

Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/MG-13453-PE

Evaluación Final del Proyecto “Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú”

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA N° 011 - 2017-PNCVFS MIMP-BID

PRODUCTO 03

Informe Final

Consultora: MARIA BARRIG
Fecha: 20 octubre 2017

ÍNDICE

Siglas	3
Resumen Ejecutivo	5
Introducción	9
I. Lógica de Intervención del Proyecto	12
II. El Contexto	16
1. La Dimensión de la Violencia contra las Mujeres	16
2. Desde la Perspectiva de las Políticas Públicas	18
3. Cambios Institucionales	20
III. Pertinencia	22
1. Diseño del Proyecto	22
2. Diálogo con las Políticas Nacionales	23
IV. Eficacia	26
Componente N° 1	27
Componente N° 2	30
Componente N° 3	38
V. Sostenibilidad	47
1. Mecanismos Institucionalizados	47
2. Impacto de la Formación de Operadores	48
VI. Eficiencia	54
VII. Conclusiones	58
VIII. Recomendaciones	62
IX. Lecciones Aprendidas	64
ANEXOS	65
Anexo N° 1. Términos de Referencia de la Evaluación	66
Anexo N° 2. Metodología	74
Anexo N° 3. Encuesta Virtual “Programa de Capacitación”	76
Anexo N° 4: Tablas	
Tabla N° 1. Perú: Violencia Física contra la Mujer y Búsqueda de Ayuda	81
Tabla N° 2. Violencia Contra La Mujer: Institución Donde Buscó Ayuda	81
Tabla N° 3. Perú: Femicidio y Tentativas	82

Tabla N° 4. Normas y Procedimientos Relacionados con la Violencia Hacia las Mujeres 2013 – 2017	82
Tabla N°5. Rotación de Ministras y Autoridades en el PNCVFS	84
Tabla N° 6. Atención de los CEM 2013 -2017(Nacional)	84
Grafico N°1: Evaluación de Participantes en el Programa de Capacitación	85
Tabla N° 7. Ámbito de Intervención de la Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales	85
Tabla N° 8 Variación Porcentual de los Casos de Violencia Familiar y Sexual derivados por la Zona Estrategia Rural, Según Mes - 2016 – 2017	87
Tabla N° 9 Normas y Ordenanzas – Año 2016	88
Anexo N° 6. Personas Entrevistadas y Documentos revisados	89
Anexo N° 7 Confeccionistas Egresadas Curso de Chio Lecca	92
Anexo N° 8. Cadena de Resultados del Proyecto	94
Anexo N° 9 Acta De Revisión Del Producto N° 2 (Informe Preliminar) y Comentarios Para Ser Tomados En Cuenta Para El Informe Final, Producto N°3	97
Anexo N° 10 Matriz de Evaluación	101

SIGLAS

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CEM: Centro Emergencia Mujer
- CEDAW : Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- DEMUNA : Defensoría Municipal del Niño y Adolescente
- DRE: Dirección Regional de Educación
- DIRESA: Dirección Regional de Salud
- ENDES : Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
- ER: Estrategia Rural
- GBR: Gestión Basada en Resultados
- INEI : Instituto Nacional de Estadística e Informática
- MINJUS : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- MINSA : Ministerio de Salud
- MIMDES: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
- MIMP. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- PACTNR: Plan de Adquisiciones de Cooperaciones Técnicas No Reembolsables
- POA: Plan Operativo Anual
- PNCVFS : Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
- PROMSEX: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos
- TdR: Términos de Referencia
- UAIFVFS : Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual
- UPPFVFS : Unidad de Prevención y Promoción Integral Frente a la Violencia Familiar y Sexual
- UGGC : Unidad de Información y Generación y Gestión del Conocimiento
- VES: Villa el Salvador
- VFS: Violencia Familiar y Sexual

62
49

RESUMEN EJECUTIVO

El febrero del año 2013 el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado peruano suscribieron un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable que tuvo al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) como ejecutor, a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). El proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú*” consistía en mejorar la provisión de los servicios brindados por los Centros de Emergencia Mujer – CEM y ampliar la cobertura de atención a mujeres víctimas de las áreas rurales. El BID realizó un aporte de US\$ 850,000.00 para una intervención programada en 36 meses, la misma que se amplió hasta el 23 de octubre del 2017.

Estando considerada una evaluación externa al final del proyecto, el MIMP contrató a la consultora María Barrig como evaluadora por un plazo de 60 días (setiembre – octubre 2017). Según sus Términos de Referencia, el objetivo de la consultoría es “realizar la Evaluación Final del Proyecto, la que está enmarcada dentro de la definición de una Evaluación Sumativa, la cual es definida como tipo de evaluación llevada a cabo al final de una intervención (o una fase de ella) para determinar el grado en que los resultados previstos fueron alcanzados”.

La metodología incluyó, además de revisar información interna, entrevistas a representantes de las empresas o consultoras contratadas para la ejecución de estudios referidos a: diagnóstico del modelo de atención de los Centros de Emergencia Mujer urbanos, el diseño de un nuevo modelo y su aplicación en un piloto; la creación de un Sistema Georeferencial; la implementación de la Estrategia Rural en dos regiones de la Amazonía peruana, el fortalecimiento de operadores en un Programa de Capacitación. Estos últimos recibieron una encuesta virtual para conocer el grado de apropiación de los contenidos de la capacitación. Se entrevistó también a las y los profesionales del PNCVFS y de la Dirección de Igualdad de Género. Se concretaron dos entrevistas grupales en Lima en los distritos de Ventanilla y Villa El Salvador con mujeres que habían sido destinatarias de sendos proyectos. Se visitaron los centros poblados y comunidades nativas de Ucayali y Madre de Dios, entrevistando a actores locales y organizando dos entrevistas grupales: en la Comunidad nativa shipiba Nuevo San Rafael y en Santa Rosa de Masisea, distrito

de Masisea (región Ucayali); en el Centro Poblado Alegría en Tambopata (región Madre de Dios) no se pudo articular el grupo; se hicieron entrevistas individuales.

Entre las principales conclusiones se encuentran:

- El proyecto colaboró con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en su búsqueda por un nuevo modelo de atención a las mujeres víctimas de violencia, que apostara, entre otras cuestiones, por la integralidad de la oferta. La promulgación en noviembre del 2015 de una nueva Ley N° 30364 contra la violencia hacia la mujer y miembros del grupo familiar, amplió los escenarios para el servicio que se ofrece en los Centros de Emergencia Mujer, un componente de las políticas nacionales contra la violencia. El Proyecto era pertinente pues además de su estrecho vínculo con dichas políticas, ampliaba la mirada hacia las zonas rurales para seguir implementando la Estrategia Rural que, en virtud de este proyecto, incluyó el avance hacia dos regiones de la selva peruana.

- En lo que se refiere a la Eficacia, se diseñaron tres componentes que fueron desglosados en consultorías / estudios. Los componentes fueron: (1) diseño de un nuevo modelo urbano de ampliación de los servicios CEM; (2) implementación piloto del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM en el distrito limeño de Villa El Salvador; (3) Diseño e implementación de un piloto para la atención en áreas rurales. Fueron dos los resultados esperados: (i) mujeres afectadas y en riesgo de sufrir violencia familiar y sexual de zonas urbanas acceden a servicios integrales de prevención y atención de los CEM ampliados; (ii) mujeres afectadas por violencia familiar y sexual de zonas rurales acceden por primera vez a servicios de los CEM. Los estudios / consultorías del componente de la Estrategia Rural se cumplieron: se evaluó sus primeras experiencias en las tres zonas del país; se implementó durante un año la misma en dos regiones de la Amazonía peruana y se fortaleció las capacidades de los y las operadoras de justicia de ambas regiones, mediante un curso de nivel de posgrado. La implementación de la Estrategia Rural en las regiones de Madre de Dios y Ucayali generó canales de comunicación y de consensos entre las diversas instancias o actores involucrados en la prevención y atención a la violencia en centros poblados y comunidades nativas. Las metas planteadas para este componente se cumplieron. El Proyecto ha fortalecido actores locales tanto a nivel de la comunidad, como de los

operadores profesionales capacitados en un curso de dos meses de duración. La encuesta ad hoc aplicada a dichos operadores sugiere que el debate y la reflexión de estas sesiones del Programa de Formación, aportaron en una mejor aproximación de los mismos a la sistémica violencia contra las mujeres.

- El éxito anterior no puede registrarse en los componentes 1 y 2 referidos a la ampliación de los servicios de los CEM urbanos. Aunque se avanzó con el sistema georeferencial y el diagnóstico de los servicios de atención, e incluso se realizó un estudio para diseñar el nuevo modelo de atención, éste no pudo ser validado en una prueba piloto, por decisiones de la Alta Dirección del MIMP que reasignó los recursos económicos a otras actividades. Esta decisión ha determinado que no se haya cumplido con uno de los objetivos específicos y un resultado esperado, y que sus indicadores no puedan ser un referente para esta evaluación.
- Tanto los PACTNR como los POA, cuya propuesta reposó en la coordinación del Proyecto fueron emitidos oportunamente. Las tres coordinadoras que tuvo el Proyecto estuvieron bajo la Dirección Ejecutiva del PNCVFS y con la Unidad que estuviera a cargo para el monitoreo de los avances de los productos encargados. Existió claridad en esa línea de mando.
- La rotación de autoridades dentro del MIMP tuvo un efecto en los énfasis, prioridades y diversidad de enfoques del rumbo del Proyecto. Esto podría haber tenido un impacto en la asignación de los recursos que, programados para un producto, fueron desplazados a otras consultorías al margen de la planificación ya existente. Los recursos no se ejecutaron según lo programado, afectados por los desplazamientos presupuestales ordenados desde las Altas Autoridades del Ministerio a inicios del año 2017.

En lo que se refiere a las Recomendaciones:

- Respecto del nuevo Modelo de CEM Urbano: aunque el piloto no haya sido validado, se recomienda que el PNCVFS revise las propuestas para el nuevo modelo contenidas en la consultoría de la ONG PROMSEX, las evalúe e incorpore aquellas que considere convenientes. Una recomendación es no perder de vista la nueva arquitectura de las

políticas públicas que se orientan por la coordinación intersectorial y la integración vertical según los diversos niveles de gobierno, la misma que se refleja en la nueva Ley contra la Violencia del año 2015. De otro lado, se recomienda que, dada la inversión realizada, y la importancia para la rápida identificación territorial de los servicios de atención para las mujeres víctimas de violencia, el PNCVFS evalúe la necesidad de actualizar y mantener operativo el Sistema Georeferenciado.

- Respecto de la Estrategia Rural: Al haberse evaluado y sistematizado la experiencia de implementar la Estrategia Rural, se recomienda la revisión de las relatorías de las sesiones formativas a operadores, a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a fin de identificar temas pendientes de profundización que han sido señalados por los y las mismas profesionales capacitados. Serán las y los funcionarios del PNCVFS – ER quienes deban levantar dicha información.

INTRODUCCIÓN

Las siguientes páginas recogen las impresiones y constataciones del proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú*” ejecutado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú gracias al aporte del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyo convenio se firmó a inicios del año 2013 y concluye en octubre del 2017. Su objetivo principal es mejorar el servicio prestado desde los Centros de Emergencia Mujer a fin de dotarlos de una dimensión integral en la atención, así como ir consolidando la Estrategia Rural para la atención de los casos de denuncia de mujeres en áreas rurales del país.

El informe se ordena según las pautas indicadas por los Términos de Referencia de la evaluación, en lo que se refiere a las secciones / capítulos del mismo, así como a los criterios de evaluación que aparecen en la Matriz, en los Anexos de este informe. Se indicó en los TdR que es una evaluación sumativa.

En lo que se refiere a la Metodología de esta evaluación:

Se diseñaron pautas de entrevista semi – estructurada para el abanico de actores, las mismas que fueron validadas por dos expertas: Isabel Hurtado (Perú) y Leire López (España).

Se entrevistó a representantes de cuatro empresas / firmas consultoras que habían realizado consultorías para el proyecto. Igualmente se entrevistó a nueve profesionales consultoras independientes y siete funcionarios /as del MIMP y a las tres coordinadoras del Proyecto evaluado. Se realizaron dos entrevistas grupales en Lima, en Villa El Salvador y en Ventanilla en el Callao.

Las consultorías “Evaluación de la Estrategia Rural” y “Sistematización de experiencia de mujeres confeccionistas de Ventanilla y mujeres comerciantes de Villa El Salvador que mejoran su autonomía económica” no fueron consideradas en este proceso de evaluación. En la primera situación pues *evaluar una evaluación* hubiera supuesto contrastar la descripción y análisis de dicha evaluación con la realidad de los territorios, actores y acciones evaluados- visitas que no fueron consideradas en los Términos de



Referencia- pues se hubiera debido ir más allá que las consideraciones formales del informe. En lo que se refiere a la sistematización de los dos proyectos que apuntan a la autonomía económica de las mujeres, ésta fue procesándose casi en simultáneo a esta evaluación externa y sus reportes debatidos / observados por el PNCVFS mientras se redactaba el informe preliminar de esta evaluación, que incluyó las visitas a la misma población objetivo. Una aproximación al documento de sistematización, por tanto, hubiera podido derivar en una sobreposición de visiones, por las características de la información que fue procesada.

En lo que se refiere al trabajo de campo fuera de Lima, se viajó a Ucayali y Madre de Dios, visitando los centros poblados y distritos de Masisea, Nuevo San Rafael y Santa Rosa (Ucayali); sector Planchón y Centro Poblado de Alegría en el distrito Las Piedras (Madre de Dios). Se realizaron dos entrevistas grupales en la visita a Ucayali.

En total se han entrevistado a 69 personas.

Para recoger la perspectiva de quienes asistieron al "Programa de capacitación especializada a operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural" se aplicó una encuesta entre quienes aprobaron el curso. El objetivo fue doble: de un lado conocer las principales características del grupo y sus opiniones respecto a ciertas afirmaciones comúnmente asociadas a quienes justifican o toleran la violencia contra las mujeres; de otro lado identificar aquellos puntos que podrían haber sido mejores respecto al desarrollo del curso. Para llegar a ellos se utilizó la lista de inscritos y aprobados ofrecida por la Maestría en Psicología Comunitaria de la Pontificia Universidad Católica del Perú, organizadora del programa de capacitación. Según dichos datos hubo un total de 82 inscritos de los cuales 58 completaron satisfactoriamente el curso: 33 en la región Madre de Dios y 25 en la región Ucayali. Puesto que se trata de un grupo heterogéneo y disperso, que trabaja en distintas localidades e instituciones públicas, se optó por aplicar la encuesta de manera virtual, mediante un breve formulario que cada quien debía llenar y remitir completo por correo electrónico. Transcurrido un plazo de 15 días se recibieron y procesaron un total de 35 encuestas (60% del grupo objetivo). La encuesta virtual fue diagramada y procesada por el sociólogo Javier Diez Canseco Montero.

Se debe señalar que mediante Resolución Ministerial N° 142 -2016 – MIMP del 27 de junio del 2016 se aprobó la Directiva General 010 - 2016 “*Normas para el Seguimiento y Evaluación en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP*”, la misma que fue seguida por la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 006 – 2017 – MIMP – PNCVFS – DE del 02 de febrero del 2017 que aprueba la Directiva Específica N° 001 -2017 –MIMP – PNCVFS – DE “*Lineamientos para las acciones de seguimiento y evaluación de las intervenciones del PNCVFS*”. Ambas directivas concentran en sus páginas, entre otras cosas, detallados mandatos de presentación de los informes externos, así como la conformación de un Equipo de Seguimiento a la Evaluación (ESE) que, para esta misión, estuvo integrado por Brenda Chau Pasco de la Sub Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto del PNCVFS; Jeannette Llaja Villena, coordinadora del proyecto *Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en Perú* y José Salazar Abad, de la Oficina de Monitoreo y Evaluación del MIMP, quien sólo participó en la revisión del Plan y Metodología de Trabajo. El ESE orientó las pautas de presentación, estructura e incluso de redacción del documento. **Se realiza la aclaración con el fin de dejar constancia acerca de los parámetros que han orientado los formatos de este Informe.** Una revisión al Informe Preliminar fue también efectuada por Darwin Mori, Consultor, y Verónica Tejerina, especialista en Desarrollo Social de la División de Género y Diversidad del BID.

