordinaciones han permitido nuevos protocolos que precisan y fortalecen la acción estatal, como es el Protocolo de Actuación Conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías Especializadas en Materia de Protección Contra la Violencia Familiar de la PNP (2018). Asimismo, la norma ha fortalecido el papel de rectoría del MIMP en la política pública. El que la Dirección General Sobre Violencia de Género del MIMP actúe como Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel ha permitido una mayor y efectiva rectoría de las políticas a través de distintos sectores. Sin embargo, se mantienen varios problemas de coordinación:

- Todavía existen discrepancias entre sectores del Ejecutivo y organismos constitucionales autónomos sobre la implementación de algunos contenidos de la ley. La rectoría del MIMP y sus criterios entran en conflicto con la autonomía de estos sectores y sus propias interpretaciones.
- Con respecto a la etapa de denuncia, existen todavía desconocimiento en distintas instancias como juzgados, comisarías y fiscalías, sobre su deber de recibir las denuncias. Con frecuencia se deriva a las denunciadas al CEM o Comisaría de familia. Asimismo,

no siempre las comisarías notifican al CEM sobre las denuncias recibidas como pide la ley pues no todos los CEM funcionan las veinticuatro horas. Existen, además, fichas distintas de evaluación de riesgo entre los CEM y los operadores de justicia cuando habría que buscar un solo instrumento unificado.

- En cuanto al seguimiento de denuncias, un problema detectado es que la información que se remite a los CEM con respecto a las denuncias recibidas no siempre contiene la información necesaria para un seguimiento de las mismas.
- Asimismo, se mantienen criterios diferenciados entre los CEM, Instituto de Medicina Legal, Fiscalía y Poder Judicial al momento de evaluar la afectación ocasionada por los actos de violencia. La sobrecarga del Instituto de Medicina Legal no permite una actuación celer y efectiva con las denuncias. Si bien la ley permite que las evaluaciones de psicólogos del CEM o de centros de salud puedan ser utilizados ante la demora de Instituto de Medicina Legal, muchas veces estos reportes se desestiman.
- Las disposiciones de la ley que han resultado positivas para hacer más rápida la atención de denuncias y la mayor facilidad de solicitar medidas de protección han traído algunos problemas. Algunos entrevistados señalaron que existe temor entre operarios policiales y judiciales y por eso se suelen calificar el riesgo como severo a fin de poder dictar medidas de protección. Sin embargo, como señalábamos antes, estas medidas sin una adecuada coordinación entre operarios puede hacerlas inefectivas e incluso exponer a las víctimas a nuevas agresiones.
- También con respecto a las medidas de protección resulta grave que no exista un sistema de información y monitoreo unificado sobre dichas medidas. Esta ausencia dificulta el seguimiento de las mismas, siendo común que no se comunique del levantamiento de dichas medidas.
- Además, se extraña un mayor involucramiento del sector Salud, tanto para la mejor implementación de la ley como para actuar en casos de violencia referida a individuos con problemas psiquiátricos, los cuales son de naturaleza distinta a la ruta de protección y sanción penal de los procesos de violencia de género.

Finalmente, en el aspecto de prejuicios, la ley contiene disposiciones que buscan reducir la discrecionalidad, incluso sancionando el no recibir denuncias o demandando que la atención se haga respecto a ciertos protocolos. Además, con limitaciones, existen campañas de capacitación y sensibilización para los funcionarios. Sin embargo, nuestro trabajo también encuentra que:

- Se mantiene un enfoque familista entre varios funcionarios que todavía lleva a que algunos operadores pongan una mal entendida unidad de la familia por encima de otros derechos y libertades de la víctima. Hay todavía operadores que promueven informalmente la conciliación de la denunciante con su agresor sin evaluar el riesgo que ello significa para la denunciante.
- En este aspecto encontramos una diferencia al interior del Estado al comparar al personal del CEM, Comisarías de Familia y Juzgados Especializados con otras dependencias. En los primeros encontramos un personal considerablemente más sensibilizado en temas de violencia de género.
- Los prejuicios de las burocracias no se limitan a temas de género: también coexiste con otras formas de discriminación (clasista o racista) en una sociedad tan desigual como la nuestra.

## RECOMENDACIONES:

En base a estas conclusiones, proponemos las siguientes recomendaciones:

- En primer lugar, aunque resulte obvio decirlo, es necesario aumentar los recursos dirigidos a la atención a las víctimas que permita una acción efectiva y conforme al contenido de la ley. Los efectos directos de la Ley 30364 y de sus modificatorias representan para los operadores de justicia y los profesionales de los CEM una sobrecarga de trabajo que se ha vuelto insostenible y genera efectos perversos tanto para las víctimas como para los mismos funcionarios. El gran déficit en el número de operadores del sistema de justicia genera una tendencia en algunos a desincentivar la formulación de denuncias por parte de las víctimas de violencia que aparentemente no han sufrido una situación grave, bajo el pretexto de aliviar la carga procesal del sistema. Es urgente contratar más profesionales y efectivos, para implementar más turnos y así contribuir a protegerlos contra el síndrome de agotamiento profesional, y asegurar la debida atención a todas las víctimas de violencia. Sin ese personal suficiente las denuncias se podrán calificar de forma inadecuada o, por aversión al riesgo, se asignarán recursos para las que lleguen sin considerar que otros casos podrían requerir igual protección. Una entidad que fue señalada como necesitando urgentemente mayor personal y recursos fue Medicina Legal, donde se dan serios cuellos de botella que dificultan respuestas céleres a las denunciantes. Las disposiciones de la ley, entonces, son modernas y ofrecen herramientas muy efectivas; sin embargo sin el soporte logístico y de recursos no se podrá implementar en forma adecuada.
- Relacionado al punto anterior, se requiere una inversión significativa en infraestructura y equipos para mejorar las dependencias ya existentes como para fortalecer la presencia estatal en el territorio, especialmente en zonas de alta incidencia de violencia de género. Si bien hay avances importantes en la asignación de recursos, una primera recomendación de este reporte es que debe seguir aumentándose estos recursos para enfrentar una creciente demanda por servicios estatales y responder a las expectativas de las denunciantes. Tal como se ha venido haciendo en los últimos años, se debe priorizar las zonas con mayor prevalencia de violencia, evaluada haciendo uso de las estadísticas de denuncias y/o de la ENDES, en la asignación de nuevos recursos humanos e infraestructura. Un aspecto que podría estudiarse es asignar recursos y personal a comisarías de familia y CEM en base a sus cargas de denuncias/atenciones así como la incidencia de la problemática de violencia de género en sus territorios.
- Aunque el tema de las medidas de protección es transversal a varios de los temas que estamos discutiendo en estas recomendaciones, por su problemática especial estas medidas requieren una mención particular. Las medidas de protección requieren más recursos y mayor coordinación entre los órganos estatales a fin de conocer cuáles están vigentes y cuáles merecen atención prioritaria. Ello requiere programas informáticos y de geolocalización y vehículos dedicados exclusivamente a la protección y seguimiento. Asimismo, a fin de utilizar los recursos escasos de la mejor manera, se requiere buscar mecanismos para que los operadores de justicia no concedan medidas de protección solo por temor a equivocarse y ser acusados ante la opinión pública, sino en base a análisis

reales de riesgo. Sin estos cambios en recursos y coordinación la implementación de estas medidas será simbólica y no conllevará a una real protección.

