

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

**Balance sobre la
política pública
contra la violencia
hacia las mujeres en
el Perú
(2015-2020)**

Serie de Informes Defensoriales
Informe n° 186

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)

Serie de Informes Defensoriales – Informe n° 186

Lima, noviembre 2021



Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-388
Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, noviembre de 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n° 2021-13281

Diagramación y diseño: Troy Loayza Márquez

El presente documento fue elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, a partir de un informe realizado por la consultora Jeannette Llaja Villena. La revisión, actualización y corrección del documento estuvo a cargo de la comisionada Diana Carolina Portal Farfán, bajo la dirección de la adjunta para los Derechos de la Mujer, Eliana Revollar Añaños.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. Objetivos y metodología	7
2. Presupuestos para considerar una política pública nacional contra la violencia basada en género contra las mujeres	11
2.1. La configuración de la violencia contra las mujeres como un problema público.....	13
2.2. La Ley n.º 30364 y su importancia en las decisiones de políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres	15
2.3. La (in)existencia de una política nacional contra la violencia hacia las mujeres en el Perú.....	18
3. La política pública contra las violencias hacia las mujeres	21
3.1 El contexto: La construcción de un Estado Moderno en el Perú.....	23
3.2. La Política Pública contra la violencia hacia las mujeres antes del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (R.M.029-2018-PCM)	25
3.3. La Política Pública contra la violencia hacia las mujeres en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (R.M.029-2018-PCM)	30
3.3.1. Políticas de Estado.....	30
3.3.2. Políticas de Gobierno	33
3.3.3. Políticas Nacionales	33
3.4. Otras intervenciones públicas que conforman la política contra la violencia hacia las mujeres...	41
3.4.1. El Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo ..	42
3.4.2. El Programa Presupuestal por Resultados dirigido a la Reducción de la Violencia contra la Mujer	45
4. Desafíos en la consistencia de la implementación de la política pública contra la violencia hacia las mujeres.....	55
4.1. Una mirada transversal de los instrumentos de gestión multisectorial contra la violencia.....	57
4.1.1. Superposición temporal y sucesión entre instrumentos de gestión.	57
4.1.2. Sobre la naturaleza de los instrumentos de gestión.	60
4.1.3. Las violencia contra las mujeres.....	61
4.2. La [Des] Articulación entre los instrumentos de política pública.....	63
4.2.1. La formulación de los instrumentos de gestión multisectorial contra la violencia.....	65
4.2.2. La formulación de la cadena de resultados.	66
4.2.3. La formulación de indicadores.....	68
4.3. La [des] articulación en el seguimiento y evaluación de los instrumentos que conforman la política contra la violencia.....	73
4.3.1. Sobre las instancias responsables del seguimiento y evaluación.....	73
4.3.2. Sobre el rol de la CMAN y el GTN creado por la Ley n.º 30364.....	76
4.3.3. Sobre los reportes de cumplimiento y la priorización de los sectores.....	80
4.4. Ejes a tomar en cuenta ante la necesaria articulación o alineación de los instrumentos de gestión.....	83
4.4.1. Las múltiples modalidades de violencia contra la mujer existentes.....	83
4.4.2. Las atención integral frente a las violencias contra las mujeres	84

4.4.3. Los múltiples actores comprometidos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres....	85
4.4.4. A modo de conclusión.....	86
4.5. La posibilidad de revisar, actualizar y mejorar los instrumentos de gestión.....	86
4.6. Algunas consideraciones finales.....	88
5. CONCLUSIONES	89
6. RECOMENDACIONES	97

INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo reafirma que la violencia contra las mujeres constituye un álgido problema público en el Perú, respecto del cual y bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se ha desarrollado diversos instrumentos de gestión multisectorial, con compromisos de implementación de servicios, productos y acciones orientados a lograr su erradicación o disminución. Para ello, se han destinado recursos, se han propuesto indicadores y metas concretas a cumplir en plazos determinados.

En este marco de acción ejecutiva, debe señalarse que no existe una norma denominada “Política Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres”, en consonancia con el reglamento que regula las Políticas Nacionales¹. No obstante, la evidencia de diferentes decisiones políticas adoptadas releva su existencia en la práctica, como respuesta frente a una grave situación que afecta a millones de mujeres en nuestro país.

De esta forma, en el ámbito funcional, contamos con el “*Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar*”, creado mediante la Ley n.º30364 (2015), cuya finalidad se orienta a asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado². Además, se ha creado el sub sistema de justicia especializado denominado “*Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*” (SNEJ)³ (2018).

Actualmente, se cuenta con un Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021⁴ (2016); el Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo⁵ (2018); la Política Nacional de Igualdad de Género⁶ (2019) y con el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer⁷ (2019).

Estos instrumentos de gestión multisectorial han reconocido que la violencia que afecta a las mujeres por razones de género debe prevenirse, atenderse y sancionarse. Sin embargo, también evidencian una superposición de normas e instrumentos que afecta su adecuada, eficiente y efectiva implementación por razones vinculadas a su distinta formulación, naturaleza y parámetros.

En este contexto, La Defensoría del Pueblo, durante la actual gestión ha desplegado acciones de supervisión a diversas instituciones públicas para verificar las políticas implementadas en materia de igualdad y no discriminación; y la respuesta a la situación de las mujeres víctimas de violencia de género en nuestro país. Se ha supervisado individualmente entre los años 2017 y 2020 los servicios de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensa Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los Centros Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; y, a su vez en conjunto a todas estas instituciones integrantes del “Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”. Asimismo, los avances en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, orientado a la respuesta en los sectores involucrados, gobiernos regionales y locales de nuestro país.

1 Decreto Supremo n.º029-2018-PCM.

2 Art. 45 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

3 Decreto Legislativo n.º1368.

4 D.S.008-2016-MIMP.

5 D.S. 008-2018-MIMP.

6 D.S.008-2019-MIMP.

7 R.S. 024-2019-EF.

A consecuencia de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo y acogidas por las instituciones supervisadas, producto de la verificación de los avances y obstáculos que enfrenta el Estado para la mejora de la calidad de los servicios en esta materia, resulta de especial interés institucional, desplegar una supervisión de la política pública relacionada con la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

En esa línea, resulta imperativo analizar la gestión de los planes, políticas, programas y otros instrumentos de gestión multisectorial relacionados con esta grave problemática, a fin de evaluar la efectiva articulación de los servicios y adecuada formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos que conforman la política relacionada a enfrentar la violencia hacia las mujeres.

Acorde con estos objetivos, presentamos este informe que da cuenta del balance de la política pública contra la violencia hacia las mujeres, en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2020, con el ánimo de contribuir a su fortalecimiento expresado en la validez y vigencia de los instrumentos antes señalados que deben materializarse en una implementación eficiente, integral, articulada y complementaria, en el marco de la política de modernización del Estado, para garantizar tangiblemente el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres en nuestro país.

Ello en sintonía con el análisis efectuado por la Defensoría del Pueblo, de los desafíos que ha significado durante los últimos, identificamos la necesidad de articular los diferentes instrumentos de gestión multisectorial aprobados en la materia. Esto implica que, en materia de violencia contra las mujeres, no resulta suficiente la articulación con el Objetivo Prioritario 1 de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), como se viene realizando, sino con toda la política en su integralidad.

Adoptar una perspectiva integral del fenómeno de la violencia, resulta ser un desafío pendiente en el Ejecutivo, para generar un vínculo explicativo a la discriminación estructural como su causa y consecuencia. La misma Política Nacional de igualdad de Género al aprobar el alineamiento horizontal vincula la Política Nacional contra la Violencia de Género (PNCVG) y el Plan de Acción Conjunto (PAC) identifica con acertado criterio tres de sus objetivos prioritarios. El primero, relacionado con la violencia; el quinto, vinculado a reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres; y el sexto destinado a reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

Finalmente, las múltiples decisiones normativas y de política pública evidencian que la violencia contra las mujeres es un problema central y de prioritaria atención del Estado peruano. Sin embargo, la respuesta no es articulada desde su formulación, lo cual impacta en su implementación y los resultados tangibles que se deben lograr. Por ello, la identificación de los nudos críticos, abonan para la adopción de medidas correctivas que se traduzcan en una suma de esfuerzos institucionales en la gestión pública acorde con los estándares internacionales y nacionales para garantizar el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres, durante todo su ciclo de vida.

1 | **Objetivos y metodología**

1. Objetivos y metodología.

1.1 Objetivos

- Contar con un balance de la política nacional contra la violencia hacia las mujeres en el Perú, considerando el marco normativo, los planes, programas, presupuestos e instrumentos de gestión interinstitucional relacionados a esta materia entre los años 2015 y 2020.
- Formular recomendaciones para la mejora de la implementación articulada, seguimiento y evaluación de los instrumentos de gestión interinstitucional que buscan reducir la violencia contra las mujeres.

1.2 Metodología

La presente supervisión utilizó una metodología cualitativa, basada en la revisión de documentos oficiales relacionados con el marco jurídico nacional de las leyes, reglamentos, planes nacionales, programas, presupuestos y otros instrumentos de gestión relacionados con la atención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

La revisión de este marco normativo y de instrumentos de gestión se ha centrado en:

- El Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021⁸,
- El Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo⁹,
- El objetivo 1 de la Política Nacional de Igualdad de Género¹⁰, y
- El Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer¹¹.

Asimismo, se realizó un pedido de información al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹², así como entrevistas en profundidad a autoridades de las entidades relacionadas con la implementación de los servicios vinculados a la atención de la violencia contra las mujeres:

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Oficio n.º231-2020-DP/ADM);
- Ministerio de Educación (Oficio n.º232-2020-DP/ADM);
- Ministerio de Salud (Oficio n.º233-2020-DP/ADM);
- Ministerio de Cultura (Oficio n.º234-2020-DP/ADM);
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Oficio n.º235-2020-DP/ADM);
- Poder Judicial (Oficio n.º237-2020-DP/ADM); y
- Ministerio Público (Oficio n.º238-2020-DP/ADM).

8 D.S.008-2016-MIMP.

9 D.S. 008-2018-MIMP.

10 D.S.008-2019-MIMP.

11 R.S. 024-2019-EF.

12 Oficio n.º195-2020-DP/ADM, de fecha 13 de octubre de 2020.

2 | **Presupuestos para considerar una política pública nacional contra la violencia basada en género contra las mujeres**

2. Presupuestos para considerar una política pública nacional contra la violencia basada en género contra las mujeres.

Este apartado busca evidenciar el proceso de reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema público nacional, así como las normas, acciones y estrategias que se han adoptado en los últimos 27 años para enfrentarla; resaltando la importancia, en este proceso, de la aprobación de la Ley n.º30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Asimismo, se busca visibilizar que, independientemente de que no exista una norma denominada específicamente “Política Pública contra la violencia hacia las mujeres”, esta se viene implementando de manera práctica; constituyéndose en la política más importante gestionada por el Estado peruano en materia de derechos fundamentales de las mujeres.

2.1. La configuración de la violencia contra las mujeres como un problema público.

La violencia contra las mujeres constituye un problema histórico de violación de derechos humanos y un problema de salud pública. En el Perú, de acuerdo con la ENDES 2019, el 54.8% de mujeres de 15 a 49 años de edad ha sufrido violencia por parte de su esposo o compañero alguna vez en su vida y si bien este porcentaje es mucho menor al que se presentaba en el año 2014 (72.4%), parece ser que la disminución se relativiza cuanto más grave es. Por ejemplo, si comparamos la data del año 2020 respecto a la de 2009, encontramos que la violencia sexual ha bajado solo 2.8 puntos porcentuales (8.8% a 6.0%)¹³, en tanto la violencia feminicida ha ido en aumento, así, pasó de 139 en el año 2009, a 166 en el año 2019, siendo esta cifra la más alta en los últimos 10 años¹⁴.

La primera norma en abordar la violencia contra las mujeres en nuestro país, aunque de forma limitada al ámbito de la relación de pareja, fue la Ley n.º26260, la que en el año 1993 establecía la política del Estado frente a la violencia familiar¹⁵. Esta norma fue la segunda a nivel latinoamericano¹⁶, que en consonancia con lo que pasaba en la región, optó por abordar la “violencia familiar” y no “la violencia contra la mujer”, decisión que invisibilizó las relaciones de poder existentes dentro de la familia, especialmente en las relaciones de pareja, previendo originalmente la conciliación como una forma de resolución del conflicto.

Si bien la Ley n.º26260 estaba centrada en un nuevo proceso jurídico para la protección de las víctimas, ya esbozaba de manera general, en su artículo 3, las medidas que el Estado debía desarrollar contra la violencia familiar; estas incluían medidas en el ámbito educativo, campañas de difusión, estudios e investigaciones, así como el compromiso de los gobiernos locales en la prestación servicios, el establecimiento de procesos legales y la capacitación a servidores públicos para que cumplan adecuadamente sus funciones.

La Ley n.º26260 se aprobó en un contexto internacional favorable a la creación de mecanismos institucionales. En ese marco, el Estado peruano asumió compromisos en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo en El Cairo (1994) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), además de ratificar la Convención de Belém do Pará (1996)¹⁷. También se creó la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano en el Congreso de la República, el Ministerio de Promoción de la Mujer

13 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2020. Lima: INEI, 2021, p. 265, 2021.

14 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Reporte Estadístico de casos con características de feminicidio atendido por los servicios del Programa Nacional Aurora. Enero – diciembre 2020.

15 Artículo 1 de la Ley 26260.

16 Luego de Puerto Rico.

17 Ratificado por el Estado peruano en el año 1996 mediante Resolución Legislativa 26583

y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) y la Adjuntía para los derechos de la mujer en la Defensoría del Pueblo.

El **Ministerio de la Mujer** fue creado el 25 de octubre de 1996¹⁸ bajo el nombre de *Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano* (PROMUDEH), poco después, en el año 1998, se creó el primer **Centro Emergencia Mujer (CEM)**¹⁹ en la sede institucional del Ministerio; servicio emblema del Poder Ejecutivo si se toma en cuenta que su crecimiento numérico ha sido constante y permanente, más allá de los gobiernos de turno. A la fecha se cuenta con 430 Centros Emergencia Mujer a nivel nacional²⁰.

Pero es a partir del año 2001, que empiezan a generarse mecanismos institucionales para crear e implementar las políticas contra la violencia. Es así que, en julio de ese año, el PROMUDEH impulsó la aprobación del *Plan nacional contra la violencia hacia la mujer 2002-2007*²¹, el que “constituyó el primer documento de política pública que reconocía la responsabilidad de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer”²². En él se comprometía el trabajo articulado de cinco sectores (Promudeh, Minjusdh, Minedu, Minsa, Mininter), lo que se constituyó en la primera política integral contra la violencia.

El referido plan tenía 4 objetivos estratégicos: 1) Promover cambios en patrones socioculturales que toleran, legitiman o exacerban la violencia contra las mujeres; 2) Instituir mecanismos, instrumentos y procedimientos de prevención, protección, atención, recuperación y reparación oportunas y eficaces para las mujeres víctimas de violencia; 3) Establecer un sistema que brinde información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, y 4) Brindar atención preferente a mujeres que se encuentran en particular situación de vulnerabilidad, sea en razón a su condición socio económica, edad, condición étnica, discapacidad o de estatus de migrante o desplazada.

Esta política partía por reconocer que en el Perú se daba excesivo peso a la atención de los efectos del problema, más que la prestación de servicios o el abordaje de las causas de la violencia; la ausencia de un enfoque intercultural en la comprensión de la problemática, el marcado desbalance en los esfuerzos destinados a tratar las diferentes expresiones de la violencia hacia las mujeres, ya que había un trabajo centrado en la violencia en el ámbito familiar; y la falta de políticas consistentes y sostenidas que realmente contribuyeran a cambiar patrones socioculturales discriminatorios²³.

Posteriormente, ahora como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)²⁴, y luego de un extenso proceso de consulta, se aprobó el *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*²⁵, el que involucró al MRE, además del Minjusdh, Minedu, Minsa, Mininter Y Mimdes. Este tenía tres objetivos estratégicos: 1) Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar la violencia hacia las mujeres; 2) Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia a servicios públicos de calidad; y 3) Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer correspondiente al periodo 2002-2007 fue objeto de un “Informe de Cumplimiento de las Metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007” y el correspondiente al periodo 2009-2015 de una Evaluación Intermedia y una Evaluación Final. La implementación de ambos planes fue accidentada y en muchos casos no se cumplieron las acciones

18 Decreto Legislativo n.º866.

19 R.M 216-99-PROMUDEH modificado por R.M 74-2000-PROMUDEH

20 240 CEM regulares; 184 CEM en comisarías; 5 CEM 7x24 y 1 CEM en Centro de Salud. Directorios disponibles en: <https://www.gob.pe/aurora#publicaciones>

21 D.S.017-2001-PROMUDEH

22 Defensoría del Pueblo. Serie Informes de Adjuntía - Informe n.º003-2013-DP/ADM. Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, p.58

23 Ibidem, p.58 -60

24 Ley 27779. Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios.

25 D.S. 003-2009-MIMDES

y metas propuestas, siendo evidente las dificultades para el trabajo intersectorial y a diferentes niveles de gobierno (central – regional), siendo predominante el trabajo e inversión realizada por el Ministerio de la Mujer frente a los demás²⁶. Es preciso indicar que en ambos casos (Plan 2002-2007 y Plan 2009-2015) se preveía que cada sector involucrado pudiera comprometerse formalmente a destinar un presupuesto específico para cumplir con los objetivos propuestos.

2.2. La Ley n.º30364 y su importancia en las decisiones de políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres.

El abordaje estatal de la violencia contra las mujeres tiene un quiebre en el año 2015, cuando se aprobó la Ley n.º30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; sumando al Estado peruano a la lista de países de la región que habían adoptado leyes Integrales contra esta grave violación de derechos humanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Venezuela, entre otras).

Esta norma constituye un hito normativo en el abordaje de la violencia contra las mujeres por tres razones²⁷:

- Aborda la violencia de género contra las mujeres, reconociendo el contexto de discriminación histórica en la que se desarrolla. Ello es evidente en la definición recogida en el artículo 5 de la Ley n.º30364 la que es muy similar a la definición recogida por la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres²⁸.
- Regula un Proceso Especial en el que se pretende asegurar la protección de las víctimas y la sanción del agresor. Proceso que tiene dos ámbitos: a) tutelar, cuyo objetivo principal es que el Poder Judicial ordene medidas de protección para garantizar la seguridad de la víctima y evitar que la violencia se repita; y b) penal, cuya finalidad es establecer la responsabilidad y sanción para la persona agresora, así como la reparación para la víctima.
- Crea el “*Sistema nacional para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*”, el que tiene como fin “coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la prevención, atención, protección y reparación de la víctima, la sanción y reeducación del agresor, a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”²⁹. Para ello establece quiénes son los integrantes del Sistema Nacional (Comisión de Alto Nivel, Grupo Nacional, Instancia Regional de Concertación, Instancia Provincial de Concertación e Instancia Distrital de Concertación), así como los instrumentos que deben garantizar su funcionamiento (Observatorio Nacional, Registro Único de Víctimas, Centro de Altos Estudios y Protocolo de Actuación Conjunta).

Al año siguiente de la publicación de la Ley n.º30364, en el año 2016, se aprobó el *Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021*³⁰, el que fue formulado como “un instrumento que recoge los lineamientos [de la Ley 30364] y concreta las responsabilidades que tienen las diferentes

26 Defensoría del Pueblo. Óp. Cit. 208.

27 Llaja, Jeannette. Diagnóstico Rápido para AECID, 2018, p.14.

28 La Ley n.º30364 hace mención a la violencia contra las mujeres “por su condición de tal”, la que debe ser entendida como violencia de género contra las mujeres a partir de la lectura del Art. 8 del D.S. 029-2018-PCM. Esta interpretación se depende del Artículo 4.3. del Reglamento de la Ley 30364. Así como la sentencia de la Corte Suprema de Justicia - Recurso de Nulidad 453-2019, Lima Norte, o la sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. 3378-2019-AA.

29 Artículo 33 de la Ley 30364.

30 D.S.008-2019-MIMP.

entidades públicas respecto a su implementación”³¹. Este Plan aborda la violencia reconociendo las diversidad de las mujeres peruanas³² así como 16 modalidades de violencia de género³³; y se plantea como objetivos cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género (Objetivo Estratégico 1), así como garantizar el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención y recuperación de las personas afectadas por la violencia de género; y la sanción y reeducación de las personas agresoras (Objetivo Estratégico 2). Asimismo, el Plan se engarza en el sistema de gestión creado en la ley, es decir en el *Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*, antes descrito.

Un hecho político que tuvo impacto directo en la implementación de la Ley n.º30364 y las medidas a adoptarse para enfrentar la violencia contra las mujeres se dio en el año 2018, cuando el presidente de la República se pronunció frente a un caso de feminicidio relevado en el debate público³⁴.

El día que falleció la joven Eyvi Agreda Marchena (22), luego de meses de agonía, el expresidente Martín Vizcarra declaró que la “lucha contra la violencia hacia las mujeres” es de interés nacional y prioridad del Estado³⁵. El compromiso del gobierno se materializó en los siguientes procesos:

- La aprobación de “Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”³⁶ (PAC); plan que, a diferencia de cualquier norma sobre violencia emitida con anterioridad, fue precedida por la asignación extraordinaria de un presupuesto específico asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas para su cumplimiento³⁷. El denominado PAC se aplicó durante los años 2018, 2019 y 2020.
- La creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia en Violencia (SNEJ)³⁸, en julio de 2018. Este sistema prevé la especialización de la policía, la creación de fiscalías y juzgados especializados en violencia, así como la provisión de servicios del Minjurdh y del MIMP, instancia que además debe capacitar y articular a los otros integrantes del sistema³⁹. Inicialmente se previó su implementación entre los años 2019 y 2022⁴⁰, el que se tuvo que reprogramar, pues la creación de los servicios no ha significado aún, la instalación de sistemas articulados a nivel nacional o subnacionales para abordar los casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, así como los delitos de feminicidio, lesiones, violación sexual y tocamientos y actos libidinosos⁴¹. Sin embargo, durante el año 2020 se elaboró el Plan de implementación del SNEJ, el que incluye objetivos e indicadores que permitirán su monitoreo y evaluación; norma que se aprobó este año, mediante el Decreto Supremo n.º011-2021-MIMP⁴², que reprogramó la implementación entre los años 2021 y 2026.

31 Presentación del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

32 Entre ellas las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad) en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.

33 Violencia en relación de pareja, feminicidio, trata de personas con fines de explotación sexual, el acoso en espacios públicos, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, hostigamiento sexual, acoso político, violencia en conflictos sociales, violencia en conflicto armado, violencia a través de las tecnologías de la información y comunicación, violencia por orientación sexual, violencia contra mujeres migrantes, violencia contra mujeres con virus de inmunodeficiencia humana, violencia en mujeres privadas de libertad, violencia contra las mujeres con discapacidad.

34 Al ser consultado por el caso de Eyvi Agreda, señaló que “a veces estos hechos son designios de la vida”. <https://canaln.pe/actualidad/vizcarra-sobre-eyvi-nos-sentimos-apeñados-veces-son-designios-vida-n324411>

35 Comunicado de la Presidencia de la República. 2 de junio de 2018.

36 Decreto Supremo 008-2018-MIMP. Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo

37 Decreto Supremo 192-2018-EF

38 Decreto Legislativo 1368. El nombre completo es “Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar”.

39 Delitos recogidos en los artículos 108-B, 121-B, 122, 122-B, 170, 171, 172, 173, 173-A, 174 y 176-A del Código Penal.

40 Decreto Supremo 003-2019-MIMP.

41 Delitos recogidos en los artículos 108-B, 121-B, 122, 122-B, 170, 171, 172, 173, 173-A, 174 y 176-A del Código Penal.

42 Decreto Supremo que aprueba la “Estrategia Nacional de Implementación del Sistema Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar 2021-2026”; publicado el 10 de julio de 2021.

- Es preciso indicar que, con el objetivo de dar soporte tecnológico a este sistema, también se aprobó la Ley n.º30926, del 5 de abril de 2019, que fortalece la interoperabilidad del SNEJ⁴³ con el objetivo de garantizar el uso de registros y archivos electrónicos, la gestión de documentos digitales, la implementación del domicilio digital, sedes digitales, firmas y certificados digitales, entre otros. La implementación de este sistema aún está pendiente.
- Además, el 15 de abril de 2021, mediante Decreto Supremo N°003-2021-MIMP, se aprueban las metas de implementación y el mecanismo de seguimiento de las acciones financiadas para la continuidad e implementación progresiva del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, en el marco del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoRVcM). El 10 de julio de 2021, mediante Decreto Supremo n.º011-2021-MIMP, se aprueba la “Estrategia Nacional de Implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar 2021-2026”.
- La aprobación del Programa Presupuestal orientado a resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer⁴⁴, en diciembre de 2019, el que conjuntamente con su similar sobre Desarrollo Infantil Temprano, constituyen los primeros programas presupuestales de este tipo. Este es un instrumento de gestión pública de carácter multisectorial e intergubernamental cuya priorización de condiciones e intervenciones efectivas están basadas en evidencia, a fin de garantizar el resultado propuesto. Se está implementando desde el año 2019 y se han proyectado resultados al año 2026.

Paralelamente a estos procesos centrados en abordar la violencia contra las mujeres, en abril de 2019, se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)⁴⁵, primera política multisectorial nacional aprobada en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales⁴⁶ en el país. Ella establece que el problema público en el Perú es la discriminación estructural contra las mujeres e identifica sus causas y efectos, estableciendo seis objetivos estratégicos nacionales, el primero de los cuales está destinado a reducir la violencia contra las mujeres. Su implementación está prevista hasta el año 2030, donde deberá evaluarse si alcanzó o no sus metas.

Por otro lado, a partir de la emisión de la Ley n.º30364, se han aprobado una serie de normas vinculadas a mejorar la atención de las mujeres que han vivido violencia de género. En términos de articulación interinstitucional para la atención, la norma más relevante es el “Protocolo Base de Actuación Conjunta”⁴⁷, norma que incluye la actuación del MIMP, Minsa, PNP-Mininter, Minjush, Minedu, Poder Judicial y Ministerio Público, además de gobiernos regionales y locales; pero también existen normas de articulación entre diversos sectores en los que están involucrados el MIMP, el Minsa, el Minjush o el Mininter⁴⁸.

Asimismo, bajo el marco conceptual establecido por el delito de Femicidio⁴⁹ y en la Ley n.º30364, en el Perú se han creado tipos penales en los que se sancionan con una pena mayor la violencia contra

43 Ley n.º30926. El nombre completo es “Ley que fortalece la interoperabilidad en el sistema nacional especializado de justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”

44 R.S. n.º024-2019-EF.

45 Decreto Supremo n.º008-2019-MIMP

46 Decreto Supremo n.º029-2018-PCM

47 Decreto Supremo n.º012-2019-MIMP. El nombre completo es “Protocolo Base de Actuación Conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

48 Entre ellas podemos encontrar el “Protocolo de actuación conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarías o Comisarías especializadas en materia de protección contra la violencia familiar de la Policía Nacional del Perú” (Decreto Supremo 006-2018-MIMP), el “Protocolo de actuación conjunta entre los Centros Emergencia Mujer – CEM y los Establecimientos de Salud – EE. SS. para la atención de las personas víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley N° 30364, y personas afectadas por violencia sexual” (Decreto Supremo 008-2019-SA) o el “Protocolo de actuación conjunta entre el Centro Emergencia Mujer y los servicios de Defensa Pública” (D.S. 008-2020-JUS), entre otros.

49 En el año 2011, mediante la Ley n.º29819, el femicidio se incorporó en el artículo 107 del Código Penal, junto a la figura del parricidio; posteriormente, en el año 2013, mediante la Ley n.º30068, se creó el tipo penal de femicidio de manera autónoma, en el artículo 108-B junto.

las mujeres si esta se da “por su condición de tal”, es decir por discriminación por género. Desde el año 2017⁵⁰, se cuenta con el delito de “lesiones graves por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”⁵¹, el delito de “lesiones leves” con el agravante si la víctima es una mujer⁵² o el delito de “agresiones en contra de las mujeres o integrantes del grupo familiar”⁵³, entre otras normas similares. Asimismo, en el año de 2018, se crearon los tipos penales de acoso sexual y chantaje sexual, así como el delito de “Difusión imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual”⁵⁴.

La descripción realizada evidencia que en los últimos años, a partir de la Ley n.º 30364 y más aún desde la declaración de la violencia como un problema de interés nacional y prioridad del Estado, se han generado diversos procesos y normas que buscan dar una respuesta integral a la violencia contra las mujeres.

2.3. La (in)existencia de una política nacional contra la violencia hacia las mujeres en el Perú.

El Estado peruano no cuenta con una norma denominada “Política Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres”, sin embargo, tal como se ha descrito en el acápite anterior, existen una serie de decisiones normativas, políticas y presupuestales que evidencian una relevancia sin precedentes de la problemática para el Estado y la sociedad, así como acciones para enfrentarla.

En ese contexto, es preciso recordar que existen múltiples definiciones de lo que es una política pública, algunas acentuando el rol de quienes la definen (actores investidos de poderes públicos), los problemas públicos que deben ser resueltos con ella, o las soluciones estatales adoptadas.

Una definición comprensiva es la propuesta por Subirats, Knoepfer, Larrue y Varone, quienes postulan que la política pública constituye “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos, recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”⁵⁵; o la propuesta por Tamayo Sáenz para quien la política pública es “el conjunto de objetivos que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos consideran como prioritarios”⁵⁶.

En el marco normativo peruano, como se desarrollará en el siguiente capítulo, se señala que las políticas nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un período de tiempo⁵⁷.

Tomando en cuenta estas definiciones, se debe reconocer que, en el Perú, más allá de la existencia de una norma que lo reconozca así de manera literal, se viene implementando una o varias políticas públicas contra las violencias hacia las mujeres, la que se ha ido consolidando y perfeccionando en los últimos años, cobrando una relevancia sin precedentes en la gestión pública.

Existen algunas decisiones que evidencian la prioridad de la problemática de violencia, sobre otras que acontecen a las mujeres:

50 Decreto Legislativo 1323.

51 Artículo 121-B del Código Penal.

52 Artículo 122, numeral 3, inciso “c” del Código Penal.

53 Artículo 122-B del Código Penal.

54 Decreto Legislativo 1410

55 Subirats Joan y otros. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona, Editorial Ariel, 2008. P. 36.

56 Tamayo Sáenz Manuel. El análisis de las Políticas Públicas. En: Bañon y Carrillo (Comp.) La Nueva Administración Pública. Madrid, 1997. P. 281.

57 Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo n.º029-2018-PCM, de fecha 20 marzo de 2018.