Se desea agradecer a las personas que amablemente facilitaron la realización de esta evaluación, en especial a Jeannette Llaja, coordinadora del Proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú*” y a su equipo. Un agradecimiento a las personas que con gentileza accedieron a las entrevistas en Lima, Ucayali y Madre de Dios, tanto actores locales como funcionarias /os del MIMP. Esperamos que este documento pueda contribuir al debate sobre cómo mejorar la atención a ofrecer a las mujeres que cotidianamente sufren violencia.

I. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado peruano suscribieron el 14 de febrero de 2013 el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN /MG 13453, cuyo Organismo Ejecutor es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) para la ejecución del proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú*”. Su objetivo principal es mejorar la provisión de los servicios brindados por los Centros de Emergencia Mujer – CEM y ampliar la cobertura de atención a las áreas rurales¹. El plazo de ejecución original de 36 meses se amplió hasta el 23 de octubre del 2017². En lo que se refiere al financiamiento, el Banco aportó US\$ 850,000.00 siendo la contrapartida del MIMP US\$110,000.00.

Desde su diseño y oficialización, el convenio definió como su objetivo general la mejora del servicio de atención de los CEM, y como específicos, diseñar un nuevo modelo de atención con énfasis en la prevención; probar el piloto del nuevo modelo en el distrito limeño de Villa El Salvador (VES) y, en tercer lugar, diseñar e implementar los servicios para las víctimas de violencia en áreas rurales. Los objetivos se desglosaron en tres “componentes” que, en la práctica, reiteran los tres objetivos específicos: (i) la conceptualización de un nuevo modelo de atención que integre enfoques de prevención y atención, que fortalezca la integración intersectorial y que se expanda hacia la autonomía económica de las mujeres, el cuidado y atención a su salud sexual y reproductiva ampliando la cobertura hasta las mujeres en riesgo; (ii) la implementación piloto del nuevo modelo en VES; y (iii) la implementación de las estrategias de atención y prevención contra la violencia en zonas rurales³.

La propuesta no se diseñó teniendo como referente un Marco Lógico ni una “Cadena de Resultados”; se estructuró en base a los denominados componentes que, a su vez, albergaron estudios o consultorías específicas para concretar el objetivo general. A

¹ Documento de Cooperación Técnica del Proyecto. Numeral 2.4.

² Según los Términos de Referencia de la Evaluación Final del Proyecto. Oficio 380 – 2016 – MIMP /PNCVFS – DE del 20 de abril del 2016 dirigido a Adria Natalia Armbrister – BID por Amparo Muguruza, DE del PNCVFS.

³ Diario Oficial El Peruano. Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/MG – 13453 – PE, ratificado mediante DS N° 020 -2013 –RE. 28 de Mayo 2013. Pp. 495625 -26.

lo largo de su implementación se fue perfilando, de manera definitiva, el cuadro siguiente que se presentó en los Términos de Referencia de esta Evaluación Final.

Objetivo del Proyecto: Diseñar y probar nuevas estrategias de ampliación de servicios de los CEM urbanos y de expansión de servicios a áreas rurales		
Objetivos específicos del Proyecto⁴	Componentes del Proyecto⁵	Objetivos de los componentes
Diseñar un nuevo modelo de Centro Emergencia Mujer (CEM) urbano que amplíe el espectro de los servicios prestados para complementar el enfoque en la atención a las víctimas de violencia con un enfoque de prevención de la violencia	Componente 1: Diseño de un nuevo modelo urbano de ampliación de los servicios CEM	Apoyar la conceptualización del modelo, incluyendo la complementariedad de los enfoque de atención y prevención; la selección de los servicios a ser ofrecidos; la definición de la población objetivo; el diseño de mecanismos para la coordinación intersectorial efectiva y de los esquemas para la participación de las ONGs y organizaciones de sociedad civil; y las propuestas de articulación al mercado a través de la participación del sector privado.
Probar el nuevo modelo en el distrito limeño de Villa El Salvador (VES)	Componente 2: Implementación piloto del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM en el distrito limeño de Villa El Salvador.	Probar las intervenciones del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM urbanos (que será desarrollado a nivel macro en el componente 1 en el contexto de VES).
Diseñar e implementar modelos de atención para la expansión de la oferta de servicios de los CEM en áreas rurales, particularmente de la sierra norte y centro, y la Amazonía	Componente 3: Diseño e implementación de un piloto para la atención en áreas rurales	Apoyar la expansión de los servicios de los CEM a las áreas rurales de la Sierra norte, Sierra centro, y la Amazonía del Perú a través de una Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en zonas rurales. La estrategia incluye tres áreas principales de acción: i) creación y/o fortalecimiento de redes institucionales y comunitarias articuladas y orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual; ii) sensibilización y desarrollo de capacidades en la población para enfrentar la violencia familiar y sexual, e iii) implementación de la ruta de atención y prevención de la violencia familiar y sexual en zonas rurales.

⁴ Documento de Cooperación Técnica del Proyecto. Numeral 2.4.

⁵ Documento de Cooperación Técnica del Proyecto. Numerales 3.2., 3.5. y 3.6.

MATRIZ DE RESULTADOS⁶:

Objetivo del Proyecto Diseñar y probar nuevas estrategias de ampliación de servicios de los CEM urbanos y de expansión de servicios a áreas rurales			
RESULTADO 1			
Mujeres afectadas y en riesgo de sufrir violencia familiar y sexual de zonas urbanas acceden a servicios integrales de prevención y atención de los CEM ampliados.			
Indicadores	Línea de Base ⁷	Meta Final	Fuente de Verificación
1. % de mujeres que acuden al CEM ampliado de VES, que reciben nuevos servicios ofertados por el nuevo modelo (salud, empoderamiento económico)	0	25%	Sistema de registro de atención CEM
2. % de mujeres que acuden al CEM ampliado de VES, que están satisfechas con la atención recibida a través de los nuevos servicios.	0	70%	Sistema de registro de atención CEM y evaluación del Programa
RESULTADO 2			
Mujeres afectadas por violencia familiar y sexual de zonas rurales acceden por primera vez a servicios de los CEM.			
Indicadores	Línea de Base	Meta Final	Fuente de Verificación
1. % de mujeres afectadas por VFS en las zonas rurales de actuación de la intervención piloto (Sierra norte y Amazonía) que son atendidas por las actividades de la Estrategia de prevención y atención.	0	20%	ENDES y Sistema de registro de atención de la estrategia piloto CEM
2. % de mujeres atendidas por la Estrategia de prevención y atención, que están satisfechas con la atención recibida a través de los nuevos servicios.	0	70%	Sistema de registro de atención de la estrategia piloto CEM y Evaluación del Programa

Las consultorías que permitirían concretar los componentes fueron las siguientes:

Componentes	Consultorias
Componente 1: Diseño de un nuevo modelo urbano de ampliación de los servicios CEM	Diagnóstico geo referenciado de la oferta de los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual
	Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbano

⁶ Documento de Cooperación Técnica del Proyecto. Numeral 3.8.

⁷ Apréciase la no existencia de una Línea de Base para ninguno de los indicadores; en la medida que no se identifica el universo es complejo evaluar el porcentaje señalado como meta.

Componente 2: Implementación piloto del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM en el distrito limeño de Villa El Salvador	Diseño integral de expansión de servicios como estrategia de intervención para mujeres víctimas y en riesgo en el distrito de Villa El Salvador
	Mujeres comerciantes de mercados de abastos del distrito de Villa El Salvador mejoran su autonomía económica (*).
	Mujeres confeccionistas del distrito de Ventanilla mejoran su autonomía económica (*).
	Acompañamiento y sistematización de experiencia de mujeres confeccionistas de Ventanilla y mujeres comerciantes de Villa El Salvador que mejoran su autonomía económica (*).
Componente 3: Diseño e implementación de un piloto para la atención en áreas rurales	Estudio de Alternativas productivas para las mujeres en riesgo de Madre de Dios
	Programa de Capacitación a Operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural
	Implementación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en 03 zonas rurales en la Amazonía
	Evaluación de la implementación de la estrategia rural

(*) Consultorías integradas en el POA y PACTNR de marzo de 2017 y que reemplazaron la consultoría denominada « Implementación piloto del nuevo modelo de expansión urbano de servicios CEM en el distrito de Villa El Salvador ».

Si no atenemos a la definición explícita de la Cadena de Resultados contenida en la página 2 de los “Lineamientos para las acciones de seguimiento y evaluación de las intervenciones del PNCVFS” (Resolución de Dirección Ejecutiva N° 006 – 2017 – MIMP – PNCVFS – DE) que se reproduce a continuación, la denominada Matriz de Resultados del Proyecto no fue tal pues no explicitó la secuencia de la intervención.

5.2.9 CADENA DE RESULTADOS. La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. En algunos organismos, los destinatarios (o el « alcance ») forman parte de la cadena de resultados.⁹

Serán los componentes los que de forma centrípeta encierran a las consultorías; éstas como se verá en las siguientes páginas serán sea estudios o sea proyectos de intervención directa.

II. EL CONTEXTO

Según lo dictan los Términos de Referencia, en este capítulo se tratará de resumir algunos aspectos sociales, políticos e institucionales del contexto en el cual se ejecutó el proyecto “Apoyo al Diseño de un Modelo Villa Mujer en el Perú”, en adelante, el Proyecto, llevado a cabo gracias al aporte del Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Es pertinente incluir factores de coyuntura incluso previos a la firma del convenio entre el BID y el Estado Peruano a inicios del año 2013 pues, de alguna manera, marcaron la génesis del mismo: nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la abrupta transferencia de los Centros de Emergencia Mujer del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) al campo de competencias de los municipios provinciales, decisión tomada en el año 2011, misma que impulsó una preocupación institucional por mejorar los servicios que se estaban brindando hasta entonces.

1. LA DIMENSIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Según una investigación de Jaris Mujica, el Perú era uno de los países de América del Sur con una alta tasa de denuncias por violación sexual (22.4 por cada 100,000 habitantes)⁸. A nivel nacional, Madre de Dios era el departamento con mayor tasa del delito de violación de la libertad sexual: 169.2 por cada 100,000 habitantes⁹. La información refleja que es un fenómeno extendido en todo el territorio nacional, aunque las características particulares de Madre de Dios por la penetración de la minería ilegal, la tala ilegal de árboles y otras actividades delictivas han incrementado las denuncias sobre la trata de niñas y adolescentes.

En lo referente a la violencia contra las mujeres, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES del año 2016 informa que, a nivel nacional, el 68,2% de las mujeres alguna vez unidas sufrieron algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero. Entre las formas de violencia, es mayoritaria la violencia psicológica y/o

⁸ Ver: Mujica, Jaris. “Violaciones Sexuales en el Perú 2000-2009. Un Informe sobre el estado de la cuestión”. Lima: PROMSEX, 2011. Pág. 31-34.
⁹ Ver al respecto. <http://portal.inpfn.gob.pe/descargas/observatorio/mapasdeldelito/2013111207.pdf>



verbal (64,2%), que es la agresión a través de palabras, injurias, calumnias, gritos, insultos, desprecios, burlas, ironías, situaciones de control, humillaciones, amenazas y otras acciones para minar su autoestima. De otro lado, la violencia física (31,7%) se expresa en golpes, empujones, patadas, abofeteadas, entre otras y la violencia sexual (6,6%) que es el acto de coacción hacia una persona a fin de que realice actos sexuales que ella no aprueba o la obliga a tener relaciones sexuales aunque ella no quería¹⁰.

Como se puede observar en la Tabla N° 1 que aparece en la página 81 de los Anexos, la violencia física hacia las mujeres se ha mantenido estable en los últimos seis años, bordeando un promedio de 35%. Los análisis sobre la dimensión de la violencia en el país suelen subrayar la importancia de un aumento de las denuncias en instituciones y no sólo acudir por auxilio a los familiares. En otras palabras, la referencia a un espacio público cuando se presenta un hecho de violencia podría significar de un lado, un incremento en la confianza en una institución estatal y, del otro, una mayor conciencia de las denunciadas sobre el derecho a una vida libre de violencia¹¹.

En efecto, como lo muestra la Tabla N°2 en la página 81 de los Anexos, con datos del 2010 al 2016, un promedio de 75% de denuncias de violencia familiar y contra la mujer van hacia la Policía Nacional del Perú; es el principal referente para denunciar una agresión, siendo el Juzgado y la Fiscalía las siguientes instituciones aunque con una proporción bastante menor, seguido de lejos por el Ministerio de la Mujer – el Centro de Emergencia- con un 4.2% el año 2016. La otra información que se articula en la panorámica del contexto social, es el feminicidio. El asesinato de una mujer por el hecho de serlo suele iniciarse con la violencia sistemática en el domicilio de la pareja o ex – pareja. Aunque pueden presentarse casos de abandono de la denuncia de parte de la agredida, algunos estudios señalan que esto podría suceder por incumplimiento de la debida diligencia con que son atendidas las mujeres, o porque no se dictan las medidas de protección necesarias¹².

¹⁰ http://www.inci.gob.pe/medios/comunicacion/publicaciones_digitales/Lib1433/index.html

¹¹ El disciplinamiento de las Mujeres: Violencia y Política en los Gobiernos Locales. Maruja Barrig. Instituto de Estudios Peruanos –IEP. 2014. <http://es.scribd.com/doc/248965051/El-disciplinamiento-de-las-mujeres-violencia-y-politica-en-los-gobiernos-locales>

¹² “Estado del arte sobre el feminicidio en el Perú”. Taller de Investigación sobre violencia de género hacia la mujer. El feminicidio en el Perú. Maestría de Estudios de Género. Fanni Muñoz. PUCP. Lima. Inédito. <http://www.pucp.edu.pe/profesor/fanni-munoz-cabrero/>

De otro lado, tanto el Observatorio del Ministerio Público como el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual registran los casos de feminicidio. El PNCVFS señala un incremento importante de tentativas que ascienden de 44 en el 2009 a 258 en el 2016. Los feminicidios registrados por el Programa llegaron a 124 en dicho año, como se aprecia en la Tabla N° 3 que aparece en la página 82 de los Anexos. Como las cifras traslucen, el tema de la violencia contra las mujeres no ha cedido en el último lustro y ese es un factor a tomar en cuenta al aproximarnos al Proyecto evaluado.

2. DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual - PNCVFS se creó en el año 2001 (DS. N° 008-2001-Promudeh), para diseñar y ejecutar, en el plano nacional, acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual. Ya en el año 1999 se había instalado el primer Centro de Emergencia Mujer, como un servicio gratuito e integral para la atención de personas en situación de violencia familiar. Aunque no todo el quehacer o los mandatos normativos del Programa se pueden o deben realizar a través de los CEM, éstos constituyen su rostro más visible, por su presencia en todo el territorio nacional y porque desde ellos se dinamiza la actividad preventiva y se articula con las instancias locales¹³.

Súbitamente, en el año 2011, en el proceso de la Ley de Descentralización, el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM estableció que los CEM debían ser trasladados a los gobiernos municipales provinciales, en un plazo máximo de 45 días. 60 CEM fueron transferidos a 52 gobiernos municipales, autorizándose la entrega de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, proveniente del pliego 039: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, a favor de las municipalidades provinciales, para financiar la gestión del servicio transferido. La medida se implementó pese a los riesgos de una transferencia en un período tan corto, que ponía en peligro los estándares, de calidad del servicio.

¹³ Actualmente existen 245 CEM, y 30 adicionales instalados en sendas comisarías del país en virtud de un convenio firmado en agosto del 2016 entre el MIMP y el Ministerio del Interior.

Una evaluación realizada sobre la atención prestada por estos CEM transferidos¹⁴ detectó la crítica situación en la que eran gestionados por los municipios, respecto de la calidad y eficacia de sus prestaciones. Con esta información se pudo sustentar un cambio en la medida de la transferencia, la cual fue suspendida en 2012¹⁵. La responsabilidad del servicio fue nuevamente depositada en el PNCVFS. Esta transferencia tuvo un impacto en la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia vigente en ese período, pero también generó una preocupación en el PNCVFS y las altas autoridades del Ministerio para construir un mejor servicio de atención y actualizar las prestaciones de los CEM que tenían ya una década de funcionamiento. A lo largo del año 2012 se comenzó a perfilar un diseño que superara los desafíos detectados y que encontró su resolución en el diálogo con el BID y el proyecto para mejorar la atención que se prestaba a las víctimas de violencia. En otras palabras, los objetivos del proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo Villa Mujer en el Perú*”, como se ha visto en las páginas anteriores, responden directamente a una preocupación institucional por mejorar y ampliar la atención de los CEM en las áreas urbanas y extender la cobertura del servicio a las zonas rurales.