- El Estado debe dirigir recursos para asegurar la salud mental de sus propios operadores y combatir el síndrome de agotamiento profesional. Talleres, capacitaciones y apoyo psicológico son necesarios para un personal que enfrenta un tema tan sensible y una muy alta carga de trabajo. Implementar servicios de acompañamiento psicológico gratuito para el personal de los CEM, Comisarias de familia y juzgados de familia, bajo la autoridad y responsabilidad del MIMP.

#### Recomendaciones específicas a los CEM:

- Consideramos que se deben abrir todas las convocatorias para puestos de coordinadora de CEM en todos los CEM del territorio nacional por sus efectos positivos para mejorar la coordinación con otros sectores y el mejor funcionamiento de sus propios centros. Entre sus funciones debe figurar la capacidad de contratar a personal técnico como choferes; y facilitar la articulación con los demás CEM del territorio regional y nacional.
- Deben adecuarse los horarios del personal de los CEM ‘regulares’ para que funcionen en horarios prolongados o las 24 horas, 7 días a la semana. Esto significa contratar a más personal profesional para armar varios equipos completos que trabajen turnos diferentes.
- Asimismo, parece necesario habilitar a los CEM como operadores de justicia formalmente. Ello implica que tengan la capacidad de emitir oficios de derivación al IML y que sus evaluaciones psicológicas sean valoradas dentro de la etapa de sanción garantizando, claro está, la calidad y homogenización de las mismas. Asimismo, estos cambios permitirían unificar la ficha de valoración de riesgo. Este tema es sin duda complejo y requiere lograr ciertos criterios comunes entre los CEM y otros órganos constitucionales autónomos, pero de no darse un cambio en ese sentido se seguirán demorando los procesos y la atención integral.
- A fin de atender los casos tras la presentación de denuncias, es necesario establecer en los CEM equipos de seguimiento a los casos judicializados o que se coordine más con la defensa de oficio proporcionada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Como hemos señalado, al momento la mayor atención se centra en las denuncias, habiendo mucha menor actividad de acompañamiento en la etapa judicial de procesos penales o incluso seguimiento a las medidas de protección.

#### Recomendaciones específicas a las Comisarías de Familia:

- En general todos los funcionarios de la ruta crítica, pero especialmente los efectivos policiales que trabajan en las Comisarías de Familia, deben ser capacitados específicamente para este tipo de trabajo, antes de entrar en funciones. Deben ser sensibilizados y formados desde una perspectiva de género. Así, parece pertinente que estas capacitaciones se den en las escuelas de policía en forma obligatoria.
- Además, deben evitarse rotaciones en el personal que lleve a que sean necesarias nuevas capacitaciones. La PNP debe instaurar incentivos económicos y de ascensos propios al

sistema de estas comisarías especializadas, para contrarrestar la percepción de que las Comisarías de Familia tengan un nivel bajo de prestigio dentro de las fuerzas policiales.

Recomendaciones específicas para el Poder Judicial:

- Los Módulos de Familia con Juzgados itinerantes para casos de violencia o Módulos judiciales integrados en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar del Poder Judicial deben ser replicados en cada región, y cuando corresponda en provincias pobladas. Deben funcionar 7 días a la semana en horarios prolongados con magistrados y personal suficiente para varios turnos. Sus equipos multidisciplinarios deben tener suficiente personal para hacer un trabajo de monitoreo de la ejecución de medidas de protección y de actualización de las medidas de protección vigentes.

Recomendaciones para otros sectores:

- El Ministerio de Salud debe asumir su rol rector en materia de recuperación física y psicológica de las víctimas de violencia. Del testimonio de las operarias del sistema, los hospitales del MINSA carecen de los instrumentos para operacionalizar los contenidos de la ley. Protocolos adecuados podrían ayudar a reducir la carga en el Instituto de Medicina Legal. Asimismo, hay que desarrollar protocolos para atender los casos en que los agresores tienen enfermedades psiquiátricas pues no cuadran en los fines y objetivos de la ley.
- Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se debe crear un programa de terapia psicológica para mujeres víctimas de violencia. El hecho que exista bajo la autoridad del MIMP un programa (el CAI- Centros de Atención Institucional) para hombres agresores, pero que no exista el equivalente para mujeres víctimas, es visto como un problema serio por muchos operadores de justicia. Dado las limitaciones del MINSA, y el hecho que históricamente no ha asumido el rol que le corresponde dentro de la política pública en materia de violencia de género, una salida es que el sector que tiene la rectoría en esta política (el MIMP) pueda implementar un programa de esta naturaleza. Este programa debería funcionar en un local muy cercano al CEM de cada jurisdicción (idealmente a una distancia para caminar), para facilitar la coordinación y atención. Más que precisar dónde debería ubicarse un programa de este tipo, nuestro interés es mostrar que es necesario y urgente.
- Del mismo modo, se deben fortalecer los programas de reinserción laboral o de desarrollo de capacidades productivas para las denunciantes, que están bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo. Con frecuencia las denunciantes recurren a redes familiares para escapar a situaciones de violencia. Pero en la ausencia de estas relaciones no existen programas que puedan responder a la necesidad de conseguir recursos económicos y así acabar con la dependencia económica hacia el agresor. Programas de este tipo ayudarían a enfrentar algunas causas estructurales de la problemática.

Es urgente una inversión pública en hogares de refugio para víctimas de violencia y una revisión normativa de la Ley 28236 que facilite la construcción, la gestión y el acceso a estos hogares. Los gobiernos locales no están cumpliendo con sus obligaciones al respecto. El MIMP debería tener un rol central en la planificación e implementación de estos hogares.

## PLAN DE INCIDENCIA

El plan de incidencia tiene tres objetivos generales: impacto en funcionarios a cargo de la aplicación de las políticas (dos talleres), impacto en actores que vigilan y apoyan el avance de las mismas (un taller) e incidencia en la opinión pública (un evento público y trabajo de difusión en medios de comunicación). Se intentará desarrollar todas estas actividades en un plazo de cuatro meses de concluido el estudio.