- Se cuenta con un **marco normativo liderado por la Ley n.º30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar**, en el que tal como la misma norma señala, se establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de sus víctimas así como reparación del daño causado; y dispone la persecución, sanción y reeducación de los agresores sentenciados con el fin de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia asegurando el ejercicio pleno de sus derechos⁵⁸. Tal como se describió en el acápite anterior del presente documento, en el marco de la Ley n.º30364, se han aprobado normas de igual o menor rango jurídico, dirigidas a enfrentar la violencia en sus múltiples dimensiones.
- Se cuenta con el **compromiso público de decisores políticos para enfrentar la violencia, los que han devenido en la adopción de acción concretas**. En el Perú, se ha reconocido explícitamente que la “discriminación estructural contra las mujeres” es el problema público más relevante en materia de derechos fundamentales de las mujeres, y la violencia contra las mujeres una de sus consecuencias⁵⁹. Sin embargo, es sobre esta última que se pronuncian constante y sostenidamente los decisores políticos, incluso mucho más que el problema de discriminación. Una revisión del discurso público de los últimos presidentes de la república o de quienes ejercen el cargo de premier evidencia una mención constante a la problemática, así como la adopción de decisiones para enfrentarla⁶⁰. En ese sentido, la violencia contra las mujeres ha dejado ser solo una agenda prioritaria del MIMP y ha pasado a ser considerada relevante por la Presidencia del Consejo de ministros e incluso para sectores como el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Se cuenta con un **sistema funcional** para implementar la política contra la violencia hacia las mujeres⁶¹. Se trata del **Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar**, creado por la Ley n.º30364, y que está conformado por una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), Instancias Regionales, Instancias Provinciales e Instancias Distritales.

Es preciso indicar que la CMAN constituye una instancia relevante en la implementación de la/s política/s contra la violencia. Está integrada por 9 sectores (MIMP, Mininter, Minjusdh, Minedu, Minsa, MIDIS, MTPE, Mincul y Mindef), el Poder judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Del Pueblo; se instaló el 15 de agosto de 2016 y hasta el 30 de setiembre de 2021, ya se había reunido en 28 oportunidades. Además, esta instancia tiene como brazo técnico al Grupo de Trabajo Nacional (GTN), conformado por representantes de las instituciones mencionadas, además de organizaciones de sociedad civil. El GTN se instaló el 9 de enero de 2016 y hasta el 30 de setiembre de 2021 ya se había reunido en 40 oportunidades.

Es tal la relevancia del Sistema Nacional, por el rango de ley de su creación, así como el soporte político que ha tenido, que se ha mantenido vigente, incluso cuando el Reglamento que regula las Políticas Nacionales⁶² señala que para hacer seguimiento y evaluación de una Política Nacional no se requiere la conformación de una comisión.

- Se cuenta con **presupuesto específico** para implementar la política contra la violencia hacia las mujeres, el que se incrementa sostenidamente. Desde el año 2012 se cuenta con el Programa

58 Art. 1 de la TUO de la Ley 30364.

59 D.S.008-2019-MIMP. Política Nacional de Igualdad de Género.

60 Discurso de Mercedes Araoz (12.10.17). Discurso “Reconstruyamos la Confianza” de Premier Salvador del Solar. Eje “Violencia contra las Mujeres” (04.04.19). Discurso de Premier Zevallos. Eje “Violencia contra la Mujer” (30.10.19). Discurso de Premier Martos. Punto 3.4. “Lucha contra la violencia a la mujer y Poblaciones Vulnerables (11.08.20). Discurso de la Premier Violeta Bermúdez. Eje: “Igualdad de oportunidades, no discriminación y erradicación de la violencia contra las mujeres (03.12.20).

61 De acuerdo al artículo 45 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

62 Anexo 1 de Decreto Supremo 029-2018-PCM.

Presupuestal 0080 “Lucha contra la Violencia Familiar”, el que financia acciones desarrolladas por el Programa Aurora del MIMP y algunos gobiernos regionales. Sin embargo, es desde el año 2018 que se cuenta con asignaciones presupuestales que son transferidas a diversos sectores a fin de abordar específicamente el problema de la violencia contra las mujeres. Es el caso de la asignación presupuestal a los Planes de Acción Conjunto⁶³ de los años 2018⁶⁴, 2019 y 2020⁶⁵; la que fue el antecedente para la creación e implementación Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer⁶⁶.

Adicionalmente a lo señalado, a partir de la aprobación de la Ley n.º30364, se han aprobado instrumentos de gestión multisectorial en diferentes momentos y en diferentes contextos, que a través de la implementación de acciones, servicios o productos se proponen, cada uno por separado, erradicar o reducir la violencia contra las mujeres. Nos referimos al *Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021*⁶⁷, el *Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo*⁶⁸, el objetivo 1 de la *Política Nacional de Igualdad de Género*⁶⁹, e incluso al Programa *Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer*⁷⁰ antes mencionado.

Lo descrito nos lleva a confirmar que la violencia contra las mujeres constituye un problema público de prioridad para el Estado peruano y que se han adoptado decisiones públicas diversas para enfrentarla; dando cuenta de la existencia de una política pública alrededor de esta problemática. En el presente documento, se dará cuenta de este proceso, en especial analizando los desafíos que ha significado durante los últimos años, la implementación de las normas de gestión multisectorial que se vienen implementando.

63 Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo

64 Decreto Supremo n.º192-2018-EF.

65 Anexo IV. del Decreto de Urgencia 014-2019. Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020

66 R.S.024-2019-EF.

67 D.S.008-2016-MIMP.

68 D.S. 008-2018-MIMP.

69 D.S.008-2019-MIMP.

70 R.S. 024-2019-EF.

3 | La Política Pública contra las Violencias hacia las Mujeres

3. La Política Pública contra las Violencias hacia las Mujeres.

El presente capítulo tiene como objeto abordar los cuatro instrumentos de gestión multisectorial aprobados en el marco de la Ley n.º30364, y que son objeto de análisis en el presente documento; es decir:

- El *Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021*⁷¹,
- El *Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo*⁷²,
- El objetivo 1 de la *Política Nacional de Igualdad de Género*⁷³, y
- El *Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer*⁷⁴.

El análisis de cada uno de estos planes, políticas o programa no se realizará de manera aislada o como si fueran instrumentos equivalentes. Por el contrario, su presentación se hará en el orden histórico en el que fueron aprobados, y tomando en cuenta el proceso de modernización del Estado y la adopción de un modelo de gestión por resultados.

3.1. El contexto: la construcción de un Estado Moderno en el Perú

La modernización del Estado, entre otros elementos, significa la adopción de un enfoque de gestión pública basada en resultados. Ello implica, en el Perú, que los:

“funcionarios públicos calificados y motivados se preocupen – en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organiza[r] tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible”⁷⁵ [Resaltado nuestro].

Esta noción de gestión pública por resultados, debe ser enmarcada en una definición más general, como la adoptada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la que se reconoce la existencia de una fuerte **noción de la causalidad**, donde la teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto).

Estos cambios generalmente se muestran en una **“cadena de resultados”** o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los Resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa)”; donde además se les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y a hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados”⁷⁶.

71 D.S.008-2016-MIMP.

72 D.S. 008-2018-MIMP.

73 D.S.008-2019-MIMP.

74 R.S. 024-2019-EF.

75 Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, página 27. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

76 OCDE y Banco Mundial. Buenas Prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Primera edición. P. 9,

En el Perú, de acuerdo a la Política de Modernización de la Gestión del Estado, la Gestión Pública orientada a Resultados se sostiene en cinco pilares; i) las políticas públicas nacionales y el planeamiento, ii) el presupuesto para resultados, iii) la gestión por procesos y la organización institucional, iv) el servicio civil meritocrático y v) el seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento; los que a su vez deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel); siendo animados, por un proceso explícito de gestión del cambio⁷⁷.

Diagrama n.º1: Pilares de la Gestión por Resultados en el marco de la Modernización del Estado



Fuente: Decreto Supremo 004-2013-PCM, Política de Modernización de la Gestión Pública.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cada uno de estos **pilares (componentes) y ejes transversales** están siendo objeto de desarrollo por el Estado peruano. A continuación, se describirán aquellos que han enmarcado la creación de instrumentos de gestión multisectorial vigentes contra la violencia hacia las mujeres.

- El pilar denominado **“Las Políticas Públicas”**, cuya referencia fundamental es el Decreto Supremo n.º29-2018-PCM, norma que tiene como finalidad desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la ciudadanía. En ella se diferencian las políticas de Estado, políticas de gobierno y políticas nacionales; además se establece que las políticas regionales y locales deben ser concordantes o articuladas a las políticas nacionales.
- Pilar **“Los planes estratégicos”**, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) creado mediante Decreto Legislativo n.º1088, así como la Directiva para la Actualización del Plan Estratégico Nacional⁷⁸. En esta última se describe cómo las políticas públicas se reflejan luego en planes estratégicos con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) así como en acciones de orden estratégico priorizadas.
- Pilar **“El Presupuesto por Resultados”** (PpR), cuya referencia normativa se encuentra en el Decreto Legislativo que aborda el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo n.º1440); y que lo define como una estrategia de gestión pública que vincula los recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. El presupuesto por resultado se implementa a través de Programas Presupuestales, seguimiento, evaluaciones independientes e incentivos a la gestión⁷⁹.

77 PCM. Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021, página 35. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

78 Directiva 001-2017-CEPAL/PCD.

79 Art. 13.6 del Decreto Legislativo 1440.

- Eje Transversal: **El Gobierno Institucional/Articulación**, en el que se reconoce la existencia de mecanismos de articulación vertical entre entidades de distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) así como articulación horizontal entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales, a fin de asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país.⁸⁰

Es preciso indicar que en el proceso de modernización del Estado cobra relevancia la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) así como la existencia del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), desde el año 2008⁸¹. El SINAPLAN constituye “un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”⁸². Está liderado por CEPLAN e integrado por los órganos del gobierno nacional, de los demás poderes del Estado, de los organismos constitucionales autónomos y de los gobiernos regionales y locales, así como el Foro del Acuerdo Nacional⁸³. Entre sus varias funciones se encuentra el promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de medio y largo plazo.

El proceso de modernización del Estado peruano, y la consecuente adopción de una gestión por resultados, ha tenido impacto en la política contra la violencia hacia las mujeres, pues varias de sus expresiones normativas adquieren sus principales características; siendo las más relevantes en este informe, como se indicó, los pilares vinculados a las políticas públicas, el presupuesto para resultados y el eje transversal de Gobierno Institucional/Articulación.

3.2. La Política Pública contra la violencia hacia las mujeres antes del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (R.M.029-2018-PCM).

Las Políticas Públicas Nacionales “permiten integrar y dar coherencia a toda la acción del Estado al servicio del ciudadano debiéndose reflejar en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales, y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno. De ese modo, el Estado busca actuar como un todo coherente y articulado con el propósito de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada”⁸⁴.

Sin embargo, más allá de la conceptualización general de las políticas públicas nacionales, se debe reconocer que, en las últimas dos décadas, su caracterización no siempre ha sido la misma, así como tampoco han sido homogéneas las disposiciones para su formulación, implementación, seguimiento y evaluación.

A modo de ejemplo, a continuación, se hace un recuento de las normas y planes multisectoriales aprobadas para enfrentar la violencia contra las mujeres desde el año 1993, cuando se aprobó la Ley n.º26260, primera norma con rango de ley relacionada a la violencia contra las mujeres (aunque reduciéndola a la violencia familiar):

80 3.3. de la Política de Modernización de la Gestión del Estado

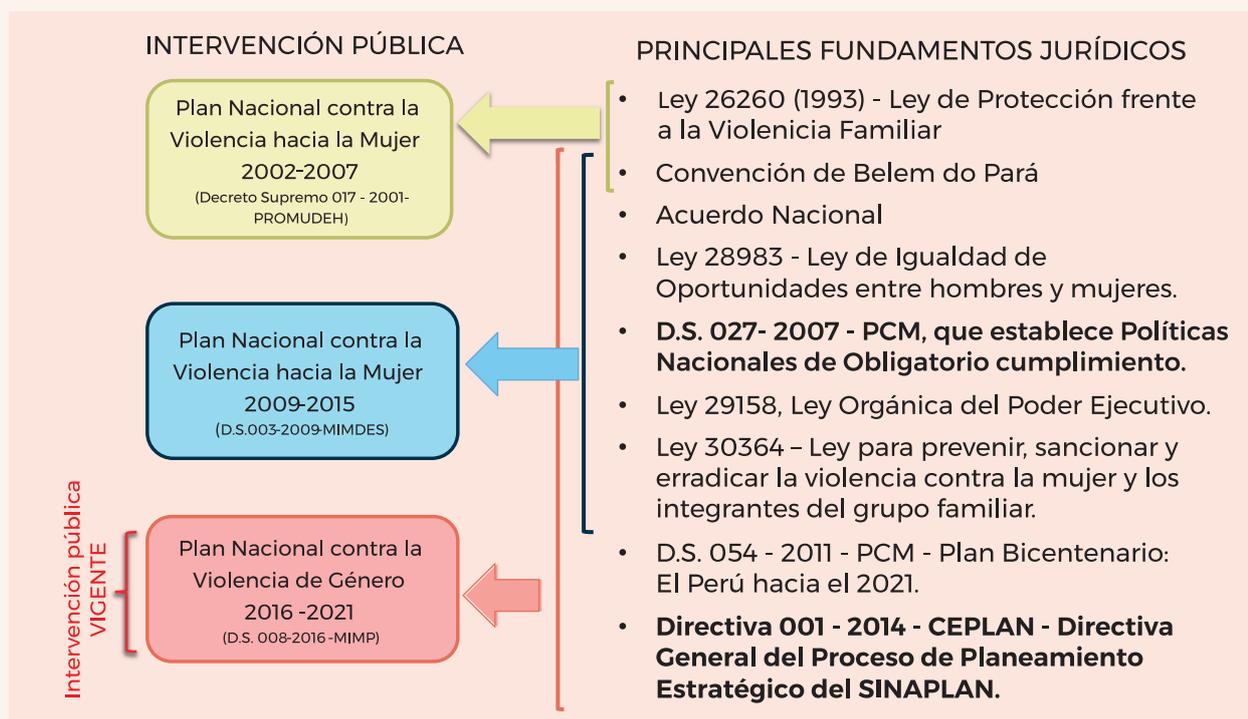
81 Decreto Legislativo 1088. Si bien el Sistema ya había sido creado mediante Ley 28522 (2005), este no había sido implementado.

82 Art.2.1. del Decreto Legislativo 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Parte 2. Etapa 1. Paso 3.

83 Art.3.1. del Decreto Legislativo 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

84 3.1.a. de la Política de Modernización de la Gestión del Estado.

Diagrama n.º2: Marco Normativo de los Planes contra la Violencia aprobados en el Perú.



Fuente: Planes de violencia contra la mujer 2002-2007; 2009-2015; y 2016 y 2021. Elaboración Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, cada uno de los planes contra la violencia se dan en contextos normativos distintos, siendo evidente que, en el año 2001, el Plan Nacional contra la Violencia 2002-2007 fue aprobado sin tomar en cuenta un sistema o marco normativo de planificación estratégica vigente⁸⁵.

Por su parte, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer 2009-2015 y el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, tienen como marco el Decreto Supremo 027- 2007-PCM, norma vigente hasta el año 2018, que definía y establecía las **Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento** para las entidades del Gobierno Nacional. Esta abordaba 14 materias a través de la adopción de 59 políticas nacionales; entre las cuales se encontraba la **política 2.2.**, en materia “Igualdad de Hombres y Mujeres”. Ella prescribía como política nacional el “Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual”. En ese sentido, ninguno de los dos planes (Plan Nacional contra la Violencia 2009-2015 o el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021) se definía como una política contra la violencia, pues se asumía que la política era definida por el D.S. 027-2007-PCM.

A diferencia de sus predecesoras, **el Plan Nacional contra la Violencia de Género (PNCVG) 2016-2021** se aprueba en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), ya que su formulación sigue las pautas generadas por CEPLAN (Directiva 001-2014-CEPLAN); y se autodefine como un **Plan Especial Multisectorial**, es decir un plan elaborado en el marco del Planeamiento Estratégico, por un Sistema Funcional para instrumentalizar Políticas Nacionales, con la participación de dos o más sectores, y en el que se identifica acciones estratégicas que deberán desarrollar los sectores en sus respectivas Fases Estratégicas.⁸⁶

⁸⁵ En el Perú los antecedentes del Planeamiento Estratégico son el Decreto Ley 14220, Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (1962), así como el Decreto Supremo 018-83-PCM – Reglamento del Sistema Nacional de Planificación (1984)

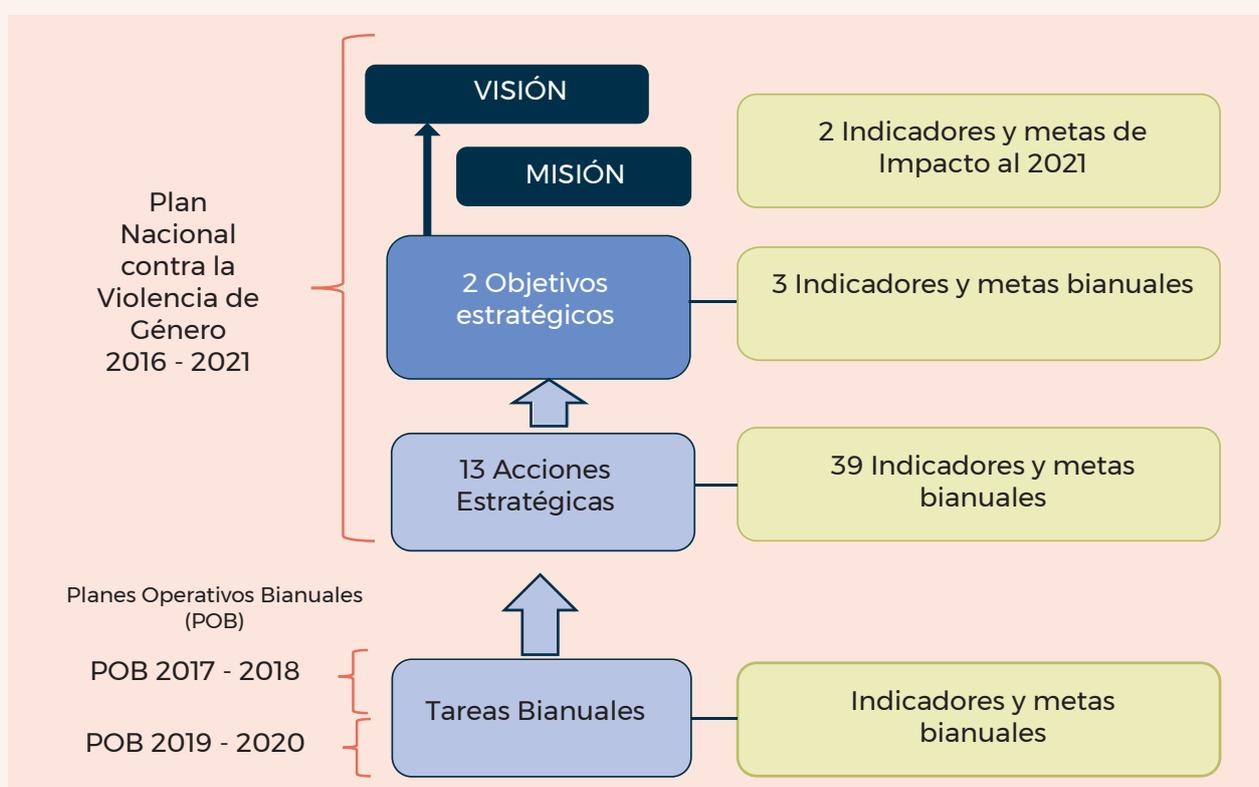
⁸⁶ Art. 43.1 de la Directiva 001-2014-PCM

Este Plan (PNCVG 2016-2021) fue la primera disposición de gestión multisectorial aprobada luego de publicarse la Ley n.º30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. En ese contexto, además de establecer objetivos estratégicos y acciones estratégicas para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, fue relevante en dos sentidos:

- Primero, porque consolidó el marco conceptual de la violencia contra las mujeres, al reconocer hasta once modalidades de violencia de género, y visibilizar que las mujeres en su diversidad incluyen a las mujeres lesbianas, bisexuales y trans, entre otras; y
- Segundo, porque complementó la regulación del naciente Sistema Nacional para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, estableciendo roles específicos de gestión, monitoreo y evaluación a la CMAN, su Grupo de Trabajo Nacional, así como las instancias regionales, provinciales y distritales contra la violencia.

Un esquema básico del PNCVG 2016-2021 se presenta en el siguiente diagrama.

Diagrama n.º3: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021



Fuente: Plan Nacional contra la violencia de género 2016-2021.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El PNCVG 2016-2021 fue elaborado de acuerdo a la “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”⁸⁷ que establece que los planes especiales multisectoriales deben elaborarse según el Modelo Prospectivo Estratégico, el que preveía dos fases: el Proceso de Planeamiento Prospectivo y el Proceso de Planeamiento Estratégico

El PNCVG tiene 2 objetivos estratégicos (Prevención y Atención) y 1 transversal, además de 16 acciones estratégicas.

87 Directiva No 001-2014-CEPLAN

**Cuadro n.º1: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021
(Parte de la Matriz Estratégica)**

Objetivo Estratégico 1: Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbaban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad (entre ellas las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad) en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.

Acciones estratégicas	Instancias responsables
AE 1.1. Fortalecimiento de capacidades en la formación inicial y en servicio del profesorado para la prevención de la violencia de género.	Minedu -DRE Gobiernos Regionales, MIMP
AE 1.2. Implementación de acciones de prevención de la violencia de género en la comunidad educativa: padres y madres de familia, docentes, personal administrativo y estudiantes de las diferentes modalidades y niveles educativos.	DRE - Gobiernos Regionales, MIMP
AE 1.3. Diseño e implementación de una Estrategia Comunicacional Nacional para prevenir la violencia de género, articulada a nivel intersectorial, interinstitucional e intergubernamental.	MIMP, Minedu, Minsa, Minjusdh, Mininter, MRE, Mincultura, Mtpe, MTC, Mindef, MP, PJ, Gobiernos Regionales y Locales
AE 1.4. Promoción de espacios de autoregulación del tratamiento de la información en los casos de violencia de género a nivel nacional, regional y local, y con gremios de medios de comunicación, publicidad, y anunciantes.	MTC, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales Provinciales y MIMP
AE 1.5. Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de agentes comunitarios dinamizadores para promover cambios en los patrones socioculturales que generan violencia de género.	MIMP, Minsa, Minjusdh, Diresa, MP y Gobiernos Regionales y Gobiernos Provinciales
AE 1.6. Implementación de lineamientos para la prevención de la violencia de género en los sectores, instituciones estatales, gobiernos regionales y locales.	MIMP, Minedu, Minsa, Minjusdh, Mininter, Midis, MRE, Mincultura, MTPE, MTC, Mindef, MP, PJ, PCM, Gobiernos Regionales y Provinciales
AE 1.7. Involucramiento de nuevos actores en la prevención de la violencia de género.	MIMP

Objetivo Estratégico 2: Garantizar a las personas afectadas por violencia de género, que perjudica principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención y recuperación de las personas afectadas por la violencia de género; y la sanción y reeducación de las personas agresoras.

Acciones estratégicas	Instancias responsables
AE 2.1. Implementación de un proceso integral y articulado de prevención, atención, protección y recuperación de personas afectadas y sanción y reeducación de personas agresoras.	MIMP, Mininter, MP, PJ, Minsa, Minjusdh.

AE 2.2. Implementación de lineamientos para el fortalecimiento de servicios dirigidos a las personas afectadas por violencia de género, desde las entidades públicas competentes.	MIMP, Mindef, MRE, Minjusdh, MTPE, Minsa, Minedu, UGEL, DRE, Mininter-PNP, MP, PJ, Gobiernos Regionales
AE 2.3. Fortalecimiento de capacidades de los y las operadores/as de servicios.	MIMP, Minjusdh, Minsa, Mininter-PNP, MP, PJ, DIRESA
AE 2.4. Implementación o fortalecimiento de servicios de atención, recuperación y rehabilitación de personas afectadas por violencia de género.	MIMP, Minsa, Minedu, Mininter, MP, PJ, Diresa, Gobiernos Regionales y Provinciales
AE 2.5. Ampliación de servicios de atención para la re-educación de personas agresoras.	Minjus-INPE, MIMP
AE 2.6. Establecimiento de un sistema de información de la violencia de género	MIMP, Minjusdh, MP, PJ.

Acciones Transversales	AET 1. Gestión y organización del “Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.
	AET 2. Monitoreo de la implementación de las políticas contra la violencia de género.

Fuente: Plan Nacional contra la violencia de género 2016-2021.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La gestión del PNCVG 2016-2021, y por lo tanto la implementación de sus actividades estratégicas y transversales son de responsabilidad de las instancias del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. A nivel nacional se encuentra la Comisión Multisectorial (CMAN) cuya secretaria técnica convoca al Grupo de Trabajo Nacional como órgano técnico de soporte.

La CMAN tiene la responsabilidad de elaborar Planes Operativos Bianuales en los que se establece las acciones de responsabilidad de cada entidad pública, la que a su vez debe incorporarla en sus Planes Operativos Anuales (POI), con los recursos humanos necesarios para su implementación y el financiamiento correspondiente con cargo a su presupuesto institucional⁸⁸. Si bien se preveía la formulación de 3 planes bianuales: “2016-2017”, “2018-2019” y “2019-2020”, en la realidad solo se han aprobado dos (2017-2018 y 2019-2020). La gestión del PNCVG 2021-2026 en el ámbito regional y local corresponde a las instancias provinciales y las instancias distritales de concertación reguladas por la TUO de la Ley n.º30364 y su Reglamento.

Asimismo, se prevé un Sistema de Seguimiento y Evaluación, donde las acciones de monitoreo y evaluación del PNCVG son de responsabilidad conjunta del MIMP y las entidades públicas involucradas en su cumplimiento. El seguimiento y monitoreo, así como el logro de sus objetivos estratégicos y acciones estratégicas es de responsabilidad de la CMAN, la que tiene como secretaria técnica a la Dirección General contra la Violencia de Género, y al Observatorio Nacional como la instancia que recoge la información de las diversas instituciones.

La Defensoría del Pueblo supervisó el PNCVG 2016-2021, a un año de implementación. Entre los principales hallazgos se identificó que solo el 36% (5) de los 11 ministerios involucrados y 60% (15) de los 25 gobiernos regionales supervisados destinó presupuesto a acciones enmarcadas en los objetivos

88 II.7 del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

estratégicos de este plan. Solo el MIMP informó de actividades de capacitación de operadores/as públicos/as; y se contaba con un piloto para la implementación del RUVA. De manera general, en los 12 indicadores seleccionados para esta supervisión, se daba cuenta de una ejecución desarticulada a nivel intra e intersectorial, así como la desvinculación de las acciones reportadas por los sectores y gobiernos regionales con los objetivos y metas del plan⁸⁹.

Es preciso indicar que, a noviembre de 2020, se cuenta con dos informes anuales de las acciones estratégicas y tareas emprendidas en el marco del PNCVG (2018 y 2019), un Plan Anual de Seguimiento del año 2019, así como un Informe de Evaluación Intermedia en el año 2019.

3.3. La Política Pública contra la violencia hacia las mujeres en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (R.M.029-2018-PCM)

En marzo del año 2018 se aprobó el D.S. 029-2018-PCM- **Reglamento que regula las Políticas Nacionales** con la finalidad “de desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos”⁹⁰. Su aprobación constituye un hito en la comprensión y ordenamiento de las Políticas Públicas Nacionales, pues además reivindica la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, establecida en su Ley Orgánica desde el año 2007, de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno⁹¹, incluyendo los gobiernos regionales⁹² y locales. Es preciso indicar que tres días después a ser aprobado el mencionado Reglamento, el Poder Ejecutivo derogó el Decreto Supremo 027- 2007-PCM, que definía y establecía las Políticas Nacionales de Obligatorio⁹³.

A continuación, analizaremos las diferentes políticas reconocidas en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales (Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y las Políticas Nacionales) considerando las decisiones adoptadas para enfrentar el problema público de la violencia contra las mujeres.

3.3.1. Políticas de Estado

Las **Políticas de Estado** son aquellas que definen los lineamientos generales que orientan el accionar del Estado peruano en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional⁹⁴.

Sobre el **Acuerdo Nacional** habría que señalar que fue adoptado en el año 2002 y define 35 Políticas de Estado, agrupadas en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de derecho; (ii) Equidad y justicia social; (iii) Competitividad del país; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Como se puede observar del siguiente diagrama, existen al menos tres políticas relacionadas con el abordaje de la violencia contra las mujeres, dos explícitamente (Política 7 y la Política 16)⁹⁵ y una implícitamente, ya que toca el eje de igualdad de oportunidades y apuesta por el fortalecimiento del ente rector de políticas y programas de igualdad de género, es decir el Ministerio de la Mujer.

89 Defensoría del Pueblo. Reporte del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016 – 2021. Avances en su implementación durante el año 2017. Lima: Defensoría del Pueblo, 2018.

90 Art. 2 del D.S. 029-2018-PCM

91 Art. 4.1. de la Ley n°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

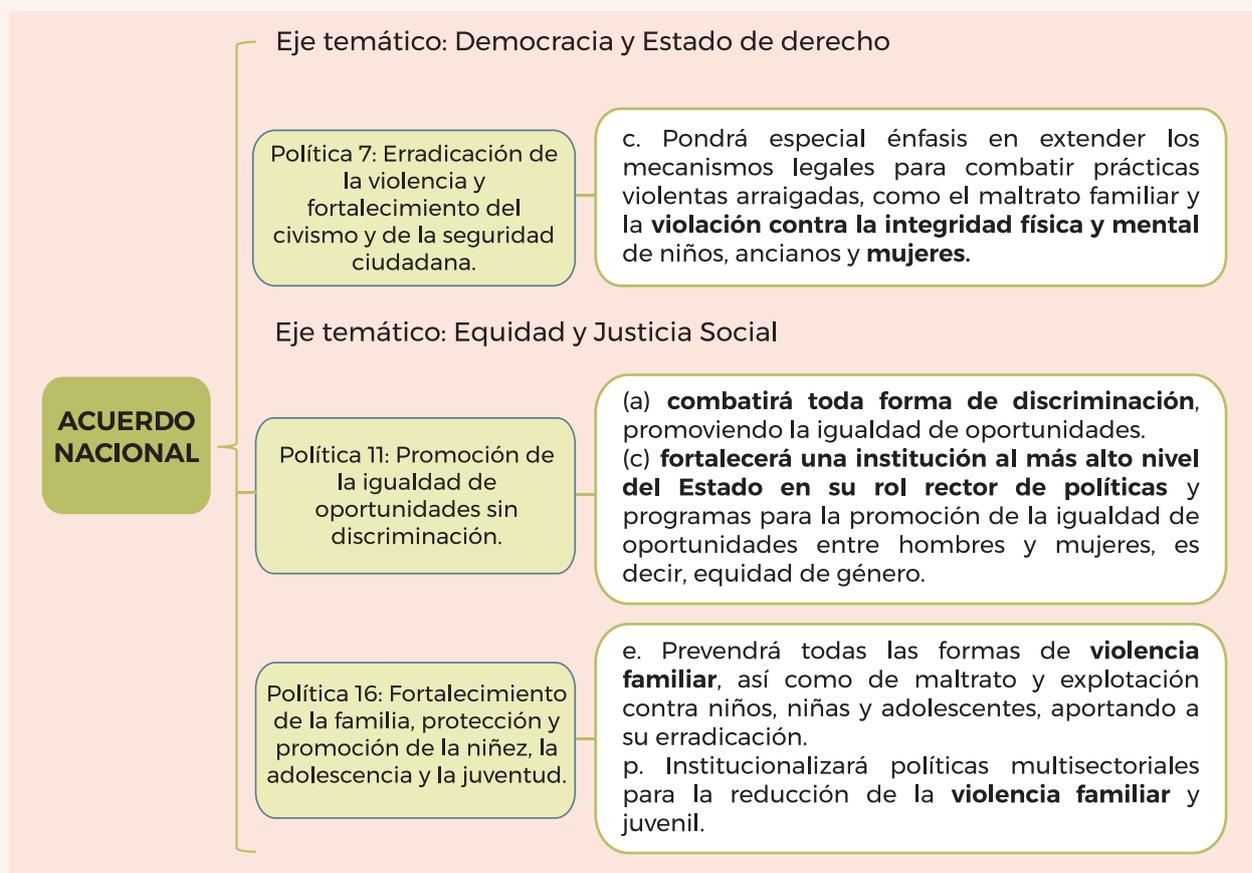
92 Expedientes No 0020-2005-PI/TC y n°0021-2005-PI/TC

93 D.S. 032-2018-PCM

94 Artículo 6 de D.S. 029-2018-PCM.

95 Estas políticas fueron expresamente mencionadas en los considerandos del D.S. 003-2009-MIMDES, que aprueba el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

Diagrama n.º4: El Acuerdo Nacional y las políticas contra la violencia hacia las mujeres



Fuente: Acuerdo Nacional
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, el **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional** está plasmado en el denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” que fue aprobado por Decreto Supremo n°054-2011-PCM. Este constituye el documento orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) del Estado peruano y se enmarca en seis ejes estratégicos, cada uno con un objetivo estratégico nacional, lineamientos de política y objetivos específicos con indicadores y metas, acciones estratégicas, programas estratégicos y proyectos.