En paralelo a este interés y a la implementación del Proyecto, la renovación normativa y procedimental ha sido notable, como se aprecia en la Tabla N°4 que aparece en la página 82 de los Anexos, y que pretende condensar las iniciativas más importantes adoptadas tanto desde el Poder Legislativo como desde el PNCVFS y las altas autoridades del MIMP. Se podría mencionar la Ley N° 30068 con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio (18 Julio 2013); la aprobación de la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación (Decreto Supremo N° 001-2015-JUS del 23 de enero del 2015); la Ley N° 30314 para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en espacios públicos (16 de marzo del 2015); y la Ley N° 30364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (23 de noviembre 2015). Así mismo, desde el PNCVFS / MIMP se emitieron varios protocolos, guías y lineamientos para la atención en los CEM, como se detalla en la Tabla mencionada.

En la sección referida a la Pertinencia del proyecto, páginas más adelante, se profundizará sobre algunas de estas normas que se señalan en la Tabla resumen que, como

¹⁴ Ver “Informe Final de Acciones Ejecutadas en el marco del DU 016 – 2012. Período Febrero – Diciembre 2012. MIMP / PNCVFS.

¹⁵ Decreto de Urgencia N° 003-2012-MIMP

ya se señaló, refleja los avances en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar, así como de los procedimientos en la prestación de los servicios.

3. CAMBIOS INSTITUCIONALES

Como asegura la ex – Ministra del Ministerio de la Mujer, Carmen Vildoso, el actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no sólo ha sufrido cambios en su denominación desde su creación, sino también un vertiginoso carrusel de ministras, pocas de las cuales superaron un año en el cargo¹⁶. Este fenómeno, en opinión de Vildoso, podría también observarse en otros ministerios pero lo que a ella le llama más la atención es que ese grado de rotación se reprodujo en cascada al nivel de viceministras o viceministros y más temprano o más tarde, Jefes de Programa y asesores. Si nos remontamos al período del presidente Alan García, entre el 2009 y julio del 2011 se suceden tres ministras en el MIMDES (Carmen Vildoso, Nidia Vílchez y Virginia Borra) y consecuente rotación en la dirección del PNCFVS (Ana Mendieta, Paola Muñoz y Milagros Ríos). En el período que va de inicios 2008 a mediados del 2011, el Ministerio cambió a su máxima autoridad en cuatro oportunidades, y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual rotó en su dirección en siete ocasiones. La asunción del presidente Ollanta Humala en 2012 significó nuevos cambios en el sector, en dos años de gestión se nombró a dos ministras de la Mujer: Aída García Naranjo y Ana Jara; y, similar número de directoras en el PNCVFS (Tammy Quintanilla y Ana Mendieta)¹⁷.

Es posible que esta situación haya traído cambios en los énfasis y prioridades, e incluso estilos de vincularse con otros sectores. E indudablemente puede haber estado en la base de las fluctuaciones en el diseño de actividades del Proyecto que evaluamos. La rotación se mantuvo en las instancias donde el proyecto se alojó: el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, y la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIFVS) en el período de su implementación, como se observa en la Tabla N° 5 que aparece en la página 84 de los Anexos.

¹⁶ Carmela Vildoso. *Contra el Tiempo*. Octubre 2016. <https://es.scribd.com/document/347731100/Contra-El-Tiempo-Gestion-publica-en-el-Ministerio-de-la-Mujer>

¹⁷ *Ibíd.* Pp. 111 – 114.

Adicionalmente a estos cambios, se debe recordar que la estructura misma del Ministerio fue modificada: en enero de 2012, se aprobó una nueva Ley de Organización y Funciones-LOF del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), en la que se precisaron nuevas competencias, creándose un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); la rectoría "Mujer" quedó separada de la de "Desarrollo Social". El MIMDES cambió de denominación a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP, el cual se constituyó con un Viceministerio de Poblaciones Vulnerables y un Viceministerio de la Mujer con tres Direcciones Generales: De Igualdad de Género y No Discriminación; de Transversalización del Enfoque de Género, y Contra la Violencia de Género.

En resumen, el contexto social de la violencia contra la mujer presenta una alarmante permanencia, no sólo no retrocede según la medición de las sucesivas ENDES, sino que a la luz de los casos de feminicidios tiende a agravarse. En concordancia, desde el MIMP ha habido una preocupación por impulsar normas para luchar contra la violencia, así como nuevos y más afinados instrumentos para mejorar y especializar los servicios ofrecidos en los CEM. Finalmente, los cambios institucionales tanto en el Ministerio como en el PNCVFS, podrían haber afectado los énfasis del Proyecto.

III. PERTINENCIA

Esta sección intentará responder a las preguntas de la Matriz de Evaluación que se refieren, tanto a la compatibilidad de los objetivos del Proyecto con las políticas nacionales referidas a la lucha contra la violencia hacia la mujer, así como los aspectos que aluden a la coherencia del diseño mismo de la intervención.

Un aspecto importante es también el vínculo del proyecto con la política del Banco Interamericano de Desarrollo con la cual dialoga fluidamente. En efecto, el 3 de noviembre de 2010 éste aprobó su Política Operativa Sobre Igualdad de Género en el Desarrollo, por la cual se prioriza la inversión directa en áreas de impacto en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres, entre otras, la igualdad en los mercados de trabajo, la promoción de la salud reproductiva, la juventud en riesgo y la prevención de la violencia de género¹⁸. En lo que respecta a la Violencia contra la Mujer, el BID propone su inclusión en la agenda de la seguridad ciudadana y justicia.¹⁹

1. DISEÑO DEL PROYECTO

Como se ha mencionado en el Capítulo I no ha sido posible valorar la coherencia interna del diseño o de la denominada “lógica de la intervención” según los TdR de esta evaluación, pues el Proyecto fue diseñado sin una estructura de Marco Lógico y con una Cadena de Resultados incompleta. Esta afirmación se basa en los estándares de las Naciones Unidas referidas a la Gestión Basada en Resultados (GBR) cuya Matriz se reproduce en la página siguiente, y que no fue seguida por quienes formularon el Proyecto evaluado.

En el cuadro de Objetivos / resultados del Proyecto reproducido en las páginas N° 13 - 15, se habrá observado que los Resultados no se vinculan a productos, aunque sí aparecen con indicadores. Se incorporan “componentes” que son eslabones ajenos a la Cadena de Resultados, aunque agrupan a las denominadas consultorías, el corazón del Proyecto. En la página 94 de los Anexos hemos realizado un ejercicio de reconstrucción

¹⁸ <http://idbdocs.iadb.org/ws/docs/getdocument.aspx?docnum=35428394>
¹⁹ <http://www.iadb.org/es/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/brochure-violencia-contra-la-mujer,8014.html>



de dicha – incompleta- “cadena” para demostrar, como ha sido solicitado en las Observaciones a este Informe, nuestra afirmación sobre la pobreza en el diseño del Proyecto.



Fuente: Manual De Planificación, Seguimiento y Evaluación De Los Resultados De Desarrollo. PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág. 53
http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

Para complejizar aún más el análisis, en su período de ejecución los denominados componentes del Proyecto si bien permanecieron sin alteración casi hasta pocos meses antes de su culminación, sí mostraron en las consultorías previstas algunas modificaciones. Aún en estructuras poco densas como la presentada por el Proyecto, la eliminación o modificación abrupta de una actividad podría ocasionar- como de hecho sucedió- el derrumbe de un Resultado completo, la inviabilidad de cumplir con uno de sus objetivos específicos y la imposibilidad de evaluarlo. Este asunto se verá con mayor detalle en el próximo capítulo.

2. DIÁLOGO CON LAS POLÍTICAS NACIONALES

Las líneas siguientes intentan dar respuesta a una de las ‘Observaciones’ del Equipo de Seguimiento de la Evaluación (ESE) sobre porqué el Proyecto es pertinente de cara a las políticas nacionales. El Perú con arreglo a lo estipulado por la Convención

Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer-CEDAW (ratificada por el Estado en 1982) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará" (firmada por el Estado en 1996), se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y erradicar los actos de violencia contra las mujeres. En ese sentido, podemos destacar algunas iniciativas nacionales que se adoptaron en el período de ejecución del Proyecto en evaluación.

Por ejemplo, la Ley N° 30068 del 18 de julio de 2013, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio en una forma amplia, sanciona los homicidios contra las mujeres por razones de género en diversos contextos como en la pareja, familia, centros de estudios o laborales y los realizados en cualquier espacio, sea público o privado; penaliza tanto los feminicidios íntimos como los no íntimos, con arreglo a la obligación internacional de sancionar los actos de violencia contra las mujeres²⁰. Desde el PNCVFS se creó la Mesa de Trabajo Intersectorial contra el Feminicidio, integrada por representantes de instituciones relacionadas con la investigación judicial y la protección social desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables pasando por las carteras de Salud, Educación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Interior- a través de la Policía Nacional del Perú- y el Ministerio de Relaciones Exteriores e instituciones como el Poder Judicial y el Ministerio Público, así como la Defensoría del Pueblo e instituciones de la sociedad civil. Como consecuencia del trabajo sostenido de esta Mesa, el 14 de octubre de 2015 se aprobó el "Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Feminicidio, Tentativa de Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo"²¹, instrumento de carácter interinstitucional que tiene como base las rutas de intervención, entre ellas, la Ficha de Valoración de Riesgo (FVR) una herramienta destinada a ser aplicada por los operadores en la búsqueda de prevenir los feminicidios.

De otro lado, en el año 2015 el Ejecutivo promulgó la Ley N° 30314 para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos. La norma prevé que el MIMP debe incluir en su plan operativo institucional esta problemática e incorporar acciones contra el acoso sexual en espacios públicos en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.

²⁰ Maruja Barrig. Evaluación Final del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015. MIMP. Lima 16 de Noviembre 2015

²¹ Decreto Supremo N° 006-2015-MIMP

En el tiempo de ejecución del Proyecto, la norma aprobada más importante fue la Ley N° 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, del 23 de noviembre de 2015. Ésta fue la culminación de un conjunto de iniciativas que pretendían superar las trabas presentadas en la legislación anterior²², que originaban un retardo injustificado en las actuaciones de los operadores judiciales para la dación de medidas de protección y la resolución de los casos a través de las sentencias. Se pretendía superar el marco de actuación policial, fiscal y judicial que estaba restringido a la violencia familiar acaecida en el ámbito doméstico o privado, para permitir un abordaje más amplio e integral de la problemática. La norma regula la prevención, atención y recuperación de las víctimas, así como la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar, un sistema de carácter funcional donde el MIMP se constituye como el ente rector. Como se verá más adelante, la propuesta de un nuevo modelo de CEM que se elaboró en el marco del Proyecto, dialoga fluidamente con dicho Sistema pues enfatiza la coordinación intersectorial y la integración vertical de los niveles de gobierno para una atención integral a las víctimas de violencia. Por la nueva Ley, los CEM son reconocidos como mecanismos de protección especializados por su alcance territorial y experticia en la materia; éstos, en la práctica, son casi representantes del MIMP a nivel nacional ante la ausencia de lo que otras carteras tienen en la forma de Direcciones Regionales.

Una iniciativa clave en la atención a mujeres víctimas de violencia, que tiene estrecha relación con el Proyecto, es la Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales, que fue aprobada en octubre del 2012²³. Ésta se inscribe en el PNCVFS y es ejecutado por la Unidad de Atención Integral Frente a la Violencia Familiar y Sexual, a través de un equipo técnico en el nivel central y local. Por la ER, el MIMP propone una intervención sistémica, integral y articulada con autoridades, operadores locales y la población organizada para enfrentar la VFS²⁴.

²² Ley N° 26260 que establece la política frente a la violencia familiar (22 de diciembre de 1993). Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, aprobado a través del Decreto Supremo N° 006-97-JUS (25 de junio de 1997) y su reglamento (Decreto Supremo N° 002-98-JUS, del 24 de febrero de 1998).

²³ Resolución Ministerial N° 273-2012-MIMP

²⁴ Estudio de Validación Cualitativa y Cuantitativa del Modelo de Intervención. Estrategia De Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual, en Zonas Rurales – ER. MIMP. 2013

IV. EFICACIA

En su esencia, la Eficacia es el criterio desde el cual medimos si los objetivos y resultados de una propuesta se cumplieron, gracias a las estrategias y acciones apropiadas. En el contexto de la evaluación de un proyecto de Desarrollo, las lecturas pueden matizarse con algunos criterios adicionales como la retroalimentación entre sus diversos componentes y en su coherencia vertical, esto es, su articulación entre resultados / productos / actividades. Se puede también llamar la atención acerca de las dificultades encontradas y las vías para superarlos durante su implementación, etc. En el proyecto *“Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú”* encontramos algunos escollos para aplicar las normas convencionales de evaluación. En primer lugar, como ya se señaló, la ausencia de un Marco Lógico y débil Cadena de Resultados que restringen el análisis. En segundo lugar, las piezas del rompecabezas del Proyecto son consultorías o estudios no necesariamente vinculados ni dialogantes entre sí, incluso dentro de un mismo componente. Por tanto la identificación de retroalimentación o sinergias entre ellos- horizontalmente- no es simple, pues aparecen como una constelación de iniciativas, es cierto que bajo un amplio marco como el de mejorar la calidad de atención de las mujeres víctimas de violencia, pero con poca claridad de los hilos conductores entre ellas.

Adicionalmente, llamamos la atención sobre la naturaleza diversa de las consultorías: varias de ellas son estudios y no pueden contrastarse con la realidad en este proceso evaluativo: un diagnóstico sobre la realidad de la atención en los CEM o una propuesta de las alternativas productivas en zonas de selva; un diseño no validado para un nuevo modelo de atención a la violencia; evaluaciones y sistematización de una experiencia. Lo anterior tiene como resultado que los niveles de análisis varíen. Con estas atingencias, se tratará de dar cuenta del devenir de las consultorías en función de sus tres componentes, siguiendo las preguntas de los TdR y reservándonos hasta las conclusiones respuestas más concretas. En virtud del numeral 6.3.7.1.2 de la Directiva 010 - 2016 - MIMP que norma las evaluaciones externas, hemos evitado que “la fuente de la información que sustenta algunas afirmaciones pueda ser rastreada”.

COMPONENTE N° 1.- Según el marco de resultados del proyecto, este componente albergaba dos actividades / consultorías: un diagnóstico georeferencial de la oferta de servicios de atención para casos de violencia y otros complementarios, así como un estudio de alternativas para incrementar la oferta de servicios de los CEM.

1.1. Diagnóstico georeferenciado de la oferta de los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual. Este estudio figuró, desde la firma del convenio, como uno de los productos clave para el logro del objetivo general del Proyecto²⁵. Sus Términos de Referencia convocaban a la realización de un diagnóstico georeferenciado de la oferta de servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual en 199 distritos en los cuales existía al menos un Centro Emergencia Mujer (cantidad que posteriormente se elevó a 225 distritos a nivel nacional). El propósito era recoger información de los servicios existentes en las zonas a intervenir con *“un nuevo diseño de modelo de atención con enfoque de género de los CEM urbanos, que consideren ampliar la gama de los servicios prestados a fin de fortalecer la atención y prevención para las mujeres afectadas por la violencia y en riesgo”*. En segundo lugar, identificar y describir los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual de dichos distritos. Se esperaba, entre otros aspectos, contar con una plataforma informática que permitiera gestionar la base de datos gráfica y alfanumérica, para analizar y determinar la cobertura de los servicios²⁶. Se debe subrayar, que los TdR son explícitos al orientar el estudio al objetivo de ampliar los servicios de los CEM urbanos para la atención y prevención.