El primero objetivo consiste en presentar los resultados obtenidos en las instituciones estatales involucradas en la atención a las víctimas de la violencia de género. Para ello, en coordinación con el CIES, se realizarán dos talleres para funcionarios. El primer taller se centrará en las autoridades y funcionarias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, especialmente en aquellos involucrados directamente en la atención a víctimas de la violencia. Incluirá una invitación a la Coordinadora de cada CEM estudiado. El segundo se centrará en instancias policiales y judiciales encargados de recibir y tramitar las denuncias (PNP, Poder Judicial y Ministerio Público). Asimismo, nos pondremos a disposición de las autoridades para replicar estas actividades en las instancias donde lo consideren pertinente, como por ejemplo en las dos zonas territoriales donde realizamos la investigación empírica.

En segundo lugar desarrollaremos un taller dirigido a personal de Organizaciones No Gubernamentales, Defensoría del Pueblo e investigadores académicos trabajando en esta problemática. El objetivo en esta segunda actividad será resaltar las diferencias encontradas con relación a estudios previos y los cambios encontrados como resultado del reciente proceso de politización y atención pública de esta problemática. Los actores que participarán en este taller son los que vienen realizando un control y vigilancia del desempeño estatal en estos temas y podrán usar los resultados del estudio para reforzar estas actividades.

Finalmente, buscaremos incidir en la opinión pública a través de un evento público y la difusión de nuestros resultados en medios de comunicación. A fin de dar a conocer las conclusiones del proyecto se hará una presentación pública en un espacio que permita la concurrencia de diversos invitados vinculados al tema y el público en general. Asimismo, se gestionarán entrevistas en radio, diarios de circulación nacional y de ser posible televisión. Se preparará un artículo de difusión de los resultados del estudio para un diario de circulación nacional.

Los talleres se realizarán en los primeros cuatro meses de finalizado el estudio. La actividad de difusión en los medios se hará coincidir con el evento público, desarrollado en el segundo mes de concluido el estudio. El artículo será redactado apenas concluya el proyecto.

Es importante señalar que el informe final será fotocopiado y enviado a los CEMs que colaboraron con nuestro equipo. Se les solicitará que entreguen una copia a las mujeres víctimas de violencia que participaron en calidad de entrevistada.

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>PARTICIPANTES</b>
Taller funcionarios 1	MIMP y CEM
Taller funcionarios 2	PNP, Poder Judicial, Ministerio Público
Taller ONGs y Académicos	Movimiento Manuela Ramos, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Promsex, PNUD, PUCP, U Cayetano Heredia, U de Lima, otros (Defensoría del Pueblo)
Difusión pública y mediática	Evento de presentación de resultados: medios escritos y audiovisuales; artículo en El Comercio;

## BIBLIOGRAFÍA

Alcalde, Cristina (2006). "The Roles of Migration and Class in Women's Attempts to Escape Violence in Lima, Peru." *Latin American Perspectives* 33 (6): pp. 147-164.

Articulación regional feminista de derechos humanos y justicia de género (2008), *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género: Perú*. Disponible en línea: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/informe\\_regional\\_de\\_derechos\\_humanos.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/informe_regional_de_derechos_humanos.pdf)

Bermúdez Valdivia, Violeta (1998) "La Violencia familiar y su tratamiento en el derecho peruano" En: Revista de la Academia de la Magistratura. Enero, Nro. 1, Lima: pp. 221-232.

Bermúdez Valdivia, Violeta. "Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007: Balance y recomendaciones para el nuevo plan." Lima: DEMUS.

Brinks, Daniel y Botero, Sandra (2014). "Inequality and the rule of law: ineffective rights in Latin American democracies". En Brinks, Daniel, Leiras, Marcelo, y Mainwaring, Scott, eds, *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Johns Hopkins University Press, Baltimore: pp. 214-239.

Boesten, Jelke (2012). "The State and Violence Against Women in Peru: Intersecting Inequalities and Patriarchal Rule", *Social Politics*, 19, 3: pp. 361-382.

Boesten, Jelke (2010). *Intersecting Inequalities: Women and Social Policy in Peru, 1990-2000*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Boesten, Jelke (2006). "Pushing the Boundaries: Social Policy, Domestic Violence, and Women's Organisations in Peru", *Journal of Latin American Studies*., 38, 2: pp. 355-378.

CEPAL (2018). *Nota para la Igualdad N° 27 "El feminicidio, la expresión más extrema de la violencia contra las mujeres"*, Santiago de Chile: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-no-27-feminicidio-la-expresion-mas-extrema-la-violencia-mujeres>

CIDH (2007) *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Dador, Jennie (2011). Violencia de género. En *Documentos de Política. Elecciones 2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: <http://cies.org.pe/es/investigaciones/elecciones-2011/violencia-de-genero>

Defensoría del Pueblo (2005) *Informe Defensorial no. 95: La Protección Penal Frente a la Violencia Familiar en el Perú*, Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2006) *Informe Defensorial no. 110: Violencia Familiar: un Análisis desde el Derecho Penal*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2009a) *Informe de Adjuntía N° 001: Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*", Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2009b), *Informe Defensorial no 144: Centros Emergencia Mujer: supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2013) *Informe de Adjuntía no. 003: Balance sobre el cumplimiento del Plan nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2018a) “Defensoría del Pueblo exige medidas urgentes y sanciones drásticas ante el incremento de la violencia contra las mujeres”. Nota de prensa no 151/OCII/DP/2018.

Defensoría del Pueblo (2018b) *Reporte del Plan nacional contra la violencia de género 2016-2021. Avances en su implementación durante el año 2017*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2018c) *Informe de Adjuntía No 004-2018. Por una atención policial de calidad con respeto a los derechos fundamentales. Supervisión nacional de la Defensoría del Pueblo a las Comisarias Básicas y Especializadas de Familia*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo (2018d) *Informe Defensorial No 179. Centros Emergencia Mujer. Supervisión a Nivel Nacional 2018*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEMUS (2008) “Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género: Perú 2008”. Lima: DEMUS.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2014). *Annual Report 2013-2014. Confronting violence against women in Latin America and the Caribbean* (LC/G.2626), Santiago de Chile.

Grindle, Merilee (2009). “La brecha de implementación”. En Porrúa, Miguel Ángel (ed.) *Política Pública y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación*. México DF: EGAP/TEC/CERALE.

Gupta, Akhil & Sharma, Aradhana (2006) *The Anthropology of the State. A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.

Hernández Breña, Wilson, Raguz, María, Morales, Hugo y Burga, Andrés (2016). *Feminicidio: Determinantes y evaluación del riesgo*. Proyecto CIES. Lima:CIES.