Diagrama n.º5: El Plan Bicentenario y las políticas contra la violencia hacia las mujeres



Fuente: Plan Bicentenario
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar del diagrama, existen al menos dos ejes vinculados a las acciones que adopta el Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres:

- En el Eje 1 de “Derechos Fundamentales y Dignidad de las Personas”, que incorpora como lineamientos “1. Garantizar el respeto irrestricto y la vigencia de los derechos fundamentales”, así como “4. Promover el cambio de actitudes en la sociedad, eliminando paulatinamente la **violencia familiar** y consolidando el núcleo básico familiar, fortaleciendo la cohesión social, la cultura de paz, la solidaridad y la vigencia de los valores éticos y morales”.
- En el eje 2 “Oportunidad y acceso a los servicios”, donde explícitamente se hace mención a la implementación del **Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer**, dentro del Objetivo Específico sobre Seguridad Ciudadana.

El Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario son instrumentos estratégicos construidos en un marco temporal concreto, pero con un alcance de largo plazo; de ahí que algunas de sus aproximaciones puedan tener un desfase con la comprensión actual de la violencia hacia las mujeres, en términos de definiciones y enfoques. Concretamente, se identifica que la aproximación a la violencia contra las mujeres se da de dos maneras. Primero, identificándola como un problema de Seguridad Ciudadana (Política 7 del Acuerdo Nacional y Eje Estratégico 2 del Plan Bicentenario); y segundo, abordándola y reduciéndola a la violencia familiar (Política 16 del Acuerdo Nacional, lineamiento 4 del Eje 1 del Plan Bicentenario). Es menos clara la identificación de este problema como uno de violación de derechos fundamentales, y una consecuencia de la discriminación de género contra las mujeres.

En ese marco, la formulación del nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al año 2030, el que ya

fue anunciado CEPLAN y respecto del cual se ha aprobado una Directiva⁹⁶, debe revisar la comprensión de la violencia contra las mujeres de acuerdo a los estándares establecidos en el marco internacional y nacional de los derechos de las mujeres.

3.3.2. Políticas de Gobierno

La **Política General de Gobierno**, es el conjunto de políticas priorizadas que, bajo la dirección del presidente o presidenta de la República, se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno. Esta debe ser presentada por la Presidencia del Consejo de ministros al Congreso⁹⁷.

El actual presidente Pedro Castillo Terrones, presentó su Política General de Gobierno para el período 2021-2026⁹⁸, que en el Eje 6, denominado “Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo”, estableció como líneas de intervención relacionadas con la violencia hacia las mujeres:

- Garantizar el funcionamiento e interoperabilidad del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ).
- Transversalizar el enfoque intercultural, de género, intergeneracional y la perspectiva de discapacidad en la gestión pública para garantizar el ejercicio de los derechos de la población del país, en particular de las mujeres, la población culturalmente diversa, personas con discapacidad y personas adultas mayores; avanzando en la equidad e igualdad.
- Impulsar una acción multisectorial permanente para garantizar acciones de prevención, la atención, recuperación y acceso a la justicia de las mujeres e integrantes del grupo familiar que sufren de violencia, especialmente de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

Por otro lado, durante el mandato del ex presidente de la República, señor Francisco Sagasti Hochhausler, quien asumió funciones en noviembre del año 2020, la primera ministra, la señora Violeta Bermúdez presentó verbalmente su plan de gobierno al Congreso⁹⁹. Del discurso brindado, se desprende que era parte de la política del gobierno el abordaje de la violencia contra las mujeres. Explícitamente, la Premier indicó que “Llegar al Bicentenario habiendo sentado las bases de la igualdad, la no discriminación y la erradicación de la violencia contra las mujeres es de gran importancia para nuestra gestión y será un logro para la sociedad en su conjunto”. En ese marco, señaló que se fortalecería la prevención primaria de la violencia contra las mujeres, se apoyará la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres (SNEJ) y se consolidará la interoperabilidad entre el Mininter y el MIMP a fin de identificar a niñas, niños, adolescentes y las mujeres sobrevivientes de violencia que se encuentran en peligro.

Es preciso indicar que la Política de Gobierno del ex Presidente Martín Vizcarra fue aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM, y en ella, se consideraba como lineamiento prioritario Nro. 4.6. “Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia”.

3.3.3. Políticas Nacionales.

Las políticas nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto

96 Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

97 Artículo 7 de D.S. 029-2018-PCM.

98 Aprobado mediante el Decreto Supremo n.º164-2021-PCM, publicado el 16 de octubre de 2021.

99 Sesión del Pleno del Congreso del 3 de diciembre de 2020.

de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional en un periodo de tiempo. Contienen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Su diseño y evaluación son de competencia exclusiva de los Ministerios para cada uno del o los sectores a su cargo, pudiendo tener continuidad más allá de un determinado gobierno¹⁰⁰.

Las Políticas nacionales pueden ser **sectoriales** si están acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio; o **multisectoriales**, si al buscar atender un problema o necesidad se requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios¹⁰¹.

En el eje de derechos fundamentales de las mujeres y la violencia de género, resulta imprescindible hacer referencia a la **Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)**, aprobada el 4 de abril de 2019 mediante Decreto Supremo 008-2019-MIMP, la que ya cuenta con su **Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (PEMIG)**, aprobado por Decreto Supremo 002-2020-MIMP el 7 de marzo de 2020.

La PNIG y el PEMIG fueron elaborados por el MIMP con la asistencia técnica de CEPLAN. En el proceso de elaboración de la PNIG tuvo un rol importante la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento al PLANIG, instancia creada para hacer seguimiento del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017¹⁰²; y en general en tanto etapa de diseño como de formulación de la Política participaron 30 entidades públicas, 7 organizaciones de cooperación internacional, 18 organizaciones no gubernamentales, 2 asociaciones de empresarios privados, además de expertas en género¹⁰³.

Es preciso indicar que la PNIG constituye la primera política nacional y el PEMIG el primer Plan Estratégico, aprobados en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Si bien ello constituye un hecho relevante pues evidencia el compromiso del Estado con la temática, también es un desafío, pues los procesos de su formulación se dan casi concomitantemente con la formulación de las Guías que CEPLAN presenta para dar asistencia técnica a los sectores. Es así que las etapas de diseño y formulación de la PNIG habían concluido (6 de agosto al 17 de octubre de 2018¹⁰⁴) antes que CEPLAN aprobara la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN¹⁰⁵ (14 de noviembre de 2018); asimismo el PEMIG fue aprobado sin que CEPLAN haya adoptado la guía para su formulación.

Siguiendo el modelo de gestión por resultados, característico del proceso de modernización del Estado peruano, la PNIG presenta un modelo causal del **problema público** que busca enfrentar. En ese sentido, identifica como problema a la **discriminación estructural contra las mujeres**, y entiende que una de sus consecuencias es la **violencia contra las mujeres**.

100 Art. 4.1 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

101 Artículo 8 de D.S. 029-2018-PCM.

102 La Comisión Multisectorial fue creada mediante D.S. 004-2012-MIMP, norma que aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

103 Anexo 7 de la PNIG.

104 Ver anexo 7 de la Política Nacional de Igualdad de Género: “Relación de participantes en el proceso de formulación de la Política de Igualdad de Género – PNIG”.

105 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo n.º057-2018/CEPLAN/PCD.

Diagrama n.º7: Causas y efectos del Problema Público.



Fuente: Decreto Supremo 008-2019-MIMP
Elaboración: Defensoría del Pueblo

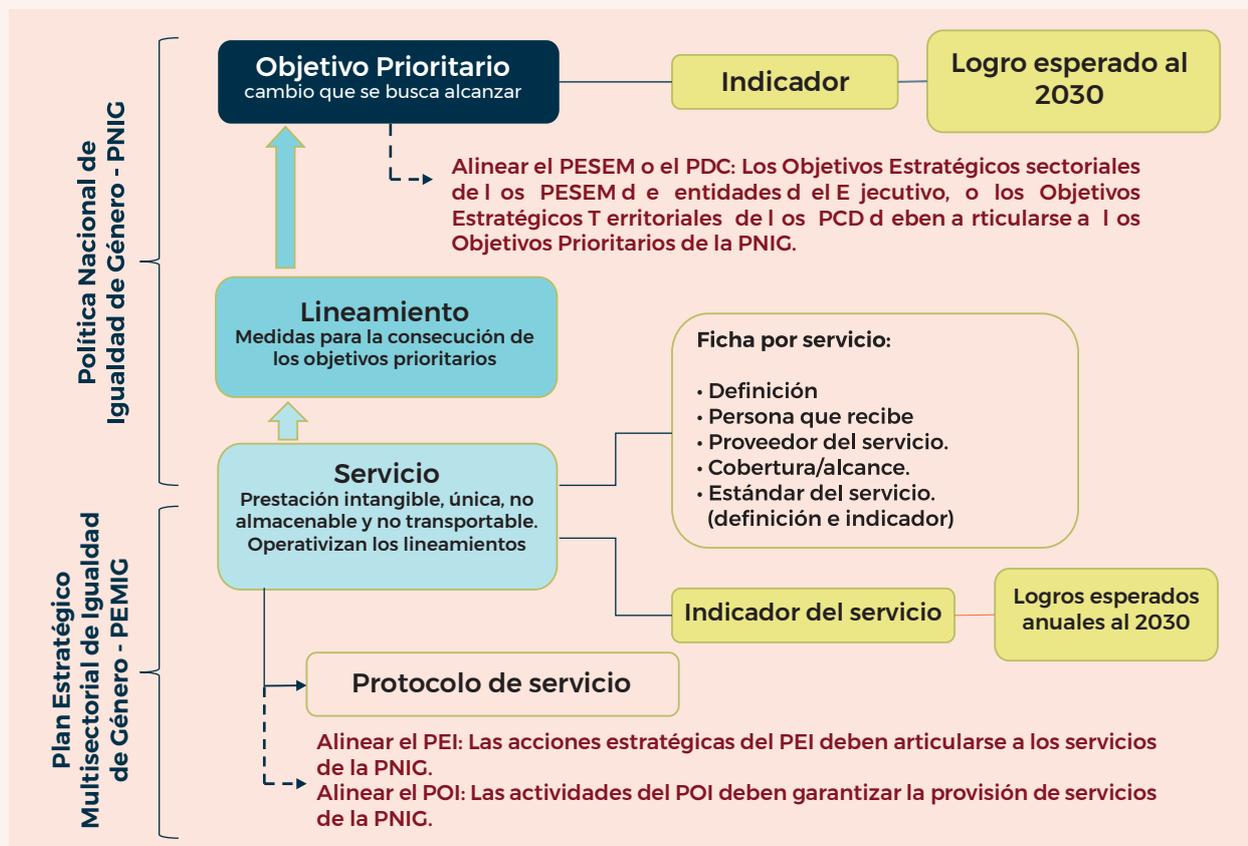
El modelo causal presentado por la PNIG presenta una mirada integral e interdependiente de las vulneraciones de los derechos fundamentales de las mujeres, articulando sus diferentes dimensiones e identificando causas comunes. En ese sentido, la eventual modificación de las denominadas causas, no solo repercutirán en la disminución de la violencia, sino también en la reducción de la desigualdad en los espacios de toma de decisión públicos o en el ámbito de la autonomía económica.

El proceso de elaboración de la PNIG está descrito minuciosamente en el documento que la aprueba, donde se da cuenta que su formulación estuvo basada en evidencia (información estadística, estudios e investigaciones), opiniones de expertos y reuniones de concertación con representantes de las diferentes instituciones comprometidas con su implementación¹⁰⁶.

El siguiente diagrama buscar dar cuenta, de manera sencilla, el contenido de la PNIG y del PEMIG, así como los mecanismos que permitirán su adecuada implementación.

¹⁰⁶ En la primera etapa, **la de Diseño** (definición del problema público, determinación de situación futura, selección de alternativas de solución), para el “problema público” se buscó evidencia y se revisó información estadística, estudios o investigación de expertos, además de recoger la opinión de personas con trayectoria en el tema así como la de diversos funcionarios y especialistas del Estado; mientras que en la “selección de las alternativas” de solución se buscó la opinión de personas con trayectoria y se tomó en cuenta las recomendaciones de organizaciones internacionales. En la segunda etapa, **de Formulación (objetivos, lineamientos, servicios entre otros)**, las decisiones fueron adoptadas, en el marco de reuniones técnicas o talleres, con especialistas y funcionarios del Estado (de las diversas instituciones comprometidas), y en algunos casos con la opinión de personas con trayectoria en el tema y recomendaciones de organizaciones internacionales.

Diagrama n.º8: Esquema General de la Política Nacional de Igualdad de Género y su Plan Estratégico



Fuentes: Política Nacional de Igualdad de Género y Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar del diagrama, la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) cuenta con Objetivos Prioritarios, cada uno de los cuales tiene lineamientos y estos a su vez servicios; donde los primeros y los últimos tienen definidos sus indicadores y metas hasta el año 2030, periodo en el que culmina la implementación de esta política nacional.

Es preciso indicar que el PEMIG tiene como objetivo estratégico multisectorial “Garantizar la implementación de la PNIG” y que sus Acciones Estratégicas son “1. Realizar la articulación multisectorial de la PNIG con el marco estratégico y operativo de las entidades involucradas” y “2. Implementar los servicios de la PNIG de acuerdo a sus protocolos”; cada uno de ellos con indicadores y metas anuales hasta el año 2030.

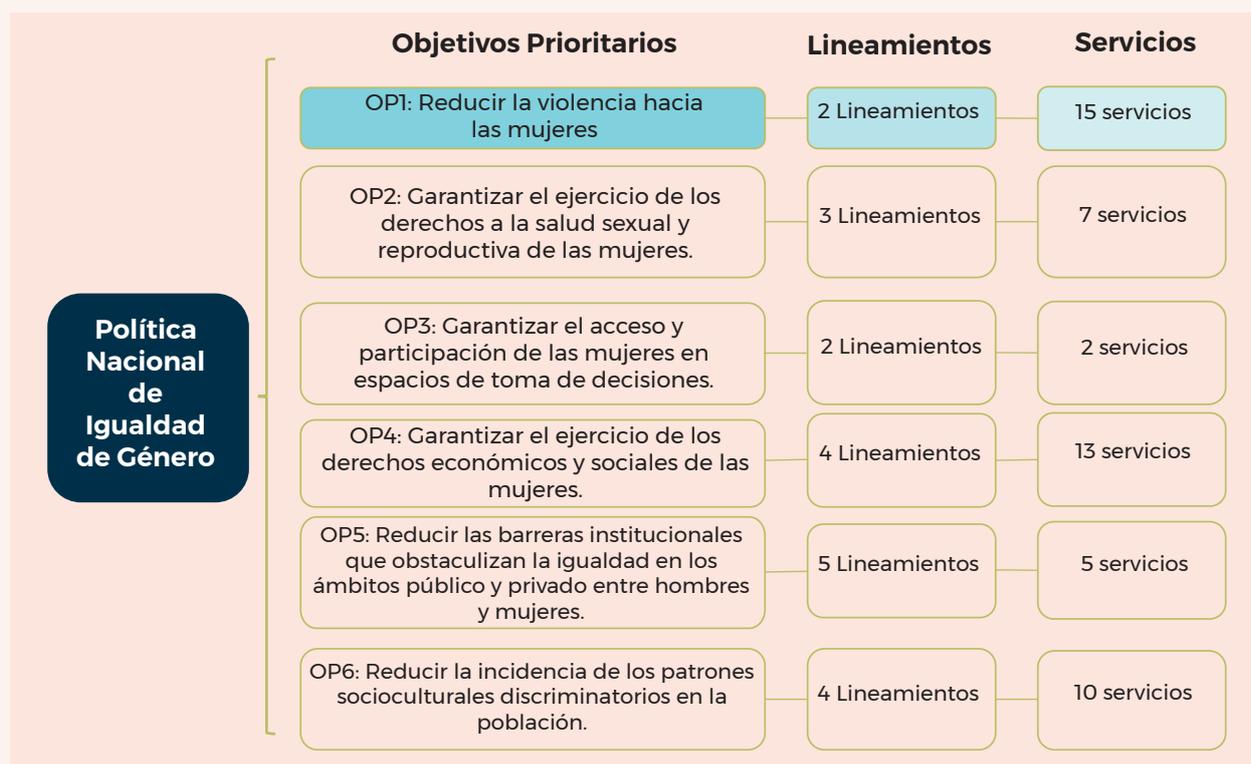
Ello quiere decir, que para **garantizar la implementación de los servicios** por parte de las entidades públicas responsables, se prevé la incorporación de los mismos en los instrumentos de gestión de estas instituciones, es decir el alineamiento de los objetivos priorizados de la PNIG en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) de las entidades nacionales del Poder Ejecutivo o en los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) de las entidades regionales o locales; así como el alineamiento de estos servicios en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) de estas instituciones.

Asimismo, a efectos de **garantizar la adecuada provisión de los servicios**, se prevé la aprobación de un Protocolo por servicio (formulación o adecuación) en el que se incluyen los estándares de cumplimiento, es decir las características o atributos específicos que el servicio debe tener a fin de

contribuir al cumplimiento efectivo de la política¹⁰⁷, además de los enfoques de género, interseccional y de interculturalidad. El MIMP, con el soporte de CEPLAN, tiene la responsabilidad de brindar apoyo técnico a las entidades responsables de prestar los servicios.

A efectos de detallar las características de la PNIG y su vínculo con el abordaje de la violencia contra las mujeres, a continuación, se presenta un diagrama con su organización general por cada objetivo prioritario.

Diagrama n.º9: Organización de la Política Nacional de Igualdad de Género



Fuente: Política Nacional de Igualdad de Género.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, la PNIG tiene 6 objetivos prioritarios, 4 de ellos relacionados a las consecuencias y 2 relacionados a las causas del problema público identificado (ver diagrama Nro. 6 en relación al diagrama 9). Ello evidencia que la PNIG debe ser abordada en su integralidad, asumiendo que sus componentes, los relacionados a las causas como a las consecuencias de la discriminación contra las mujeres, no solo están interrelacionadas, sino son interdependientes. De ahí que si bien se cuenta con un Objetivo Priorizado para enfrentar la violencia (OP 1), su logro también depende mínimamente de alcanzar los Objetivos Prioritarios 5 y 6 que abordan las causas de la discriminación estructural.

Pese a esta realidad, a continuación, se describirán solo los lineamientos y servicios del Objetivo Prioritario 1 “Reducir la violencia contra las mujeres” de la PNIG; por la temática que aborda, pero además porque en entrevistas con servidoras/es públicos, incluyendo a la representante del MIMP¹⁰⁸, se identifica que es este el objetivo que incluiría en sí mismo la política contra la violencia hacia las mujeres.

El Objetivo Prioritario 1 de la PNIG, relacionado directamente con la violencia hacia las mujeres, cuenta con 2 lineamientos y 15 servicios, los que son descritos en el siguiente cuadro:

¹⁰⁷ Paso 7. Etapa 2. Guía de Políticas Nacionales y Anexo 8 de la Política Nacional de Igualdad de Género.

¹⁰⁸ Entrevista a Carla Roja Bolívar. Directora II de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia. 4 de diciembre de 2020.

Cuadro n.º2: Servicios del Objetivo Prioritario 1 de la PNIG

OBJETIVO PRIORITARIO 1: Reducir la violencia hacia las mujeres	
LINEAMIENTO 1.1. Implementar medidas de atención y protección para mujeres víctimas de violencia e integrantes del grupo familiar.	
Servicios	Proveedor
1.1.1. Atención integral, accesible, oportuna, articulada, disponible y de calidad a niñas, niños y adolescentes, víctimas de maltratos y violencia (MAMIS).	Minsa
1.1.2. Atención de la salud mental a nivel comunitario, oportuna, fiable y con pertinencia cultural (Centro de salud mental comunitario - CSMC).	Minsa
1.1.3. Atención integral, oportuna, disponible, articulada, accesible geográficamente, con pertinencia cultural y de calidad, a mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por hechos de violencia física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, así como cualquier persona afectada por violencia sexual (CEM).	MIMP
1.1.4. Registro y seguimiento de las medidas de protección de víctimas de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.	Mininter
1.1.5. Otorgamiento de las medidas de protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar, víctimas de violencia, recepcionadas a través de diferentes canales institucionales.	Poder Judicial
1.1.6. Investigación oportuna en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (Fiscalías penales especializadas).	Ministerio Público
1.1.7. Defensa Pública especializada intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y en delitos sexuales en agravio de niños, niña y adolescente.	Minjusdh
1.1.8. Atención, orientación, asistencia legal y psicológica, intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad, a víctimas de acoso sexual laboral.	MTPE: empresa privada. SERVIR.
1.1.9. Desarrollo de capacidades y competencias para operadores/as de justicia en violencia contra las mujeres para el ejercicio de sus funciones (Centro de Altos Estudios-MIMP).	MIMP
LINEAMIENTO 1.2. Implementar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía.	
Servicios	Proveedor
1.2.1. Estrategia comunitaria de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, considerando prioritariamente aquellas en situación de vulnerabilidad	MIMP
1.2.2. Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.	MIMP
1.2.3. Provisión, a nivel nacional y con enfoque intercultural, de información que promueva el ejercicio del derecho a la denuncia de la violencia contra las mujeres, e informe sobre los mecanismos de prevención, protección y sanción existentes.	MIMP

1.2.4. Promoción de una convivencia escolar democrática y la prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas.	Minedu
1.2.5. Información en plataforma virtual para la detección y prevención de la violencia contra las mujeres en adolescentes y jóvenes (Chat 100/Acoso Virtual), fiable y con pertinencia cultural.	MIMP
1.2.6. Programa especializado de intervención interdisciplinario para el tratamiento de la agresión sexual - TAS para disminuir la probabilidad de reincidencia delictiva o factores de riesgo criminológico en casos de delitos de violencia sexual a través de los procesos de resocialización.	Minjusdh

Fuente: Política Nacional de Igualdad de Género.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, se debe indicar que, en el año 2020, a través de la PEMIG, se priorizaron servicios¹⁰⁹ (3 grupos) con el objetivo de establecer un orden para la recepción de la asistencia técnica que el MIMP debe otorgar a las instituciones responsables de prestarlos.

Cuadro n.º3: Priorización de servicios del Objetivo Prioritario 1 de la PNIG

Tipo de servicio	Servicios del O.P. 1 por orden de priorización
Servicios tipo A	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.5 y 1.2.4.
Servicios tipo B	1.1.4, 1.1.6, 1.1.7, 1.2.1 y 1.2.2.
Servicios tipo C	1.1.8, 1.1.9, 1.2.3, 1.2.5, 1.2.6.

Fuente: Política Nacional de Igualdad de Género.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la PEMIG entre los años 2020 y 2023¹¹⁰ se debe dar el alineamiento de la PNIG con los documentos de gestión de las entidades responsables (PESEM, PEI, POI) de prestar los servicios priorizados, se deben aprobar un protocolo por cada servicio de la PEMIG, y se deben brindar las capacitaciones a las entidades responsables, así como poner en marcha de los servicios. De acuerdo al cronograma detallado por tipo de servicio (Anexo 6 del PEMIG), a diciembre de 2020, debió contarse con:

- El alineamiento o articulación de los objetivos priorizados y los servicios de la PNIG con el marco estratégico y operativo de las entidades nacionales y las entidades regionales responsables de los servicios; habiéndose ya iniciado ese mismo proceso de cara a los gobiernos locales.
- El Protocolo aprobado (formulado o adecuado) de todos los servicios de tipo A (Ver cuadro 3 y cuadro 2).
- Las capacitaciones a los operadores/as de Lima Metropolitana.

El MIMP informó¹¹¹ sobre la aprobación de los protocolos de implementación de los servicios correspondientes al Objetivo Prioritario Nro.1 “Reducir la violencia hacia las mujeres”, aprobados mediante la R.M. n.º0195-2021-MIMP de fecha 21 de julio del 2021:

- Atención integral, oportuna, disponible, articulada, accesible geográficamente, con pertinencia cultural y de calidad, a mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por hechos de violencia

¹⁰⁹ 5.1. de la PEMIG. Para la priorización se utilizaron como criterios: “la contribución del servicio al logro de los resultados” y su “viabilidad política, social, legal y económica”.

¹¹⁰ Anexo 6 de la PEMIG

¹¹¹ Información remitida mediante Oficio n.ºD000227-2021-MIMP-DVMM, de fecha 4 de octubre de 2021.

física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, así como cualquier persona afectada por violencia sexual (CEM).

- Estrategia comunitaria de prevención de la violencia basada en género contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, considerando prioritariamente aquellas en situación de vulnerabilidad, a cargo del programa AURORA.
- Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.
- Provisión, a nivel nacional y con enfoque intercultural, de información que promueva el ejercicio del derecho a la denuncia de la violencia contra las mujeres, e informe sobre los mecanismos de prevención, protección y sanción existentes.
- Información en plataforma virtual para la detección y prevención de la violencia contra las mujeres en adolescentes y jóvenes (Chat 100/Acoso Virtual), fiable y con pertinencia cultural.

De esta manera aún quedaría pendiente el protocolo de implementación relacionado con el “Desarrollo de capacidades y competencias para operadores/as de justicia en violencia contra las mujeres para el ejercicio de sus funciones (Centro de Altos Estudios-MIMP)”. Al respecto, el MIMP señaló que ha llevado a cabo capacitaciones en el marco de la emergencia sanitaria, como talleres sobre violencia basada en género a operadores de justicia, un programa de especialización para la atención y protección de víctimas de violencia en el marco de la Ley n.º30364 y un curso de violencia basada en género dirigida a operadores/as involucrados en la ruta de atención y protección de víctimas. En cuanto a documentos normativos, el equipo MIMP elaboró el reglamento para la implementación del servicio 1.1.9 (Centro de Altos Estudios)¹¹².

Al respecto, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo ha indicado en informes previos la necesidad de impulsar la implementación del Centro de Altos Estudios sobre violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, acorde con lo establecido en la Ley n.º30364, publicada el 23 de noviembre de 2015¹¹³.

Sobre los servicios priorizados de los otros sectores tenemos, el MIMP informa ante el CEPLAN¹¹⁴:

- Con respecto al Ministerio de Salud, los equipos técnicos de los servicios 1.1.1¹¹⁵ y 1.1.2¹¹⁶, elaboraron 4 tipos de normativas, entre ellas, la Directiva de los MAMIS, la Guía técnica y el documento de orientaciones para el cuidado de la salud mental de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y mujeres, a fin de establecer los procesos a seguir en la provisión del servicio.
- Con respecto a los servicios 1.1.4¹¹⁷ (Mininter); 1.1.5¹¹⁸ (Poder Judicial); 1.1.6¹¹⁹ (Ministerio Público – Fiscalía de la Nación); y 1.1.7 (Minjurdh), relacionados con el sistema de justicia, desarrollaron adecuaciones a sus procesos operacionales frente al contexto de emergencia sanitaria, como la recepción de denuncias a través de la TIC y la elaboración del Plan contingencial de actuación policial para la atención de casos de violencia; acciones que fueron complementarias a las mejoras realizadas a

112 Política Nacional Multisectorial de Igualdad de Género. Reporte de cumplimiento de políticas nacionales. Ente rector: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, documento del 16 de junio del 2021, disponible en: http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/Reporte/PoliticaNacional/ReportesPorSector/39.MujerPoblacionesVulnerables/RC_MIMP_PNIG%202020_18.06.2021.pdf

113 Defensoría del Pueblo. Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Informe de Adjuntía n.º027-2020-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020, página 64.

114 Política Nacional Multisectorial de Igualdad de Género. Reporte de cumplimiento de políticas nacionales. Ente rector: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, documento del 16 de junio del 2021, disponible en: http://app.ceplan.gob.pe/ConsultaCEPLAN/Reporte/PoliticaNacional/ReportesPorSector/39.MujerPoblacionesVulnerables/RC_MIMP_PNIG%202020_18.06.2021.pdf

115 Atención integral, accesible, oportuna, articulada, disponible y de calidad a niñas, niños y adolescentes, víctimas de maltratos y violencia (MAMIS).

116 Atención de la salud mental a nivel comunitario, oportuna, fiable y con pertinencia cultural (Centro de salud mental comunitario – CSMC).

117 Registro y seguimiento de las medidas de protección de víctimas de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.

118 Otorgamiento de las medidas de protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar, víctimas de violencia, recepcionadas a través de diferentes canales institucionales.

119 Investigación oportuna en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (Fiscalías penales especializadas).

sus sistemas de información para dar celeridad a la atención de casos de violencia, a través de la implementación del piloto del Sistema web interoperable para el ingreso de denuncias en la Corte Superior de Lima Norte, así como el Registro Único de Víctimas y Agresores – RUVA en las Cortes Superiores de Justicia de Lima Norte, Lima Este, Callao y Puente Piedra¹²⁰.