La firma seleccionada para la ejecución del estudio fue la Consultora PROESMIN S.A.C que firmó un contrato por 90 días el 14 de noviembre del 2014, por un monto de S/. 246,295.50 (US\$83,524)²⁷. Según el informe final de la consultoría, la firma cumplió con la instalación y validación del Sistema Geográfico de Consulta en Línea –

²⁵ Diario Oficial El Peruano 13 de mayo 2013. Pp. 495625.
²⁶ Términos de Referencia. Consultoría. Diagnóstico nacional geo referenciado de la oferta de los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar a nivel nacional. S/f.
²⁷ Los montos en dólares americanos de esta y las siguientes consultorías se reproducen del PACTNR del POA del 20 de Abril 2017.



70

SIGVIOLENCIA, presentado como una herramienta que brinda información sobre instituciones que atienden casos de violencia familiar y sexual²⁸; fue creado el dominio www.sigviolencia.gob.pe. La coordinadora del Proyecto y los consultores compartieron en varias reuniones con la UAIFVFS y la UGIGC (la unidad responsable de la generación de información y de la producción de conocimiento en violencia familiar y sexual) los avances del estudio y levantaron las observaciones realizadas a los mismos. Adicionalmente, PROESMIN capacitó a usuarios del sistema tanto administradores como editores. En su versión virtual / presencial asistieron 29 admisionistas de CEM de Lima y Callao, así como 14 responsables de asistencia técnica de las distintas unidades del PNCVFS. A la capacitación virtual (coordinada con UGIGC e Informática), se contó con la participación de 123 admisionistas²⁹.

El documento final del estudio, enviado a la dirección de la UAIFVFS, tenía las siguientes recomendaciones: (i) remitir la información a la UGIGC y a la Sub Unidad de Informática, a fin de obtener la validación correspondiente e iniciar el proceso de administración y mantenimiento del sistema; y (ii) contratar, desde la Sub Unidad de Informática, un Programador con conocimiento de las herramientas necesarias para el mantenimiento del sistema³⁰. El proceso de transferencia del estudio se extendió y el informe final fue remitido desde el PNCVFS a la UGIGC el 13 de julio del 2015. Varios meses después, recién al año siguiente 2016, la Dirección Ejecutiva del PNCVFS solicitó a la UGIGC un informe del proceso de actualización del sistema geo - referenciado³¹. Se respondió que el SIGVIOLENCIA contaba con manual de usuario en su portal web, un módulo de catálogo actualizado al 100% respecto a la información del año 2015, aunque se señala que es necesario subsanar deficiencias. El 5 de agosto del 2016- más de un año después de entregado el informe y productos de la consultoría- la directora (e) de la Unidad de Generación de Información y Gestión del Conocimiento recibió el informe de un profesional estadístico de la UGIGC donde, entre otras cosas, se indica la no

²⁸ El estudio de campo realizado por la firma señaló que en la población existía desinformación sobre las instituciones que brindan apoyo en caso de violencia familiar y que no se conocía la existencia y función de los Centros de Emergencia Mujer.

²⁹ Video Tutorial Instalación de SIG Villa Mujer. <https://www.youtube.com/watch?v=niGA5Gdp37M>

Capacitación Virtual Sistema de Información Geográfico de Consulta en Línea - Capacitación dirigida a admisionistas y personal del PNCVFS en el uso de la herramienta. <https://www.youtube.com/watch?v=EzK7H8zq5M>

³⁰ Informe 061-2015 MIMP/PNCVFS/VM/MKPJ de Karina Pineda, coordinadora del proyecto, a Betty Olano directora de la UAIFVFS. 30 de Junio 2015.

³¹ Memorándum 0078-2016-PNCVFS-DE.

pertinencia de evaluar el Plan de Implementación y Mantenimiento del SIGVIOLENCIA pues no había sido validado por la Unidad, que la Sub Unidad de Informática no había realizado mantenimiento del software y el hardware; que éste además no cuenta con la infraestructura para su ejecución y, por último, que su manejo es complejo para el usuario, su plan de implementación no está consensuado, etc.³² Este informe es adjuntado a una nota dirigida a la Directora Ejecutiva del PNCVFS por la directora (e) de la UGIGC donde se sostiene que el sistema es deficiente y debe retirarse de la web³³. Se solicita una reunión para el diseño de un Plan Integral para su implementación. Pero ésta no se llevó a cabo y el dominio del SIGVIOLENCIA desapareció. En otras palabras, el sistema no se implementó.

1.2. Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbana. Los Términos de Referencia de esta consultoría son explícitos al señalar que es un *“primer paso para el diseño e implementación piloto de un nuevo modelo de intervención para casos de violencia familiar y/o sexual a través de los CEM en el ámbito urbano”*³⁴. El objetivo principal del estudio fue un diagnóstico para el desarrollo de alternativas a fin de aumentar la oferta de servicios de los Centros de Emergencia Mujer. La consultoría fue asignada a la consultora individual María Jennie Dador el 1º de junio del 2015 por un período de 112 días- al 21 de setiembre del 2015- y por un monto de 120,000 soles (US\$ 37,689 dólares).

Para el estudio de caso fueron seleccionados los CEM en los distritos de Villa El Salvador y Matucana, identificando nudos de su estrategia de intervención y avanzando en la propuesta de alternativas que, posteriormente, deberían ser probados en el distrito de Villa El Salvador. Entre los hallazgos subrayados en el estudio se encuentran: (i) problemas y discrepancias internas en la conceptualización de la violencia de género y de marcos interpretativos que debían solucionarse para la asignación de recursos e implementación de los servicios. Si éstos se definen por los miembros del grupo familiar se distraen recursos económicos y humanos para responder al problema de la violencia contra las mujeres, grupo poblacional de mayor riesgo, asegura la consultora; (ii) una deficiente

³² Informe N° 047 -2016/MIMP/PNCVFS/UGIGC/JJVC. 5 de agosto 2016
³³ Nota N°847 – 2016 MIMP – PNCVFS - UGIGC
³⁴ Términos de Referencia para el Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbana. s/f.

74

estructura interna de los CEM respecto de su organización, que a su vez responde a una suerte de “tricefalía” a nivel central en el PNCVFS, lo cual dificulta el proceso de toma de decisión y la implementación de mejoras, impactando en el servicio y en el clima laboral; (iii) coordinación interdisciplinaria débil en los CEM, saturación de los servicios, agotamiento de sus profesionales; (iv) escaso seguimiento a los casos de alto riesgo; (v) débil acción de prevención y de articulación con la comunidad³⁵.

Teniendo como punto de partida los hallazgos sintetizados, se abrió el camino para profundizar en estrategias innovadoras para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres. El informe final fue debatido con especialistas y funcionarias del MIMP entre setiembre y octubre del 2015, y dio paso a la convocatoria de una consultoría específica para el diseño de un nuevo servicio de atención a la violencia de género en VES.

COMPONENTE N° 2.- Según el convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, el segundo componente consistía en el diseño y validación de un nuevo modelo de servicios del Centro de Emergencia Mujer. Estaba dividido en dos líneas de actividad. Por un lado, el diseño integral de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia, identificando brechas en la salud reproductiva y sexual, y salud mental comunitaria, así como en autonomía económica y financiera. Todo esto en la perspectiva no sólo de mujeres que sufrían violencia sino también para mujeres en riesgo. Y una segunda actividad, articulada con el diseño, cuyo objetivo era implementar esta propuesta en el distrito de Villa El Salvador y en el cual se incluía una selección de proyectos económicos (desarrollo de microempresas y capacitación laboral), así como prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, y mental comunitaria³⁶. Es a partir de este marco de referencia desde el cual se describen las consultorías / actividades siguientes.

Aunque pueda ser reiterativo, para el análisis es necesario tener presente que la tendencia en el proceso de atención a la violencia es la integralidad de los servicios, como el caso de Ciudad Mujer en El Salvador un proyecto que, con un préstamo de US\$20 millones del BID, y desde una perspectiva innovadora, ofrece bajo un solo techo servicios integrados para el empoderamiento de las mujeres: la atención integral a las víctimas de

³⁵ María Jennie Dador “Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbano”. Pp. 48 – 88.

³⁶ Diario Oficial El Peruano. Pág. 495625. Lima 28 de mayo 2013.

violencia de género (atención psicológica, médica, policial y judicial), capacitación e intermediación laboral, servicios de desarrollo empresarial y cuidado infantil mientras las madres utilizan los servicios³⁷.

2.1. Diseño integral de expansión de servicios como estrategia de intervención para mujeres víctimas y en riesgo en el distrito de Villa El Salvador. En diciembre del año 2015 el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos – PROMSEX, fue contratada como firma consultora para llevar a cabo la consultoría del diseño de expansión de servicios para la atención a víctimas de la violencia por un período de 120 días y por un monto de S/. 161,276 soles (US\$48,069). La consultoría registra tres adendas por días adicionales: 46; 90 y 58 días adicionales lo que en la práctica supuso que la culminación de las actividades se diera casi 10 meses después de iniciadas, hacia el tercer trimestre del 2016.

Un aspecto clave del contexto fue que el diseño se inició cuando la Ley N° 30364 acababa de ser aprobada, lo cual le dio un marco sustantivo de diferencias con el modelo de atención previo ofrecido desde el CEM. Por esa razón, la propuesta que debía ser validada en Villa el Salvador, dialogó con la nueva ley: por ejemplo, contempla la asignación de responsabilidades e integración de los tres niveles de gobierno (central, regional y local, así como comunitario) para la atención y prevención de la violencia, e igualmente incide en la imprescindible coordinación inter – sectorial pues los Ministerios de Salud, Trabajo, Educación e Interior entre otros, debían asumir tareas en la atención y prevención de la violencia. Todos estos aspectos están contemplados en lo que la Ley 30364 denomina el Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. En la dimensión de prevención, la propuesta de PROMSEX hace hincapié en combatir la “tolerancia social” hacia la violencia contra las mujeres que se traduce en silencio y complicidad hacia este delito³⁸.

El diseño también diferencia dos niveles de atención. Uno básico, que alcanzaría a los integrantes del grupo familiar y otro nivel, especializado, dirigido a las adolescentes y mujeres víctimas de violencia por pareja/ expareja y violencia sexual. Adicionalmente

³⁷<http://www.iadb.org/cs/temas/genero-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes/brochure-violencia-contra-la-mujer.3014.html>

³⁸ Producto 06: Informe Final de la Consultoría para el desarrollo del Nuevo Modelo CEM Urbano. Empresa consultora: PROMSEX. Lima 23 de Junio 2016

a los dos tipos de atención, se incluía la creación de grupos de ayuda mutua (GAM), servicios económicos como ofertas laborales y/o formación y, en el campo de la autonomía física, servicios y orientación de la salud sexual y reproductiva.

El diseño incluyó un Marco Lógico e indicadores para el monitoreo del nuevo modelo, así como un desagregado de los perfiles profesionales requeridos para la atención en cada CEM y un presupuesto anualizado. Igualmente se levantó una Línea de Base en VES. La propuesta fue debatida en varias ocasiones con las y los profesionales del PNCVFS, levantándose las observaciones que se iban presentando y que, posiblemente, influyeron en la prolongación del estudio.

2.2 Implementación Piloto del nuevo modelo de expansión urbano de servicios CEM en el distrito de Villa El Salvador. En el Plan de Adquisiciones de Cooperaciones Técnicas No Reembolsables (PACTNR) del 5 de marzo del 2015 apareció la consultoría referida a la implementación piloto del modelo que estaba siendo diseñado, con un presupuesto de US\$ 130,000³⁹. Tanto en el Convenio BID como en el PACTNR anterior del 6 de febrero del 2014 se seguía manteniendo la implementación de *“proyectos de empresariado y de servicios de salud con mujeres y su evaluación económica y financiera en Villa El Salvador”*. El esfuerzo desplegado en el estudio del nuevo diseño de atención planteado por PROMSEX y aprobado por el PNCVFS y la Coordinación del Proyecto, así como la urgencia de introducir cambios e innovaciones en el modelo de atención de los CEM, permitió un ajuste interno para implementar la propuesta, sin perder de vista sus componentes originales.

A inicios del año 2017, se inició la formulación de los Términos de Referencia para la convocatoria pública de implementación del piloto de nuevo modelo de atención en VES, con algunos componentes como: la elaboración del Protocolo de Base de Actuación Conjunta con la autoridad local, previsto y requerido en la Ley 30364. Igualmente se esperaba obtener una propuesta de lineamientos para la rendición de cuentas de dicha Instancia Local; el diseño de una intervención preventiva de cambio de comportamiento ante la violencia, adecuada a Villa El Salvador y teniendo como referencia la Línea de Base ya levantada por PROMSEX. Los términos de referencia que se fueron esbozando también consideraban una revisión del acuerdo ya existente con el

³⁹ Posteriormente, según sucesivos PACTNR, esta cantidad sería ajustada a US\$100,000.

Ministerio de Trabajo para la inclusión de mujeres víctimas en sus programas laborales así como la formulación de pautas de calidad para seguimiento jurídico y psicológico de los casos.

Lo anterior no pudo ser implementado. Habiéndose registrado el cambio de gobierno en julio 2016, las nuevas autoridades desplazaron las proyecciones aprobadas. Con fecha 3 de febrero 2017, la Vice -- Ministra de la Mujer se dirigió a Viviana Caro, representante del BID en el país, para solicitarle la reorientación de los fondos asignados a la implementación del piloto en VES de US\$ 100 mil. El argumento para dicha solicitud fue que el CEM de Villa El Salvador ya habría estado incorporando algunos elementos del modelo diseñado⁴⁰. En respuesta, el 24 de febrero, la Sra. Caro rechazó la solicitud, aceptando sólo la reasignación de US\$10 mil⁴¹. Pero, el 14 de marzo, en una reunión de las altas autoridades del MIMP en los Estados Unidos con Andrew Morrison, Jefe de la División de Género y Diversidad de la Oficina Central del BID, se insistió, y se acordó apoyar la solicitud de reasignación total de fondos. Acuerdo ratificado, en otra reunión, entre los mismos representantes del 23 de marzo⁴².

El relato detallado de líneas antes no es una distracción. Sirve para ilustrar que la eliminación de esta consultoría de implementación del Piloto, liquidó la posibilidad de cumplir con el Resultado N°1 del Proyecto, por el cual las mujeres víctimas de violencia accedían a servicios de atención ampliados, y anuló también la aplicación de sus dos indicadores para esta evaluación final⁴³. El proyecto se asentaba en “componentes”; uno de los cuales consistía en la implementación de un nuevo modelo de atención para apuntar al cumplimiento del resultado: acceso a amplios y renovados servicios a las víctimas de violencia⁴⁴. Las tres consultorías sobre ‘autonomía económica’ no guardan relación ni con el objetivo específico ni el resultado esperado y determinaron el incumplimiento de uno de sus ejes centrales del Proyecto.

Y mientras estas decisiones que distorsionaron uno de los objetivos del Proyecto se tomaban, los CEM a nivel nacional iban incrementando la atención de denuncias, a la par que multiplicándose, como un ejemplo de los desafíos actuales para mejorar las

⁴⁰ Oficio N° 016 – 2017 – MIMP- DVMM del 3 de febrero dirigido a Viviana Caro, representante del BID en el Perú.

⁴¹ Carta de Viviana Caro, representante a Russella Zapata, Vice – Ministra de la Mujer. Lima 24 de febrero 2017.

⁴² Plan Operativo Anual 2017. Pág. 06.

⁴³ Ver, al respecto, en páginas anteriores la sección denominada Lógica de Intervención.

⁴⁴ Ver el cuadro de Resultados y componentes en las Pp. 12 -14 de este informe.

70

respuestas desde el MIMP. Así, como se puede observar en la Tabla N° 6 que aparece en la página 84 de los Anexos, de 200 CEM en el año de firma del convenio con el BID (2013) y de atender 49,138 denuncias, éstas se elevaron a 70,510 en el año 2016 y a agosto del 2017, 275 CEM habían atendido 57,071 denunciante.

En la misma línea, el MIMP firmó en el año 2016 un convenio con el Ministerio del Interior para colocar los servicios de CEM dentro de las comisarías. La atención de 7/24 (siete días a la semana por 24 horas) ya se había comenzado a implementar en algunos CEM con alta demanda como en Villa El Salvador, pero mediante el convenio se está tratando de que esta práctica de atención sea más accesible.