Htun, Mala y Jensenius, Francesca (2019). “Aspirational Laws as Weak Institutions: Legislation to Combat Violence against Women in Mexico,” en Daniel M. Brinks, Steven Levitsky, and Victoria Murillo, eds., *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*, Cambridge University Press.

Htun, Mala y Weldon, Laurel (2012). “Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence Against Women in Global Perspective.” *American Political Science Review* vol.106, no.3, pp. 548-569.

INEI (2017a). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2017, Capítulo 12 Violencia contra las Mujeres, Niñas y Niños*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI (2017b), *VI Censo Nacional de Comisarias*. Lima: Instituto Nacional Estadístico e Informático.



Jubb, Nadine, et al. (2008). *Regional Mapping Study of Women's Police Stations in Latin America*. Quito: CEPLAES.

Kavanaugh, Guadalupe, Maria Sviatschi, y Iva Trako (2018). *Women Officers, Gender Violence and Human Capital: Evidence from Women's Justice Centers in Peru*. PSE Working Papers n°2018-36.

La República (2018) "Ministerio de la Mujer reportó 43 casos de feminicidio y 103 tentativas en lo que va del año", 22 mayo. <https://larepublica.pe/sociedad/1247374-ministerio-mujer-reporto-43-casos-femicidios-103-tentativas-ano>

Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Macassi, Ivonne & Casaverde, Milagros (2003) *Informe 2003: Violencia Familiar, Violencia Sexual, Aborto, Derechos Reproductivos*. Lima: CMP Flora Tristán.

MINSA -OPS (1998). *Violencia Intrafamiliar. Los Caminos de las Mujeres que Rompieron el Silencio*. Lima: OPS, Flora Tristán, CADEP, Centro para la Justicia y la Paz -Piura.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, 33(130): pp. 163-184.

OPE-OMS (2000). *Ruta Crítica de las Mujeres Afectadas por Violencia Intrafamiliar en América Latina*. Washington D.C.: OPS.

Ormachea Choque, Ivan (1999) "Violencia familiar y Conciliación". *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (52), 75-105.

Østby Gudrun, Michele Leiby, Ragnhild Nordås (2019). "The Legacy of Wartime Violence on Intimate-Partner Abuse: Microlevel Evidence from Peru, 1980–2009", *International Studies Quarterly* 63(1): 1-14.

Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho-Fase II, *Protocolo de actuación del sistema de atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en la región Ayacucho*, Lima: MIMDES: 2012.

PROMUDEH (2001) "Plan Nacional Contra la Violencia a la Mujer 2002-2007". Lima: PROMUDEH.

Rousseau, Stéphanie (2012) *Mujeres y ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Sagot, Montserrat (2005). "The Critical Path of Women Affected by Family Violence in Latin America", *Violence Against Women*, 11 (10): 1292-1318..

Villanueva, Rocío (2018) "La muerte de mujeres a manos de las parejas o exparejas: ¿hasta cuándo reformas legales cuya aplicación no se evalúa seriamente?" En Farfán, Ronnie, S. Mariani y C. O'Neill (eds.), *Repensando las reglas del juego. Caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Fondo editorial de la Universidad del Pacífico, pp.133-152.

Yañez de la Borda, Gina & Dador Tozzini, Jeannie (1998) *La Violencia Contra la Mujer: aplicación de la Ley de Violencia Familiar desde una perspectiva de género*. Lima, Manuela Ramos.

Zevallos, Nicolás, Mujica, Jaris y Vizcarra, Sofía (2016) *Problemas en los Servicios de Salud y de Justicia en la Atención a las Víctimas de Violación Sexual en el Perú: un Estudio Exploratorio sobre el Departamento de Huánuco*. Lima: PROMSEX.

## ANEXO 1: PROTOCOLOS E INSTRUMENTOS

### EQUIPO DE INVESTIGACION

Investigadora Principal: Dra Stéphanie Rousseau, PhD en Ciencia Política (McGill University, 2004). Profesora Asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en temas de género, política indígena, derechos ciudadanos y políticas públicas. Tiene una larga experiencia en entrevistas a mujeres indígenas y campesinas en Perú y Bolivia.

Co-Investigador: Dr Eduardo Dargent Bocanegra, PhD en Ciencia Política (University of Texas, 2012). Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Director interino de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en tecnocracia y capacidad estatal, políticas públicas y reformas estatales.

Asistente de investigación: Lic. Aurora Escudero Llontop, Socióloga, Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha trabajado en proyectos de investigación sobre educación, mujeres académicas en las ciencias sociales, y comunidades campesinas, en diferentes organizaciones como GRADE. En el marco de sus estudios de sociología investigó el tema de la atención a víctimas de violencia sexual.

### Entrevistas

Las entrevistas serán realizadas por los integrantes del equipo. Sin embargo, las entrevistas a mujeres víctimas de violencia de género no serán realizadas por el Dr Dargent, por ser varón (lo que podría intimidar o incomodar a las entrevistadas). Las personas a ser entrevistadas serán reclutadas siguiendo diferentes procedimientos, dependiendo de las siguientes categorías de entrevistados que señalamos abajo.

#### Criterios y modo de selección de entrevistados/entrevistadas

Categoría Expertas y Altos Funcionarios:

A) Criterios de selección:

Personas que están o han estado a cargo de una oficina o proyecto sobre violencia de género, en el Estado, en una ONG o una Agencia de las Naciones Unidas/Cooperación.

B) Modo de reclutamiento:

Esperamos que el MIMP nos apoye para contactar a las personas a cargo actualmente en los diferentes ministerios involucrados en la política sobre la violencia de género. Siguiendo las sugerencias de estas primeras personas entrevistadas, seguiremos contactando a personas anteriormente a cargo. Buscaremos también entrevistar a las encargadas de programas de lucha contra la violencia de género en las principales ONGs trabajando sobre derechos de las mujeres en Lima y Huamanga. Éstas serán contactadas directamente a través de las oficinas de las ONGs.

Categoría Funcionarios (en las dos zonas territoriales bajo estudio):

- A) Criterios de selección:
- Personas que laboran en las instancias de atención estatal: CEM, PNP, Fiscalía, Juzgado de Familia o de Paz, Hogares temporales
  - Que tengan como mínimo seis meses de experiencia en su puesto
- B) Modo de reclutamiento:
- Buscaremos entrevistar a funcionarios presentando a cada responsable de las oficinas territoriales cartas de solicitud con la debida autorización de cada entidad estatal (MIMP, PNP, Poder judicial).