- Sobre el servicio 1.1.8¹²¹ (MTPE), se desarrolló una pasantía dirigida a operadores del servicio “Trabaja sin acoso”.
- Sobre los servicios 1.2.1¹²²; 1.2.2¹²³; 1.2.3¹²⁴ a cargo del MIMP, generaron documentos metodológicos para estandarizar la implementación de los servicios, entre los que destaca: (i) el protocolo de trabajo de la intervención de acompañamiento a víctimas de violencia; (ii) los modelos operacionales del “Programa de reclutamiento y entrenamiento a hombres activistas contra la violencia hacia la mujer”; y de las “Sesiones grupales con hombres de la comunidad y sus parejas para incorporar comportamientos equitativos de género y no violentos en su relación de pareja”; y (iii) los manuales para la formación de líderes voluntarios de la comunidad en masculinidades con enfoque de género, así como para el proceso de capacitación a hombres de la comunidad y sus parejas.
- El servicio 1.2.4¹²⁵ (Minedu) actualizó el protocolo de atención de casos de violencia de niñas, niños y adolescentes reportados a la Plataforma “SiSeVe”. Además, se hizo el escalonamiento de la campaña comunicacional de la violencia escolar “Brigada SiSeVe” adaptada a la estrategia Aprendo en casa.
- Sobre el servicio 1.2.5¹²⁶ (MIMP), el equipo técnico del Programa AURORA elaboró el modelo operacional del servicio, lo que implicó la elaboración de un instructivo para el adecuado recojo de la información a través de la ficha de registro. Asimismo, bajo el contexto de emergencia nacional, el servicio amplió su horario de atención de manera ininterrumpida las 24 horas del día, así como el tipo de población usuaria, incluyendo también a los varones adultos.
- Finalmente, respecto al servicio 1.2.6¹²⁷ (Minjusdh), había programado la validación de manuales de aplicación del Programa de Tratamiento de la Agresión Sexual (TAS) y capacitaciones especializadas a los equipos multidisciplinarios del servicio, acciones que no pudo ejecutar pues las gestiones estuvieron orientadas a la atención de la población penal y el personal del servicio afectado por la COVID-19.

3.4. Otras intervenciones públicas que conforman la política contra la violencia hacia las mujeres.

A partir de la publicación de la Ley n.º30364, además del *Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021* y la *Política Nacional de Igualdad de Género* (una aprobada antes y la otra después de la publicación del reglamento que regula las Políticas Nacionales), el Estado peruano aprobó otras dos normas de gestión multisectorial que, en sí mismas, pretenden reducir la violencia contra las mujeres.

120 Asimismo, se señala que se elaboraron documentos orientadores para la atención de usuarios: (i) Pautas de actuación fiscal en la atención de los casos de violencia; (ii) Guía de actuación de la Defensa Pública frente al trabajo forzoso y otras formas de esclavitud moderna; (iii) Lineamiento par la atención de víctimas de trabajo forzoso, personas LGBTQI y pueblos indígenas por parte de las/os Defensoras/es Públicas/os. Agrega que se establecieron alianzas y mecanismos de articulación para garantizar la provisión adecuada de los servicios, destacando: (i) el Convenio de cooperación entre la PNP y la ONG Flora Tristán para brindar asesoría legal a víctimas de violencia que acuden a comisarías; (ii) la designación de la Coordinadora Nacional de fiscalías provinciales Transitorias Corporativas Especializadas en violencia; y (iii) la implementación de la Mesa de coordinación intersectorial para la ejecución de la Estrategia 360°.

121 Atención, orientación, asistencia legal y psicológica, intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad, a víctimas de acoso sexual laboral.

122 Estrategia comunitaria de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, considerando prioritariamente aquellas en situación de vulnerabilidad.

123 Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.

124 Provisión, a nivel nacional y con enfoque intercultural, de información que promueva el ejercicio del derecho a la denuncia de la violencia contra las mujeres, e informe sobre los mecanismos de prevención, protección y sanción existentes.

125 Promoción de una convivencia escolar democrática y la prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas.

126 Información en plataforma virtual para la detección y prevención de la violencia contra las mujeres en adolescentes y jóvenes (Chat 100/Acoso Virtual), fiable y con pertinencia cultural.

127 Programa especializado de intervención interdisciplinario para el tratamiento de la agresión sexual - TAS para disminuir la probabilidad de reincidencia delictiva o factores de riesgo criminológico en casos de delitos de violencia sexual a través de los procesos de resocialización.

Se trata del *Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo* (D.S.008-2018-MIMP) y el *Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer* (R.S. 024-2019-EF). A continuación, se describirán sus principales características.

3.4.1. El Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo

El 26 de agosto de 2018, mediante Decreto Supremo 008-2018-MIMP se aprobó el “Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo” (en adelante PAC).

El PAC es un instrumento de acciones priorizada para enfrentar la violencia. Fue aprobado por el Poder Ejecutivo ante los graves hechos de violencia contra las mujeres ocurridos en el país en el año 2018 y que determinaron que creara una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal denominada “Comisión de emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer” (Resolución Suprema N°129-2018-PCM) cuya función fue diseñar y formular la propuesta de Plan de Acción Conjunto con medidas concretas y urgentes para enfrentar el problema.

A diferencia de los otros instrumentos gestión multisectorial aprobados luego de la Ley n.º30364, el PAC no tiene como marco normativo ni el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico impulsado desde CEPLAN, ni el Sistema de Nacional de Presupuesto Público impulsado por el MEF.

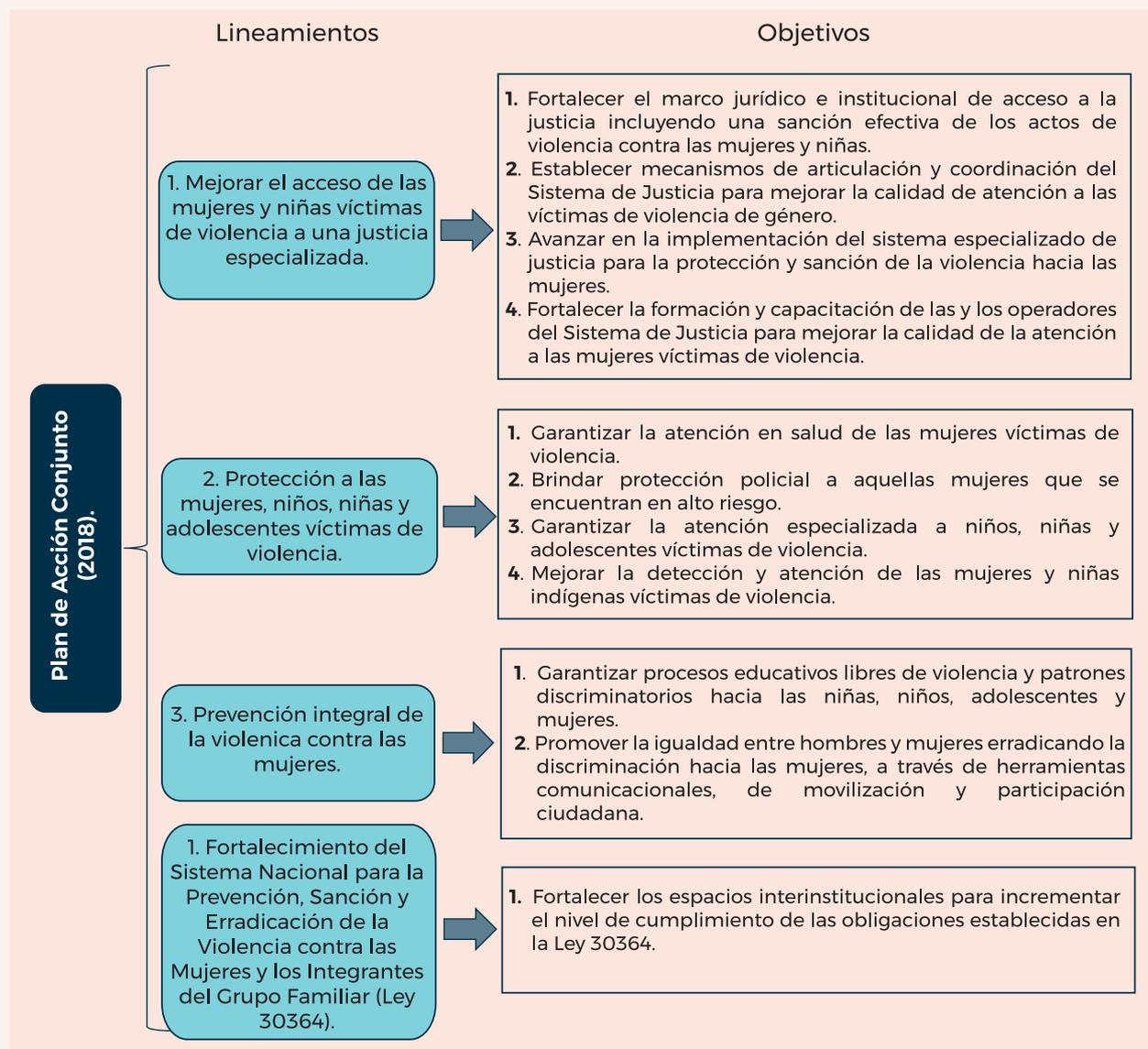
En ese sentido, no se podría señalar que es un instrumento de gestión vinculado al proceso de modernización del Estado peruano, sino el producto de la decisión política al más alto nivel (presidente de la República) en un contexto político concreto (debate nacional sobre violencia a propósito de un caso de feminicidio). De hecho, su formulación no responde a la lógica causal que caracteriza a la gestión por resultados; y tampoco responde a ningún instrumento de política previo, como pudo haber sido el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 en ese momento vigente. Pese a ello, el PAC resulta ser un instrumento de gestión relevante por las siguientes razones:

- Fue formulada por una Comisión de Emergencia ad hoc¹²⁸, que a diferencia de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel creada por la Ley n.º30364, involucraba a la Presidencia del Consejo de ministros, quien la lideraba, y al Ministerio de Economía y Finanzas; además de los demás sectores clásicamente comprometidos con la problemática de la violencia contra las mujeres. Ese hecho le dio relevancia y respaldo al más alto nivel.
- Constituyó el primer instrumento de planificación que se aprueba con el presupuesto garantizado. Seis días antes de su aprobación, mediante Decreto Supremo n.º192-2018-EF se aprobó la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 hasta por la suma S/. 59´295,634 (cincuenta y nueve millones doscientos noventa y cinco mil seiscientos treinta y cuatro y 00/100 soles) para financiar acciones de prevención y atención de casos contra la violencia hacia la mujer. Durante las Leyes de Presupuesto Público de los años 2019 y 2020, se reservaban recursos financieros para su implementación.
- En la práctica, como se analizará en los siguientes acápite de este informe, su implementación fue priorizada sobre el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

¹²⁸ Comisión de emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer, creada mediante Resolución Suprema n.º129-2018-PCM.

Al carecer de un modelo causal que justifique la formulación de objetivos, el PAC empieza identificando problemas a los que directamente da respuesta a través de lineamientos, objetivos y acciones, alrededor de cuatro ejes: justicia, atención-protección y prevención, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional que da soporte a la implementación de toda la política. A continuación, se presenta un diagrama general sobre la propuesta.

Diagrama n.º10: Plan de Actuación Conjunto 2018



Fuente: Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo. Elaboración Defensoría del Pueblo.

El PAC correspondiente al año 2018 estableció, además de los lineamientos y objetivos descritos en el diagrama, 35 acciones que contaban con sus metas y los plazos para cumplirla, además de la entidad responsable y la zona priorizada donde se implementaría cada acción. En su versión del PAC del año 2018, no se establecieron metas de impacto respecto a la problemática de la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, para el año 2019 se elaboró la Estrategia de implementación del PAC 2019¹²⁹, en la que

¹²⁹ Su nombre completo es "Estrategia de implementación para el año 2019 del Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las

se justifica la focalización y continuidad de cada uno de los lineamientos, objetivos y acciones del PAC, se analiza y justifica como se invertirá la asignación presupuestal disponible, y además se llegan a establecer indicadores y metas de impacto para el año 2019. Concretamente se señala:

“En consecuencia, finalizado el año 2019, se busca que esta estrategia contribuya a:

- *Reducir del número de feminicidios a menos de 100, considerando que en los últimos cinco años se ha superado esta cifra.*
- *Disminuir la violencia física o sexual ejercida por el esposo o compañero en los últimos 12 meses de 10.6% en 2017 a 9% en 2019.*
- *Aumentar el porcentaje de mujeres que buscaron ayuda en alguna institución, cuando fueron maltratadas físicamente, del 29.2% en 2017 a 35% en 2019.”*

En un sentido contrario, el PAC 2020, ni siquiera contó con un documento en el que se recogen lineamientos, objetivos y acciones, justificando y explicando las intervenciones; sino que se limitó a ser un anexo (un cuadro) de la Ley de Presupuesto del año 2020 (Anexo IV: Distribución de los Recursos y Metas para el Financiamiento de la continuidad del Plan de Acción Conjunto (PAC) 2019 y el fortalecimiento de la estrategia de convivencia en escuelas, a nivel de pliego) en el que se establecen 22 acciones de responsabilidad de 8 instituciones (Poder Judicial, Minjusdh, Mininter, Minedu, Minsa, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y Mimp).

De acuerdo a lo descrito, se podría indicar que el diseño anual del PAC ha sido flexible, reduciéndose, en el año 2020, a ser el anexo de una norma. Esta flexibilidad no ha significado falta de diligencia en el cumplimiento de estos compromisos; por el contrario, el seguimiento de la implementación del PAC ha sido una prioridad del ente rector (Mimp) y de los órganos del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, tal como se verá más adelante.

Conforme a la norma que aprobó el PAC del año 2018¹³⁰, su seguimiento y monitoreo es de responsabilidad de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) de la Ley n.º30364. Conforme a la Estrategia de Implementación del PAC 2019, este se realiza en base a un sistema de semaforización de cumplimiento de indicadores¹³¹, la que está a cargo de la Secretaría Técnica de la CMAN (Dirección General contra la Violencia de Género), y en el que además se alerta sobre posibles retrasos en su implementación. Este seguimiento de la ejecución de las acciones comprometidas se dio en el Grupo de Trabajo Nacional (GTN), dando alertas tempranas sobre posibles incumplimientos de los sectores.

En marzo de 2020, se publicó el Informe Balance de la ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019¹³². Este documento da cuenta del cumplimiento por lineamiento estratégico, destacando los avances y recomendaciones para la mejora del siguiente PAC. Así, se destaca el fortalecimiento del SNEJ¹³³, la aprobación del Protocolo Base de Actuación Conjunta, mediante Decreto Supremo n.º012-2019-MIMP; la creación de CEM en comisarías; capacitación a operadores/as del sistema de justicia. Plantea como agenda pendiente la implementación del Centro de Altos Estudios, en el marco de la Ley n.º30364.

En junio de 2021 se publicó el *“Informe Balances 2020 del Plan de Acción Conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”*. En él se da cuenta de la ejecución física y financiera de las 22

mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”

130 Art. 3 del Decreto Supremo 008-2018-MIMP.

131 Color verde: avance aceptable; color amarillo: avance con riesgo; color rojo: avance crítico; , color gris: sin resultados.

132 Véase el documento completo en: <https://observatorioviolencia.pe/balance-ejecucion-pac-2019/>

133 Se establece un cronograma de implementación, mediante Decreto Supremo n.º003-2019-MIMP, se estableció la implementación del Sistema Especializado de Justicia (SNEJ) en un promedio de 10 distritos judiciales por año, de modo que hacia el 2022 se cuenten con 34 distritos judiciales que cuenten con un sistema integrado, coordinado y especializado en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar y delitos sexuales de niñas, niños y adolescentes.

acciones y 40 indicadores a cumplir por las 8 entidades involucradas en el PAC, haciendo un balance de los avances y dificultades en el cumplimiento de las acciones estratégicas programadas¹³⁴. Asimismo, se señala que el Ministerio Público y el Ministerio del Interior tuvieron un bajo desempeño. En el primer caso, no se llegó a implementar las Unidades de Investigación Clínico Forense, Tanatológico y del Laboratorio de Biología Forense; y en el segundo, no se cumplió con la implementación de 8 comisarías acondicionadas para el CEM en el año 2020; en ambos casos se señala que la suspensión de los plazos administrativos por el estado de emergencia sanitaria afectó esta ejecución.

El PAC estuvo vigente los años 2018, 2019 y 2020. De acuerdo a la información compartida por el Mimp, a partir del año 2021, las acciones previstas en este pasarán a ser ejecutadas, en tanto sea viable, a través del Programa Multisectorial para Reducir la Programación Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) creado en el año 2019, el que se analizará a continuación.

3.4.2. El Programa Presupuestal por Resultados dirigido a la Reducción de la Violencia contra la Mujer

El proceso de modernización del Estado y la adopción de un modelo de gestión por resultados, tiene su correlato en “presupuestos asignados también con orientación a resultados, es decir, en función a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas”¹³⁵, ello en aras de dejar atrás un proceso presupuestario inercial centrado en el costeo de insumos que no tienen la capacidad de garantizar cambios en las brechas existentes.

El Presupuesto por Resultados constituye una estrategia de gestión pública que vincula los recursos a productos y resultados medibles a favor de la población¹³⁶. Esta viene siendo impulsada por el Ministerio de la Economía y Finanzas desde el año 2007 a través de la implementación de los Programas Presupuestales con los cuales se busca contribuir “a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público a través de una completa vinculación entre los recursos públicos asignados y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población”¹³⁷.

Es preciso indicar que actualmente, además de los Programas Presupuestales y las “Acciones Centrales”¹³⁸, el Presupuesto del Sector Público aún mantiene las “Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos” (APNOP)¹³⁹.

Si bien los programas presupuestales vienen implementándose desde hace más de una década, es relevante mencionar que en el año 2018 se aprobó una nueva norma sobre el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Decreto Legislativo n.º1440) en la que no solo se regulan los Programas Presupuestales (PP), sino que se modifican sus características y su tipología. De acuerdo a esta norma, un PP operacionaliza la estrategia de Presupuesto por Resultados en el Sector Público, y constituye una “unidad de programación de las acciones de los pliegos, las que integradas y articuladas se

¹³⁴ En este marco, cabe destacar que la Defensoría del Pueblo fue reconocida como una de las instituciones que cumplió satisfactoriamente sus metas, dentro de los plazos establecidos, obteniendo una calificación de “muy bueno” en la ejecución presupuestal y en los objetivos planteados. En el Informe de Balance de Ejecución del PAC 2019, nuestra institución elaboró 16 informes y/o reportes de supervisión y monitoreo, con recomendaciones a las instituciones encargadas de la atención integral contra la violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar; y con el PAC 2020, se desarrollaron 7 supervisiones comprometidas a los sectores involucrados (Mininter; Minsa; MIMP; Minjusdh; Poder Judicial, Ministerio Público y SNEJ), con la publicación de sus respectivos informes con recomendaciones.

¹³⁵ 3.1.c. Decreto Supremo 004-2013-PCM, Política de Modernización de la Gestión Pública.

¹³⁶ Art. 13.6 del Decreto Legislativo 1440.

¹³⁷ 3.1.c. Decreto Supremo 004-2013-PCM, Política de Modernización de la Gestión Pública.

¹³⁸ Comprende a las actividades que no involucran la provisión de productos, orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que contribuyen de manera transversal e indivisible al logro de los resultados de los Programas Presupuestales a los que se encuentre articulada la entidad, así como, los de otras actividades de la entidad que no conforman PP. Esta categoría podrá incluir proyectos, no vinculados a los resultados del Programa Presupuestal.

¹³⁹ Comprende a las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en una entrega de un producto a una población determinada, así como aquellas asignaciones que no tienen relación con los PP considerados en la programación y formulación presupuestaria del año respectivo. En esta categoría podrá incluir proyectos, y estarán incluidas las intervenciones sobre la población, en la medida que se vayan incorporando a PP en el marco de la progresividad de la reforma (Ejemplos: pago del servicio de deuda, transferencias financieras, entre otras).

orientan a proveer productos para el logro de resultados u objetivos estratégicos institucionales¹⁴⁰. Asimismo, establece que los PP pueden ser Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR), cuando tienen como propósito el logro de resultados sobre la población y su entorno, y además tienen carácter multisectorial e intergubernamental; o, por el contrario, podrían ser Programas Presupuestales Institucionales (PPI) si tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales¹⁴¹.

De acuerdo al Decreto Legislativo n.º1440, los resultados que justifican la formulación de un PPoR son definidos en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, a propuesta del MEF en coordinación con la PCM¹⁴². Asimismo, esta norma dispone que los PPoR establecen y priorizan las condiciones e intervenciones efectivas para la mejora de los resultados buscados¹⁴³ y se construyen basados en la mejor evidencia disponible y pertinente¹⁴⁴.

Es así que mediante Ley n.º30879 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, se dispuso que la “Reducción de la violencia contra la mujer” se constituyera en una de las prioridades del Estado para el logro de resultados del presupuesto. Con ese marco, la Dirección General de Presupuesto Público del MEF promovió la constitución de un Grupo de Trabajo Multisectorial¹⁴⁵ (PCM y 12 viceministerios)¹⁴⁶ el que formuló el diseño del Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer. Este fue aprobado el 30 de diciembre del año 2019, mediante Resolución Suprema n.º024-2019-EF.

140 Art. 16.1. del Decreto Legislativo n.º1440.

141 Art. 16.2. del Decreto Legislativo n.º1440.

142 Art.16-4 del Decreto Legislativo n.º1440

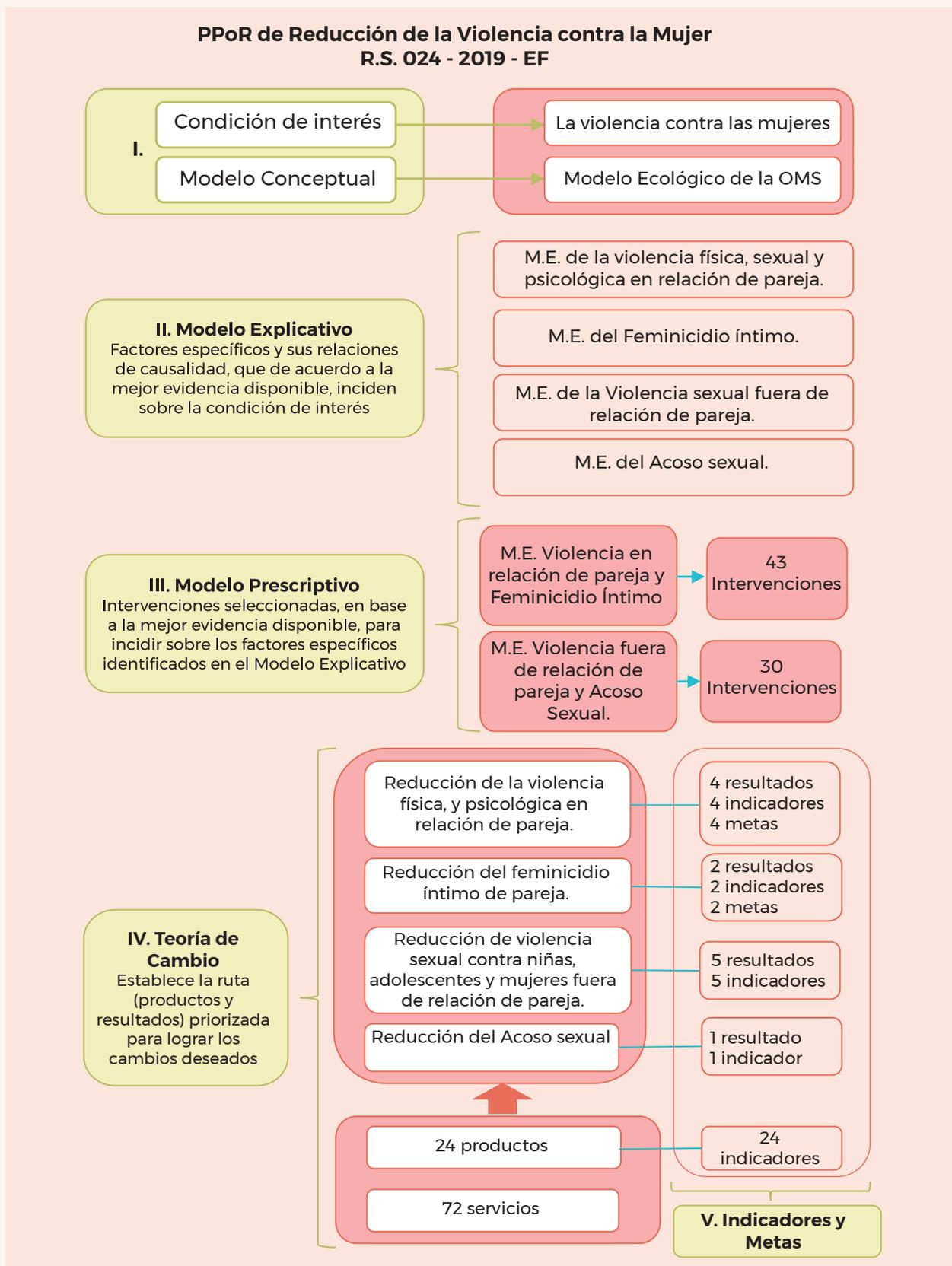
143 Art. 22 de la Ley n.º30879.

144 Art. 2 del Decreto Legislativo n.º1440.

145 Resolución Ministerial n.º162-2019-EF/10

146 Estuvo conformado por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, el Viceministerio de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Viceministerio de Salud Pública y el Viceministerio de Prestaciones y Aseguramiento en Salud del Ministerio de Salud, el Viceministerio de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación, el Viceministerio de la Mujer y el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral y el Viceministerio de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura; el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y el Viceministerio de Orden Interno del Ministerio de Interior.

Diagrama n.º11: Presupuesto por Resultados



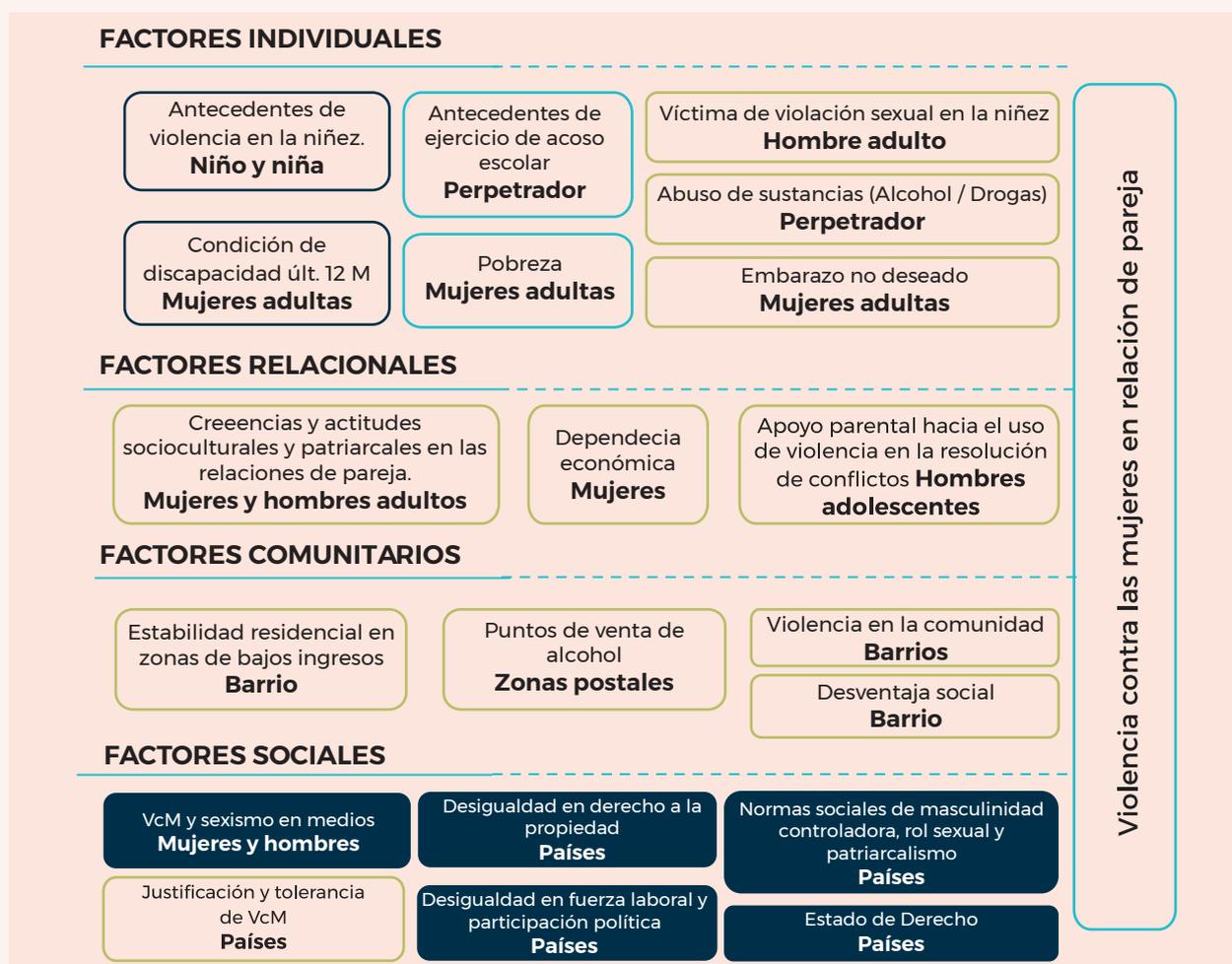
Fuente: Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El Diagrama sintetiza el contenido del PPOr para la Reducción de la Violencia contra la Mujer, el que a su vez explicita el proceso de su formulación. Como se puede observar, al igual que la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), es un proceso técnico basado en un modelo de causalidad para comprender el fenómeno, donde el problema público a abordarse es denominado “condición de interés”. Sin embargo, a diferencia de la PNIG, en el PPOr el principal o único insumo para determinar la relación entre las variables de la cadena causal fue la evidencia científica, es decir, estudios o investigaciones que, mediante la aplicación del método científico, sostenían o refutaban las hipótesis o teorías sobre las relaciones entre variables¹⁴⁷.

Asimismo, es claro que si bien el PPOr aborda como condición de interés la violencia contra las mujeres en general, en realidad sus resultados y productos están centrados en algunas modalidades de violencia: violencia en relación de pareja, violencia sexual fuera de la relación de pareja, feminicidio íntimo y acoso sexual, modalidades sobre las que existe el nivel de evidencia científica exigido en el proceso de formulación.

A continuación se presenta un diagrama que da cuenta de uno de los cuatro modelos explicativos recogidos por el PPOr para la Reducción de la Violencia contra la Mujer.

Diagrama n.º12: Síntesis del Modelo Explicativo de la violencia física, psicológica y sexual en relación de pareja.



Fuente: Presentaciones en power point del PPOr para Reducir la Violencia contra las Mujeres elaborado por el MEF. Elaboración: Defensoría del Pueblo

147 Anexo I de la Guía para el Diseño de Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Directiva n.º0005-2020-EF/50.01 Resolución Directoral n.º0030-2020-EF/50.0.

Como se puede observar, entre los factores sociales que repercuten en la prevalencia de la violencia hacia las mujeres, se identifica que una mayor autonomía económica (factor desigualdad en el derecho a la propiedad) o una mayor presencia en espacios de decisión (participación política) están inversamente relacionadas con la prevalencia de la violencia contra las mujeres; o que la vigencia de patrones socioculturales que legitiman la discriminación (normas sociales de masculinidad controladora, rol sexual y patriarcalismo) tiene una relación directa con esta problemática. Este hecho es relevante si, en el futuro se decidiera articular el PPOr para la Reducción de la Violencia contra la Mujer con la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), que como se indicó tiene una mirada integral e interdependiente de los factores causales y consecuencias de la discriminación estructural contra las mujeres.

Finalmente debe indicarse que el PPOr para Reducir la Violencia contra las Mujeres no cuenta con la presentación de la Estructura de Gasto del resultado priorizado, tal como establece la Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por resultado¹⁴⁸; sin embargo, esta ha sido habilitada en Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021 (Ley n.º 31084)

El contenido de la propuesta.