Entonces, regresando al impasse. La consultoría que iría a implementar parte de las propuestas del diseño del nuevo modelo urbano de atención para validarlas fue cancelada. Las altas autoridades del MIMP decidieron – mediante selección directa – contratar dos consultoras, una empresa y una ONG, para conducir proyectos productivos para mujeres, y una consultoría individual que iría a sistematizar los mismos, lo cual mereció la “No Objeción” de parte del BID. Se explicó que estas consultorías tenían como objetivo que las *“mujeres en riesgo y/o víctimas de violencia de género mejoren sus empresas a través de la mejora de la calidad y productividad de sus productos y servicios así como el desarrollo de capacidades y asistencia técnica para mejorar sus empresas”*. La población beneficiaria eran las mujeres comerciantes de mercados de abastos del distrito Villa El Salvador y de mujeres confeccionistas de Ventanilla⁴⁵.

Otro argumento para esta reasignación de recursos económicos fue también que la nueva gestión había diseñado el denominado Círculo Protección Mujer⁴⁶, una “estrategia integral de servicios de prevención, atención y recuperación social, emocional y económica de las mujeres víctimas de la violencia familiar” que incluía las acciones para la autonomía económica de la mujer víctima.

⁴⁵ Informe N°023-2017-MIMP/PNCVFS/VM/JLV a Silvia Romero, Directora 11(e) de la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual de Jeannette Llaja sobre la reunión sostenida el 14 de marzo con autoridades del MIMP y del BID donde la Vice - Ministra sustentó las actividades que reemplazarían a la implementación del Piloto. Lima, 27 de marzo de 2017.

⁴⁶ <http://www.youtube.com/watch?v=JfOCJuzhyel>

2.2. Mujeres comerciantes de mercados de abastos del distrito de Villa El Salvador mejoran su autonomía económica⁴⁷. Esta consultoría, bajo la modalidad de Selección Directa, fue asumida por la ONG FOVIDA para capacitar a comerciantes de cuatro mercados de Villa El Salvador⁴⁸ en la mejora de sus negocios, a través de sesiones de *Coaching*, liderazgo y marketing empresarial; costos, registros financieros y gestión de calidad. Adicionalmente se ofreció asistencia técnica y posteriormente se organizó un concurso entre los mercados participantes. Se inició en mayo del 2017 con una vigencia de 90 días y un presupuesto de US\$50,000.

Según el reporte de FOVIDA⁴⁹, se llegó a 362 mujeres comerciantes, quienes participaron en al menos una de las actividades desarrolladas; de ese total, fueron capacitadas y asesoradas de manera sostenida 113, quienes habían participado como mínimo en el 70% de las sesiones realizadas en el proceso de capacitación y asesoría. El informe citado señala que el diagnóstico de las ventas bajas es no sólo porque hay varios puestos cerrados en los mercados y que sus precios de venta no son competitivos, sino también que la recarga de tareas lleva a estas comerciantes a retirarse temprano. Información que no se condice con lo hallado por la misma FOVIDA quien en el perfil de la comerciantes señala que el 29% de ellas trabajan de 10 a 12 horas y el 51% entre 7 y 9 horas⁵⁰.

El argumento para la reasignación de fondos a este proyecto fue generar autonomía económica en mujeres que sufren violencia o que están en riesgo. Pero la información de base levantada por la ONG, señala que más de un tercio de ellas tenían más de 20 años trabajando como comerciantes en el mercado, por lo tanto no se les abrió oportunidad de emprender alguna alternativa de autonomía económica, pues ya estaban aposentadas en una. Esta información es coherente con la edad de las destinatarias: 27% tenían entre 51 y 60 años y 12% más de 60 años. En la encuesta aplicada por FOVIDA a estas comerciantes, en lo que se refiere a la autonomía física, preguntadas si su pareja se molestaba por su forma de vestir, 74% respondió que no. Si ellos se molestaban por su

⁴⁷ Se ha mantenido el mismo número de la actividad / consultoría pese a que repite la anterior que fue eliminada.

⁴⁸ Los cuatro mercados fueron los siguientes: "Cooperativa Rosa de América"; Asociación de Comerciantes Mercado "Cuarta Etapa"; Mercado "Las Dunas de Villa" y la Asociación de Comerciantes Mercado "Brisas de Pachacamac".

⁴⁹ Producto N° 3. Informe Final de Asesoría en Gestión Empresarial y Concurso de Mercados. FOVIDA. Lima, 31 de julio 2017

⁵⁰ Producto 2: Informe de Implementación del Programa de Capacitación en Liderazgo Personal y Gestión Empresarial. FOVIDA. Lima 16 de junio 2017. Pág. 7

maquillaje, el 82% declaró que no se maquillaba, etc.⁵¹. Al parecer, las destinatarias de la acción no encajaban con el perfil que había sustentado la reasignación de fondos.

La utilidad de los procesos de asesoría y capacitación, que culminaron con un concurso entre los cuatro mercados para mejorar la calidad del servicio ofrecido, atraer clientes y aplicar las estrategias de marketing aprendidas podría enfrentar algunas frustraciones. La entrevista grupal con comerciantes de mercados- sostenida para esta evaluación- transparentó que la preocupación principal de las vendedoras es la proliferación de supermercados en VES, cuyas ventas al por mayor abaratan los costos, dejando a los mercados de abastos en desventaja. Asunto corroborado con otros estudios: las Tiendas Mass, de Supermercados Peruanos tiene 24 establecimientos en VES. En la zona Sur de Lima en un solo año, más de 100 mil familias ya compraron en uno de estos mercados⁵². Esta información sugiere la necesidad de contextualizar el problema de las bajas ventas en los más de 40 mercados de abastos del distrito para ubicar el análisis en tendencias más macro.

Finalmente, para la culminación de la consultoría, el 21 de julio del 2017, se organizó un concurso de mercados para motivar a las comerciantes a mejorar el servicio que brindan a su clientela, aplicando técnicas de marketing y mejorando la calidad.

2.3. Mujeres confeccionistas del distrito de Ventanilla mejoran su autonomía económica. Este es la segunda consultoría beneficiada por la reasignación de fondos de marzo del 2017. Fue mediante Selección Directa que se contrató a Chio Lecca Fashion S.A.C. una escuela de diseño y confección ubicada en Lima, por un período de 75 días y un presupuesto de US\$30,000. Su objetivo era que 20 mujeres de Ventanilla en el Callao, con conocimientos de costura, y quienes habían estado vinculadas al CEM de dicho distrito, pudieran mejorar la calidad de sus confecciones. Estas 20 mujeres fueron seleccionadas por la Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual del PNCVFS. Se partía del principio que estaban en riesgo o eran víctimas de violencia y que debían recibir una capacitación tanto en costura como en gestión, así como asistencia técnica para cimentar su autonomía económica.

⁵¹ *Ibidem*, pág. 6.

⁵² <http://larepublica.pe/economia/1102618-el-sector-retail-se-adapta-al-bolsillo-de-los-peruanos>.

No se pudo totalizar a 20 mujeres de Ventanilla que hubieran estado en relación con el CEM como usuarias o como promotoras, y que cosieran. Algunas de ellas tienen más de 50 años, e incluyeron en la lista de alumnas a su hija o sobrina. Como el cupo no podía completarse se convocó a cinco confeccionistas vinculadas al CEM de Manchay (Lima Sur) cuya edad promedio fue de 58 años (la mayor de 70 años)⁵³. El diseño de la prueba de entrada de las alumnas mostraba un cierto desfase con su realidad inmediata pues debían identificar, por ejemplo, a tres diseñadores de modas nacionales y tres internacionales, así como marcas de ropa internacionales, lo cual quizá no estaba en sus círculos de consumo⁵⁴. Las alumnas recibieron 140 horas pedagógicas de diseño de modas, “patronaje” y confección de prendas de vestir, y gestión y comercialización. El curso culminó con un desfile de modas con la ropa confeccionada por las asistentes, al cual estaba prevista la asistencia de empresas que podrían interesarse en establecer vínculos comerciales con las graduadas.

Los pocos meses transcurridos entre la ‘graduación’ de las confeccionistas y esta evaluación externa no permite conocer si hubo un impacto en la mejoría de sus ingresos o de su autonomía económica. Tampoco ahondar de qué manera esta experiencia neutralizó una posible situación de violencia. En la entrevista grupal, a la cual asistieron seis mujeres que habían sido capacitadas⁵⁵, las alumnas mostraron satisfacción por la capacitación recibida, pero también disconformidad por la inviabilidad de insertarse laboralmente como estaba ofrecido. Aunque esto último no figuraba en los Términos de Referencia de la consultoría con la empresa, hubo de parte de la misma la apertura a que ello ocurriera⁵⁶. Al graduarse, Chio Lecca les entregó a las egresadas una lista con nombres de tres empresas en las que podrían insertarse laboralmente: en los distritos de Barranco,

⁵³ Ver en el Anexo N° 6 de la página 92 el facsímil de la lista de participantes, edad y distrito de domicilio de las confeccionistas egresadas del curso Chio Lecca. Entregado en físico por Sonía Cano, funcionaria del PNCVFS - Unidad de Prevención y Promoción Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual.

⁵⁴ Ver: Informe Parcial del Desarrollo del Servicio de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo en el desarrollo de los Procesos Productivos y Comercialización de Prendas de Vestir y Afines. Anexo 3: Pruebas de Entrada del Taller de Diseño de Modas. Chio Lecca. Lima 14 de Junio 2017.

⁵⁵ Nombres de las confeccionistas egresadas del curso de Chio Lecca que asistieron a la entrevista grupal en Ventanilla el 15 de setiembre 2017, en la página 90, Anexo N° 5.

⁵⁶ Ver “Informe del Desfile de Modas” del 4 de agosto, Pp. 48 y siguientes de la empresa consultora, donde se afirma: “asistieron empresas y emprendedores (exalumnos), los que tomaron nota de la exhibición de sus prendas, y quienes hoy y ya cuentan con los datos completos de las participantes con el fin de ponerse en contacto con ellas para insertarlas en puestos de trabajos disponibles [...] La escuela cuenta con el área de Proyección Profesional y Emprendimiento - PPE, área encargada de la inserción de exalumnos, alumnos y personas capacitadas por la institución [...] Actualmente, el área ya se encuentra en constante comunicación con las capacitadas para brindarle información de las diferentes oportunidades de trabajo..”

Santa Anita y Los Olivos. Según expresaron en la entrevista grupal, algunas de ellas consultaron con las empresas sobre las condiciones: la convocatoria estaba restringida a mujeres de entre 18 y 39 años, y el salario era el mínimo legal. Considerando su lugar de residencia (Ventanilla – Callao), el traslado y el costo de transporte dejaban de ser interesantes (además que por la edad tampoco “calificaban”)⁵⁷. Los resultados parecerían indicar, muy preliminarmente, que esta fue una consultoría cuyo perfil no se ajustó al objetivo general del Proyecto y cuyos productos no lo retroalimentaron.

2.4 Acompañamiento y sistematización de experiencia de mujeres confeccionistas de Ventanilla y mujeres comerciantes de Villa El Salvador que mejoran su autonomía económica. Por su naturaleza este estudio no puede ser evaluado, lo cual se explica en la página 75 – Metodología, que aparece en los Anexos.

COMPONENTE N° 3.- en líneas generales, este tercer componente está volcado hacia lo rural, a la implementación de un piloto para la atención de la violencia hacia la mujer en áreas rurales, que validara la propuesta de Estrategia Rural (ER) ya aprobada en el año 2012. Se incluyó en el componente una evaluación externa en San Pedro de Coris (Huancavelica), Pinto Recodo (San Martín) y Huáncano (Ica), realizada en el primer semestre del año 2016 para evaluar lo avanzado en la ER. Implementar la estrategia en zonas de la Amazonía y fortalecer las capacidades de los operadores fueron las otras actividades.

En el primer semestre del 2014, se lanzó la convocatoria de la consultoría 3.1 (más abajo) para levantar información sobre alternativas de generación de ingresos para mujeres, en una región cercada por las actividades ilegales en minería y explotación maderera como Madre de Dios. Más aún, desde el despacho vice – ministerial se había indicado la inclusión del problema de la Trata y Explotación Sexual en el marco del proyecto, e incluso abordar la situación de la mujeres en la actividad minera informal, aspectos que ya no podían ser incluidos por estar firmado el Convenio de Cooperación y sus respectivos componentes y actividades. La opción que se barajó, por tanto, fue buscar alternativas de ingresos a mujeres en esas zonas de Madre de Dios, que fusionaran la

⁵⁷ Entrevista grupal a confeccionistas egresadas del curso Chio Lecca (Ventanilla, 15 de setiembre 2017).



preocupación por su autonomía económica, la cercanía de minería informal en dichos territorios y los riesgos de la trata de personas; estos dos últimos aspectos siguen apareciendo algo desgajados del eje central de intervención⁵⁸.

Consultoría 3.1. Estudio de Alternativas productivas para las mujeres en riesgo de Madre de Dios. Este estudio fue adjudicado mediante concurso público a la consultora independiente Sidlia Torres; fue iniciado en diciembre del 2014 por un lapso de 110 días y un monto de S/. 75,000 soles (US\$24,585)⁵⁹. Consistió en tres Estudios de Pre-Inversión a Nivel de Perfil *Instalación del Servicio de Apoyo al Desarrollo Productivo dirigido de Preferencia a Mujeres en Riesgo de Violencia Familiar y Sexual* en la región de Madre de Dios, en dos distritos y una capital de provincia: Distrito Iberia, Provincia Tahuamanu; Distrito Huepetuhe, Provincia de Manu; y Provincia Tambopata. Los TdR de la consultoría señalan que deben identificarse alternativas de *emprendimientos productivos o de comercialización para las mujeres en riesgo del departamento de Madre de Dios, que les permita un empoderamiento económico, como estrategia para superar sus condiciones de vulnerabilidad frente a la violencia familiar y sexual*. Para esto se deberían identificar las potencialidades productivas y comerciales, las condiciones de mercado orientado hacia las posibilidades de emprendimientos productivos para las mujeres, así como proponer perfiles de proyectos para potenciar sus habilidades.

Los tres informes de Proyectos de Inversión Pública (PIP) uno para cada zona, parten de diagnósticos detallados en distribución territorial y comunidades, población, perfil de las mujeres, actividad económica, servicios de salud y educación y otros⁶⁰. Se levanta información sobre pequeñas empresas establecidas en el ámbito de estudio que podrían ofrecer empleo para mujeres, y propone algunas alternativas de trabajo por cuenta propia como artesanía, transformación de pulpas y mermeladas de frutas, etc. Las propuestas se acompañaron de presupuestos detallados y también sugieren la creación de una Unidad Productora de Servicios, que se instalaría en la Gerencia de Desarrollo Social

⁵⁸ Ayuda Memoria del 21 de agosto 2014. Informe de María del Carmen Panizzo, coordinadora del Proyecto Villa Mujer a Isabel Navarro, asesora del Despacho Viceministerial de la Mujer.

⁵⁹ Se debe mencionar que al momento de iniciarse los estudios, la coordinación del Proyecto se encontraba acéfala

⁶⁰ Ver: Informes de la Instalación del Servicio de Apoyo al Desarrollo Productivo dirigido de Preferencia a Mujeres en Riesgo de Violencia Familiar y Sexual en Iberia, Huepetuhe y Tambopata. Consultora Sidlia Torres. Lima, agosto 2015.

de los Municipios respectivos. En el transcurso de la consultoría se establecieron contactos con autoridades municipales para el ofrecimiento de los PIP. Pese a que debió completarse el proceso en abril del 2015, los plazos se alargaron hasta la entrega final de los tres estudios en agosto del 2015⁶¹. Ninguno de los tres proyectos mereció seguimiento de parte del PNCVFS ni de la Coordinación del Proyecto una vez derivados a las instancias locales; no se implementaron.

Consultoría 3.2. Programa de Capacitación a Operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural. Los Términos de Referencia para contratar a una Institución Educativa Superior que ejecutara el *Programa de capacitación especializada a operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural* señalan que el mismo tiene la finalidad de fortalecer las competencias de los operadores de los servicios de atención de la violencia familiar y sexual, desde una perspectiva integral; que sirva para el sostenimiento de los Sistemas Integrales de Atención Local de la VFS (atención, prevención y protección); a nivel provincial y distrital en el ámbito focalizado de los distritos Las Piedras y Tahuamanu en el Departamento de Madre de Dios y Masisea en Ucayali. El contrato incluye la elaboración de un Manual de Capacitación para que el curso pueda ser replicado por otros facilitadores. Se proyectó capacitar a 90 operadores vinculados al funcionamiento de la Estrategia Rural en las regiones mencionadas, desarrollando capacidades para una gestión articulada y al mismo tiempo, elevando su nivel de compromiso en el cumplimiento de leyes, planes y políticas sectoriales en la perspectiva de la sostenibilidad de la acción.