Categoría Mujeres víctimas de violencia de género (entre 12 a 20 en cada una de las dos zonas territoriales bajo estudio):

- A) Criterios de selección:
- Personas mayores de edad que hayan sido atendidas por un CEM por ser víctima directa de violencia de género (violencia de pareja y/o sexual).
  - Dentro de esta categoría, se buscara entrevistar a un número de personas (hasta 50% de la muestra) que hayan acudido a una comisaria *antes* de acudir a un CEM.
  - El grado de avance del proceso de atención recibido por las personas entrevistadas puede variar, de menor a mayor.
- B) Modo de reclutamiento:
- Para poder reclutar, necesitamos la colaboración de los CEMs en las zonas estudiadas. Solicitaremos que los funcionarios y funcionarias de los CEMs se comuniquen con personas que han sido atendidas o están en proceso de ser atendidas por el CEM, para tratar de conseguir su colaboración. Se les proporcionara un texto corto que explica el proyecto y el propósito de la entrevista, a la vez que todos los elementos para que las personas puedan aceptar o no libremente y consentir a ser entrevistada (ver formatos de consentimiento informado). Si los funcionarios y funcionarias de los CEMs prefieren proceder de otra manera, seguiremos sus recomendaciones. En ese sentido, el CEMs evaluara si la persona puede enfrentar un riesgo al ser entrevistada, y solo contactara las personas que no presentan este riesgo.

## **Consentimiento Informado y Protección**

Todas las entrevistas se realizaran siguiendo los principios de la ética de la investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/124063>) y los lineamientos éticos para las investigaciones en violencia familiar y sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En ese sentido, la identidad de todas las personas entrevistadas será mantenida en reserva. Solo el equipo de investigación tendrá acceso al material generado por las entrevistas (grabaciones audios y apuntes). Ningún nombre será divulgado. Este material será guardado en una oficina de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en un archivador con llave.

Las entrevistas de los funcionarios y funcionarias se realizarán en las oficinas donde trabajan, pero en un sitio privado donde la persona entrevistada pueda sentirse cómoda de responder a nuestras preguntas.

Para las entrevistas con mujeres víctimas de violencia, se les preguntará a qué hora y en qué lugar cada una prefiere ser entrevistada, escogiendo así un lugar seguro y cómodo. Se les ofrecerá la posibilidad de ser entrevistada en una oficina de una ONG que trabaja en la zona con mujeres, en una sala privada (previamente pediremos la colaboración de una ONG). Si la persona es quechua hablante o hablante de otro idioma nativo, se contratará a una intérprete acreditada por el Ministerio de Cultura, quien deberá firmar un compromiso de confidencialidad.

Antes de empezar las entrevistas, se pedirá a la persona entrevistada si consiente a ser grabada (audio). Solo se grabará cuando la persona haya consentido. No se tomara ninguna foto.

### Beneficiencia y no Maleficiencia

En el marco del consentimiento de la persona entrevistada, se compensará monetariamente el costo del transporte de la persona para acudir al lugar de la entrevista. Se le ofrecerá la posibilidad de recibir orientación psicológica, poniéndole en contacto con una ONG local que provee este tipo de atención gratuitamente. De igual manera se le informará sobre los resultados que se buscan en esta investigación, y al final de la investigación copias del informe de investigación serán disponibles para que cada mujer víctima de violencia entrevistada pueda consultarlo (a través del CEM).

Durante la entrevista, se evitará preguntar detalles sobre la agresión misma, y se respetará los momentos de silencio o llanto de la entrevistada. Se especificará que en cualquier momento de la entrevista la persona puede pararla y/o terminarla.

Si durante la entrevista se reportan situaciones de maltrato a menores que no hayan sido denunciadas previamente, se reportará la información a las autoridades correspondientes.

### Probables sesgos y consecuencias

Respecto a la categoría de las y los funcionarios, unos sesgos pueden resultar de la negación de cooperación por parte de algunas entidades, lo cual nos impediría acceder a la experiencia y al funcionamiento de éstas. En caso resultaría, lo señalaremos claramente en los informes de la investigación.

Respecto a la categoría de mujeres víctimas, debemos aclarar lo siguiente. Dado que entrevistaremos a personas que sí han acudido a un CEM, no pretendemos poder entender los factores que explican que muchas víctimas nunca acuden a una entidad estatal para recibir protección contra sus agresores. Sin embargo, la experiencia de las que sí han acudido puede servir para aproximarse a esos factores.

Además, el hecho que entrevistemos a mujeres víctimas que han acudido al CEM introduce otro sesgo: difícilmente podremos entender la experiencia de las víctimas que solo acuden a una comisaría y nunca llegan a un CEM. Sin embargo, dentro de nuestro grupo de entrevistadas, incluiremos a un número de personas que hayan primero acudido a una comisaría, y posteriormente a un CEM. Su experiencia incluirá entonces un balance de la atención recibida en la comisaría.

### Estrategias para generar respuestas veraces en los entrevistados

Respecto a las víctimas de violencia de género, no existen razones importantes para pensar que no respondan con veracidad durante nuestras entrevistas. Al entender con claridad los objetivos de la investigación, y al aceptar ser parte de ella (Ver sección sobre consentimiento informado), las víctimas estarán en una situación de colaboración voluntaria, sin ninguna coerción ni riesgo potencial (la total confidencialidad de su participación será garantizada). Prestaremos gran atención a las circunstancias en las cuales se realizarán las entrevistas, para crear un ambiente de respeto, de empatía y adaptándonos al lugar y hora indicados por la entrevistada para la realización de la entrevista.

Respecto a los funcionarios a cargo de la atención en las entidades estudiadas, sí existen razones para pensar que puedan responder de forma voluntariamente errónea, para protegerse de las críticas y consecuencias potencialmente negativas para su puesto laboral o posibilidad de ascenso futuro. Este riesgo existe en la mayoría de estudios cualitativos que toman a funcionarios o autoridades políticas como categoría de entrevistados. Algunas medidas pueden ayudar a reducir la prevalencia de este fenómeno:

- a) Garantizar la confidencialidad
- b) Seguir cuidadosamente el principio del consentimiento informado
- c) Utilizar el contexto actual en el Perú en donde se busca mejorar la eficiencia de la atención, para incentivar un discurso auto-reflexivo y crítico.
- d) Preguntar qué elementos idealmente deberían estar presentes para que el trabajo de atención a las víctimas se haga de manera más eficiente (así indirectamente se pregunta sobre los problemas actuales).
- e) Preguntar sobre el trabajo de otras entidades con las cuales el funcionario debe coordinar en casos de violencia de género
- f) Utilizar la técnica de “triangulación de los datos”

## **GUIAS DE ENTREVISTA**

Para realizar el trabajo de campo, utilizaremos diferentes guías de entrevista y focus group, que presentamos a continuación. Estas guías serán mejoradas luego de realizar 2 o 3 entrevistas con cada categoría de entrevistados y entrevistadas. También se adaptará la guía para agentes estatales en función al tipo de institución en la cual trabajan.