El PPOr para la Reducción de la Violencia contra la Mujer se propone llegar a 12 resultados en el año 2026. De ellos, solo 7 tienen metas ya definidas.

Cuadro n.º4: Resultados del PPOr

Dirección del cambio	Resultado esperado
1. Reducir la violencia psicológica en relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir al 2021 la prevalencia de la violencia psicológica en relación de pareja al 32%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia psicológica en relación de pareja al 26.3%.
2. Reducir la violencia física en relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir al 2021 la prevalencia de la violencia física en relación de pareja al 12.5%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia física en relación de pareja al 8.9%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia física en relación de pareja del tercio de regiones de mayor prevalencia en 40% respecto al 2018.
3. Reducir la violencia sexual en relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir al 2021 la prevalencia de la violencia sexual en relación de pareja al 2.6%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia sexual en relación de pareja al 1.96%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia sexual en relación de pareja del tercio de regiones de mayor prevalencia en 35% respecto al 2018.
4. Reducir la violencia física severa contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir al 2021 la prevalencia de la violencia física severa contra las mujeres al 1.12%. • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia física severa contra las mujeres al 0.98% • Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia física severa contra las mujeres del tercio de regiones de mayor prevalencia en 20% respecto al 2018.

¹⁴⁸ Art. 8 de la Guía para el Diseño de Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Directiva N° 0005-2020-EF/50.01 Resolución Directoral N° 0030-2020-EF/50.0.

5. Reducir el feminicidio (c/100 mil hab.)	<ul style="list-style-type: none"> Reducir al 2021 la tasa de feminicidio a 0.91 por cada 100 mil habitantes. Reducir al 2026 la tasa de feminicidio a 0.79 por cada 100 mil habitantes.
6. Reducir la violencia sexual en adolescentes mujeres fuera de la relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> Reducir al 2021 la prevalencia de la violencia sexual en adolescentes mujeres fuera de la relación de pareja al 33%. Reducir al 2026 la prevalencia de la violencia sexual en adolescentes mujeres fuera de la relación de pareja al 23.1%.
7. Reducir la violencia sexual en mujeres menores de 12 años	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.
8. Reducir la violencia sexual en mujeres mayores de 18 años fuera de la relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.
9. Reducir la violación sexual en adolescentes mujeres fuera de la relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.
10. Reducir la violación sexual en mujeres menores de 12 años	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.
11. Reducir la violación sexual en mujeres mayores de 18 años fuera de la relación de pareja	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.
12. Reducir el acoso sexual	<ul style="list-style-type: none"> La meta se fijará con la Enares 2019 o la línea de base de la nueva encuesta.

Fuente: Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, el PpoR propone que para alcanzar los resultados antes mencionados, deben implementarse 24 productos, cada uno de ellos integrado por diversos servicios, los que en total suman 72. Cabe señalarse que, debido a que existen factores causales que afectan a más de una modalidad de violencia contra la mujer, los productos tienen capacidad de impactar en más de un resultado.

Cuadro n.º5: Productos del PpoR

Nº	Cód.	Nombre del producto	# de servicios	Rectoría
1	P1	Niños y niñas vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención de la violencia sexual	2 servicios	Minedu
2	P2	Estudiantes de secundaria de 11 a 17 años y extraedad, vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención del acoso y de la violencia sexual	4 servicios	Minedu
3	P3	Estudiantes de educación superior y técnico productiva reciben servicios con enfoque de Igualdad de género para desarrollar sus competencias que prevengan la victimización y perpetración de la violencia sexual	4 servicios	Minedu

4	P4	Niñas, niños y adolescentes en riesgo de maltrato infantil o desprotección familiar (familia de origen, acogedora o adoptiva), junto a sus madres/padres y cuidadoras/es principales, reciben servicios de protección	5 servicios	MIMP
5	P5	Madres, padres y cuidadores/as principales con apoyo en estrategias de crianza y conocimientos sobre el desarrollo evolutivo infantil		
6	P6	Mujeres y hombres víctimas de violencia sexual, física o psicológica reciben terapias psicológicas especializadas	4 servicios	Minsa
7	P7	Niñas, niños y adolescentes víctimas directas e indirectas de maltrato infantil y violencia sexual con problemas de conducta sexual, reciben tratamiento cognitivo-conductuales adecuados	4 servicios	Minsa
8	P8	Agresores en violencia de pareja y violencia fuera de pareja desde los 14 años con tratamientos especializados de acuerdo con su edad	4 servicios	Minjurdh-Minsa
9	P9	Niñas, niños y adolescentes en riesgo de maltrato infantil o desprotección familiar (familia de origen, acogedora o adoptiva), junto a sus madres/padres y cuidadoras/es principales, reciben servicios de protección	5 servicios	Minedu
10	P10	Centros de trabajo, de los sectores público y privado con medidas para la atención y eliminación del hostigamiento sexual laboral	2 servicios	MIMP-MTPE
11	P11	Mecanismos regulatorios responsables sobre la tributación y la reglamentación en las ventas, los contenidos sexistas en la comercialización, y el consumo del alcohol	4 servicios	Minsa-MIMP-MEF
12	P12A	Hombres y mujeres de la comunidad sensibilizados a través de medios audiovisuales en los que se aborda la violencia contra las mujeres	1 servicio	MIMP-Mincul
13	P12B	Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer	3 servicios	MIMP
14	P13A	Mujeres adolescentes participan en servicios que incrementan su autonomía económica y desarrollan competencias para prevenir la violencia.	1 servicio	MIMP
15	P13B	Hogares en exclusión y pobreza reciben transferencias condicionadas	1 servicio	MIDIS
16	P13C	Mujeres emprendedoras con entrenamiento en gestión de microempresas	1 servicio	MIMP
17	P14	Parejas con consejería en resolución de conflictos y relaciones saludables	2 servicios	MIMP-Minsa
18	P15A	Mujeres con servicios de detección, referenciación y atención inmediata en casos de violencia	8 servicios	MINSA-MIMP
19	P15B	Mujeres en etapa perinatal con servicios de detección, referenciación plan de seguridad y acompañamiento en casos de violencia	7 servicios	Minsa-MIMP
20	P16A	Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas	3 servicios	PJ-Mininter
21	P16B	Mujeres víctimas con servicios de protección integral	3 servicios	Minjurdh-Miniter-MIMP

22	P16C	Mujeres víctimas con servicios de acompañamiento post hogares refugio	2 servicios	MIMP
23	P17	Agresores con medidas que coadyuvan a establecer su responsabilidad en casos de violencia	2 servicios	Mininter- MP-MJ- Minsa
24	P18	Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres	2 servicios	MIMP- Mininter

Fuente: Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) de Reducción de la Violencia contra la Mujer.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La implementación del PpoR para Reducir la Violencia contra la Mujer requiere una estructura funcional programática dentro del Presupuesto del Sector Público, la que estará lista recién para el Presupuesto del año 2021¹⁴⁹. En ese marco, durante el año 2020, el PpoR empezó a implementarse utilizando la estructura funcional del PP 080 (Lucha contra la Violencia Familiar); debido a ello, el MEF hizo una primera transferencia monetaria al MIMP (D.U.014-2019) y luego este sector transfirió los recursos financieros a las demás instituciones involucradas en su implementación (D.S.110-2020-EF).

Asimismo, al ser progresiva la implementación del PpoR de Reducción de la Violencia contra la Mujer¹⁵⁰, mediante Resolución Ministerial 088-2020-MIMP, se aprobó la Matriz de los Compromisos que se ejecutaron durante el año 2020. Esta matriz visibilizó una primera priorización de productos donde se han financiado intervenciones del Producto 1 (1 de 2 servicios), Producto 6 (2 de 4 servicios), Producto 12B (2 de 3 servicios), Producto 13A, Producto 15A (2 de 8 servicios) y el Producto 16A (2 de 3 servicios).

Por otro lado, la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, o el funcionario/a que delegue, es la autoridad responsable del PpoR de Reducción de la Violencia contra la Mujer. El 3 de julio de 2021, se aprobó el Decreto Supremo n.º010-2021-MIMP, que aprueba la “Disposición para la articulación conjunta para la implementación del Programa Presupuestal orientado a Resultados de reducción de la violencia contra la mujer”. Esta norma, denominada coloquialmente de Gobernanza del PpoR, evidencia que la titular del MIMP o quien designe, es la responsable de la gestión estratégica del PpoR, de su implementación, así como la articulación y coordinación con los pliegos responsables y las entidades que participan en la provisión de los productos.

En ese marco, se prevé que sea la Comisión Multisectorial de Alto Nivel de la Ley n.º 30364 (CMAN), el espacio de coordinación intersectorial de alto nivel y de rendición de cuentas de los avances y logros de los resultados. En esta instancia, se puede proponer protocolos, instrumentos y lineamientos de acción complementaria en el proceso de implementación del PpoR. La Dirección General contra la Violencia de Género (DGCVG), en su calidad de Secretaría Técnica de la CMAN, se constituye en la instancia técnica responsable de la coordinación, seguimiento y evaluación del PpoR. Asimismo, esta norma de gobernanza del PpoRVcM determina que las evaluaciones de diseño y/o procesos, así como estudios específicos relacionados al PpoR y sus productos, estará a cargo del MIMP, a través de sus unidades de organización competentes (Oficina General de Monitoreo, Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizado), en coordinación con las entidades responsables de la implementación.

Finalmente debe indicarse que el cumplimiento del PpoR ha sido una prioridad para el Mimp y el MEF. Su seguimiento es trimestral y se ha adoptado el recurso de semaforización creado para el PAC. A fines del año 2020, ya se contaban con el Informe de Seguimiento de los Recursos Ejecutados y de

149 Art. 3.3. R.S. 024-2019-EF.

150 Art. 4 R.S. 024-2019-EF.

las Metas de cada intervención financiada por el D.S. 110-2020-EF elaborada por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MIMP (período 15 de mayo a 15 de agosto de 2020), así como el Informe de Seguimiento de la “Matriz de Compromisos” aprobada mediante R.M. 088-2020-MMP (periodo junio – setiembre).

4 | **Desafíos en la consistencia de la implementación de la política pública contra la violencia hacia las mujeres**

4. Desafíos en la consistencia de la implementación de la política pública contra la violencia hacia las mujeres.

La violencia contra las mujeres constituye un problema público en el Perú sobre el que se han desarrollado diversos instrumentos de gestión multisectorial, con compromisos de implementación de acciones/servicios/productos a fin de lograr erradicarla o al menos disminuirla, en un plazo determinado (periodo de años); proponiéndose para ello, indicadores y metas concretas.

Las normas de gestión multisectorial aprobadas desde la publicación de la Ley n.º30364 son, en orden cronológico, el *Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (PNCVG)*¹⁵¹, el *Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo (PAC)*¹⁵², la *Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)* que tiene un objetivo prioritario relacionado a la violencia¹⁵³, y el *Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM)*¹⁵⁴.

La lectura del capítulo 3 del presente informe evidencia que estos cuatro instrumentos de gestión multisectorial no son equiparables, ya que han sido formulados en momentos y parámetros distintos, en un contexto de modernización del Estado peruano. Sin embargo, al omitirse el articularlas, tampoco han sido formuladas ni implementadas como complementarias.

4.1. Una mirada transversal de los instrumentos de gestión multisectorial contra la violencia.

Antes de analizar los desafíos que ha implicado la implementación de los cuatro instrumentos de gestión multisectorial existentes para enfrentar la violencia contra las mujeres, es preciso caracterizarlos de manera transversal.

4.1.1. Superposición temporal y sucesión entre instrumentos de gestión.

Un primer elemento esencial es establecer si existe o no una **superposición temporal** en su implementación. El siguiente diagrama, formulado en base a las normas de creación de cada instrumento de gestión multisectorial, da cuenta que, sí existe superposición temporal entre ellas, en especial en el año 2020, donde estuvieron vigentes los cuatro instrumentos de gestión multisectorial.

151 D.S.008-2016-MIMP.

152 D.S. 008-2018-MIMP.

153 D.S.008-2019-MIMP.

154 R.S. 024-2019-EF.

Diagrama n.º13: Periodo de vigencia de los instrumentos de gestión multisectorial



Fuente: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Plan Nacional de Actuación Conjunta; Política Nacional de Igualdad de Género; Programa Presupuestal orientado a resultados para reducir la violencia contra la mujer (PPoR)
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, la lectura de informes de implementación de estos instrumentos, así como la entrevista realizada a la representante del MIMP, dan cuenta que se concibe un proceso de sucesión en los siguientes términos: La PNIG reemplazaría al PNCVG y el PPor VcM reemplazaría al PAC.

a. Sobre la sucesión y reemplazo del PNCVG por la PNIG.

El MIMP informó que cuenta con un documento interno del año 2019, emitido por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del sector, en el que se establece que ahora “el plan es el Objetivo 1 de la política”¹⁵⁵, considerando que el PNCVG 2016-2021 habría sido reemplazado implícitamente, y por lo tanto habría perdido vigencia, frente al Objetivo Prioritario 1 de la PNIG. Esta afirmación sería coherente con el anuncio que ya hacía el Informe de Seguimiento Anual 2019 del PNCVG¹⁵⁶, en el que se indica:

“Para el año 2020, se deberá considerar que, el reporte de las acciones que realiza el Estado en materia de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar deberá efectuarse a partir del Objetivo 1 de la Política Nacional de Igualdad de Género y el Programa Presupuestal orientado a Resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer, en cuanto compilarán lo reportado en el marco de la Ley n.º30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

Con ello, el Mimp habría decidido dejar de lado la implementación del PNCVG 2016-2021, así como su monitoreo y evaluación, pese a que normativamente este plan tiene vigencia hasta el año 2021. Sin embargo:

- o No existe norma que expresa o implícitamente derogue el PNCVG. De hecho, una lectura acuciosa de la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) evidencia una preocupación por alinearse al PNCVG, no a derogarla¹⁵⁷.
- o Reducir toda la PNCVG al Objetivo 1 de la PNIG reduce la comprensión de la violencia contra las mujeres y su conexión íntima con la problemática de la discriminación estructural entre mujeres.

155 Entrevista a Carla Rojas Molina, directora de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP el 4 de diciembre de 2020.
156 Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Informe de Seguimiento Anual 2019. Plan Operativo BIANUAL 2019-2020 del “Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021”. Pp. 5 y 6.
157 Ver el numeral 1.5.2. de la Política Nacional de Igualdad de Género.

La misma PNIG releva que el PNCVG, es decir el Plan contra la violencia, está vinculada a su Objetivo Prioritario 1 (Reducir la violencia) pero también a su Objetivo Prioritario 5 (Reducir barreras institucionales que obstaculizan la igualdad) y su Objetivo Prioritario 6 (Reducir la incidencia de patrones socioculturales discriminatorios)¹⁵⁸.

- o La posición del MIMP sobre el PNCVG no ha sido comunicada adecuadamente a los demás sectores. Entrevistas realizadas a representantes de otras instituciones involucradas en la implementación de la política contra la violencia evidencian que desconocen la posición del MIMP sobre el PNCVG¹⁵⁹; y por el contrario consideran que este plan está vigente.

b. Sobre la sucesión entre el PAC y el PPor RVcM

Desde el Mimp se concibe que el PAC va a ser subsumido por el PPor RVcM a partir del año 2021¹⁶⁰; luego de un periodo en el que ambos se han implementado paralelamente. Asimismo, el D.S. 010-2021-MIMP, sobre Gobernanza del PPor VcM hace referencia a la necesidad de que la evaluación de las metas físicas y financieras del PAC se den en el marco de complementariedad con los servicios de los productos priorizados en el PPor RVcM para el año 2020.

La sucesión entre el PAC y el PPor RVcM no presenta problema aparente de temporalidad. La inquietud surge al observar la forma en que se elaboró el PAC frente a la metodología del PPor RVcM, y si es que es que las acciones previstas en el primero cumplen con la rigurosidad exigida en la formulación del programa presupuestal.

c. El vínculo entre la PNIG y el PPor RVcM

La PNIG y el PPor RVcM tienen un periodo de vigencia que supera el año 2021; en ese marco, resulta importante visibilizar su armonización. Según la representante del Mimp (institución que ha asumido la derogación del PNCVG), el PPor RVcM así como otros instrumentos de gestión presupuestal (PAC, FED y un Convenio Presupuestal que se estaría gestando con el MEF) deben alinearse “mirando” al Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar y “*por lo tanto al Objetivo 1 de la Política*”¹⁶¹. La precisión de que el PPor RVcM y los demás instrumentos de gestión presupuestal deben alinearse a la PNIG es correcta pues esta constituye la Política Nacional aprobada en el marco del D.S. 029-2018-PCM, aunque como se indicó anteriormente, reducir las políticas contra la violencia al Objetivo Prioritario 1 de la PNIG (Reducir la Violencia contra las mujeres) contradice su lógica, la que concibe de manera integral el problema público de discriminación estructural contra las mujeres, así como interdependientes sus causas y consecuencias.

Por otro lado, el alineamiento del PPor RVcM a la PNIG, no significa que esta última se vea reducida al primero, sino que en principio la PNIG puede y debería abordar servicios financiados por programas presupuestales (como el PPor RVcM), otros programas presupuestales, así como servicios financiados por asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP). No debe perderse de vista que hasta el momento el PPor RVcM aborda solo algunas modalidades de violencia contra las mujeres y que, sobre las otras, no habría evidencia científica disponible que respalde la nueva formulación de programas presupuestales, lo que de ninguna manera debe implicar la inacción del Estado frente a ellas.

De acuerdo a lo señalado, es importante que el Mimp revise su posición de dar por derogada implícitamente el PNCVG 2016-2021, e incluso si insistiera en ella, es recomendable que adopte los

¹⁵⁸ Ver el numeral 1.5.2. de la Política Nacional de Igualdad de Género.

¹⁵⁹ Entrevistas con representantes del MTPE, Ministerio Público, Minsa y Minedu.

¹⁶⁰ Entrevista a Carla Rojas Molina, directora de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP el 4 de diciembre de 2020.

¹⁶¹ Entrevista a Carla Rojas Molina, directora de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP el 4 de diciembre de 2020.

mecanismos normativos para materializar su decisión, además de viabilizar una evaluación que permita generar lecciones aprendidas hacia el futuro.

Por otro lado, es preciso que la adecuación del PAC al PPor no signifique: primero, la desnaturalización del PPor RVcM al buscar financiar servicios sin que estos cumplan con los atributos que la evidencia exige y que son recogidos en este Programa Presupuestal; y segundo, garantizar la continuidad de aquellos servicios que no pueden adecuarse al PPor RVcM salvo que hayan tenido un impacto negativo en el entorno, a fin de evitar dejar a ciudadanos y ciudadanas sin él, ya que la falta de evidencia científica no significa que este no sirva, menos en un entorno en el que los estudios científicos escasean, como en el Perú.

Finalmente, es importante recordar que la implementación de la PNIG no debería reducirse a la implementación del PPor RVcM, ya que existen diversas modalidades de violencia que esta no contempla, así como diversos sectores e instituciones públicas con obligaciones frente a la violencia a los que este Programa Presupuestal no otorga recursos económicos.

4.1.2. Sobre la naturaleza de los instrumentos de gestión.

Los cuatro instrumentos de gestión multisectorial se aprobaron en tiempos y contextos distintos, tal como se puede observar en el siguiente cuadro, y fue analizado en el capítulo 2 del presente informe:

Cuadro n.º5: Cuadro comparativo de los documentos de gestión multisectorial bajo análisis

Instrumento de política	Tipo de Gestión		Sistema al que pertenece		Entidad que acompaña la formulación, monitoreo y evaluación		Presupuesto garantizado	
	No por Resultados	Por Resultados	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	Sistema Nacional de Presupuesto Público	CEPLAN	MEF	NO	SI
PNCVG	X		X		X		X	
PAC	X			X		X		X
PNIG		X	X		X		X	
PPoR VcM		X		X		X		X

Fuentes: **PNCVG**: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

PAC: Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo.

PNIG: Política Nacional de Igualdad de Género.

PPoR VcM: Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer.

*Conforme a lo señalado en el capítulo 2 del presente documento, el PAC es un documento de gestión multisectorial peculiar, que no siguió ni las pautas del SINAPLAN, ni las establecidas para un Programa Presupuestal. Sin embargo, su formulación estuvo precedida de una norma que le asignaba un presupuesto; y en los años 2019 y en especial en el 2020, su aprobación se dio en el marco de las Leyes de Presupuesto del Sector Público.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese marco podemos diferenciarlos de acuerdo a los siguientes criterios:

- o **Modelos de Gestión.** Los documentos de gestión multisectorial recientemente aprobados (PNIG en abril de 2019 y PPor VcM en diciembre de 2019) responden a un modelo de gestión

por resultados, en los que prima la lógica de la causalidad, así como la búsqueda de evidencia para la comprensión del problema que se quiere abordar y la adopción de las medidas para enfrentarlo¹⁶². Por el contrario, los más antiguos no. En el caso del PNCVG se siguieron las pautas establecidas en su momento por CEPLAN, en tanto el PAC no presenta en su redacción la ruta de su formulación.

- o **Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico o Sistema Nacional de Presupuesto Público.** El PNCVG y la PNIG responden al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; en ese marco fueron formulados con la asistencia técnica de CEPLAN, institución que, a través de sus normas, también define las pautas para su monitoreo y evaluación. En cambio, el PPOr VcM es un instrumento de gestión formulado en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, por lo que su formulación, así como su monitoreo se hace en articulación con el MEF.

Es preciso indicar que la naturaleza del PAC es poco clara, su versión 2018 fue aprobada mediante una R.M. del MIMP, su versión del 2019 fue publicada en la página web del MIMP, y en el año 2020 solo se cuenta con su inclusión en la Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente a ese año. No calza como un instrumento de CEPLAN, pero tampoco como uno de un Programa Presupuestal.

- o **Financiamiento.** De acuerdo a lo establecido expresamente por las normas que aprueban el PNCVG 2016-2021 y la PNIG (ambos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico), su implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, y por lo tanto no demandan recursos adicionales al Tesoro Público¹⁶³.

Por el contrario, el PAC¹⁶⁴ y el PPOr, al ser instrumentos cuya formulación estuvo precedida por la aprobación de normas presupuestales¹⁶⁵, o ellas mismas fueron previstas en este tipo de normas¹⁶⁶, cuentan con un presupuesto específico y ad hoc para su implementación.

Una mirada transversal de los cuatro instrumentos de gestión intersectorial muestra elementos que podrían ser relevantes para las instituciones, si es que se decide dar prioridad a la implementación de un instrumento sobre otro; o de alguna de sus acciones, actividades, servicios o productos, sobre otros. Situación que es altamente posible en un contexto en el que existe superposición temporal de su vigencia y donde además no se han generado mecanismos de articulación.

4.1.3. Las violencias contra las mujeres

Uno de los aportes de la Ley n.º30364 fue establecer una definición de la violencia contra las mujeres acorde a la Convención de Belem do Pará y por lo tanto reconocer que esta se da en un contexto de discriminación de género, dentro de la familia, en la comunidad o puede ser perpetrada o tolerada por el Estado. Adicionalmente se reconoce cuatro tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica o patrimonial¹⁶⁷; así como diversas modalidades: “violencia en relación de pareja, feminicidio, trata de personas con fines de explotación sexual, acoso sexual, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, hostigamiento sexual, acoso político, violencia en conflictos sociales, violencia en conflicto armado, violencia a través de las tecnologías de la información y comunicación, violencia por orientación sexual, violencia contra mujeres indígenas u originarias, violencia contra mujeres afroperuanas, violencia

¹⁶² Es preciso indicar que la evidencia exigida en la formulación del PPOr VcM es de mayor rigurosidad científica respecto a la exigida en la PNIG.

¹⁶³ Art. 3 del D.S.008-2016-MIMP y Art. 5 del D.S. 008-2019-MIMP.

¹⁶⁴ Si bien el PAC no constituyó un Programa Presupuestal, fue alojado presupuestalmente en el PP 080 “Lucha contra la violencia familiar”.

¹⁶⁵ La aprobación del PAC 2018 estuvo precedida por un Decreto Supremo del MEF que hacía la transferencia de alrededor de 60 millones para su implementación.

¹⁶⁶ La formulación del PAC 2020 se encuentra en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2020 (Anexo IV). Por otro el PPOr VcM es una modalidad de Programa Presupuestal previsto en el Decreto Legislativo 1440 – Sistema Nacional de Presupuesto Público.

¹⁶⁷ Art. 8 de TUO de la Ley 30364.

contra mujeres migrantes, violencia contra mujeres con virus de inmunodeficiencia humana, violencia en mujeres privadas de libertad, violencia contra las mujeres con discapacidad, entre otras¹⁶⁸.

Al analizar los cuatro instrumentos de gestión intersectorial objeto de análisis en el presente informe, se evidencia que todos adoptan una definición integral de la violencia contra las mujeres, acorde a la Ley n.º30364¹⁶⁹. Sin embargo, no todas abordan todas las modalidades de violencia contra las mujeres:

Cuadro n.º6: Modalidades de violencia contra las mujeres

Instrumentos de Gestión	Modalidades de violencia frente a las cuales se interviene
PNCVG	<p>El marco conceptual identifica 16 modalidades de violencia. En principio, todas las acciones estratégicas deberían abordarlas en tanto sea pertinente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia en relación de pareja • Femicidio. • Trata de personas con fines de explotación sexual. • Acoso en espacios públicos • Violencia obstétrica • Esterilizaciones forzadas. • Hostigamiento sexual • Acoso político. • Violencia en conflictos sociales. • Violencia en conflicto armado. • Violencia a través de las TIC • Violencia por orientación sexual • Violencia contra mujeres migrantes • Violencia contra mujeres con VIH • Violencia en mujeres privadas de libertad • Violencia contra las mujeres con discapacidad
PAC	<p>A lo largo del documento se hace alusión a la violencia contra la mujer en general, pero en algunas de sus acciones se aborda puntualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia de pareja. • Femicidio • Violencia sexual • Violencia a mujeres indígenas • Violencia en el sistema educativo.
PNIG	<p>En la mayoría de servicios los servicios de su Objetivo Prioritario 1 se hace alusión a la violencia contra la mujer de manera general. Sin embargo, algunos servicios abordan puntualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Femicidio y su tentativa • Violencia sexual • Acoso sexual laboral. • Mujeres viviendo con VIH, mujeres privadas de libertad y otros grupos vulnerables <p>Adicionalmente se aborda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia Obstétrica en el Objetivo Prioritario 2. • Acoso político en el Objetivo Prioritario 4.

168 Art. 8.1. Reglamento de la TUO de la Ley 30364.

169 En algunos servicios de la PNIG y acciones del PAC también se hace referencia a la violencia contra los integrantes del grupo familiar, es decir el otro grupo objeto de protección de la Ley 30364.

PPoR RVcM	<p>En los Resultados del PPoR RVcM, debido a la evidencia disponible en el modelo explicativo y prescriptivo, se aborda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia física, psicológica y sexual en relación de pareja. • Femicidio. • Violencia sexual fuera de la relación de pareja. • Acoso <p>En el Producto 6, dentro de violencia sexual se comprende a las esterilizaciones forzadas y violencia sexual en conflicto armado.</p>
------------------	--

Fuente: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Plan Nacional de Actuación Conjunta; Política Nacional de Igualdad de Género; Programa Presupuestal orientado a resultados para reducir la violencia contra la mujer (PPoR)
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el abordaje de las modalidades de la violencia contra las mujeres es distinto en cada instrumento de gestión. Mientras que en el PNCVG 2016-2021 se da a entender que cada actividad estratégica debería incluir, en tanto sea pertinente, el abordaje de todas las modalidades de violencia ahí reconocidas (16); en el PPoR RVcM queda claro que los productos están vinculados solo a las cuatro modalidades reconocidas, debido a que es sobre ellas en las que existe la evidencia que sustente su comprensión y las intervenciones que se desarrollarán. En el caso de la PNIG y el PAC la situación es menos sistemática, pues en algunos servicios/acciones se hace mención a la violencia contra las mujeres en general, y en otros se puntualiza a que modalidad se atiende concretamente.

Mencionar las modalidades objeto de atención de cada instrumento de gestión es relevante, pues estas pueden repercutir en una mayor o menos protección de la política pública que se implemente. En ese marco es preciso que el MIMP, como ente rector en materia de prevención, protección y atención de la violencia contra las mujeres¹⁷⁰, adopte las medidas necesarias para coordinar con el MEF, así como los demás sectores, a fin de que el Estado aborde las diferentes modalidades de violencia hacia las mujeres, ya sea a través de programas presupuestales como el PPoR RVcM, o a través de Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP). En ese marco, debe considerar por lo menos las modalidades de violencia descritas en el artículo 8.1. del Reglamento de la Ley n.º30364.

4.2. La [Des] Articulación entre los instrumentos de política pública

La “articulación intergubernamental e intersectorial” es uno de los principios orientadores de la política de modernización del Estado peruano y consiste en que:

“Las entidades públicas deben planificar y ejecutar sus acciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continuas, asociando sus recursos y capacidades o cooperando entre sí de otras formas posibles, para poder responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna”¹⁷¹.

Sin embargo, la articulación no se limita al ámbito interinstitucional, sino que incluye la formulación e implementación de políticas y planes. En ese contexto, la coherencia en la planificación estratégica previene y evita la duplicidad de esfuerzos, el despilfarro de los recursos y la desatención de áreas prioritarias, permitiendo alcanzar mejores resultados en las personas y su entorno¹⁷².

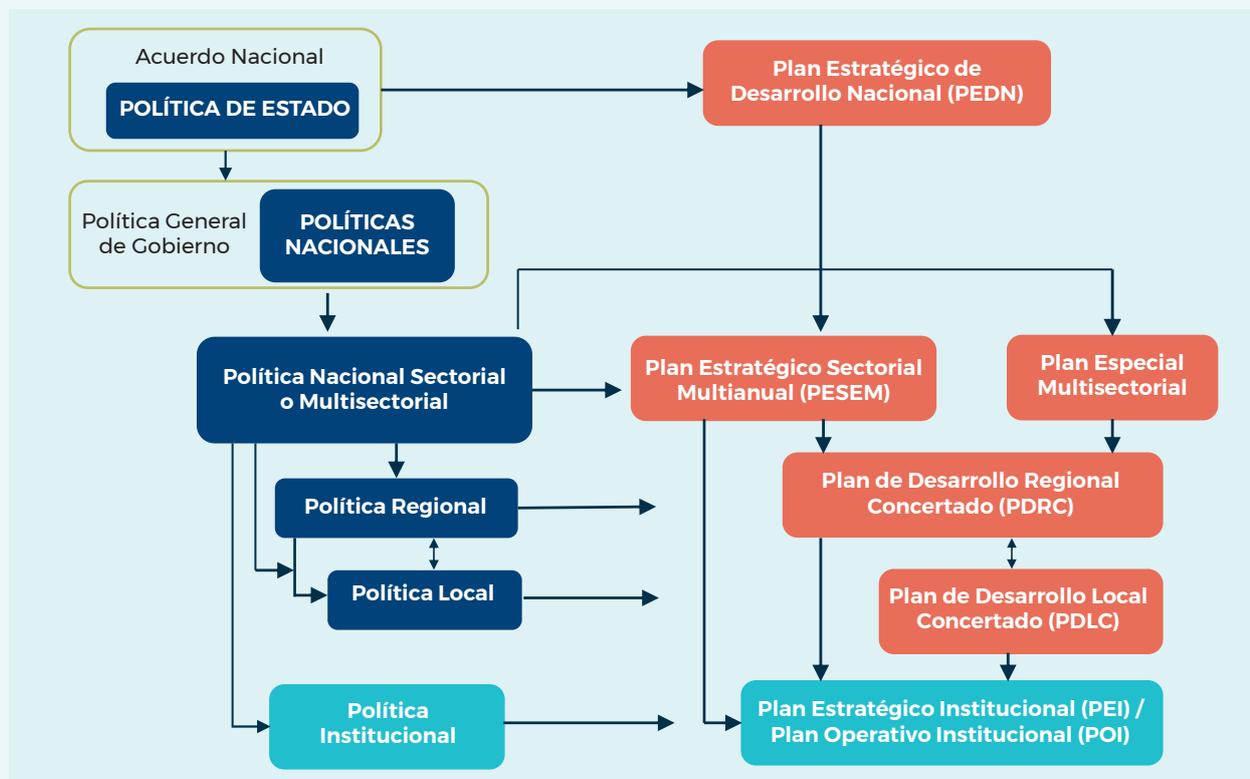
¹⁷⁰ Artículo 50 del TUO de la Ley 30364.