El Programa fue ejecutado por la Maestría de Psicología Comunitaria de la Pontificia Universidad Católica del Perú, designada mediante Selección Directa, por un período de 280 días y un monto en soles de S/. 133,992.20 (US\$38, 283). El contrato se firmó en febrero del 2017 y el curso se ejecutó en los meses de abril y junio en Ucayali y Madre de Dios. Se organizaron módulos teóricos consistentes en (i) fundamentos para el trabajo con violencia familiar y sexual; (2) normatividad para la atención en violencia familiar y sexual; (iii) abordaje clínico y comunitario de la violencia familiar y sexual; (iv) acompañamiento comunitario. Fueron 44 horas de clases teóricas- presenciales los

⁶¹ Oficialmente, los estudios fueron entregados al PNCVFS el 19 de febrero del 2016 y derivados al gobierno regional de Madre de Dios y municipios respectivos. Informe 044-3016-MIMP/PNCVFVS/VM/VKPJ

fin de semana- y 16 horas de trabajo en campo, estas últimas sesiones en el distrito de Masisea y en la comunidad de San Rafael en Ucayali; en el distrito de San Lorenzo y la comunidad de Shiringayoc, en la provincia de Tahuamanu; y en la capital distrital de Planchón y la comunidad de Alegría en el distrito de Las Piedras, en el caso de Madre de Dios.

Se inscribieron 82 personas de las cuales 58 completaron satisfactoriamente el curso: 33 en la región Madre de Dios y 25 en la región Ucayali. Sus profesiones abarcaban abogados, médicos y enfermeras, psicólogos y de otras disciplinas que trabajaban en los CEM locales, en la ER, Ministerio Público, Juzgados, etc. todos ellos vinculados a la VFS. En la evaluación de entrada y salida aplicada en el curso, del total de 27 alumnos inscritos en Ucayali, se obtuvo un puntaje de evaluación de entrada de 286 y de evaluación de salida, de 313. En el caso de Madre de Dios, el puntaje de evaluación de entrada fue 480 y la de salida, 519.

Esa información sugiere de un lado, un buen nivel profesional de los inscritos- ateniéndonos a las pruebas de entrada- y un incremento de sus conocimientos y experticia al finalizar el curso. Como se puede apreciar en el Gráfico N°1 que se consigna en la página 85 de los Anexos, la evaluación de los participantes fue también bastante satisfactoria en lo que se refiere a los contenidos, actualización, motivación y otros. De otro lado, en el marco de esta evaluación externa, se remitió una breve encuesta a los egresados, como se detalla en la sección de Metodología. Quienes respondieron, calificaron el curso con nota de 17 / 20. Al momento de realizarse esta evaluación, estaba en preparación el Manual de Capacitación considerado en los TdR.

Consultoría 3.3. Implementación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en 03 zonas rurales en la Amazonía.

Esta consultoría se desarrolló en los distritos de Las Piedras y Tahuamanu (Madre de Dios) y Masisea (Ucayali). Y es una consultoría sui generis pues, aunque contratada con la ONG Kallpa, en la práctica el equipo, la dinámica de trabajo y su prolongación en el tiempo por casi un año (340 días) parecían apuntar a una permanencia institucional en el MIMP. Esto ocurrió pues, meses después de concluida, los equipos locales fueron convocados y re – contratados por el Ministerio, en el PNCVFS. Aunque no todos los profesionales permanecieron, aquellos que sí se mantuvieron en las tres zonas de

intervención lograron una continuidad en los vínculos personales ya establecidos con autoridades locales, comunales y líderes. El objetivo general de la consultoría cuyo presupuesto fue de S/.861, 046 soles (US\$256, 237), fue *Favorecer el acceso de las mujeres rurales a un sistema de atención y prevención de la violencia familiar y sexual que articule la oferta del estado a nivel de la provincia, el distrito y las comunidades rurales*⁶².

A lo largo del año de trabajo se siguieron los tres lineamientos de la ER: (i) creación y fortalecimiento de redes institucionales; (ii) sensibilización y desarrollo de capacidades en la población; y (iii) creación de rutas articuladas de acción frente a la violencia familiar y sexual. Los equipos locales, compuestos por tres profesionales, realizaron un diagnóstico de los actores, establecieron los vínculos con la población para la organización de actividades que cubrieron desde las escuelas hasta los líderes comunitarios, desde proyecciones de cine y actividades recreativas hasta compromisos institucionales con los municipios, juzgados, centros de salud para consolidar una ruta de atención pero también para generar una mayor y mejor comprensión de la problemática de la violencia.

En el seguimiento a las tres líneas estratégicas de la ER, en las zonas de intervención se logró la creación de Comités Distritales para, desde ahí, articular acciones de sensibilización, como campañas, y crear una red de soporte institucional constituida por diversos actores locales, como jueces de paz, personal médico de los Centros de Salud, y otros. Igualmente se realizaron a lo largo del año 2016 acciones de difusión que alcanzaron a 3,564 personas, formándose núcleos de “defensores” tanto escolares como comunitarios⁶³.

Como se establecía en la Cadena de Resultados del Proyecto para el caso de la incidencia en zonas rurales sí fue posible realizar una medición, utilizando como Línea de Base la población de los territorios de intervención de la ER para el caso del Indicador #1 y la encuesta para la elaboración de la Línea de Base específica del Estudio.

⁶² Informe de Cierre de Consultoría “Implementación de la Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual en Tres Zonas Rurales de la Amazonía”. Dirigido a: Erich Ali Mattos Guevara Director UAIFVS-MIMP. De: Belén Arroniz Salinas, Coordinadora de la consultoría por la Asociación Kallpa. Periodo de informe: Diciembre- 2015 – noviembre 2016

⁶³ *Ibidem*.

Objetivo	Indicador/meta	Masisea	Las Piedras	Tahuamanu
Favorecer el acceso de las mujeres rurales a un sistema de atención y prevención de la VFS que articule la oferta del estado a nivel de la provincia, el distrito y las comunidades rurales a partir de la implementación de la Estrategia de prevención, atención y protección frente a la VFS.	Indicador 1: El 20% de las mujeres de los distritos de intervención son atendidas por las actividades de prevención, atención y/o protección a través del proyecto.	582 mujeres del distrito han sido beneficiarias de una o más de las actividades del proyecto.	831 mujeres del distrito han sido beneficiarias de una o más de las actividades del proyecto.	545 mujeres del distrito han sido beneficiarias de una o más de las actividades del proyecto.
	Indicador 2: El 70% de las mujeres atendidas por las actividades de proyecto están satisfechas por la atención recibida.	El 92 % de las mujeres atendidas encuestadas manifestaron estar satisfechas con la atención recibida.	El 88 % de las mujeres atendidas encuestadas manifestaron estar satisfechas con la atención recibida.	El 81 % de las mujeres atendidas encuestadas manifestaron estar satisfechas con la atención recibida.

Fuente: Informe de Cierre de Consultoría. Ob. Cit.

En las visitas de campo para esta evaluación externa en las dos regiones, se pudo constatar la huella de esa intervención, pues autoridades comunales entrevistadas seguían mostrando su interés en proseguir con las acciones de prevención, especialmente⁶⁴. No obstante, la Ruta de Atención es aún un proceso en construcción: las autoridades comunales explican que la dependencia económica a su pareja y la casi inexistencia de fuentes de ingreso alternativas para mujeres en esas comunidades, las distancias por la dispersión geográfica, el escaso presupuesto tanto de ellos como de las denunciantes para mantener un proceso articulado hasta llegar a las ciudades, inclina la balanza por decisiones de sanción a los agresores – como jornadas de trabajo comunitario- por ejemplo, que aparecen como más expeditivas. Este es un asunto en debate en los equipos de los centros poblados visitados, al igual que la ratificación de las ordenanzas y

⁶⁴ Las visitas se realizaron del 11 al 15 de setiembre (Ucayali) y del 18 al 20 de setiembre (Madre de Dios) las personas entrevistadas en ambas regiones aparecen en las Pp. 89 -90 de Anexos.

convenios municipales pues habían sido firmados con la ONG Kallpa y están en proceso de actualización para que el convenio sea con el MIMP .

Consultoría 3.4. Evaluación de la implementación de la estrategia rural. Se culminó en el año 2016. Por su naturaleza esta consultoría no puede ser evaluada, las razones se explican en la Metodología que aparece en la página 74 de los Anexos.

Finalmente, y atendiendo el pedido de dos de las ‘Observaciones’ que mereció la versión preliminar de este Informe de Evaluación⁶⁵, se recapitula lo afirmado páginas antes:

Componente N°1: *Diseño de un nuevo modelo urbano de ampliación de los servicios CEM.* Las dos consultorías realizadas bajo este componente (Diagnóstico georeferenciado de la oferta de los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual; y Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbana), cumplieron con los objetivos planteados en sus Términos de Referencia (TdR), alimentando el cumplimiento del Componente / Objetivo N°1, el mismo que apuntaba al diseño de un nuevo modelo de los Centros de Emergencia Mujer. El Sistema Georeferenciado ofreció un mapa de los servicios conectados a la atención de la violencia contra la mujer, que hubiera permitido una rápida identificación de la oferta en un territorio determinado. Como se ha extensamente detallado en páginas anteriores, si bien esta consultoría cumplió lo solicitado, no fue implementada por decisiones al interior del PNCVFS. En lo que se refiere al Estudio de Alternativas para aumentar los servicios, esta consultoría cumplió el objetivo de los TdR para los que fue convocada, pues ofreció un diagnóstico de la estrategia del Estado para cumplir con la problemática de la violencia a través de los CEM, identificando nudos críticos y

⁶⁵ *Observación:* Se solicita, en el acápite “Eficacia” analizar si cada una de las consultorías analizadas cumplieron con el objetivo (y en su caso la meta) por la que fueron contratadas. Asimismo, si en conjunto cumplieron con el objetivo trazado por cada uno de los componentes. *Observación:* Se solicita señalar un juicio de valor relacionado con la incorporación de las tres consultorías o actividades de autonomía económica y si estas permiten cumplir con el objetivo del componente 2, teniendo en cuenta que la población y el objetivo de estas consultorías son distintas a la vinculada con el resultado 1, al cual contribuye este componente. De no cumplir el objetivo explicar los motivos. Ver en Anexos: Acta de Reunión N° 03-SUME-2017. 12 de octubre de 2017. Coordinadora del Proyecto “Apoyo al Diseño de un Modelo Villa Mujer en Perú” (Proyecto BID) y especialista de evaluación de la SUME-UPP.

formulando algunas alternativas. En la práctica, fue un insumo clave para el siguiente componente.

Componente N°2: *Implementación piloto del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM en el distrito limeño de Villa El Salvador*. Este componente estaba integrado por dos actividades / consultorías. Por un lado, la elaboración de un diseño integral de expansión de servicios como estrategia de intervención para mujeres víctimas y en riesgo en el distrito de Villa El Salvador. El objetivo de esta consultoría fue, como su nombre lo indica, la formulación de un nuevo modelo del CEM urbano, el mismo que incluía la atención de demandas de salud sexual y reproductiva, salud mental comunitaria, así como la autonomía económica y financiera de las mujeres; se debía también levantar una línea de base en el distrito. El objetivo se cumplió según los TdR de la convocatoria, constituyéndose en pieza vital para el logro del Objetivo Específico N° 2: 'Probar el nuevo modelo en el distrito limeño de Villa El Salvador'. La segunda consultoría / actividad consistía justamente en la Implementación piloto del nuevo modelo de expansión urbana de servicios CEM en el distrito de Villa El Salvador. Ambas consultorías alimentarían el Objetivo Específico N°2 '*Probar el nuevo modelo en el distrito limeño de Villa El Salvador*'. Esta consultoría, que iría a constituirse en la culminación del proceso de diagnóstico (Componente 1) y de diseño (Componente 2) del nuevo modelo, no se realizó. Las razones se han explicado extensa y documentadamente en las páginas anteriores. Al quedar trunco el proceso, el Objetivo / Componente no se cumplió.

Los recursos que habían sido presupuestados para la consultoría frustrada fueron derivados, por decisión de la Alta Dirección del MIMP y con la No Objeción del BID, a tres consultorías que apuntarían a la 'autonomía económica' de las mujeres: (1) Mujeres comerciantes de mercados de abastos del distrito de Villa El Salvador mejoran su autonomía económica; (2) Mujeres confeccionistas del distrito de Ventanilla mejoran su autonomía económica; (3) Acompañamiento y sistematización de experiencia de mujeres confeccionistas de Ventanilla y mujeres comerciantes de Villa El Salvador que mejoran su autonomía económica. Como se ha detallado en las páginas anteriores, las tres actividades aparecen desarraigadas de la propuesta general del Proyecto, no responden a sus objetivos específicos ni a los resultados esperados. En síntesis, ni dialogaron ni abonaron al Componente N°2. Como se señaló, ésta es una "evaluación sumativa" según lo solicitado y que, para el caso de las intervenciones destinadas a una mejoría de la

53

autonomía económica de las destinatarias, sería prematuro valorar: esta evaluación externa se realiza a sólo unos tres meses de cuando las mismas concluyeron- incluso la sistematización estaba en proceso-. Sería arriesgado concluir si se mejoró o no la autonomía económica de las destinatarias.

Componente N°3: *Diseño e implementación de un piloto para la atención en áreas rurales*. El componente estaba articulado por cuatro consultorías. El Estudio de Alternativas productivas para las mujeres en riesgo de Madre de Dios fue el estudio inaugural del Proyecto y, de alguna manera, absorbió indefiniciones iniciales que pasaban por actuar en una zona de selva, Madre de Dios, responder a la urgencia de proyecto productivos para mujeres en riesgo, en un territorio acechado por actividades ilegales; como se mencionó, incluso se habría sugerido incluir el tema de mujer y pequeña minería informal. Aunque los estudios se focalizaron en Madre de Dios, región donde la ER tenía presencia, y se establecieron vínculos con autoridades distritales, los estudios aparecieron deshilvanados del eje estructurante del Proyecto "*diseñar e implementar un piloto para la atención en áreas rurales*". El objetivo de los TdR se cumplió, pero la propuesta de los tres estudios se diluyó en el tiempo- asunto detallado en las páginas anteriores- y no fue asumido por el PNCVFS. Como la ER estaba en marcha desde el año 2012, la "Evaluación de la implementación de la estrategia rural" respondió a la necesidad de contar con algunas lecciones aprendidas para impulsar la implementación de los servicios de atención en dichas áreas. Esto se plasmó en una tercera consultoría que tuvo una duración de un año y una presencia de la ER en Ucayali y Madre de Dios: "Implementación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en 03 zonas rurales en la Amazonía". Esta consultoría fue quizá la piedra angular del Componente N°3 y el cumplimiento de su objetivo específico pues validó sus tres estrategias, tendió puentes con autoridades locales y generó alianzas con la población y con operadores de justicia locales. Este impulso se complementó con la cuarta consultoría: Programa de Capacitación a Operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural, destinada a las y los profesionales en Ucayali y Madre de Dios. Al realizarse esta evaluación estaba en proceso el diseño y aprobación de un Manual de Capacitación de esta actividad. En conclusión, las consultorías cumplieron sus objetivos y retroalimentaron al Componente N°3 y su Objetivo Específico.

V. SOSTENIBILIDAD

En este apartado se tratará de responder a la pregunta sobre cómo los cambios positivos procesados por acción del proyecto pueden proyectarse y mantenerse en el tiempo, una vez finalizada la intervención. Este es un criterio sobre el cual es complejo pronunciarse. Como se ha tratado de detallar a lo largo de las páginas anteriores, las consultorías ejecutadas en el marco de esta intervención han sido estudios (3), evaluaciones / sistematizaciones (2), dos proyectos dirigidos a transferir habilidades productivas a mujeres en la ciudad (2). Quizá el circuito más completo es el que pertenece a las consultorías para prevenir y atender la violencia en zonas rurales y sobre ellas se tratarán las siguientes líneas.