### Guía para entrevistas individuales a mujeres adultas, víctimas de violencia, atendidas por un CEM:

- 1) ¿Podría por favor presentarse y explicarme las circunstancias que la llevaron a acudir a un Centro Emergencia Mujer?
- 2) ¿Cómo fue atendida? Podría describirme qué tipo de profesionales la atendieron y cómo la trataron?
- 3) ¿Había acudido a otra oficina del Estado antes para tratar de encontrar ayuda? (En caso afirmativo: ¿Cuál? ¿Cómo fue atendida? ¿Quedó satisfecha o no, por qué?)
- 4) Diría que la atención que recibió le proporcionó lo que necesitaba? Si no, qué aspectos no fueron considerados?
- 5) ¿En algún momento ha sentido ganas de desistir en su intento de buscar ayuda del CEM? ¿Por qué?
- 6) ¿Porqué, en su opinión, muchas mujeres en situaciones similares a la suya no reportan a las autoridades lo que están sufriendo?

Se registrará una serie de datos socio-demográficos sobre cada entrevistada: edad, nivel educativo, estado civil, número de hijos y edad de los hijos, configuración del hogar donde reside, situación laboral/ocupación, lugar de residencia (sin precisar la dirección exacta).

### Guía para entrevistas individuales con agentes estatales encargados de la atención a víctimas de violencia familiar/de género:

- 1) ¿Desde cuándo trabaja en esta entidad? ¿Qué funciones ha tenido antes de ocupar su cargo actual, y desde cuando lo ocupa?
- 2) ¿Me podría describir qué hace cuando recibe a una ciudadana que manifiesta ser víctima de violencia de pareja y/o sexual?
- 3) ¿Existen normas, protocolos de atención para estos casos? En caso afirmativo: ¿cuáles son? ¿Son útiles para su trabajo? ¿Hasta dónde sirven y en qué podrían mejorar?
- 4) ¿Con qué otras entidades estatales usted coordina en el curso de la atención que otorga a las personas que denuncian actos de violencia familiar o de género? ¿Cómo describiría la colaboración con estas entidades?
- 5) ¿Cuáles son los problemas más frecuentes que encuentran las personas que denuncian casos de violencia?
- 6) Ahora si me permite quisiera saber si algo ha cambiado en su entidad en los últimos tres o cuatro años respecto al rol que cumple en la atención a personas víctimas de violencia

de pareja y/o sexual. ¿Son las mismas funciones? ¿Tienen los mismos recursos? ¿Han recibido capacitaciones?

Guía para entrevistas con expertas/os y altas/os funcionarias/os:

- 1) ¿Por favor podría presentarse y decirme desde cuando ocupa su cargo actual y cuál fue el cargo que tenía antes?
- 2) ¿Me podría explicar la trayectoria del trabajo de la entidad/organización en la cual se desempeña, en materia de atención a las víctimas de violencia familiar y sexual?
- 3) ¿Cuáles son los mayores logros institucionales en este campo (desde su sector), y cuáles son las limitaciones principales?
- 4) ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación intersectorial que existen, y cómo funcionan?
- 5) Solo para los altos funcionarios: ¿Podría por favor compartir conmigo la información que tiene sobre el presupuesto, los recursos humanos, las capacitaciones, los protocolos y otras normas, y las atenciones, para todos los años en los cuales hay estadísticas?



## **ANEXO 2: FORMATOS DE CONSENTIMIENTO INFORMADO Y COMPROMISO DE CONFIDENCIALIDAD**

### **Consentimiento informado verbal para entrevistas individuales a mujeres víctimas de violencia de pareja y/o sexual**

(de ser posible será grabado)

**Título del proyecto:** Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Entre legados e innovaciones.

**Investigadora principal:** Dra Stéphanie Rousseau, PUCP

#### **Parte 1: Sobre el estudio**

El estudio es realizado por investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y financiado por el Consorcio de Investigación Económica y Social. Su participación en el estudio servirá exclusivamente para los fines del estudio, que son académicos.

El estudio tiene dos objetivos: **Objetivo 1:** Producir una sistematización (mapeo) de los servicios de atención existentes a nivel nacional, incluyendo un balance de sus recursos humanos y financieros, así como de sus estadísticas de atención de forma comparativa con el periodo previo al 2016; esto con el objetivo de entender la lógica de la política pública y de su implementación; **Objetivo 2:** Investigar empíricamente las rutas de atención que siguen las víctimas de violencia de género, con los respectivos obstáculos que enfrentan, en dos estudios de caso. En esta entrevista, se busca saber si la política pública planteada por el Programa Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 responde a las necesidades de las víctimas de violencia en materia de protección, cuáles son las rutas de atención estatal más adecuadas y qué elementos deberían mejorar para proveer una verdadera protección a las víctimas.

Su participación en esta entrevista durará como máximo una hora y media. Su participación es voluntaria y libre, y en cualquier momento puede retirarse sin que haya ninguna consecuencia. Recibirá como compensación el costo de su transporte (ida y vuelta) al lugar de la entrevista. También, al final de la entrevista, le ofreceremos la posibilidad de entrar en contacto con servicios gratuitos de consulta psicológica, por si lo desea.

La entrevista consiste en una conversación en base a unas preguntas generales que hemos preparado. Si en algún momento se siente incomodo(a) frente a una pregunta, puede indicar que prefiere no responder.

Su participación es muy importante para lograr los objetivos del estudio, los cuales apuntan a contribuir con un análisis detallado a la toma de decisión en materia de política de atención estatal a víctimas de violencia de pareja y/o sexual. El compartir sobre su experiencia de los servicios de atención a víctimas, permitirá que se entienda más sobre cómo se puede trabajar para mejorarlos.

Todo lo que nos comunique en esta entrevista será mantenido de forma confidencial y utilizado solo para los fines del estudio. Solo los integrantes del equipo de investigación tendrán acceso a esta información, y en ningún momento se divulgará su identidad.

Si lo acepta, se grabara (solo audio) la entrevista. Si prefiere que no sea grabada, lo puede expresar sin ninguna consecuencia.

Por favor indique si acepta participar en esta entrevista.

Por favor indique si acepta que la entrevista sea grabada (audio).

**Parte 2: Declaración de la entrevistadora**

Por la presente, declaro haber leído toda la información sobre el estudio y los detalles de la participación que tendría la persona; así como aseguro haber respondido cualquier duda que hubiera tenido; y finalmente la persona ha aceptado participar en la entrevista. De otro lado, me comprometo en mantener la confidencialidad de toda la información a la que tenga acceso producto de este estudio.