¹⁷¹ Acápite 2.4. de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

¹⁷² Guía de Políticas Nacionales. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD. Parte II. Etapa 2. Paso 8.

El Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN) propone el siguiente diagrama para visibilizar la articulación y alineamiento que debe primar entre los diferentes instrumentos de gestión del Sistema.

Diagrama n.º14: Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN



Fuente: Directiva 001-2017-CEPLAN/PCD
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El diagrama muestra que la articulación que debe existir entre los diferentes instrumentos de gestión existentes en las instituciones del Estado, a nivel nacional y también territorialmente (regional, provincial o distrital). Además, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, evidencia que las **Políticas Nacionales** son las que “definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”, además recuerda que su cumplimiento es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales¹⁷³.

Si bien el diagrama no comprende las normas de gestión vinculadas al presupuesto; es preciso recordar que este debe estar articulado a los instrumentos de SINAPLAN, incluyendo la jerarquía que este plantea. Concretamente, el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público señala que este (presupuesto) tiene como “finalidad el logro de resultados a favor de la población y del entorno, así como mejorar la equidad en observancia a la sostenibilidad y responsabilidad fiscal conforme a la normatividad vigente, **y se articula con los instrumentos del SINAPLAN**” [resaltado nuestro]¹⁷⁴.

De ahí que incluso la definición de cuáles son los resultados priorizados del Presupuesto que ameritarían la construcción de Programas Presupuestales deban estar articulados también a los instrumentos de planeamiento del SINAPLAN¹⁷⁵.

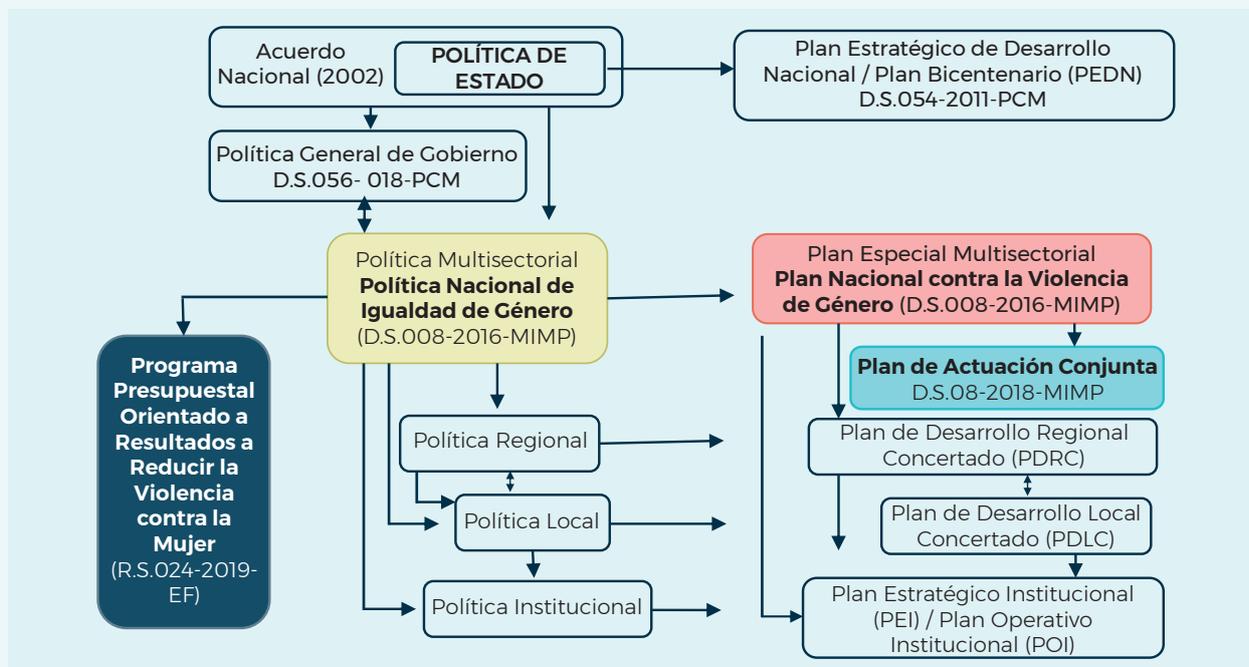
173 Art. 4.1. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158.

174 Art. 13 del Decreto Legislativo 1440.

175 Art. 4 de la Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Directiva n.º0005-2020-

Tomando en cuenta lo señalado, en el siguiente diagrama se visibiliza la ubicación de los cuatro instrumentos de gestión que se analizan en el presente informe (PNIG, PNCVG, PAC y PPor RVcM),

Diagrama n.º15: Articulación ideal de los cuatro instrumentos de gestión multisectorial contra la violencia.



Fuente: Planes, políticas y programas presupuestales de igualdad de género y contra la violencia de género.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien el PAC constituye un instrumento de gestión de naturaleza especial; en el diagrama fue ubicado debajo del PNCVG debido a su propia descripción (Plan de Acciones).

Como veremos a continuación, en la formulación e implementación de los cuatro instrumentos de gestión multisectorial creados para enfrentar la violencia contra las mujeres se identifica la ausencia de articulación o alineamiento entre la PNIG, el PNCVG, el PAC y el PPor RVcM. Esta situación puede dificultar una adecuada y óptima implementación de la política contra la violencia hacia las mujeres, en la que, en vez de complementarse, se implementan de manera fragmentada posibilitando competencia entre sí con la subsecuente anulación.

4.2.1. La formulación de los instrumentos de gestión multisectorial contra la violencia

En el Perú, la única Política Nacional vigente relacionada a los derechos de las mujeres es la PNIG; por lo tanto, ella es la que define “los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”¹⁷⁶, correspondiendo que los demás instrumentos de gestión relacionados a los derechos de las mujeres se formulen de acuerdo a ella y alineen en ese marco sus propósitos (objetivo, resultado, etc.) o sus intervenciones (acciones, actividades, productos o servicios).

¹⁷⁶ EF/50.01 Resolución Directoral n.º0030-2020-EF/50.01. El marco multianual de resultados priorizados del Presupuesto (Resultados que ameritan la construcción de PPor) establecidos por el MEF y PCM, debe estar articulado con los instrumentos de planeamiento del SINAPLAN.
176 Art. 4.1. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158.

Frente a esta situación se debe reconocer que si bien la PNIG establece que el problema público prioritario para el Estado peruano es la Discriminación Estructural contra las Mujeres; en la realidad, tal como se ha descrito en el capítulo 1 del presente informe, se ha priorizado normativa, política y presupuestalmente el abordaje el eje de la “violencia contra las mujeres”, la que constituye una de las varias consecuencias de la discriminación.

En ese contexto, debe reconocerse que era inviable que en la formulación del PNCVG 2016-2021 y el PAC se tome en cuenta lo dispuesto por la PNIG, dado que esta no había sido aprobada. Sin embargo, más allá de este hecho concreto, se observa que mientras el PNCVG justifica su formulación en la “Política de Estado” vigente (Plan Estratégico de Desarrollo Nacional o Plan Bicentenario); el PAC fue diseñado como si no hubiera ningún antecedente de política pública en la materia, salvo la Ley n.º30364; desconociendo incluso al PNCVG. Por su parte, si bien la formulación del PPRVCM se dio luego de aprobada la PNIG, también se encuentra que esta no fue tomada en cuenta como marco para los resultados esperados o las intervenciones aprobadas.

Lo señalado nos lleva a afirmar, que más allá de la vocación a la articulación entre políticas y planes reconocida normativamente en el Perú; se tienen dificultades en materializarla al momento de formular instrumentos de gestión multisectorial especializados en violencia. De hecho, existe un llamado de atención sobre este problema en la Evaluación de medio término realizada al PNCVG 2016-2021 en el año 2019:

“Una revisión de los objetivos de cada lineamiento y sus respectivas acciones nos sugiere que, salvo excepciones éstas no encajan en lo definido en el PNCVG...esta situación de divorcio entre el PAC y el PNCVG se repite en la Estrategia del PAC del año 2019, en la que no existe alusión alguna a la existencia del Plan Nacional, más aún como se verá en el siguiente capítulo, incluso se han cambiado los indicadores estratégicos del PNCVG”.¹⁷⁷

Es preciso recordar que el alineamiento no significa que todos los instrumentos deban ser idénticos, pero sí concebirse a sí mismos como complementarios, dependiendo del ámbito de intervención o el énfasis al que deben responder. Una revisión de la PNIG da cuenta que en su formulación se consideró el alineamiento vertical frente a la política de Estado, así como el alineamiento horizontal frente a los diversos planes pre existentes, incluyendo el PNCVG y el PAC.

4.2.2. La formulación de la cadena de resultados.

Al tratarse de instrumentos de gestión multisectorial elaborada en distintos momentos y bajo lógicas diferentes, no es de extrañar que presenten cadenas de resultados diferentes, tal como se evidencia en el siguiente cuadro.

¹⁷⁷ Dirección General contra la Violencia de Género. Evaluación de Medio término del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. P.23.

Diagrama n.º16: Cadena de resultados de los instrumentos de Política Pública



Fuente: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y Sistema Nacional de Presupuesto Público.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Se debe precisar que la desarticulación en la formulación de los instrumentos de gestión multisectorial, no significa que cada política, plan o programa presenten propósitos o intervenciones totalmente distintas; una revisión de los textos de las cuatro normas de gestión objeto de análisis en el presente documento, evidencian aspectos comunes importantes. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

Cuadro n. 7º: Instrumentos de gestión multisectorial sobre violencia contra las mujeres

Instrumento de gestión	Ejemplo 1: Propósito: Prevención
PNIG	Lineamiento 1.2. Implementar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía.
PAC	Lineamiento Estratégico 3: Prevención integral de la violencia contra las mujeres
Instrumento de gestión	Ejemplo 2: Propósito: Modificar patrones socioculturales
PNCVG	OE1. Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad (entre ellas las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad) en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.
PNIG	OP6: Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población.

Instrumento	Tipo de intervención	Ejemplo 3: Intervención: Trabajo comunitario con hombres
PNIG	Servicio	1.2.2. Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.
PNCVG	Actividad Estratégica	Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de agentes comunitarios dinamizadores para promover cambios en los patrones socioculturales que generan violencia de género.
PAC	Acción	2.1. Promover el compromiso de los hombres en la eliminación de la violencia contra las mujeres.
PPoR RVcM	Producto	Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer

Fuente: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Plan Nacional de Actuación Conjunta; Política Nacional de Igualdad de Género; Programa Presupuestal orientado a resultados para reducir la violencia contra la mujer (PPoR)
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, existen propósitos e intervenciones similares entre los instrumentos de gestión analizados, así como objetivos e intervenciones distintas. La necesaria articulación pasa por identificarlas, unificar criterios de intervención, seguimiento y evaluación no solo para optimizar recursos, sino también para no dejar propósitos, intervenciones o incluso realidades sin atender.

4.2.3. La formulación de indicadores.

De acuerdo a CEPLAN “un indicador es una expresión cuantitativa, construida a partir de información cuantitativa o cualitativa, que sintetiza el comportamiento de una variable o un conjunto de variables relacionadas a un tema o fenómeno en particular. Constituye una herramienta que permite realizar valoraciones en torno a los efectos obtenidos, recursos utilizados y logros alcanzados, en un periodo de tiempo determinado; además de reflejar tendencias que describan la situación del país o un ámbito del territorio nacional”¹⁷⁸. La misma institución señala que los indicadores pueden ser de proceso¹⁷⁹, indicadores de producto¹⁸⁰ o indicadores de resultado¹⁸¹.

La revisión de los instrumentos de gestión realizados bajo la asesoría técnica de CEPLAN dan cuenta que:

- La PNIG presenta 13 indicadores de resultado relacionados a sus Objetivos Prioritarios (2 vinculados a violencia en sus Objetivos Prioritarios 1 y 6), mientras que su Plan Estratégico (PEMIG) presenta 85 indicadores de servicios (23 del Objetivo Prioritario 1 vinculado a violencia), los que en su mayoría son de proceso y algunos de producto.

¹⁷⁸ Proyecto de Guía para la elaboración de indicadores. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00023-2020-CEPLAN/PCD. Sección I.

¹⁷⁹ Indicador de proceso: Los indicadores de proceso abordan los dos primeros componentes de la cadena de resultados - insumos y actividades. Los indicadores de insumos miden la cantidad de factores de producción (físicos, humanos, financieros, entre otros) que participan o son transformados en el proceso de generación de valor; mientras que los de actividades, cuantifican el conjunto de operaciones o procesos necesarios para la producción de bienes o servicios. Proyecto de Guía para la elaboración de indicadores. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00023-2020-CEPLAN/PCD

¹⁸⁰ Indicador de producto: miden el nivel de provisión de un bien o servicio, así como el estándar de cumplimiento bajo el cual se entrega a los beneficiarios; es decir, la medición de estos indicadores implica que la población objetivo reciba el bien o servicio cumpliendo los estándares de calidad definidos previamente por el rector en las políticas nacionales. Proyecto de Guía para la elaboración de indicadores. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00023-2020-CEPLAN/PCD

¹⁸¹ Indicador de resultado: cuantifican los cambios en las condiciones de vida de las personas. Un indicador puede ser de resultado inicial, intermedio o final. Su clasificación en alguno de estos componentes de la cadena, generalmente, será consecuencia de la confluencia de dos factores: el nivel de influencia de la entidad sobre este y la temporalidad con la que presente cambios en las condiciones de vida de las personas. Proyecto de Guía para la elaboración de indicadores. Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo n.º00023-2020-CEPLAN/PCD.

- El PNCVG 2016-2021, presenta 5 indicadores de resultado (2 indicadores de impacto y 3 indicadores de objetivos estratégicos) así como 39 indicadores de proceso (indicadores de las acciones estratégicas). Es preciso señalar que a su vez el Plan Bianual 2019-2020 del PNCVG presenta 131 indicadores de tareas.

Por su parte, el MEF ha determinado que el seguimiento del desempeño de los Programas Presupuestales se realiza sobre la base de indicadores de desempeño, y entiende por estos “la medida del logro de los resultados esperados de un PP o de la entrega de productos acorde a determinados atributos. Se ubican a nivel de productos y resultados y es, mayormente, una medida relativa (expresada en porcentaje, ratio, etc.)”¹⁸². En ese marco:

- El PPOr RVcM presenta 53 indicadores de desempeño (13 indicadores de resultado respecto a la condición de interés, 16 indicadores de resultado respecto de factores de la teoría de cambio y 24 indicadores de producto).

Finalmente, el PAC no presenta indicadores, solo metas. Durante el año 2018 se propuso alcanzar 49 metas y en el 2019 fueron 98. Es preciso indicar que en la Estrategia de implementación del PAC 2019 presenta metas vinculadas a la disminución de prevalencia de la violencia (violencia en relación de pareja y feminicidio).

Es decir, el Estado peruano, a través de estos cuatro instrumentos de gestión multisectorial se ha propuesto una multiplicidad de indicadores y metas, las que deben sistematizarse con la finalidad de optimizar el trabajo desarrollado. El MIMP calcula que en total hay alrededor de 110 indicadores vinculados al abordaje de la violencia contra la mujer, de diferente naturaleza, sobre los que tiene que hacer seguimiento¹⁸³.

Adicionalmente, se ha identificado que las metas propuestas de indicadores similares tampoco están articuladas, estableciéndose valores diferentes para los mismos periodos de tiempo, tal como se puede observar del siguiente cuadro.

Cuadro n.º8: Comparación de indicadores y metas contenidas en más de un instrumento de gestión

VIOLENCIA EN RELACIÓN DE PAREJA							
Indicador/Objetivo/ Resultado	Caracterización del indicador	Metas				Fuente	
		2019	2021	2026	2030		
PNIG	Objetivo Prioritario 1: Reducir la violencia hacia las mujeres	Porcentaje de mujeres (unidas y alguna vez unidas) entre los 15 y 49 años víctimas de violencia física y sexual en relación de pareja, en los últimos 12 meses		7.80%	4.80%	2.40%	ENDES

182 MEF. Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Numeral 2.1.

183 Entrevista a Carla Rojas Molina, directora de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP el 4 de diciembre de 2020.

PNCVG	Indicador de Impacto I-1. Disminución del porcentaje de mujeres afectadas por violencia física o sexual	% Violencia física contra la mujer ejercida en los últimos 12 meses por parte del esposo o compañero % de Violencia sexual contra la mujer ejercida en los últimos 12 meses por parte del esposo o compañero		7.70%			ENDES
PAC 2019	Disminuir la violencia física o sexual ejercida por el esposo o compañero en los últimos 12 meses		12.6%				ENDES
PpoR RVcM	Resultado respecto a la condición de interés Reducción de la violencia física, sexual y psicológica en relación de pareja	Porcentaje de mujeres de 12 años a más que han sido víctima de alguna forma de violencia psicológica en los últimos 12 meses ejercida por su pareja o expareja Porcentaje de mujeres de 12 años a más que han sido víctima de alguna forma de violencia física en los últimos 12 meses ejercida por su pareja o expareja		12.50%	8.90%		Encuesta Ad hoc.
			2.60%	1.96%			

FEMINICIDIO

Indicador/Objetivo/Resultado		Caracterización del indicador	2019	2021	2026	2030	Fuente
PNCVG	Indicador de Impacto I-2. Disminución del número de feminicidios	Número de feminicidios		46			Observatorio de criminalidad del Ministerio Público
PAC 2019	Reducir el número de feminicidio		Menos de 100				
PpoR RVcM	Resultado respecto a la condición de interés Reducción del feminicidio íntimo de pareja	Tasa de feminicidio íntimo de pareja o expareja por cada 100 mil mujeres		0.91	0.79		Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC).

TOLERANCIA A LA VIOLENCIA							
Indicador/Objetivo/ Resultado	Caracterización del indicador	2019	2021	2026	2030	Fuente	
PNIG	Indicador del Objetivo Prioritario 6: Índice de tolerancia social a patrones socio culturales discriminatorios	Índice de Tolerancia Social de las personas en relación a la violencia familiar hacia las mujeres	51.2	49.4	42.6	36.8	ENARES
PNCVG	Indicador del Objetivo Específico 1.1. Reducción del Índice de tolerancia social de las personas en relación a la violencia familiar dirigida a las mujeres.		52.6	51.6			ENARES
PpoR RVcM	Resultado respecto de factores de la teoría del cambio Hombres y mujeres toleran o justifican la violencia contra mujeres	Porcentaje de hombres y mujeres que toleran la violencia contra las mujeres					Encuesta ad hoc.

En el caso del PpoR RVcM se ha establecido que el INEI a través de las encuestas correspondientes garantizará el recojo de información sobre los resultados y productos del PpoR, según sea el caso.
Fuentes: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Plan Nacional de Actuación Conjunta; Política Nacional de Igualdad de Género; Programa Presupuestal orientado a resultados para reducir la violencia contra la mujer (PpoR), PAC 2019.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Además de la disparidad en las metas, se identifica que la PNIG y el PNCVG, instrumentos de gestión que abordan diferentes modalidades de violencia reconocidas por la Ley n.º30364 y su Reglamento, presentan sus indicadores de resultado centrados en la prevalencia de la violencia en relación de pareja, dejando de lado (y desincentivando) la búsqueda de información de otras modalidades de violencia, las que según el PNCVG son mínimo 16. La razón aparente, sería que la PNIG y el PNCVG construyeron sus indicadores de resultado tomando en cuenta solo la información disponible; y en el Perú, desde el año 2000, solo se mide la prevalencia de la violencia física, psicológica y sexual contra mujeres en edad reproductiva (15-49 años) perpetrada por el compañero o cónyuge, a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

Frente a ello, el PpoR RVcM no solo presenta indicadores de resultado relacionados a la prevalencia de las cuatro modalidades de violencia contra las mujeres que aborda (13 indicadores relacionados con la violencia física, psicológica y sexual en relación de pareja, así como violencia sexual fuera de relación de pareja, feminicidio y acoso) sino que establece características de la información diferentes a las disponibles, a fin de poder medir adecuadamente el impacto de su implementación.

Por ejemplo, en relación a la violencia por relación de pareja amplía la edad de la población a la que se aplicará la encuesta, ya no será de 15 a 49, sino mayores de 12 años, tal como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º9: Indicador e instrumentos de gestión

Ejemplo: Violencia en relación de pareja	
Instrumento de gestión	Indicador
PNIG	Porcentaje de mujeres (unidas y alguna vez unidas) entre los 15 y 49 años víctimas de violencia física y sexual en relación de pareja, en los últimos 12 meses.
PPoR RVcM	Porcentaje de mujeres de 12 años a más que han sido víctima de alguna forma de violencia física en los últimos 12 meses ejercida por su pareja o ex pareja. ¹⁸⁴ Porcentaje de mujeres de 12 años a más que han sido víctima de alguna forma de violencia sexual en los últimos 12 meses ejercida por su pareja o ex pareja. ¹⁸⁵

Fuente: Política Nacional de Igualdad de Género y Presupuesto por Resultados.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En ese marco, en el PPoR responsabiliza al INEI de generar información a través de las encuestas correspondientes que a fin de garantizar el recojo de información sobre los resultados y productos del PPoR, según sea el caso¹⁸⁶.

En virtud a todo lo señalado, es imperioso que el MIMP como ente rector, inicie un proceso de articulación de todos los indicadores existentes, y de ser el caso modifique los instrumentos de gestión multisectorial vigentes a fin de que sean coherentes. Asimismo, se espera que independientemente a la información requerida en el marco del PPoR RVcM, el INEI en coordinación con el MIMP recoja información de las diversas modalidades de violencia contra las mujeres.

Una de las consecuencias negativas derivadas de la falta de articulación de los indicadores, es lo ocurrido con el de “Índice de Tolerancia Social de las personas en relación a la violencia familiar hacia las mujeres”, indicador cuya medición se realiza a través de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES) y que fue medido en los años 2013, 2015 y 2019. Respecto a la medición de este indicador, preocupa que en la última versión de la ENARES (2019), el INEI haya decidido sin mayor justificación y explicación conocida, modificar su metodología de medición, advirtiendo que sus resultados no son comparables con los años anteriores¹⁸⁷. Con esta decisión, el INEI hace inviable la medición del impacto del Objetivo Estratégico 1 del PNCVG y dificulta la medición del Objetivo Prioritario 6 de la PNIG, ya que cuestiona su línea de base; situación que se hace más dramática si se observa que la tolerancia a la violencia contra la mujer, lejos de disminuir, se habría incrementado (Año 2013:52.1%, Año 2015: 54.8% y Año 2019:58.9%), aunque según sus palabras, esta información no es “estrictamente comparable”.

Lo relatado en el presente acápite, permite evidenciar la necesidad de articular los diferentes instrumentos de gestión multisectorial aprobados, en especial el PNCVG y el PPoR RVcM con la PNIG; lo que significa en materia de violencia contra las mujeres, no solo la articulación al Objetivo Prioritario 1 de la PNIG sino con toda política en su integridad. Se debe adoptar una mirada integral del fenómeno de la violencia, vinculándola a la discriminación estructural con sus causas y sus consecuencias. La misma PNIG, al hacer el alineamiento horizontal vincula la PNCVG y el PAC con su Objetivo Prioritario 1 relacionado a la violencia, pero también a su Objetivo Prioritario 5 “Reducir

184 Ver anexo 8.2.3. del PPoR RVcM Fichas de los indicadores de resultados respecto de la condición de interés

185 Ver anexo 8.2.2. del PPoR RVcM Fichas de los indicadores de resultados respecto de la condición de interés

186 Ver anexo del PPoR RVcM, Fichas de los indicadores.

187 INEI. Encuesta Nacional de Relaciones Sociales – ENARES 2019. PPT de Presentación, Diapositiva 29.

las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres” y su Objetivo Prioritario 6 “Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población”¹⁸⁸.

4.3. La [des] articulación en el seguimiento y evaluación de los instrumentos que conforman la política contra la violencia.

La Ley n.º30364 crea un sistema funcional¹⁸⁹ denominado *Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo nacional* (en adelante el Sistema Nacional), el que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tiene por finalidad **asegurar el cumplimiento de políticas públicas** que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado¹⁹⁰. En este caso concreto, la finalidad del Sistema Nacional es “coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la prevención, atención, protección y reparación de la víctima, la sanción y reeducación del agresor, a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”¹⁹¹.

El Sistema Nacional está conformado por diversas instancias que articulan intersectorialmente (horizontalmente) y entre los diferentes niveles de gobierno nacional, regional, provincial y distrital (verticalmente). Estas son la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, las Instancias Regionales de Concertación, las Instancias Provinciales de Concertación y las Instancias Distritales de Concertación. La Ley además establece que, en el marco de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, su Secretaría Técnica convoca a especialistas de diferentes sectores y representantes de la sociedad civil para conformar un Grupo de Trabajo Nacional¹⁹².

A continuación, analizaremos cual ha sido el impacto de la desarticulación en el quehacer del Sistema Nacional.

4.3.1. Sobre las instancias responsables del seguimiento y evaluación.

Según la Ley n.º30364, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel creada por la Ley n.º30364 tiene como una de sus funciones el “*hacer el seguimiento y monitoreo de los planes nacionales que aborden la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*”¹⁹³, sin embargo, este mandato no ha sido tomado en cuenta, de manera homogénea por los instrumentos de gestión multisectorial bajo análisis en el presente informe.

188 Acápito 1.5.2. de la Política Nacional de Igualdad de Género.

189 Art. 48 del TUO de la Ley 30364 (D.S. 004-2020-MIMP)

190 Art. 45 de la Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

191 Art. 48 del TUO de la Ley 30364 (D.S. 004-2020-MIMP)

192 Art. 35 del TUO de la Ley 30364 (D.S. 004-2020-MIMP).

193 Art. 51 del TUO de la Ley 30364.

Cuadro n.º10: Instancias responsables del monitoreo y evaluación de los instrumentos de política

Instrumento de Política	Instancia	Norma
PNIG	<p>El MIMP lidera técnicamente el seguimiento y la evaluación de la Política Nacional de Igualdad de Género.</p> <p>El seguimiento y evaluación está a cargo de la Oficina General de Monitoreo, Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada (OGMEPGD) del MIMP, en coordinación con la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y no Discriminación (DPIGND) y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP).</p> <p>Se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente del MIMP, denominada “Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género – CONAIG”, que tiene por objeto de realizar el seguimiento de la implementación de la PNIG.</p>	<p>Art. 4 del D.S.n.º008-2019-MIMP.</p> <p>Numeral 4 de la PNIG.</p> <p>Art. 1 del D.S. n.º018-2021-MIMP</p>
PNCVG	<p>Las acciones de monitoreo y evaluación del Plan Nacional son responsabilidad conjunta del MIMP y de las entidades públicas involucradas en la prevención, sanción, atención y erradicación de la violencia de género a nivel nacional.</p> <p>El seguimiento y monitoreo del Plan Nacional y el logro de los objetivos estratégicos y acciones estratégicas es de responsabilidad de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) creada por la Ley n.º 30364. La Dirección General contra la Violencia de Género es la secretaria técnica de la CMAN y el Observatorio Nacional es la entidad que recogerá información de las entidades públicas.</p>	<p>Art. 4. D.S.008-2016-MIMP II.8.4.4 del PNCVG</p>
PAC	<p>CMAN, Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) creada por la Ley n.º 30364.</p> <p>El seguimiento y monitoreo del PAC está a cargo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creada por la Ley n.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.</p> <p>La CMAN elabora y efectúa el seguimiento y evaluación de sus metas físicas y financieras, a partir de la coordinación y articulación con las entidades integrantes, en el marco de la complementariedad con los servicios de los productos priorizados en el PPOr RVcM para el año 2020.</p>	<p>Art. 3. D.S.008-2018-MIMP y Proyecto de</p> <p>Art. 7 del Proyecto de D.S. Gobernanza del PPOr RVcM.</p>

<p>PPoR RVcM</p>	<p>Año 2020</p> <ul style="list-style-type: none"> El seguimiento a la ejecución y gestión de los recursos económicos transferidos es de responsabilidad de los sectores que ejercen la rectoría de los productos y servicios, a través de sus Oficinas Generales de Planeamiento y Presupuesto, los que reportan al MIMP, el que a su vez remite “información del seguimiento de los recursos ejecutados y de las metas de cada intervención” a la Dirección General de Presupuesto Público del MEF La Dirección General contra la Violencia de Género del MIMP, en coordinación con la OGMEPGD del MIMP, efectúa el seguimiento y evaluación permanente del cumplimiento de la Matriz de Compromisos del PPoR RVcM del año 2020, debiendo informar periódicamente a la CMAN, como Secretaría Técnica de dicha Comisión. 	<p>Art. 4 D.S.110-2020-EF.</p> <p>Art. 2 R.M. 088-2020-MIMP.</p>
	<p>Año 2021 en adelante</p> <p>El seguimiento de la implementación del PPoR RVcM es responsabilidad del MIMP, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF y la Oficina General de Monitoreo, Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada (OGMEPGD) del MIMP.</p> <p>Las evaluaciones de diseño y/o procesos, así como estudios específicos relacionados al PPoR RVcM y sus productos, están a cargo del MIMP, a través de su OGMEPGD, en coordinación con las entidades responsables de la implementación de los productos del PPoR RVcM</p> <p>La CMAN constituye el espacio de coordinación intersectorial y rendición de cuentas de los avances y logros de los resultados de la implementación del PPoR . La función de realizar el seguimiento de los avances y logro de resultados de la implementación del PPoR RVcM y además de informar a la CMAN, estará a cargo del Sub Grupo de Trabajo (SGT-PPoR RVcM) integrado por 9 sectores (MIMP, PCM, Midis; Minsa, MinedU, MTPE, Mincul, Minjusdh, Mininter), el Ministerio Público y el Poder Judicial, creado dentro del Grupo de Trabajo Nacional previsto en el art. 35 de la Ley n.º 30364.</p>	<p>Arts. 2 y 10 Proyecto de D.S. de Gobernanza del PPoR RVcM.</p>

Fuentes: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Plan Nacional de Actuación Conjunta; Política Nacional de Igualdad de Género; Programa Presupuestal orientado a resultados para reducir la violencia contra la mujer (PPoR), PAC.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, la CMAN es reconocida como la instancia responsable del seguimiento en el PNCVG, el PAC y también por el PPoR RVcM, aunque en este último se ha propuesto la creación de un subgrupo dentro el Grupo de Trabajo Nacional para realizar el seguimiento que luego se reportará a la CMAN.