Adicionalmente, debemos subrayar que la evaluación externa se realiza pocos meses después que se dan por concluidas algunas de las actividades / consultorías o en paralelo con un par de ellas, como la sistematización de la experiencia de autonomía económica para mujeres confeccionistas de Ventanilla o las comerciantes de Villa El Salvador. Por lo anterior, es aventurado opinar sobre impacto y sostenibilidad de los procesos.

1. MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS

La acción desarrollada en las zonas rurales de Ucayali y Madre de Dios por la Asociación Kallpa permitió no sólo extender la información sobre los servicios para atender casos de violencia contra las mujeres sino también convocar a diferentes grupos de las comunidades como estudiantes, sus profesores, personal de los centros de salud y autoridades de los centros poblados. En las visitas de campo, mediante entrevistas⁶⁶, se pudo conocer que en los territorios de intervención existía conocimientos sobre cuáles eran los referentes institucionales a los cuales acudir en caso de presentarse situaciones de violencia. Estos mecanismos pasan, según se trata de un distrito, un centro poblado o una comunidad nativa, por una aproximación en la base de la autoridad comunal como

⁶⁶ Los nombres de las personas entrevistadas tanto a nivel individual como grupal en Ucayali y Madre de Dios aparecen en la página 90 de los Anexos.

un Apu o un juez de paz no letrado. Según la gravedad del caso, se explicó, pasan el caso al Centro de Salud para el registro de las lesiones si las hubiera. Con el apoyo del abogado de la ER se continúa el proceso, si la denunciante persiste en ello. Sin embargo hay consenso entre los operadores en que los casos de violencia psicológica siguen sin tener aún un referente institucional claro para su registro.

En las visitas de campo, igualmente, se apreció un reconocimiento a la labor del personal de la ER por su acompañamiento constante. Algunas instancias creadas en el año 2016 se habían debilitado, sin embargo: en Tambopata la asociación de defensoras comunitarias en Planchón y Alegría había ido perdiendo sus integrantes, con el argumento de la falta de tiempo de las mujeres. Son otras las urgencias que se han ido acentuando en los últimos meses, como la migración interna de varones atraídos por las actividades ilegales de las zonas, el paralelo crecimiento de bares y prostíbulos y, en general, la inseguridad ciudadana.

No obstante lo anterior, la información que se sistematiza en el MIMP sugiere que los servicios de atención a la violencia contra las mujeres en zonas rurales tiene cada vez una mayor acogida: la Tabla N° 7 que se reproduce en la página 85 de los Anexos, grafica la forma como la ER se ha ido expandiendo desde el año 2013 hasta la actualidad, abarcando decenas de comunidades que pertenecen a 30 distritos y 28 provincias de 18 regiones de Costa, Sierra y Selva. Igualmente, en la Tabla N°8 (página 87 de los Anexos) se reproduce el incremento de las denuncias de violencia contra las mujeres en las zonas rurales: de enero a julio del 2016 fueron 528 casos y en el mismo período del 2017, 803, una variación del 52.1%. Finalmente, la Tabla N° 9 (página 88 de los Anexos) contiene las normas emitidas en las zonas donde se implementó al ER por acción del Proyecto, institucionalidad que proyectaría una continuidad de la acción⁶⁷.

2. IMPACTO DE LA FORMACIÓN DE OPERADORES

Como se ha detallado en el capítulo precedente, durante los meses de abril y mayo del 2017 se impartió un curso destinado a los operadores de la VFS en Ucayali y

⁶⁷ Corresponde también a un indicador de la Matriz de Evaluación.

Madre de Dios⁶⁸. La lectura de los informes de las sesiones de clase, especialmente en lo referido a los temas de debate más controversiales como la justicia comunitaria, la sexualidad de las mujeres jóvenes de la selva entre otros, fue la base para la formulación de una pequeña encuesta virtual⁶⁹. Esta se envió a los egresados para conocer sus opiniones sobre algunos temas polémicos que habían surgido en las clases, con el objetivo de captar cuán enraizados habían quedado algunos conceptos referidos a los Derechos Humanos de las mujeres y la interculturalidad. Respondieron 35 personas de las 58 graduadas. La composición por sexo de quienes respondieron la encuesta fue la siguiente:

REGIÓN	n		%		Total %
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Madre de Dios	5	15	25%	75%	100%
Ucayali	11	4	73%	27%	100%
Total general	16	19	46%	54%	100%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

Con los resultados de la encuesta se apuntaba a clarificar la sostenibilidad de la acción formativa pues las y los profesionales, vinculados a la VFS, podrían mantener una posición acorde con los estándares nacionales e internacionales en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres, independientemente de su ubicación laboral o territorial; se contaría con cuadros profesionales formados adecuadamente para responder a las necesidades de atención de las víctimas, lo cual hace sostenible la acción formativa. Más aún si a la par de van institucionalizando mecanismos, procedimientos para la atención de la violencia hacia las mujeres, proceso en que estos operadores serán invalorable aliados estratégicos⁷⁰. En lo que se refiere a su rango de edad, un 54% tenía entre 30 y 40 años, 40% entre 45 y 59 años y 2 personas con más de 60 años. Las profesiones de quienes respondieron la encuesta eran una mayoría de abogadas /os, seguidos de psicólogos/os, docentes, etc. Un 71% desempeñaba su profesión en la ciudad y 29% afincadas en una

⁶⁸ Ver evaluación del curso en la página 85 de Anexos.

⁶⁹ Ver formato de Encuesta Virtual en la página 76, Anexos.

⁷⁰ Ver al respecto las normas aprobadas en los territorios de intervención que se reproducen en la Tabla N° 9 de la página 88 en los Anexos. En ellas se refiere la aprobación de ordenanzas municipales referidas a la prevención y atención a la violencia contra las mujeres; el reconocimiento de la estrategia de defensoras comunitarias y defensores escolares para la prevención y los compromisos asumidos por otros operadores.

comunidad. Una mayoría de personas que respondieron la encuesta virtual trabajaba en los CEM o en la ER; una cantidad no desdeñable provenía del ámbito de la justicia.

PROFESIÓN	n	%
Abogado/a	13	38%
Psicólogo/a	5	15%
Trabajador/a Social	4	12%
Maestro/a	4	12%
Médico / Obstetra	3	9%
Otro	3	9%
Policía	2	6%
Total general	34	100%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

CENTRO DE TRABAJO	n	%
CEM MIMP	9	26%
Ministerio Público	7	20%
Juzgado	4	11%
Estrategia Rural MIMP	4	11%
DIRESA	3	9%
Local policial	2	6%
Municipio	2	6%
Institución Educativa	2	6%
Puesto de salud	1	3%
DRE	1	3%
Total general	35	100%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

Uno de los temas de debate, según resumen de las relatorías, fueron los prejuicios sobre las mujeres de la selva; la mayoría de los alumnos del curso no eran nacidos ni en Ucayali ni en Madre de Dios sino de otras regiones como Cusco, Lima, Puno. En los debates se discutió sobre la culpa de la víctima si ella “provocaba” incidentes de violencia

sexual por su manera de vestir o comportarse. Son mayoría las y los profesionales que están en desacuerdo o muy en desacuerdo con la posibilidad de “comprender” un hecho de violencia porque la víctima “se lo busco”.

La violación sexual de una mujer que no es recatada en el vestir, se maquilla o sale sola de noche es comprensible	muy de acuerdo	de acuerdo	en desacuerdo	muy en desacuerdo
Hombre		6%	38%	56%
Mujer		0%	32%	68%
Total general		3%	34%	63%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, fue unánime la posición de quienes respondieron la encuesta sobre que nada justifica la agresión hacia una mujer

Se justifica que una mujer sea golpeada por su pareja cuando...	Sí	No	Total general
..ella le es infiel	0%	100%	100%
...quiera terminar la relación y él, no	0%	100%	100%
...descuida su casa y sus hijos	0%	100%	100%
...no quiere tener relaciones sexuales	0%	100%	100%
...le contesta y no obedece	0%	100%	100%
Total general	0%	100%	100%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

Vinculado a lo anterior, otro aspecto fue el estereotipo acerca de la sensualidad de las mujeres amazónicas. Como se observa en el siguiente cuadro, sólo un porcentaje reducido opina que es por *naturaleza* que las mujeres de selva son más sensuales. Sin embargo, llama la atención lo asentado que está el prejuicio sobre que el desarrollo de las adolescentes selváticas es más “temprano” que en otras regiones. Estas respuestas sugieren la permanencia de un sesgo que podría neutralizar un análisis objetivo sobre las

causas del alto embarazo adolescente en Ucayali, por ejemplo. O la inserción de trabajo en bares, de las adolescentes de Madre de Dios.

LA SELVA Y LAS MUJERES	Sexo	muy de acuerdo	de acuerdo	en desacuerdo	muy en desacuerdo
Por su naturaleza, las mujeres de la selva son más sensuales			11%	54%	34%
	Hombre		13%	63%	25%
	Mujer		11%	47%	42%
El desarrollo sexual de las adolescentes de la selva es más temprano		14%	43%	37%	6%
	Hombre	6%	44%	44%	6%
	Mujer	21%	42%	32%	5%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

Por último, otro eje de polémica en el curso fue la tensión entre el imperio de usos y costumbres para administrar justicia en las comunidades nativas y su contraste con las normas nacionales. Este tema, recogido para la Encuesta virtual, ameritaría una mayor profundidad entre las y los profesionales de la ER pues fue reiteradamente mencionado por los operadores, como un factor de tensión con la población nativa. Se incluyeron en la Encuesta tres preguntas relacionadas a la aplicación de la norma actual sobre la violencia, Ley 30364. La mayoría de las respuestas apuntarían a que la norma nacional sí tiene que aplicarse en las comunidades nativas, sin distinguir las respuestas entre quienes trabajan en las comunidades y en la ciudad. Es interesante, igualmente, cómo se reconoce un nudo o contradicción con la justicia comunitaria y los derechos individuales.

Aplicación de las normas	Lugar de Trabajo	muy de acuerdo	de acuerdo	en desacuerdo	muy en desacuerdo
Las comunidades tienen sus costumbres para resolver la violencia contra las mujeres, las leyes no se pueden aplicar	Ciudad		3%	79%	18%
	Comunidad		0%	83%	17%
La ley 30364 no tiene vigencia en las comunidades nativas y puede afectar su cultura y tradiciones	Ciudad		10%	70%	20%
	Comunidad		6%	79%	15%
La justicia comunitaria está en contradicción con los derechos individuales.	Ciudad		4%	83%	13%
	Comunidad		10%	70%	20%
		3%	24%	59%	15%
	Ciudad	4%	21%	58%	17%
	Comunidad	0%	30%	60%	10%

Fuente: Encuesta Virtual a los egresados y egresadas del Programa de Formación de Operadores. Lima, setiembre 2017.

En conclusión, las respuestas recibidas nos permiten afirmar que se procesó una aproximación más sensible y reflexiva entre los operadores capacitados, lo cual aunado a la institucionalización de normas que mantienen la continuidad de algunas iniciativas a nivel de los gobiernos locales, sugieren una sostenibilidad de las acciones. La difusión de un Manual contemplado en el contrato con la Universidad permitirá la réplica del curso y ampliar sus beneficios, sobre todo en la perspectiva de la continua implementación de la Estrategia Rural y su mantenimiento en el tiempo.

VI. EFICIENCIA

Este capítulo abordará dos cuestiones vinculadas. Por un lado, la manera como se organizó el equipo profesional para conducir el proyecto dentro del MIMP; y la segunda, la manera como los recursos fueron asignados.

Una vez aprobado el Convenio, los documentos internos del MIMP dan cuenta de la decisión de alojar el proyecto en el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y dentro de él, encargar el seguimiento específico a la Unidad de Generación de Información y Gestión del Conocimiento (UGIGC). La decisión se sustentó en que la mayor parte de las consultorías planificadas eran, en la práctica, estudios y no actividades de intervención en terreno. Una rotación en la conducción del PNCVFS hacia fines del año 2014 significó también un cambio en dicha decisión: la responsabilidad del seguimiento inmediato fue trasladado de la UGIGC a la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIFVFS) que, dentro del Programa, está dedicada a la coordinación de los Centros de Emergencia Mujer, entre otras tareas.

Los arreglos institucionales entre el BID y el MIMP avanzaron con alguna lentitud, en la medida que ambas entidades debieron acoplar sus dinámicas internas, según se recoge en los varios memorándums y entrevistas realizadas⁷¹. El BID debe dar su No Objeción a los planes de adquisiciones, por ejemplo, al igual que la Unidad administrativa correspondiente del MIMP y la Dirección Ejecutiva del PNCVFS, lo cual se repite en cada contratación desde su inicio hasta la aprobación de los productos. Previamente se debe tener en cuenta que el proyecto se inició, formalmente, en setiembre del 2014 con la contratación del especialista financiero y la asistente administrativa, según misiva de la Directora del PNCVFS al BID, lo cual se traduce en un atraso de un año y cinco meses en la ejecución del Proyecto, cuya vigencia se alargó hasta el 2017⁷².

El equipo del Proyecto está conformado por tres profesionales: una coordinadora; un/a especialista financiera y un/a asistente administrativa. Equipo que no necesariamente

⁷¹ Ver lista de profesionales del MIMP entrevistados en la página 89 de los Anexos.

⁷² Oficio 380 – 2016 – MIMP /PNCVFS – DE del 20 de abril del 2016 dirigido a Adria Natalia Armbrister – BID por Amparo Muguruza, DE del PNCVFS.

estuvo completo en estos años de ejecución y que rotó tres veces de coordinación: María del Carmen Panizzo, abogada (junio 2014 – octubre 2014). Karina Pineda, psicóloga (enero 2015 – noviembre 2016). Jeannette Llaja, abogada (diciembre 2016 – actualidad). La coordinación del Proyecto fue el vínculo entre el BID y el PNCVFS tanto en el proceso de convocatorias, formulación de Términos de Referencia para consultorías, monitoreo-informes periódicos de actividades al BID y al PNCVFS- y organización de reuniones de seguimiento de los productos, así como lo referido a los desembolsos del convenio. Como se ha mencionado, éste ascendió a US\$850,000 siendo la contrapartida local el equivalente a US\$110,800. Como se observa en la Tabla que se reproduce a continuación, un 27.5% del aporte BID fue absorbido por los gastos administrativos, fundamentalmente honorarios del equipo del Proyecto de tres personas, y algunos viajes y viáticos.

COSTOS POR CATEGORÍAS / COMPONENTES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO 2017
(Expresado en US\$ Dólares)

POA 2016 - 2017 Categoría / Componente	POA Programado	Programado BID	Programado Aporte Local
Diseño de un nuevo modelo de ampliación de los servicios CEM	121,212.80	121,212.80	0.00
Implementación piloto del nuevo modelo de ampliación de servicios CEM en Villa El Salvador	147,069.00	138,069.00	9,000.00
Diseño e implementación de un piloto para la atención en Áreas Rurales	379,191.63	344,191.63	35,000.00
Evaluación Final de Proyecto	12,500.00	0.00	12,500.00
Auditoría	12,000.00	12,000.00	0.00
Administración	288,175.68	233,875.68	54,300.00
Imprevistos	650.88	650.88	0.00
TOTAL	960,800.0	850,000.0	110,800.0

Fuente: Proyecto "Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú". Lima setiembre 2017

Las coordinadoras encontraron que el perfil de los estudios y las consultorías habían sido definidas desde la firma del Convenio. Pero esto no fue óbice para las modificaciones que se realizaron a nivel interno, como ha sido argumentado en las páginas anteriores.

Como se ha sugerido anteriormente, incluso la rotación de funcionarias /os en los cargos del PNCVFS y de la UAIFVFS puede haber inclinado los énfasis en los productos de diversas consultorías, dado que profesionales del MIMP eran convocados a la

presentación de los avances de los estudios. En otras palabras, no necesariamente la permanencia en las directivas de esas Unidades mantenía la continuidad de propósitos. Sintéticamente podemos señalar algunos obstáculos registrados por las firmas y consultoras que fueron señaladas en el curso de las entrevistas⁷³:

- Las y los funcionarios /as que opinaban sobre los avances en los productos, sin conocer cabalmente los TdR que orientaban el proceso; solicitaban la inclusión de aspectos /temas no contemplados en el contrato original, por ejemplo.
- Las y los funcionarios que asistían a estas reuniones podían no haber estado presentes en la convocatoria previa y opinaban sobre el tema, desconociendo los acuerdos a los que se había arribado anteriormente, que incluso constaba en actas.
- No parecían existir un consenso en enfoques y prioridades en los y las profesionales de las Unidades involucradas en diversos momentos en el debate sobre los productos.
- Las consultoras- empresas o personas individuales – no conocían el Proyecto, más allá de los referido en los TdR. Desconocían las otras consultorías / estudios que se habían realizado o que estaban en ejecución – lo que hubiera permitido quizá una cierta retroalimentación entre productos – y, una vez entregado el documento final, no recibieron mayor información sobre el destino de su trabajo.