-----

--

Nombre de la entrevistadora

-----

Firma de la entrevistadora

Fecha:

## **Consentimiento informado verbal para entrevistas individuales a funcionarias y funcionarios trabajando en CEMs o otra entidad que atiende a víctimas de violencia de pareja y/o sexual**

(de ser posible será grabado)

**Título del proyecto:** Rutas de atención estatal a las víctimas de violencia de género. Entre legados e innovaciones.

**Investigadora principal:** Dra Stéphanie Rousseau, PUCP

### **Parte 1: Sobre el estudio**

El estudio es realizado por investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y financiado por el Consorcio de Investigación Económica y Social. Su participación en el estudio servirá exclusivamente para los fines del estudio, que son académicos.

El estudio tiene dos objetivos: **Objetivo 1:** Producir una sistematización (mapeo) de los servicios de atención existentes a nivel nacional, incluyendo un balance de sus recursos humanos y financieros, así como de sus estadísticas de atención de forma comparativa con el periodo previo al 2016; esto con el objetivo de entender la lógica de la política pública y de su implementación; **Objetivo 2:** Investigar empíricamente las rutas de atención que siguen las víctimas de violencia de género, con los respectivos obstáculos que enfrentan, en dos estudios de caso. En esta entrevista, se busca saber si la política pública planteada por el Programa Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 responde a las necesidades de las víctimas de violencia en materia de protección, cuáles son las rutas de atención estatal más adecuadas y qué elementos deberían mejorar para proveer una verdadera protección a las víctimas.

Su participación en esta entrevista durará como máximo una hora y media. Su participación es voluntaria y libre, y en cualquier momento puede retirarse sin que haya ninguna consecuencia. Recibirá como compensación el costo de su transporte (ida y vuelta) al lugar de la entrevista.

La entrevista consiste en una conversación en base a unas preguntas generales que hemos preparado. Si en algún momento se siente incomodo(a) frente a una pregunta, puede indicar que prefiere no responder.

Su participación es muy importante para lograr los objetivos del estudio, los cuales apuntan a contribuir con un análisis detallado a la toma de decisión en materia de política de atención estatal a víctimas de violencia de pareja y/o sexual. El compartir sobre su experiencia en los servicios de atención a víctimas, permitirá que se entienda más sobre cómo se puede trabajar para mejorarlos.

Todo lo que nos comunique en esta entrevista será mantenido de forma confidencial y utilizado solo para los fines del estudio. Solo los integrantes del equipo de investigación tendrán acceso a esta información, y en ningún momento se divulgara su identidad.

Si lo acepta, se grabara (solo audio) la entrevista. Si prefiere que no sea grabada, lo puede expresar sin ninguna consecuencia.

Por favor indique si acepta participar en esta entrevista.

Por favor indique si acepta que la entrevista sea grabada (audio).

**Parte 2: Declaración de la entrevistadora**

Por la presente, declaro haber leído toda la información sobre el estudio y los detalles de la participación que tendría la persona; así como aseguro haber respondido cualquier duda que hubiera tenido; y finalmente la persona ha aceptado participar en la entrevista. De otro lado, me comprometo en mantener la confidencialidad de toda la información a la que tenga acceso producto de este estudio.

-----

--

Nombre de la entrevistadora

-----

Firma de la entrevistadora

Fecha:

## **Compromiso de participación y confidencialidad para el equipo de investigación y personal de campo**

Yo, ....., integrante del equipo de campo de la investigación «(consignar título de la investigación)», me comprometo a lo siguiente:

1. Cumplir con la aplicación de los instrumentos de recojo de información del estudio, de acuerdo al rol y cronograma establecidos.
2. Me comprometo a mantener en estrictas condiciones de confidencialidad cualquier manifestación, documentación o información que forma parte del proceso de recojo de información de la investigación. Solo podré romper la confidencialidad cuando lo estipule el manual del entrevistador, preparado en el marco del estudio.
3. Me comprometo a seguir a cabalidad el manual de trabajo de campo.
4. Me comprometo a guardar reserva sobre determinados aspectos del estudio que no se me ha autorizado su divulgación antes que inicie el trabajo de campo.

Se firma el presente para dar fe del compromiso, en la ciudad de ....., el día ... de ...(mes)... de ... (año)

Nombres y apellidos:

DNI:

### ANEXO 3: MATRIZ RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Objetivos	Métodos y técnicas	Instrumentos	Público objetivo	Institución donde se recogerá la información
Objetivo 1: Producir una sistematización (mapeo) de los servicios de atención existentes a nivel nacional, incluyendo un balance de sus recursos humanos y financieros, así como de sus estadísticas de atención de forma comparativa con el periodo previo al 2016	Análisis de estadísticas oficiales  Entrevistas a altos(as) funcionarios (as) y expertos (as)	Recojo de estadísticas disponibles en las fuentes oficiales  Guía de entrevista	Aprox. 4 expertos y 8 altos funcionarios	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio Público, Poder Judicial, y Ministerio del Interior; ONGs.
Objetivo 2: Investigar empíricamente las rutas de atención que siguen las víctimas de violencia de género, con los respectivos obstáculos que enfrentan, en dos estudios de caso	Entrevistas a mujeres víctimas de violencia  Entrevistas a funcionarios(as)	Guía de entrevista  Guía de entrevista	En cada estudio de caso: 10 a 20  Aprox. 10	CEM (VES y Huamanga)  CEM, comisarías, juzgados, fiscalías  CEM

### ANEXO 4: Entrevistas realizadas

#### Entrevistas a funcionarios:

#### Mujeres denunciantes en VES y Huamanga (Los nombres son seudónimos):

	NOMBRE	EDAD	LUGAR	TIPO DE DENUNCIA	CÓDIGO
1	Alba	20	CEM VES	VIOLENCIA FÍSICA Y PSICOLÓGICA	Alba_VES

NACIONAL	
Representante de la Dirección General Contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Representante MIMP 1
Representante del Programa Nacional Contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Representante MIMP 2
Representante de la Dirección de Derechos Fundamentales y Representante del Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior	Representante MININTER 1
Ex funcionario del Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior	Representante MININTER 2
Jefe de la División de Protección Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú	Representante PNP
Magistrada Suprema. Presidenta de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial	Representante del Poder Judicial
Representante del Programa Nacional para la implementación de la ley 30364 del Poder Judicial	Representante del Poder Judicial
Representante del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público	Representante del Ministerio Público
Representante de la Adjuntía de la Mujer en la Defensoría del Pueblo	Representante Defensoría del Pueblo
Expertas en materia de violencia de género de la sociedad civil	Expertas de la sociedad civil 1
	Expertas de la sociedad civil 2
	Expertas de la sociedad civil 3