El PNIG es la única “Política Nacional” aprobada en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. 029-2018-PCM) y uno de sus objetivos está directamente relacionado con el abordaje de la violencia. Esta política recién conto con la creación de un mecanismo de coordinación para su

implementación (instancia multisectorial) previsto en la norma de su aprobación¹⁹⁴, el 23 de julio de 2021, a través de la creación de la Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género – CONAIG” (D.S. 018-2021-MIMP). Esta instancia cuenta con una Secretaría Técnica a cargo de el o la Directora General de la Dirección General de Igualdad de Género y no Discriminación del MIMP.

A ello habría que agregar que, si bien el MIMP es el “conductor” de la PNIG y el “responsable” del PPor RVcM, dentro de la institución son dos instancias técnicas diferentes a las responsables: la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación hace seguimiento de la PNIG, mientras que la Dirección General contra la Violencia de Género al PNCVG, PAC y PPor RVcM.

4.3.2. Sobre el rol de la CMAN y el GTN creado por la Ley n.º 30364.

Teniendo en cuenta al Sistema Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar, así como rol de la CMAN en el seguimiento de las políticas contra la violencia hacia las mujeres, se analizaron las **actas de reunión** de esta instancia, así como las del Grupo de Trabajo Nacional, instancia que le da soporte técnico.

- **Sesiones de la CMAN**

En el caso de la CMAN, es evidente que, desde su instalación, se ha consolidado como la instancia multisectorial más estable y relevante en materia de derechos fundamentales de las mujeres y concretamente en el abordaje de la violencia contra la mujer. Ello, independientemente a reconocer que ha tenido diferentes énfasis, en términos de periodicidad de sus reuniones o abordajes temáticos, de acuerdo al contexto político.

Una revisión de las 20 actas disponibles de las sesiones de la CMAN evidencia que en ella se han abordado procesos relevantes en las políticas contra la violencia, tal es el caso del Protocolo Base en el ámbito de la atención y protección¹⁹⁵, la implementación del SNEJ, la revisión de la Ficha de Valoración de Riesgo, o la presentación y seguimiento del Decreto Legislativo 1470¹⁹⁶, entre otros. Asimismo, en la mayoría de sus sesiones se ha abordado el seguimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional aprobados para enfrentar la violencia y que son objeto de análisis en el presente documento.

Cuadro n.º11: Sesiones de la CMAN desde su instalación y el seguimiento a instrumentos de gestión intersectorial.

	Fecha	Temas abordados			
		PNCVG	PAC	PNIG	PPoR RVcM
1	15.08.16				
2	03.11.16				
3	22.11.17	X			
4	07.03.18				
5	31.10.18		X		X
6	04.12.18		X		
7	29.01.19				

¹⁹⁴ Quinta Disposición Final Transitoria del D.S. 008-2019-MIMP

¹⁹⁵ Protocolo Base de Actuación Conjunta en el ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Decreto Supremo N° 012-2019-MIMP.

¹⁹⁶ Decreto Legislativo que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.

8	09.04.19		X		
9	08.07.19		X		
10	19.08.19	X			
11	06.09.19		X		X
12	28.10.19				
13	18.11.19		X		X
14	10.12.19		X		
15	22.01.20		X		
16	14.02.20				
17	20.04.20				
18	05.05.20		X		X
19	29.05.20		X		X
20	09.07.20				X
21	22.02.21				
22	25.03.21				X
23	26.04.21				X
24	01.06.21				X
25	10.06.21 ¹⁹⁷				
26	06.07.21				X
27	31.08.21				X
28	28.09.21				X
Total de reuniones		2	10		12

Fuente: Actas entregadas por el MIMP. Los colores reflejan las diferentes gestiones de ministras del MIMP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, la CMAN casi no abordó el seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia de Género y cuando lo hizo se centró en la aprobación de los Planes Operativos Bianuales 2017-2018 y 2019-2020; mientras que el abordaje del PAC y el PPOr RVcM, instrumentos aprobados posteriormente, fue mayor, incluso presentando como mecanismo de seguimiento un tablero de control en el que se evidenciaría a través de colores el nivel de cumplimiento de las responsabilidades establecidas¹⁹⁸. Resulta llamativo que en ni una sola sesión se aborde la PNIG, ya que independientemente a la normatividad vigente, constituye política más relevante a nivel nacional en materia de derechos fundamentales de las mujeres y tiene un eje específico de violencia.

• Sesiones del GTN

El Grupo de Trabajo Nacional (GTN) conformado por representantes técnicos de las instituciones que conforman la CMAN, además de representantes de sociedad civil se ha reunido en 40 ocasiones desde su instalación (sesión del 9 de enero de 2020). El GTN es el brazo técnico de la CMAN por lo que no solo constituye un espacio de articulación intersectorial, sino la instancia en la que se formulan propuestas que posteriormente serán aprobadas por la CMAN.

La revisión de las actas de las reuniones del GTN evidencia que en esta instancia se han abordado diferentes ejes temáticos vinculados a su propia institucionalidad (aprobación de su reglamento,

¹⁹⁷ En esta sesión se aprobó la "Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las mujeres".

¹⁹⁸ En las sesiones que se aborda el PAC, se presenta los mecanismos para su seguimiento (se anuncia el mecanismo del Tablero de Control en sesión del 4 de diciembre de 2018) y se realiza el seguimiento específico a sus avances y dificultades, incluyendo los reportes de metas físicas y presupuestarias (sesiones del 9 de abril, 8 de julio, 6 de setiembre, 18 de noviembre y 10 de diciembre de 2019, así como las de 22 de enero, 5 de mayo y 9 de julio de 2020).

creación de subgrupos en el año 2017 o la creación de la Comisión de Fortalecimiento del mismo grupo en el año 2019, entre otros), así como al abordaje estatal de la violencia (Campañas, Sistema Nacional de Justicia Especializado, Estrategia de prevención, entre otras).

Asimismo, en el GTN, de manera consistente desde el año 2017 se empezó a articular acciones para hacer seguimiento de los instrumentos de gestión multisectorial aprobados para enfrentar la violencia. Primero el PNCVG (2016), luego el PAC (2018) y el PPor RVcM (2019).

Cuadro n.º12: Sesiones del GTN desde su instalación y el seguimiento a instrumentos de gestión intersectorial.

	Fecha	PNCVG	PAC	PNIG	PPoR RVcM
1	09.01.16				
2	23.09.16				
3	07.10.16				
4	26.10.16				
5	09.11.16				
6	14.12.16				
7	18.01.17				
8	03.02.17				
9	18.04.17	X			
10	03.05.17	X			
11	07.06.17	X			
12	26.07.17				
13	03.10.17	X			
14	08.11.17	X			
15	21.12.17	X			
16	30.04.18	X			
17	09.05.18				
18	16.11.18				
19	12.12.18	X	X		X
20	18.01.19	X			
21	15.02.19	X			
22	15.03.19	X			
23	30.04.19	X			
24	17.05.19	X			
25	21.06.19	X			
26	19.07.19	X	X		
27	20.09.19		X		
28	29.10.19	X	X		
29	18.12.19	X	X		
30	14.02.20	X	X		X
31	08.07.20	X	X	X	X
32	23.07.20	X			X
33	05.11.20		X		X
34	12.11.20		X		X
35	19.11.20		X		x

36	27.11.20		X		X
37	03.12.20		X		X
38	17.12.20		X	X	X
39	28.04.21 ¹⁹⁹	-	-	-	-
40	18.06.21 ²⁰⁰	-	-	-	-
Total de reuniones		20	14	2	8

Fuente: Elaboración propia en base a las actas entregadas por el MIMP. Los colores reflejan las diferentes gestiones del MIMP.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo al análisis de las actas del GNT, la PNIG fue abordada tangencialmente en pocas oportunidades. Primero, el 8 de julio de 2020, al describir la situación del informe de cumplimiento del Plan Operativo Bianual 2019-2020 del PNCVG, donde la representante del MIMP describe la estructura de la PNIG e indica que en el marco del informe se *“ha hecho un alineamiento con los avances del Plan de Acción Conjunta y la Ley de Igualdad de Oportunidades”*. Y luego, en la última sesión del año 2020, en la que el MIMP informa que *“está coordinando con la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación para la solicitud de información para el reporte de la Ley n.º28983 “Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” así como la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)”*. De acuerdo a las actas aprobadas, en ninguna sesión se hizo un espacio específico para presentar la PNIG, un análisis de su implementación y su articulación con los otros instrumentos de gestión multisectorial.

Por otro lado, el GTN si abordó el PNCVG al menos en 20 sesiones. De la lectura de las actas se evidencia que en la mayoría de los casos se hizo referencia a la elaboración del Plan Bianual, así como en la formulación del Informe Anual; donde el énfasis está en el recojo de información sectorial para construir estos documentos, que en la generación de una propuesta común o la evaluación de la acción articulada frente a la violencia²⁰¹.

Finalmente, y con un énfasis importante durante los dos últimos años, se ha hecho seguimiento permanente, utilizando un tablero de control (semáforo), de las intervenciones previstas por el PAC y el PPOr RVcM. El seguimiento al cumplimiento de indicadores y ejecución del gasto es minucioso, aunque no necesariamente articulado entre si (PAC y PPOr RVcM), ya que se abordan por separado.

En general, podría señalarse que la lectura de las actas de las sesiones de la CMAN y del GTN evidencian que, pese a que la PNIG constituye la única política nacional sobre derechos de las mujeres con un objetivo prioritario relacionado a reducir la violencia contra las mujeres, esta no habría sido abordada por la CMAN ni por el GTN.

Aparentemente la única conexión que habría hasta el mes de diciembre de 2020, es la coordinación para la elaboración del Informe de los avances en el cumplimiento de la Ley n.º28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres correspondiente al año 2020²⁰², el que tiene que realizarse bajo la estructura de la PNIG²⁰³. Frente a ello, existe una priorización, en los últimos años, del seguimiento pormenorizado del PAC así como del PPOr RVcM; mientras que el seguimiento al PNCVG, si bien era relevante en los primeros años de vigencia de la Ley n.º 30364, estaba limitada a la formulación de

¹⁹⁹ La agenda fue la presentación del Decreto Supremo que modifica el reglamento de la Ley n.º30364, aprobado por Decreto Supremo n.º009-2016-MIMP.

²⁰⁰ En esta sesión la agenda fue la presentación del Informe de Adjuntía N°023-2020-DP/ADM, “Violencia Obstétrica en el Perú”, a cargo de la Defensoría del Pueblo. A partir de ello se constituyó una Mesa Temática sobre esta problemática (reuniones de fecha 2, 9, 15 y 22 de julio, y 12 de agosto de 2021).

²⁰¹ Es preciso indicar que también se abordaron puntualmente la “Propuesta de seguimiento metodológico (30 de abril y 17 de mayo de 2019), cuyo cumplimiento no se conoce; así como la presentación de “evaluación de medio término” (21 de junio de 2019).

²⁰² Informe que debe ser presentado por la Presidencia del Consejo de ministros ante el Congreso en el marco del Día Internacional de la Mujer. Art. 9.2 de la Ley 28983.

²⁰³ Cuarta Disposición Complementaria Final del D.S.008-2019-MIMP.

los planes y los informes, ambos vistos como la suma de acciones que pueden realizar los diferentes sectores comprometidos.

En ese marco, se puede concluir que la CMAN priorizó el seguimiento de aquellos instrumentos de gestión que tenían presupuesto asignado previamente, dejando de lado aquellos formulados en el marco del Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN). Con ello, no solo incumplió parcialmente la función asignada en el artículo 51. 2 del TUO de la Ley n.º30364, sino que implicó que dejara de hacer seguimiento a las acciones que se hicieron o debieron realizarse frente a diversas modalidades de violencia (no contempladas en el PPoR RVcM ni en el PAC) así como a instituciones con responsabilidad de implementarlas.

4.3.3. Sobre los reportes de cumplimiento y la priorización de los sectores.

La Defensoría del Pueblo solicitó al MIMP los informes de implementación de la PNIG, la PNCVG, el PAC y el PPoR RVcM. En el siguiente cuadro se da cuenta de los informes disponibles y alcanzados.

Cuadro n.º13: Informes sobre políticas y planes implementados

Instrumento	Informes remitidos
PNIG	Reporte de Seguimiento PNIG 2020
PNCVG	<ul style="list-style-type: none"> Informe de Ejecución del Plan Operativo Bianual 2017-2018 del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021” Año 2017. Informe de Ejecución del Plan Operativo Bianual 2017-2018 del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021” Año 2018. Informe de Seguimiento Anual 2019 – Plan Operativo Bianual 2019-2020 del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021”. Evaluación Intermedia Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-20 21.
PAC	<ul style="list-style-type: none"> Informe Balance. Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019. Informe conteniendo las coordinaciones, seguimientos y recomendaciones efectuadas al cumplimiento de las metas del Plan de Acción Conjunto PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo, correspondiente al I Trimestre del Año 2020. Informe de Seguimiento del I Semestre 2020 Informe de Seguimiento al mes de julio 2020 (Avances del III Trimestre) Informe Balance 2020. Plan de Acción Conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo.
PPoR RVcM	<ul style="list-style-type: none"> “Informe de seguimiento de los recursos ejecutados y de las metas de cada intervención financiada en el Decreto Supremo 110-2020-EF” para el periodo 15 de mayo al 15 de agosto. “Informe de Seguimiento de la Matriz de Compromisos” aprobada mediante R.M.088-2020-MIMP.

Los informes en los que se reporta la implementación de los instrumentos de gestión intersectorial para enfrentar la violencia son de diferente naturaleza, con periodicidad y énfasis distintos, y cuya entrega no solo depende de la diligencia de quien dirige su implementación, sino también de las reglas establecidas en su sistema de monitoreo y evaluación. Los informes, en su mayoría, fueron abordados por el GTN y en algunos casos a nivel de la CMAN.

Una primera constatación se relaciona con los informes relacionados al Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN), es decir el PNCVG y la PNIG. En el caso del PNCVG, se cuenta con los informes anuales hasta el año 2019, los que están caracterizados por la descripción de múltiples actividades vinculadas al cumplimiento de las tareas establecidas en los Planes Bienales, sin cotejar necesariamente con las metas previstas para ellas mismas y menos las relacionadas al PNCVG. Según la evaluación intermedia realizada en el año 2019, cada sector reporta sus actividades programadas sectorialmente y busca que estas “encajen” en las acciones/metás del Plan²⁰⁴. De acuerdo a lo informado por el MIMP no existiría un informe de los años 2020 y 2021, así como tampoco la evaluación final del PNCVG.

En el caso de la PNIG, la norma que lo aprueba dispone que la evaluación tendrá periodicidad semestral y anual²⁰⁵, en tanto la PEMIG determina que los reportes de seguimiento y la evaluación tendrán una periodicidad anual²⁰⁶. En abril de este año se presentó el Reporte de Seguimiento PNIG 2020, en donde se señala que, de los 13 indicadores establecidos en la PNIG, se presentaron los resultados de 5 de ellos, en tanto son los que cuentan con información actualizada al 2020 para su medición. 2 de ellos superaron la meta programada y 3 lograron avances al 88% respecto a lo esperado. Respecto a los servicios, solo da cuenta del referido al Ministerio de Educación, en tanto que las demás entidades intervinientes se encontraban en proceso de elaboración de sus protocolos y/o normas equivalentes.

Frente a ello, la revisión de los informes de la implementación de los instrumentos de gestión multisectorial aprobados en el marco de la Ley de Presupuesto, es decir el PAC y el PPOr RVcM, muestran una mayor diligencia y periodicidad en el cumplimiento del reporte, en especial en el año 2020, en el que se cuenta con informes de una periodicidad menor a la anual. Ello no solo se debería a las disposiciones establecidas en las normas que aprueban el PAC y el PPOr RVcM sino también al seguimiento que ha realizado la entidad rectora en la materia (MIMP) a través de la CMAN y el GTN, y las propias instituciones comprometidas con su cumplimiento.

Es preciso indicar que la falta de articulación en el reporte de actividades genera poca claridad para las instituciones que participan del cumplimiento de los instrumentos de gestión multisectorial. De las entrevistas realizadas se identifica que más de una representante de los sectores involucrados en su cumplimiento desconocen la lógica de por qué el ente rector (MIMP) solicita informes, con diferentes requerimientos, sobre los mismos servicios (PAC, PPOr RVcM y recientemente para la elaboración del Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres), recargando el poco tiempo disponible que tienen²⁰⁷.

Por otro lado, y centrándose solamente en lo avanzado durante el año 2020 en los instrumentos de gestión multisectorial aprobados en el año 2019 y que se implementarán en los próximos años²⁰⁸ se identifica un mayor cumplimiento en el PPOr RVcM respecto a la PNIG. En ambos casos, se priorizaron servicios/productos que debían ser implementados durante el 2020 de acuerdo a las características establecidas por los instrumentos de gestión multisectorial que los aprueban, tal como se observa en el siguiente cuadro.

204 Evaluación de medio término del PNCVG. P. 6

205 Art. 4 del D.S. 008-2019-MIMP.

206 D.S. 002-2020-MIMP.

207 Reflexión recibida del MINSa, MTPE y el Ministerio Público.

208 PMIG hasta el año 2030 y PoR RVcM hasta el año 2026.

Cuadro n.º14: Política Nacional de Igualdad de Género y PPorVcM

Año 2020 (SERVICIOS PRIORIZADOS)	
PNIG Servicios TIPO A del Objetivo Prioritario 1	PPoR RVcM Productos priorizados en el 2020
<p>1.1.1. Atención integral, accesible, oportuna, articulada, disponible y de calidad a niñas, niños y adolescentes, víctimas de maltratos y violencia (MAMIS).</p> <p>1.1.2. Atención de la salud mental a nivel comunitario, oportuna, fiable y con pertinencia cultural (Centro de salud mental comunitario - CSMC).</p> <p>1.1.3. Atención integral, oportuna, disponible, articulada, accesible geográficamente, con pertinencia cultural y de calidad, a mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por hechos de violencia física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, así como cualquier persona afectada por violencia sexual</p> <p>1.1.5. Otorgamiento de las medidas de protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar, víctimas de violencia, decepcionadas a través de diferentes canales institucionales. Poder Judicial</p> <p>1.2.4. Promoción de una convivencia escolar democrática y la prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas.</p>	<p>P1: Niños y niñas vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención de la violencia sexual.</p> <p>P6: Mujeres y hombres víctimas de violencia sexual, física o psicológica reciben terapias psicológicas especializadas</p> <p>P12B: Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer</p> <p>P13A Mujeres Adolescentes participan en servicios que incrementan su autonomía económica y desarrollan competencias para prevenir la violencia.</p> <p>P15A: Mujeres con servicios de detección, referenciación y atención inmediata en casos de violencia</p> <p>P16A: Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas</p>

Fuente: Política Nacional de Igualdad de Género y Presupuesto por Resultados para reducir la violencia contra las mujeres.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se podrá observar, se encuentran similitudes en varios de ellos (entre el producto del PPor RVcM y el servicio de la PNIG); sin embargo, se presentan por separado, pues esa articulación no ha sido desarrollada aún en el Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Sobre los servicios y productos reseñados se puede decir que mientras que en el año 2020 se elaboraron las “Líneas de producción, criterios de programación, lista de insumos y costeo” de los 6 Productos del PPor RVcM priorizados en el D.S. 088-2020-MIMP, requerimientos mínimos para la transferencia de recursos y su posterior implementación; no se logró elaborar o adecuar ninguno de los protocolos de los servicios priorizados de la PNIG, los que en principio permitirían que estos se brinden de acuerdo a los estándares ya determinados, con perspectiva de género e interseccional .

La priorización del cumplimiento de un instrumento de gestión multisectorial sobre otro, más allá de la jerarquía que puedan tener teóricamente, podría estar directamente relacionada al vínculo que tienen con el presupuesto que garantiza su cumplimiento. De acuerdo a lo referido por la representante del MIMP, los sectores tienden a cumplir aquellos requerimientos que tienen un trasfondo presupuestal, y en ese marco le dan prioridad al seguimiento de la meta física y financiera; siendo menos relevante si este está o no respaldado por instituciones como CEPLAN y el Sistema Nacional de Planificación Estratégica.

De acuerdo a todo lo mencionado se evidencia que los instrumentos del SINAPLAN o han sido considerados como derogados (PNCVG según la representante del MIMP), o no se ha avanzado en su

implementación. Mientras que aquellos vinculados con el Sistema Presupuestal han sido seguidos y cumplidos con mayor diligencia, incluso en el caso del PAC (alojado en el PP 080), un instrumento de gestión que no cuenta con modelo causal ni con evidencia que justifique su estructura de resultados, acciones o metas, pero que fue priorizado e implementado.

4.4. Ejes a tomar en cuenta ante la necesaria articulación o alineación de los instrumentos de gestión.

Durante los últimos años, el Poder Ejecutivo ha priorizado el seguimiento de los instrumentos de gestión asociados a Programas Presupuestales: PPO RVCm y el PAC²⁰⁹, sobre aquellos vinculados al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN. En ese marco, además de articular los diferentes instrumentos de gestión en los términos ya reseñados (propósitos, intervenciones/servicios o indicadores), debe considerarse que de mantener esta priorización, y no en aquellas intervenciones que se sostienen con Asignaciones Presupuestales que no Resulten en Productos (APNOP), se pueden dejar de lado diversas modalidades de violencia, intervenciones necesarias para enfrentarla así como el seguimiento de diversos sectores comprometidos con las políticas contra la violencia.

4.4.1. Las múltiples modalidades de violencia contra la mujer existentes.

La Ley n.º 30364 concibe la violencia contra las mujeres como cualquier acción o conducta de violencia dirigida contra una mujer, **por su condición de tal**, es decir aquella violencia que se realiza en un contexto de violencia de género, entendida ésta como una manifestación de discriminación que inhibe su capacidad de gozar derechos y libertades en pie de igualdad, a través de dominio, de control de ejercicio de poder, de sometimiento y subordinación hacia las mujeres. Se da en el ámbito privado y también en el ámbito público²¹⁰. Ello significa que las modalidades de violencia de género contra las mujeres pueden ser diversas, incluso más allá de las reconocidas en el PNCVG 2016-2021 descritas en el acápite Nro. 3.1.3. del presente documento (Cuadro Nro. 6).

En ese marco, reducir el seguimiento y monitoreo, y más aún las intervenciones frente a la violencia, solo a aquellas contempladas en el PPO RVCm puede invisibilizar la respuesta que debe darse frente a otras modalidades igualmente importantes.

De cara a la PNIG se encuentran el acoso político o la violencia obstétrica, pero también se identifican otros ejemplos como el de las esterilizaciones forzadas; modalidad de violencia que es mencionada tangencialmente en un producto del PPO RVCm, pero cuya atención priorizada fue declarada de Interés Nacional, según el *D.S. 006-2015-JUS*. Esta priorización significaba “*promover el acceso a la justicia, a través de los servicios de asistencia legal gratuita, acompañamiento psicológico y atención de salud integral a las víctimas de esterilizaciones forzadas producidas durante el periodo 1995-2001*”²¹¹; sin embargo, no ha sido incorporada en esa dimensión en ninguno de los instrumentos de gestión multisectorial adoptados por el Estado peruano para enfrentar la violencia con vigencia en los próximos años.

Esta situación es percibida también por las instituciones que participan del *Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*. Por ejemplo, la representante del MTPE indicó que actualmente se estaba priorizando “la violencia contra la mujer en la familia, en las relaciones cercanas, y con ello se perdía la oportunidad de mirar la violencia de manera sistémica, porque conforme las mujeres han ido avanzando en las actividades económicas,

²⁰⁹ El PAC no era un programa presupuestal, pero fue alojado PP 080 “Lucha contra la violencia familiar para su implementación.

²¹⁰ Arts. 5, 7.a. y 8. TUO de Ley 30364. Arts. 3.1, 4.3 y 4.7 Reglamento de Ley 30364.

²¹¹ Art. 2 del D.S.006-2015-JUS.

también se ha incrementado la violencia en el ámbito laboral, y esta no es una violencia aislada, sino que repite los mismos patrones que se dan dentro de la estructura familiar”.²¹²

En ese contexto es fundamental que la comprensión de la política contra la violencia hacia las mujeres sea comprensiva y aborde todas las modalidades de violencia contra las mujeres.

4.4.2. La atención integral frente a las violencias contra las mujeres

El Reglamento de la Ley n.º30364 determina diferentes ámbitos de actuación interinstitucional del Estado al referirse al Protocolo Base de Actuación Conjunta, ellos son: ámbito de prevención, ámbito de atención integral y protección, ámbito de sanción y ámbito de reeducación para las personas agresoras.

Tomando en cuenta esa división, es preciso reconocer que el PpoR RVcM, al tener como finalidad reducir la violencia contra las mujeres, centra su atención en aquellas intervenciones que evitarán que vuelva a ocurrir, es decir en la prevención. Tal es así que incluso intervenciones vinculadas a la atención fueron elegidas porque evitaban nuevos episodios de violencia. Por ejemplo el servicio 4 del Producto 6 “Terapia cognitivo conductual a mujeres víctimas de violencia para reducir el estrés post traumático y depresión” se sustenta en que está demostrado que *“En mujeres víctimas de violencia física o sexual que tienen estrés post traumático y depresión, la implementación de terapias cognitivo conductuales de 12 horas de terapia (6 semanas), impartidas por terapeutas especializados, tienen un impacto positivo en la disminución del estrés post traumático y los síntomas depresivos, y con ello de la violencia en relación de pareja”*²¹³. Concretamente la evidencia señala:

*“Un ensayo controlado aleatorizado (RCT) realizado con la participación de 150 mujeres adultas de Estados Unidos, encontró que aquellas que recibieron la intervención y disminuyeron el estrés post traumático, disminuyeron también la violencia de pareja (b = 3.37; [1.21; 5.53]), asimismo, aquellas que recibieron la intervención y disminuyeron los síntomas depresivos, disminuyeron también la violencia de pareja (b = 3.49; [1.18; 5.80]), en ambos casos en comparación con quienes no disminuyeron estas dos indicaciones de salud mental (Iverson et al, 2011)”*²¹⁴.

La opción por elegir intervenciones basadas en la evidencia que reducen la violencia contra las mujeres explica por qué pese a su relevancia, el PPOr RVcM no contempla servicios que siendo importantes no previenen la violencia. Por ejemplo, los servicios previstos en la “Norma Técnica de Salud para el cuidado integral a mujeres e integrantes del grupo familiar afectados por violencia sexual”, entre los que se encuentran la provisión del “Kit para la atención de casos de violencia sexual” contemplado en la R.M. 227-2019-MINSA, la prevención y tratamiento para ITS, la provisión de la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) e incluso la atención integral de la gestante en casos de Interrupción voluntaria por indicación terapéutica²¹⁵.

Lo señalado constituye una razón más para el monitoreo de la política contra la violencia no se reduzca al seguimiento del PPOr RVcM, sino que incluya intervenciones que se prestan basadas en otros programas presupuestales o incluso con Asignaciones Presupuestales que no Resulten en Productos (APNOP). Asimismo, evidencia la necesidad de que, de cara a la implementación de la PNIG, su seguimiento no se reduzca al Objetivo Prioritario Nro. 1, sino que comprenda los otros objetivos también; por ejemplo, el servicio prioritario 2.4.1. correspondiente al Objetivo Prioritario 2 “Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres” prevé la provisión de

²¹² Entrevista a Cecilia Tello. Directora de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales. Entrevista del 19 de diciembre de 2020.

²¹³ Anexo PPOr RVcM. Numeral 4.1.6.P. 80

²¹⁴ Ibidem.

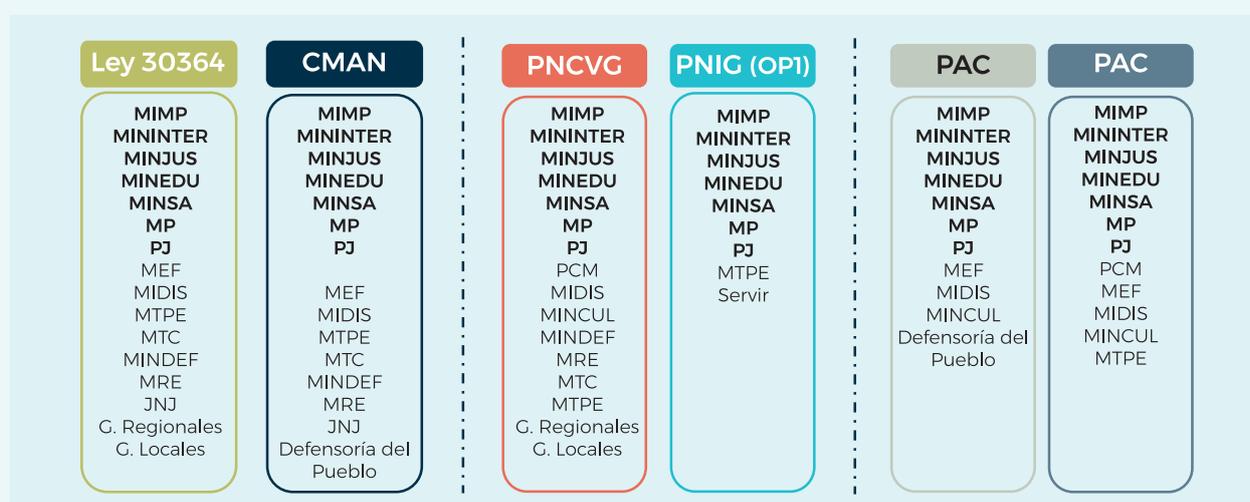
²¹⁵ Numeral 5.5.3. de la R.M. 649-2020/MINSA.

anticoncepción oral de emergencia, fiable y oportuna dirigida a “mujeres víctimas de violación sexual en riesgo de embarazo que declaran consentimiento para su uso”.

4.4.3. Los múltiples actores comprometidos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres

El TUO de la Ley n.º30364 y su Reglamento, así como los instrumentos de gestión analizados en el presente informe, evidencian que desde el Estado peruano la lucha contra la violencia hacia las mujeres es multisectorial; es decir requiere de la intervención articulada de diferentes sectores para atender el problema. A continuación, se presenta un diagrama en el que se evidencia que instituciones comprometidas en las normas antes señaladas:

Diagrama n.º17: Entidades participantes en la implementación de los diversos instrumentos de política contra la violencia, frente a la conformación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel – CMAN



Fuente: TUO Ley n.º 30364, Reglamento de la Ley n.º 30364, Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, Plan de Acción Conjunta 2018, Plan Nacional de Igualdad de Género (Objetivo Prioritario 1), Proyecto de Gobernanza del PPO RVCM.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El TUO de la Ley n.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, establece obligaciones específicas para 14 instituciones (11 sectores, 2 órganos constitucionalmente autónomos y un Poder del Estado), las que no son consideradas en su totalidad ni siquiera por la CMAN, ni por alguno de los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN) o el Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por el contrario, solo el grupo conformado por 5 sectores (MIMP, Mininter, Minjusdh, Minedu y Minsa) además del Ministerio Público y el Poder Judicial, son reconocidos consistentemente en todos los instrumentos de gestión multisectorial, como responsables de acciones frente a la violencia.