Como puede deducirse, el diseño del Proyecto que denominamos “constelación de iniciativas” no institucionalizó mecanismos para la generación de sinergias o en el más sencillo de los casos, diálogos entre dichas actividades / consultorías, tanto entre ellas como con las Unidades del PNCVFS. Esto se tradujo, en la práctica, en una débil apropiación del mismo, pese al esfuerzo realizado por las sucesivas coordinadoras.

Respecto del movimiento de los recursos, la tabla siguiente – que no incluye evaluaciones ni sistematizaciones- sugiere que al no implementarse dos consultorías (sistema georeferencial y proyectos productivos para Madre de Dios) se “perdieron” 19% de los recursos. Si a esos dos estudios le sumamos el costo del diseño del nuevo modelo de atención, cuyo piloto no pudo ser aplicado, ese porcentaje se eleva a 27%.

⁷³ Nombres de las personas entrevistadas en los Anexos de la página 89.

CONSULTORÍAS DEL PROYECTO APOYO AL DISEÑO DE UN MODELO DE VILLA MUJER EN PERÚ

ACTIVIDAD/ CONSULTORÍA	Contratado	Fecha Firma Contrato	Tipo De Contratación	Monto US\$	Plazo	Ejecutado	Implementado
COMPONENTE UNO							
Diagnóstico geo referenciado de la oferta de los servicios directos y complementarios para la atención de los casos de violencia familiar y sexual	PROESMIN SAC	14.11.2014	SCC	83.524	280 días	SÍ	NO
Estudio de alternativas para aumentar la oferta de servicios de los CEM con consulta participativa a los actores claves para el diseño del modelo de expansión urbano	Jennie Dador	1.6.2015	CCIN	37.689	112 días	SÍ	--
COMPONENTE DOS							
Diseño integral de expansión de servicios como estrategia de intervención para mujeres víctimas y en riesgo en el distrito de Villa El Salvador	PROMSEX	17.12.2015	SCC	46.932	120 días	SÍ	NO
Mujeres comerciantes de mercados de abastos del distrito de Villa El Salvador mejoran su autonomía económica.	FOVIDA	24.4.2017	SD	50.000	90 días	SÍ	SÍ
Mujeres confeccionistas del distrito de Ventanilla mejoran su autonomía económica.	Chio Lecca Fashion EIRL	24.4.2017	SD	30.000	75 días	SÍ	SÍ
COMPONENTE TRES							
Estudio de Alternativas productivas para las mujeres en riesgo de Madre de Dios	Sidlia Torres	3.12.2014	CCIN	24.585	110 días	SÍ	NO
Programa de Capacitación a Operadores involucrados en el marco de la Estrategia Rural	Pontificia Universidad Católica del Perú	10.2.2017	SD	38.283	280 días	SÍ	SÍ
Implementación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en 03 zonas rurales en la Amazonía	Asociación Kallpa	18.12.2015	SBCC	256.638	340 días	SÍ	SÍ

Fuente: Proyecto Villa Mujer. SCC Selección Basada en las Calificaciones de los Consultores CCIN Comparación de Calificaciones de Consultores Individuales SD Selección Directa de Firma consultora. SBCC Selección Basada en la Calidad y Costo. No se han considerado auditoría, las evaluaciones ni las sistematizaciones.

VII. CONCLUSIONES

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado peruano suscribieron el 14 de febrero de 2013 el Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN /MG 13453, cuyo Organismo Ejecutor es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) para la ejecución del proyecto “*Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú*”. Su objetivo principal es mejorar la provisión de los servicios brindados por los Centros de Emergencia Mujer – CEM y ampliar la cobertura de atención a las áreas rurales. El plazo de ejecución original de 36 meses se amplió hasta el 23 de octubre del 2017. En lo que se refiere al financiamiento, el Banco aportó US\$ 850,000.00 siendo la contrapartida del MIMP US\$110,000.00.

La redacción de las siguientes líneas, tal como ha sido indicado en los Términos de Referencia de esta Evaluación del proyecto *Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en Perú*, sigue el orden de los criterios establecidos y trata de dar respuesta a las preguntas y sub – preguntas de la Matriz de evaluación aprobada.

PERTINENCIA

- El proyecto, como su mismo nombre lo indica, pretendía colaborar con el impulso del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en su búsqueda por un nuevo modelo de atención a las mujeres víctimas de violencia, que superara la fragmentación de servicios y apostara, entre otras cuestiones, por la integralidad de la oferta.
- En el camino de dicha búsqueda por un servicio de calidad, la promulgación en noviembre del 2015 de la Ley N° 30364 contra la violencia hacia la mujer y miembros del grupo familiar amplió los escenarios para el desarrollo del servicio que se ofrece en los Centros de Emergencia Mujer desde fines de la década de 1990. Estos servicios son uno de los componentes de las políticas nacionales por la igualdad de oportunidades, la lucha contra la violencia hacia la mujer y demás instrumentos normativos que se ajustan a los compromisos internacionales del Estado peruano en materia de igualdad de género, tal como se ha descrito en los capítulos precedentes.

- El Proyecto era pertinente por lo anterior y porque además permitía ampliar la mirada hacia las zonas rurales, que había merecido ya desde el año 2012 una estrategia particular, más acorde a las características de sus territorios y culturas. Al diseño de un Modelo de Villa Mujer se incluyó, entonces, la validación de la Estrategia Rural y el avance hacia dos regiones de la selva peruana.
- El proyecto, no obstante, no mereció un diseño ajustado a los estándares del Marco Lógico o la Cadena de Resultados propiamente, que distinguiera también verticalmente la coherencia de la intervención. Esta es una de las razones por las que este aspecto no pudo ser evaluado.

EFICACIA

- El diseño del Proyecto que forma parte del Convenio de cooperación entre el BID y el MIMP se articuló a través de tres componentes. Uno destinado al diagnóstico del servicio ofrecido desde los CEM – que incluyó el montaje de un sistema georreferenciado para la identificación de la ubicación de los servicios a nivel nacional. Uno segundo que era el diseño de un nuevo modelo de atención que a su vez, se complementaba con su implementación piloto. Y uno tercero que iba implementando, validando la Estrategia Rural y el fortalecimiento de las capacidades de los actores comprometidos en ella. En el diseño de los tres componentes, a los cuales se asociaron las consultorías / estudios se guardó coherencia.
- Se cumplió el resultado referido a la implementación de la Estrategia Rural: se evaluó sus primeras experiencias en las tres zonas del país; se implementó la misma durante un año en dos regiones de la Amazonía peruana y se fortaleció las capacidades de los y las operadoras de justicia de ambas regiones mediante un curso de nivel de posgrado, el mismo que fue muy bien evaluado por sus asistentes.
- Adicionalmente se debe mencionar que la implementación de la Estrategia Rural en las regiones de Madre de Dios y Ucayali generó canales de comunicación y de consensos entre las diversas instancias o actores involucrados en la prevención y atención a la violencia en centros poblados y comunidades nativas. Las metas planteadas para este componente se cumplieron.
- El éxito anterior no puede registrarse en los componentes referidos a la ampliación de los servicios de los CEM urbanos. Aunque se avanzó con el sistema georeferencial y el diagnóstico de los servicios, e incluso se realizó un estudio para diseñar el nuevo



modelo, éste no pudo ser validado en una prueba piloto, por decisiones de la Alta Dirección del MIMP. Esta decisión determinó que no se haya cumplido con uno de los objetivos específicos y un resultado esperado, y que sus indicadores no puedan ser un referente para esta evaluación.

- Uno de los principales riesgos y dificultades en la ejecución del Proyecto ha sido la rotación de funcionarios /as que eran convocados a las reuniones de devolución o avances de los productos de las consultorías, que podían traer énfasis diferentes o marcos conceptuales diversos que otros colegas que habían estado en reuniones previas. Mientras la Dirección Ejecutiva del PNCVFS y la Unidad a cargo tenían un conocimiento y seguimiento de los avances del proyecto, esta no era necesariamente una condición en otros profesionales del MIMP que podían ser convocados a reuniones de seguimiento.
- A pesar de las dificultades, entre las propuestas innovadoras que se rescatan de la experiencia se encuentran la generación de una red / soporte comunitario en las poblaciones rurales para la vigilancia respecto de la violencia hacia la mujer, misma que surge motivada por la acción de las y los profesionales del MIMP a través de la difusión. Una segunda, más compleja, es la propuesta del estudio realizado por la ONG PROMSEX que trae aportes y sugerencias para ir acompañando el servicio de los CEM urbanos con los requisitos de la nueva Ley contra la Violencia y la cambiante demanda.

SOSTENIBILIDAD

- Nuevamente es en el área de la Estrategia Rural donde aparecen los factores para una sostenibilidad. Implementada por la Asociación Kallpa a lo largo del año 2016 en Madre de Dios y Ucayali, al concluir el proyecto, el MIMP re – contrató a sus profesionales para darle continuidad a la experiencia. Adicionalmente tanto desde el año 2013 hasta la actualidad se vienen aumentando los equipos en remotas comunidades del país.
- El Proyecto ha fortalecido actores locales tanto a nivel de la comunidad, como a nivel de los operadores profesionales capacitados en un curso de dos meses de duración. La encuesta ad hoc aplicada a dichos operadores sugiere que el debate y la reflexión de estas sesiones del Programa de Formación aportaron en una mejor aproximación de los mismos a la sistémica violencia contra las mujeres. Este hecho, unido a la

institucionalidad generada en los gobiernos locales mediante ordenanzas que incluyen la lucha contra la violencia hacia las mujeres como una prioridad y en las comunidades con un tejido social de defensoras comunitarias, permite proyectar sostenibilidad en las acciones.

EFICIENCIA

- Tanto los PACTNR como los POA, cuya propuesta reposó en la coordinación del Proyecto fueron emitidos oportunamente. Las tres coordinadoras que ha tenido Villa Mujer estuvieron bajo la Dirección Ejecutiva del PNCVFS y con la Unidad que estuviera a cargo para el monitoreo de los avances de los productos encargados. Existió claridad en esa línea de mando.
- La rotación de autoridades dentro del MIMP tuvo un efecto en los énfasis, prioridades y diversidad de enfoques del rumbo del proyecto. Esto tuvo un impacto en la asignación de los recursos que, programados para un producto, fueron desplazados a otras consultorías al margen de la planificación ya existente. Los recursos no se ejecutaron según lo programado, afectados por los desplazamientos presupuestales ordenadas desde las Altas Autoridades del Ministerio.
- Dada la particularidad de este proyecto: articulado a través de tres componentes con sus respectivas consultorías o estudios derivadas a terceros sería optimista calificarlo como un “modelo de gestión” pues es un Proyecto que alberga a otros proyectos- por denominar de alguna manera a estudios y consultorías- que no necesariamente se han vinculado entre sí.

VIII. RECOMENDACIONES⁷⁴

El Proyecto "Apoyo al Diseño de un Modelo de Villa Mujer en el Perú" que inició en 2013, tuvo como fecha de vencimiento el 23 de Octubre del 2017. Al momento de realizarse esta evaluación externa, no se había renovado un convenio para su continuidad. Se desconoce, por tanto, si las recomendaciones solicitadas serán de aplicación futura en alguna intervención del PNCVFS. La redacción original de estas recomendaciones- quizá basada en la experiencia y en el conocimiento del tema y del PNCVFS- debió modificarse para seguir la Directiva N° 001 - 2017 -MIMP - PNCVFS - DE que en su apartado 6.4.3.3.2 (f) establece que las recomendaciones sean *claras, precisas y estén sustentadas en evidencias*.

PERTINENCIA

Se recomienda que los proyectos que se formulen desde el PNCVFS sigan una Matriz que consideren sea una Cadena de Resultados, el Modelo de Marco Lógico o de la Teoría de Cambio, que incluyan con claridad objetivos, resultados esperados e indicadores. Esto permitiría un monitoreo adecuado.

EFICACIA

Se recomienda que la Dirección del PNCVFS revise la propuesta del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos - PROMSEX respecto del nuevo modelo de atención del CEM urbano y, aunque el piloto no haya podido ser implementado, valore e incorpore las iniciativas que ahí se sugieren y que considere conveniente. En esa perspectiva, una recomendación es no perder de vista la nueva arquitectura de las políticas públicas que se orientan por la coordinación intersectorial y la integración vertical según los diversos niveles de gobierno, la misma que se refleja en la nueva Ley contra la Violencia del año 2015.

Se recomienda que, por la inversión realizada, y por su importancia, se revise el Sistema Georeferenciado para poder actualizarlo y mantenerlo operativo. Como no se

⁷⁴ Una Observación al Informe preliminar solicita que la presentación de las Recomendaciones se formule según cada criterio de evaluación. Ver en Anexos: Acta de Reunión N° 03-SUME-2017.



implementó, no se puede ofrecer la evidencia que se solicita. No obstante, los puntos de partida de su construcción, que según los TdR fueron *ampliar la gama de los servicios prestados a fin de fortalecer la atención y prevención para las mujeres afectadas por la violencia y en riesgo*, mantienen su plena vigencia.

Al haberse ya evaluado y sistematizado la experiencia de implementación de la Estrategia Rural, se recomienda la revisión de las relatorías de las sesiones formativas a operadores, a cargo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a fin de identificar en ellas temas pendientes de profundización que han sido señalados por los y las mismas profesionales capacitados. Serán las y los funcionarios del PNCVFS – ER quienes deban levantar dicha información y diseñar las estrategias adecuadas para su tratamiento.

EFICIENCIA

Se recomienda que para proyectos que involucren a diversas Unidades del PNCVFS se instituya un Comité de Gestión que adopte acompasadamente las decisiones y mantenga continuidad en ellas.

La articulación de varias consultorías agrupadas bajo el paraguas de un proyecto, requiere mecanismos formales de retroalimentación entre ellas para fortalecer los objetivos institucionales; se recomienda que el PNCVFS tenga este aspecto en consideración en futuras y semejantes intervenciones.

SOSTENIBILIDAD

Se recomienda una continuidad y ampliación en el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados en la prevención y atención de la violencia contra la mujer a la par de la institucionalización de normas y procedimientos de las instancias locales que cimienten los cambios favorables hacia ellas.

Se recomienda que la próxima vez que se desee aplicar este criterio de evaluación, la intervención a ser evaluada esté concluida y que haya transcurrido un tiempo razonable para medir los efectos o impactos de la acción.

IX. LECCIONES APRENDIDAS

Como se ha señalado en el Informe, las consultoras individuales y las empresas requirieron de respuestas articuladas, coherentes y constantes de parte de las y los funcionarios que hacían el seguimiento de sus productos, lo cual no ocurrió por la constante rotación de los interlocutores institucionales. Un proyecto de esta envergadura no puede gestionarse eficientemente sin continuidad.

Las empresas y los consultores individuales contratados para el Proyecto no conocieron la propuesta en su integridad, ni tampoco a las otras empresas o personas que ejecutaban otros estudios y no fueron informados del destino de su trabajo, pese a sus habilidades y experticias profesionales. Si se trata de gestionar proyectos con terceros, una "lección aprendida" para el PNCVFS es enriquecer su intervención con la circulación y retroalimentación de la información entre los contratantes, de manera tal que se puedan enriquecer los productos.

Sin violentar la autonomía de cada país, pero en aras de una ejecución apropiada y del cumplimiento del uso de los recursos económicos como planificado, los donantes deberían consensuar Convenios con "cerrojos" para evitar la discrecionalidad con que suelen modificarse los acuerdos y que, como en esta experiencia, perturbó el cumplimiento de una propuesta que hubiera ayudado a mejorar un servicio como el de los CEM que atiende, cada año, a decenas de miles de personas.