	Expertas de la sociedad civil 4
	Expertas de la sociedad civil 5

**VILLA EL SALVADOR**

Suboficial de la Comisaría de la Familia de Villa el Salvador	Representante PNP en VES
Coordinadora del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 1
Abogada del área de orientación legal del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 2
Abogado del área de orientación legal del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 3
Psicóloga del área de orientación psicológica del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 4
Trabajadora del área social del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 5
Trabajadora del área de admisiones del CEM Villa el Salvador	Representante CEM VES 6
Jueza de Familia en el Módulo Judicial Integrado en Violencia Familiar	Representante del Poder Judicial VES 1
Jueza de Familia en el Módulo Judicial Integrado en Violencia Familiar	Representante del Poder Judicial VES 2
Jueza de Familia en el Módulo Judicial Integrado en Violencia Familiar	Representante del Poder Judicial VES 3

**HUAMANGA**

Presidente de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho	Representante del Poder Judicial en Huamanga 1
Coordinadora del Módulo de Familia de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho	Representante del Poder Judicial en Huamanga 2
Jueza del Tercer Juzgado de Familia de Huamanga (Juzgado itinerante del CASE)	Representante del Poder Judicial en Huamanga 3

2	Diana	45	CEM VES	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Diana_VES
---	-------	----	---------	-----------------------	-----------

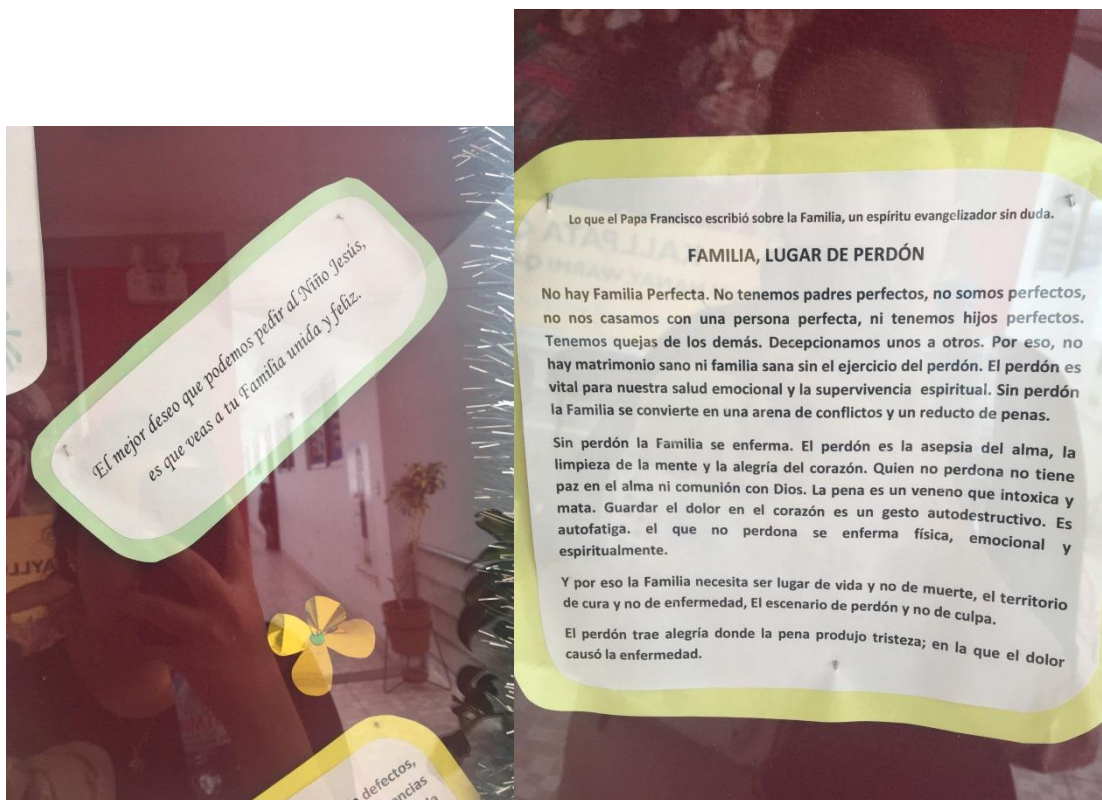


Jueza del Segundo Juzgado de Familia de Huamanga (Juzgado itinerante del CASE)	Representante del Poder Judicial en Huamanga 4
Fiscal Provincial de la Fiscalía Penal Corporativa de Huamanga	Representante del Ministerio Público en Huamanga
Comisaria Adjunta de la Comisaría de la Familia de Huamanga (en el CASE)	Representante PNP en Huamanga 1
Sub oficial de investigación de la Comisaria de la Familia (en el CASE)	Representante PNP en Huamanga 2
Ex Gerente de Desarrollo Humano de la Municipalidad Provincial de Huamanga	Representante Gobierno Local
Coordinadora del CEM Huamanga, perteneciente al área de prevención y promoción	Representante CEM Huamanga 1
Abogada del área de orientación legal del CEM Huamanga	Representante CEM Huamanga 2
Psicóloga del área de orientación psicológica del CEM Huamanga	Representante CEM Huamanga 3
Trabajadora del área social del CEM Huamanga	Representante CEM Huamanga 4
Trabajadora del área de admisiones del CEM Huamanga	Representante CEM Huamanga 5

3	Alicia	27	CEM VES	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Alicia_VES
4	María	28	CEM VES	VIOLENCIA PSICOLOGICA	María_VES
5	Reina	51	CEM VES	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Reina_VES
6	Lilia	29	CEM VES	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Lilia_VES
7	Victoria	31	CEM VES	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Victoria_VES
8	Adelina	80	CEM VES	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Adelina_VES
9	Naomi	28	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Naomi_Huamanga
10	Matilda	30	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Matilda_Huamanga
11	Concepción	80	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Concepción_Huamanga

12	Lorena	46	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Lorena_Huamanga
13	Katerina	28	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Katerina_Huamanga
14	Olinda	56	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Olinda_Huamanga
15	Trinidad	31	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Trinidad_Huamanga
16	Nicol	43	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA PSICOLOGICA	Nicol_Huamanga
17	Leonor	41	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA Y PSICOLOGICA	Leonor_Huamanga
18	Karina	33	CEM CASE HUAMANGA	VIOLENCIA FISICA	Karina_Huamanga

## ANEXO 5: Fotos



Fotos tomadas en el Juzgado de Familia Itinerante, Huamanga, Febrero 2019.