En principio, esta falta de homogeneidad no sería un problema, si es que las diferentes normas e instrumentos de gestión estuvieran articulados, situación que como se ha observado a lo largo del documento, no ocurre. Un ejemplo de esta situación es la decisión del MIMP de considerar que la PNIG reemplazó tácitamente al PNCVG²¹⁶, lo que significaría que al menos 6 sectores dejarían de estar obligados a implementar acciones contra la violencia (PCM, MTC, Midis, Mindef, MRE, Mincul). Situación similar sucede cuando la CMAN y el GTN priorizan el seguimiento del PAC y PPO RVCM, dejando de lado las acciones que realizan los otros sectores participantes de estas instancias pero que no recibían financiamiento de estos instrumentos de gestión,

²¹⁶ Entrevista a Carla Rojas Molina, directora de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP el 4 de diciembre de 2020

4.4.4. Algunas consideraciones finales sobre la articulación de los instrumentos de gestión

La necesidad de articular la implementación de los diferentes instrumentos de gestión multisectorial no implica una total identidad de sus productos/servicios/acciones, como tampoco de sus responsables, pero al menos sí que el instrumento normativo que responda al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico tenga una envergadura mayor al instrumento vinculado al Programa Presupuestal. Ello en tanto las actividades del Estado pueden ser financiadas por el PPO RVCm así como otros Programas Presupuestales (PP) o incluso en el marco de Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos (APNOP).

Además, tal como se indicó, la formulación de un PPO R exige la sustentación de evidencia de alto nivel, en tanto la construcción de una política es más flexible; este dato es importante, pues existen modalidades de violencia sobre las que no se puede realizar modelos causales en base a la evidencia por ser esta escasa o inexistente, lo mismo sucede con determinadas intervenciones que se vienen desarrollando en el país. Ejemplo de ello es la comprensión y las medidas a adoptarse frente a las esterilizaciones forzadas, el acoso político, la violencia obstétrica, entre otros.

4.5. La posibilidad de revisar, actualizar y mejorar los instrumentos de gestión.

Existen características o rasgos clave de las políticas públicas, más allá de su contenido específico, que viabilizan mejores resultados de desarrollo. Para el BID estas son *estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, eficiencia, calidad de implementación y cumplimiento de la vigilancia y orientación hacia el interés colectivo*.

A lo largo del presente documento se ha evidenciado que la “coherencia y coordinación” entre los instrumentos de gestión multisectorial para enfrentar la violencia contra las mujeres constituyen un desafío importante de abordar, así como la necesidad de adoptar medidas para garantizar su eficiencia.

Sin embargo, es importante abordar la “estabilidad” y la “adaptabilidad” que la política contra la violencia ha tenido en los últimos años. La estabilidad entendida como el mantenimiento e implementación de la política más allá de los cambios de gobiernos o crisis políticas (lo que no quiere decir que sea inamovible o no puedan cambiar); y la adaptabilidad en tanto la política debe poder cambiar para responder a nuevas condiciones del contexto y el conocimiento de mejores prácticas.

En el caso de los instrumentos de gestión objeto de análisis en el presente documento se identifica que, salvo el PAC, cuya implementación concluye en diciembre de 2020, cada instrumento de gestión multisectorial ha previsto mecanismos para su actualización y mejora tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º15: Previsión de mejora de los instrumentos de gestión

Instrumento de gestión	Norma que prevé su revisión y mejora
PNCVG 2016-2021	El PNCVG <i>“es una herramienta dinámica, que debe ser revisada periódicamente para ser ajustada según sea necesario, sobre todo si se observan elementos desarticulados o indicadores que no son posibles de ser operacionalizados a partir de la información proveniente de las diferentes entidades públicas”</i> ²¹⁷

217 Punto II.8.4.2. del PNCVG.

PNIG	<i>“Luego de las evaluaciones previstas en la Política Nacional de Igualdad de Género, esta se actualiza para incorporar los indicadores contemplados en el PEMIG, y otros elementos que resulten necesarios para su implementación y mejora continua”²¹⁸</i>
PPoR RVcM	<i>“Los diseños de los PP son objeto de mejora continua en función a la disponibilidad y actualización de la evidencia que sustenta su diseño y otras consideraciones de carácter técnico... Los PP, hasta la etapa de Definición de la Teoría de Cambio, son objeto de mejoras en períodos no menores a tres años luego de su aprobación.... Los PP que contienen productos que forman parte de un PPoR, deberán coordinar los cambios en su diseño que afecten a dichos productos, con la entidad responsable del PPoR”²¹⁹</i>

Fuente: Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; Política Nacional de Igualdad de Género, Presupuesto por Resultados para reducir la violencia contra las mujeres.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar, las normas que contienen políticas son dinámicas y deben responder al contexto y realidad en la que intervienen, en ese marco, antes de ser derogadas o implícitamente dejadas de lado, tienen cláusulas que permiten su adecuación y mejora.

Sin embargo, lo ocurrido con el PNCVG 2016-2021 evidencia que en el Perú la política nacional contra la violencia no ha sido ni estable, ni adaptable; ya que lejos de ser modificada o adaptada, simplemente se asumió su derogación tácita, incluso sin una norma que así lo disponga.

En ese marco, más allá de las falencias del PNCVG 2016-2021, aparentemente no existió la decisión política de priorizar su implementación, dado que no se adoptaron medidas por remediar o mejorar la propuesta que contenía. Son tres los elementos que nos llevan a esa conclusión:

- No se adoptaron medidas para mejorar los indicadores del PNCVG, pese a que existía un informe que los analizaba y proponía una ruta para ello. En el 2019, la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia presentó el *“Plan de Seguimiento 2019 del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021”* el que concluía que de los 44 indicadores del PNCVG solo 3 contaban con las condiciones mínimas para que se pueda realizar el seguimiento respectivo. Frente a este diagnóstico, el Plan proponía priorizar indicadores y sobre ellos realizar *“acciones a fin de obtener datos necesarios para su cálculo, reconociendo a los actores que participan del proceso de sistematización y comunicación de los datos obtenidos”²²⁰*. Estas medidas no fueron adoptadas.
- La formulación del PAC 2018, no consideró al PNCVG 2016-2021 ni siquiera como su antecedente. La evaluación de medio término del PNCVG (2019) establece que:

“Este tema se volvió aún más complicado con las acciones y metas del PAC que no necesariamente se refieren a lo estipulado en el Plan. Una lectura de los documentos de Estrategias del PAC para 2018 y 2019 deja claro que el Plan Nacional contra la Violencia de Género no fue un referente para el diseño de dichas estrategias”²²¹.

Al no realizar la vinculación entre el PAC y el PNCVG, y al existir una mayor presión por el cumplimiento y reporte de aquellas acciones que cuentan con presupuesto, este último dejó de ser un referente para las diferentes instituciones que debían implementarlo.

218 Tercera Disposición Complementaria y Transitoria del Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género – PEMIG (D.S. 002-2020-MIMP)

219 Art. 25 de la Directiva 0005-2020-EF/50.01 – Resolución Directoral 0030-2020-EF/50.01. Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados.

220 MIMP. Plan Anual de Seguimiento 2019 del Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021. P. 12

221 Evaluación de medio término del PNCVG. P. 6.

- Se dio por derogada tácitamente su implementación. De acuerdo a la entrevista realizada a la representante del MIMP, el PNCVG habría sido reemplazado por la PNIG. Sin embargo, esta situación no es conocida ni siquiera por las personas entrevistadas que representaban a algunos de los sectores con la obligación de implementarla.

Lo ocurrido en el PNCVG 2016-2021, debe servir como un antecedente relevante que no debe repetirse en la implementación de la PNIG, el PPor RVcM o cualquier otro instrumento de gestión de política pública en materia de violencia contra las mujeres. En ese marco, el monitoreo y evaluación de los instrumentos de gestión deben permitir su adecuación a nuevos contextos y la corrección de elementos mal diseñados.

4.6. Algunas consideraciones finales

Los capítulos 2 y 3 del presente documento evidencian que, en el Perú, existen múltiples decisiones normativas y de política pública que muestran que la violencia contra las mujeres es un problema central para el Estado peruano. Sin embargo, de acuerdo a lo descrito en el presente capítulo, estas no han sido articuladas en su formulación y no están siéndolo tampoco en su implementación, lo que puede afectar su eficiencia y efectividad. A ello, habría que señalar que tampoco se están utilizando los mecanismos establecidos en las mismas normas para mejorarlos, si es que se identificaran posteriormente problemas en su formulación, o si es que las condiciones de su implementación cambiaran por el contexto.

5 | CONCLUSIONES

5. CONCLUSIONES

1. La **violencia contra las mujeres constituye un problema público prioritario para el Estado peruano**, de ello dan cuenta las múltiples decisiones adoptadas para enfrentarla. En los últimos años, se identifican dos hitos jurídico / políticos gravitantes: primero, la aprobación de la Ley n.º30364 – *Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*, del año 2015, mediante la que se reconoce que la violencia contra las mujeres constituye una expresión de violencia y discriminación por género hacia las mujeres; y segundo, la declaración política del año 2018, en la que el ex Presidente de la República Martín Vizcarra consideró la lucha contra la violencia hacia las mujeres es de interés nacional y prioridad del Estado, ya que propició la aprobación de normas de carácter político, funcional y presupuestal para enfrentar este grave problema.
2. En el Perú no existe una norma que se denomine “**Política Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres**” en consonancia con el Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. 029-2018-PCM); sin embargo, esta **se plasma en diferentes decisiones políticas** que conjuntamente relevan su existencia. En el Perú existe un sistema funcional denominado “*Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar*”, creado mediante la Ley n.º 30364, con el objetivo de implementar las políticas contra la violencia; se cuenta con un sub sistema de justicia especializado denominado “*Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*” – SNEJ, creado mediante el Decreto Legislativo n.º1368; y, se cuenta con un “Programa Presupuestal orientado a Resultados para Reducir la Violencia contra la Mujer” PPOr RVcM aprobado en el año 2019 bajo el liderazgo del MEF y donde el MIMP es la entidad conductora; ello entre una multiplicidad de normas que han reconocido que la violencia que afecta a las mujeres por razones de género debe prevenirse, atenderse y sancionarse.
3. Las decisiones adoptadas para enfrentar la violencia contra las mujeres se ha dado en un contexto de modernización del Estado peruano, la que implica la adopción de un enfoque de gestión pública basada en resultados; donde la implementación de las políticas exige la organización de procesos de producción o actividades y de soporte, con el objetivo de transformar los insumos en productos que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando su derecho al menor costo posible. Ello en el marco de la valoración de la lógica de la causalidad, así como del uso de la evidencia científica como fuente de decisiones.

En ese contexto, resulta relevante la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – SINAPLAN así como la existencia del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), en el que se establece un mapa jerárquico de políticas y planes, liderado por las Políticas de Estado, en las que se enmarcan las Políticas de Gobierno y las Políticas Nacionales, siendo estas últimas los vértices para las políticas a nivel regional y local. Es preciso indicar que el Sistema de Presupuesto Nacional debe articularse al SINAPLAN, no reemplazarlo, ni superponerse.

De acuerdo a la Política de Modernización de la Gestión Pública adoptada en el Perú, esta se basa en diversos pilares, entre los que se encuentran las políticas públicas nacionales y el planeamiento, así como la adopción de un presupuesto para resultados (Política de Modernización de la Gestión Pública), justo dos líneas en las que se han adoptado decisiones de política relacionados a los derechos de las mujeres, ya que en el año 2019 se aprobó la Política Nacional contra la Violencia (D.S.008-2019-MIMP), así como el Programa Presupuestal por Resultados para Reducir la Violencia (R.S. 024-2019-EF).

4. En el presente informe se analizaron la formulación e implementación de **cuatro instrumentos de gestión interinstitucional aprobados con la finalidad de reducir la violencia contra las mujeres**, en el marco de propósitos u objetivos, así como intervenciones (acciones/actividades/servicios) para lograr esta finalidad.

4.1. En el marco del **Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)**, liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se aprobó la **Política Nacional de Igualdad de Género – PNIG**, mediante D.S. 008-2019-MIMP. Esta constituye la primera Política Nacional aprobada en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. 029-2018-PCM). En ella se definen los lineamientos generales que orientan el accionar del Estado peruano en el largo plazo (año 2030) a fin de lograr eliminar la “Discriminación Estructural contra las Mujeres”.

Esta política nacional presenta seis (6) objetivos prioritarios, quince (15) lineamientos, así como cincuenta y dos (52) servicios. Es preciso indicar que su primer objetivo prioritario es “Reducir la violencia hacia las mujeres”, sin embargo, de acuerdo al proceso de alineamiento horizontal que la misma política realiza, el eje de violencia está relacionado también a sus Objetivos Prioritarios 5 y 6, es decir aquel a “Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres”, así como a “Reducir la incidencia de patrones socioculturales discriminatorios en la población”. Asimismo, se identifican servicios que atienden casos de violencia en su Objetivo Prioritario 2 “Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres” (violencia obstétrica, acceso de las víctimas de violencia sexual a la AOE), así como su Objetivo Prioritario 3 “Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones” (violencia política). En ese marco, la PNIG plantea intervenciones integrales e interdependientes, donde la eliminación de la violencia contra las mujeres está asociada a la superación de otros problemas también relevantes y que atañen a la discriminación estructural contra las mujeres.

En ese contexto, a nivel nacional y solo por debajo de las Políticas de Estado (Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”), la Política Nacional de Igualdad de Género es el instrumento de gestión multisectorial que marca los lineamientos del accionar del Estado peruano; por lo que los demás instrumentos de gestión deben estar alineados a él.

4.2. También en el marco del SINAPLAN, pero antes de la aprobación de la PNIG y del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. 029-2018-PCM), se aprobó el **Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 - PNCVG**, mediante D.S. 008-2016-MIMP, un Plan Estratégico que establece dos (2) objetivos estratégicos (Prevención y Atención) y un (1) objetivo transversal, además de 16 acciones estratégicas.

Su aprobación constituye un aporte en la consolidación del marco conceptual de la violencia contra las mujeres, al reconocer hasta once modalidades de violencia de género, y visibilizar que las mujeres en su diversidad incluyen a las mujeres lesbianas, bisexuales y trans, entre otras. Asimismo, es importante, pues complementó la regulación del nascente Sistema Nacional para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, estableciendo roles específicos de gestión, monitoreo y evaluación a la CMAN, su Grupo de Trabajo Nacional, así como las instancias regionales, provinciales y distritales contra la violencia.

Es preciso indicar que, para el MIMP, pese a que no existe norma que así lo sustente, el PNCVG habría sido implícitamente derogado por la PNIG; en ese sentido, ha dejado de ser monitoreado y evaluado en el 2020.

- 4.3. Por otro lado, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público previsto en el Decreto Legislativo 1440, en diciembre de 2019 se aprobó el **Programa Presupuestal orientado a Resultados para Reducir la Violencia contra la Mujer – PPOr RVcM**; el que a través de la implementación paulatina de 24 productos y 72 servicios, prevé alcanzar 12 resultados relacionados a la disminución de la violencia en relación de pareja, violencia sexual fuera de la relación de pareja, feminicidio íntimo y acoso sexual al año 2026.

Su construcción siguió los lineamientos del MEF y en ese marco, basó su modelo explicativo y su modelos prescriptivo (intervenciones), en evidencia de alta calidad.

- 4.4. Finalmente, se debe mencionar al **Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo – PAC**, aprobado por Decreto Supremo 008-2018-MIMP. Este instrumento fue aprobado antes de la PNIG y el PPOr RVcM, y no se encuentra enmarcado ni en el SINAPLAN, ni en el Sistema Nacional de Presupuesto. Sin embargo, constituye el primer instrumento de gestión multisectorial aprobado con un presupuesto garantizado; de ahí que su financiamiento haya sido anclado en el Programa Presupuestal 080 “Reducir la Violencia Familiar”, Programas Presupuestales que desde el año 2012 financia las acciones que desarrolla el Programa Nacional Aurora del MIMP frente a la violencia familiar y sexual. Se aprobó PAC para los años 2018, 2019 y 2020.
5. La PNIG, el PNCVG, el PPOr RVcM y el PAC son cuatro instrumentos de gestión multisectorial de naturaleza distinta, con temporalidades distintas, pero cuya implementación coincidió en el año 2020. De ahí la importancia de analizar su formulación y gestión, a fin de generar aprendizajes, identificar desafíos y buenas prácticas.

El PAC culminó su vigencia en diciembre de 2020; el PNCVG aparentemente no será objeto de seguimiento ni evaluación en el 2021 (pese a que no existe norma que así lo disponga); en tanto la PNIG tiene un horizonte temporal al año 2030 y el PPOr RVcM al año 2026.

6. Respecto a la **FORMULACION** de los documentos objeto de análisis, debe recordarse que en el Perú, la única Política Nacional vigente relacionada a los derechos de las mujeres es la PNIG; por lo tanto, ella es la que define “los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas”. Sin embargo, se observa lo siguiente:

- 6.1. Se identifica que en general, los documentos de gestión aprobados en el marco del el SINAPLAN (PNIG y PNCVG) alinean sus propósitos e intervenciones a las Políticas de Estado; sin embargo, ni el PPOr y mucho menos el PAC realizaron ese ejercicio en su formulación. El caso más dramático fue el del PAC, el que no solo se adoptó sin tomar en cuenta el PNCVG, sino que tampoco explica el proceso de su formulación, en términos de causalidad o de la evidencia que sustente la comprensión del problema que busca afrontar, o las soluciones que plantea frente a él. Pese a ello, su implementación fue priorizada frente al PNCVG.

6.2. La falta de articulación también se evidencia en la formulación de los indicadores y fundamentalmente en las metas establecidas en los cuatro instrumentos de gestión. Tal es así, que, de acuerdo a lo aprobado, al año 2021:

- La violencia física y sexual hacia mujeres de 19 a 49 años, en relación de pareja en los últimos 12 meses, debería ser del 7.8% según la PNIG y 7.7% conforme al PNCVG; además de acuerdo al PPor RVcM, si las mujeres tienen de 12 años a más, sería 12.5% en el caso de violencia psicológica y 2.6% en el caso de violencia física.
- El Femicidio debería llegar a 46 casos de acuerdo a la PNIG, menos de 100 de acuerdo al PAC y de 0.91 por cada 100,000 mujeres en el caso del PPor RVcM.
- La tolerancia social de las personas a la violencia debería ser 51.2% según la PNIG, 52.6% según la PNCVG y en el caso del PPor RVcM se estableció que desarrollará una encuesta Ad hoc.

La falta de articulación tiene repercusiones en la implementación de los medios de verificación. Tal es el caso de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES), la que al medir el “Índice de Tolerancia Social de las personas en relación a la violencia familiar hacia las mujeres” en el año 2019, modificó su metodología, sin que el INEI ni el MIMP dieran una explicación razonable; impactando negativamente en la medición del indicador, ya que hacen inviable su comparación con las versiones de los años 2014 y 2015 de la encuesta. Esta situación se hace más compleja cuando en su formulación (ENARES) no se tomó en cuenta ni la PNIG, ni el PNCVG, sino el PP 080 (Programa Presupuestal que financia la mayor parte de actividades del Programa Aurora del MIMP).

7. Respecto al **SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN** de los documentos objeto de análisis, se debe tener en cuenta que la Ley n.º30364 establece que, dentro del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, es la Comisión de Alto Nivel (CMAN) la que tiene como función hacer seguimiento y monitoreo a los planes nacionales que abordan esta problemática. Sin embargo:

- 7.1. No existe ninguna disposición que prevea la articulación entre la CMAN y la PNIG, pese a que ésta última es la política nacional a la que todos los demás instrumentos de gestión deben alinearse. De hecho, la PNIG actualmente cuenta, con una instancia especial y exclusiva para el seguimiento de su implementación, a través del CONAIG. En el caso del PNCVG, el PAC y el PPor RVcM, aunque con diferentes énfasis, sí se considera la CMAN como el espacio de seguimiento y monitoreo.
- 7.2. La revisión de las Actas de Sesiones de la CMAN y del Grupo Nacional de Trabajo (GTN) que le da soporte técnico evidencia que, en los últimos años, estos órganos han priorizado el seguimiento de aquellos instrumentos de gestión que tenían presupuesto asignado previamente, dejando de lado aquellos formulados en el marco del Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINAPLAN). Pese a su relevancia, la PNIG no fue abordada, y el seguimiento al PNCVG, si bien es visible en los primeros años de vigencia de la Ley n.º30364, estaba limitada a la formulación de los planes y los informes, ambos vistos como la suma de acciones que pueden realizar los diferentes sectores comprometidos. Ello no sucedió con el PAC ni con el PPor RVcM donde incluso se utilizó un semáforo de seguimiento.
- 7.3. La revisión de los informes evidencia disparidades que dan cuenta de la priorización fáctica de aquellos instrumentos de gestión con presupuesto (ya sea que pertenezcan al Sistema Nacional del Presupuesto como el PPor RVcM o que simplemente tenía garantizado los recursos como el PAC) respecto a los de SINAPLAN. El MIMP, al momento del pedido de información (diciembre de 2020), no entregó a la Defensoría del Pueblo ningún informe

relacionado a la implementación de la PNIG, y en el caso del PNCVG 2016-2021, se cuenta con los informes anuales hasta el año 2019, caracterizados por la descripción de múltiples actividades vinculadas al cumplimiento de las tareas establecidas en los Planes Bianuales, sin cotejar necesariamente con las metas previstas para ellas mismas y menos las relacionadas al PNCVG.

Frente a ello, los informes del PAC y el PPOr RVcM, muestran una mayor diligencia y periodicidad en el cumplimiento del reporte, en especial en el año 2020, en el que se cuenta con informes de una periodicidad menor a la anual.

En ese marco, se identificó que la falta de articulación de los instrumentos de gestión, genera poca claridad en las instituciones que participan de su cumplimiento, entrevistas a sus funcionarios evidencian la impresión de que desde el MIMP se les solicita múltiples informes, muchas veces con la misma información, recargando el poco tiempo disponible que tienen.

8. La decisión, por parte de la CMAN y del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, de priorizar el seguimiento solo de dos de los cuatro instrumentos de gestión en los que se aborda la violencia contra las mujeres (PAC y PPOr RVcM), tiene consecuencias en el abordaje de la violencia contra las mujeres:

- 8.1. Se deja de lado el monitoreo de la respuesta del Estado frente a diversas modalidades de violencia. Mientras que en el PNCVG se da a entender que cada una de sus actividades estratégicas deben incluir, en tanto sea pertinente, el abordaje de todas las modalidades de violencia ahí reconocidas (16); en el PPOr RVcM queda claro que los productos están vinculados solo a las cuatro modalidades reconocidas (violencia en relación de pareja, violencia sexual, feminicidio y acoso), debido a que es sobre ellas en las que existe la evidencia que sustente su comprensión y las intervenciones que se desarrollarán. Mientras que en el caso de la PNIG y el PAC la situación es menos sistemática, pues en algunos servicios/acciones se hace mención a la violencia contra las mujeres en general, y en otros se puntualiza a que modalidad se atiende concretamente.

En ese contexto, no articular y además dejar de lado el seguimiento de la PNCVG implica obviar modalidades de violencia como las esterilizaciones forzadas, cuya atención paradójicamente fue considerada de interés nacional según el D.S. 006-2015-JUS; entre otras (acoso político, acoso sexual, etc.).

- 8.2. Se deja de lado el monitoreo de intervenciones importantes para la atención de las mujeres víctimas de violencia pero que no están contempladas en el PPOr RVcM o el PAC. Por ejemplo, la provisión del “Kit para la atención de casos de violencia sexual” contemplado en la R.M. 227-2019-MINSA, la prevención y tratamiento para ITS, la provisión de la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) e incluso la atención integral de la gestante en casos de Interrupción voluntaria por indicación terapéutica.
- 8.3. Se deja de lado el seguimiento a todas las instituciones comprometidas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres. En ese marco, se debe recordar que el TUO de la Ley n.º 30364 les da responsabilidades a 14 instituciones²²², sin embargo, la CMAN involucra solo a 11 de ellas además de la Defensoría del Pueblo²²³ de acuerdo al Reglamento de la Ley n.º 30364. En el caso de las políticas o planes, se identifica que el PNCVG incluía responsabilidades

²²² 9 sectores, 2 órganos constitucionalmente autónomos y un Poder del Estado.

²²³ 9 sectores, 2 órganos constitucionalmente autónomos y un Poder del Estado.

para 14 instituciones²²⁴ además de gobiernos regionales y locales; la PNIG, en su Objetivo Prioritario 1, involucra a 9 instituciones²²⁵; el PAC preveía obligaciones para 11 instituciones²²⁶; y finalmente el PPOr RVcM, de acuerdo a su Proyecto de Gobernanza, involucraría a 12 instituciones²²⁷. Solo el grupo conformado por 5 sectores (MIMP, Mininter, Minjush, Minedu y Minsa) además del Ministerio Público y el Poder Judicial son reconocidos consistentemente en todos los instrumentos de gestión multisectorial, como responsables de acciones frente a la violencia

En ese marco, en general al realizar el seguimiento solo del PAC y el PPOr RVcM determina que se deje de lado la actuación del MTC, el MRE o el JNE, e incluso durante el año 2020, periodo en el que no se priorizó la implementación de todos los servicios del PPOr RVcM, se dejó de lado la actuación del MTPE.

Por ello, debe considerarse que de mantener la priorización de hacer seguimiento solo a aquellos involucrados con un Programa Presupuestal, y no a aquellas intervenciones que se sostienen con Asignaciones Presupuestales que no Resulten en Productos (APNOP), se pueden dejar de lado diversas modalidades de violencia, intervenciones necesarias para enfrentarla, así como el seguimiento de diversos sectores comprometidos con las políticas contra la violencia.

9. No solo se ha identificado ausencia de “coherencia y coordinación” entre los instrumentos de gestión multisectorial para enfrentar la violencia contra las mujeres, sino que tampoco se han adoptado decisiones relevantes para garantizar la “estabilidad” y la “adaptabilidad” de las políticas contra la violencia.

El análisis de la PNIG, PNCVG, PPOr RVcM y PAC evidencia que todos, salvo el último, han previsto mecanismos para su actualización y mejora, tomando en cuenta no solo la posibilidad de un diseño inadecuado, sino también cambios en el contexto de su implementación; sin embargo, estos no son utilizados. Ejemplo de ello es el caso del PNCVG, cuya implementación ha decidido dejarse de lado, sin que se hayan adoptado medidas para actualizarlo o mejorarlo, si ese era el diagnóstico. Respecto a este instrumento de gestión, en el año 2019 se emitió un informe en el que se analizaban y proponían la mejora de sus indicadores, estableciendo una ruta para ello, la que no fue adoptada.

10. Lo señalado permite identificar que, en el Perú, existen múltiples decisiones normativas y de política pública que evidencian que la violencia contra las mujeres es un problema central para el Estado peruano. Sin embargo, estas no han sido articuladas en su formulación y no están siéndolo tampoco en su implementación, lo que puede afectar su eficiencia y efectividad; situación que debe corregirse.

224 12 sectores, 1 órgano constitucionalmente autónomo y 1 poder del Estado.

225 7 sectores, un órgano constitucionalmente autónomo y un Poder del Estado.

226 8 sectores, dos órganos constitucionalmente autónomos y un Poder del Estado.

227 10 sectores, un órgano constitucionalmente autónomo y un Poder del Estado.

6 | RECOMENDACIONES

6. RECOMENDACIONES

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- ACOGER las medidas necesarias, en tanto responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, para que las políticas promovidas desde el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) tengan un correlato en el Sistema Nacional de Presupuesto Público²²⁸.
- ADOPTAR las medidas necesarias, incluyendo las relacionadas con materia presupuestal para garantizar la adecuada implementación de la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante D.S. 008-2019-MIMP, primera política nacional aprobada en el marco del Reglamento que regula las Políticas Nacionales.

AI MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

- ARTICULAR los diversos planes, considerando el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – SNEJ, así como la gestión de la implementación del PPor RVCM, a la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), única Política Nacional aprobada en el marco del D.S. 028-2018-PCM.
- ALINEAR las normas de gestión relacionadas a la violencia a la PNIG, además del Objetivo Prioritario 1, con una mirada integral de la misma, que identifique el problema de la discriminación estructural contra las mujeres en el que sus consecuencias (violencia, afectación a la salud sexual y reproductiva, falta acceso a espacios de decisión, autonomía económica) devienen de causas comunes (patrones socioculturales discriminatorios, cultura institucional estatal discriminatoria y división sexual del trabajo); ello, para optimizar y no duplicar esfuerzos en su gestión, seguimiento y evaluación de los diferentes instrumentos de gestión.
- PROMOVER que, en el marco de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, instancia del Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, se efectúe seguimiento de todas las políticas y planes creados para enfrentar la violencia contra las mujeres, de manera articulada; ya sean financiados mediante Programas Presupuestales (PP), o por Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos (APNOP).
- DAR SEGUIMIENTO a la incorporación de estas acciones a nivel de documentos de gestión como los PEI (Planes Estratégicos Institucionales) y los POI (Planes Operativos Institucionales)²²⁹.
- ACTUALIZAR Y MEJORAR la formulación de los instrumentos de gestión, incluido la PNIG, a fin de revisar los modelos causales sobre los que basan las intervenciones, así como los servicios que se prestan. En ese marco, debe abordarse explícitamente la situación de las modalidades de violencia de género ya reconocidas jurídicamente (mínimamente las contempladas en el art. 8 del Reglamento de la Ley n.º30364).

²²⁸ En ese marco, se debe evitar que sobre una misma problemática se aprueben Políticas Nacionales y a la vez Programas Presupuestales, como si fueran procesos disociados en términos de propósitos e intervenciones, respecto de los cuales los sectores y poderes del Estado, responden separadamente. De acuerdo al Decreto Legislativo n.º1440, si bien los ejes temáticos que ameritan un Programa Presupuestal son propuestos por el MEF, esta priorización se realiza en coordinación con la PCM; luego de lo cual, recién es propuesto y aprobado en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

²²⁹ Constituiría un error considerar que la política contra la violencia hacia las mujeres se reduce a lo ya establecido en el PPor de violencia, en tanto significaría exonerar al Estado del abordaje de diversas modalidades de violencia, así como eximir a diversas instituciones de realizar acciones contra ella.

- HOMOGENIZAR los indicadores y metas en el proceso de actualización o mejora de los instrumentos de gestión, así como una mirada complementaria entre las acciones financiadas por PP, con aquellas financiadas por APNOP.

AL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN) Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

El **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico**, en tanto órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, y la **Dirección General de Presupuesto Público del MEF**, en tanto rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben:

- GENERAR mecanismos e instancias de articulación interinstitucional a fin de adoptar las decisiones necesarias para una adecuada implementación del Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- COMPATIBILIZAR los criterios de priorización de la formulación de Políticas Nacionales, así como de Programas Presupuestales, tomando en cuenta que ambos responden a una lógica de gestión por resultados.
- COMPATIBILIZAR los criterios de formulación de los instrumentos de gestión. Salvo diferencias sustanciales, genera poca claridad que las mismas instituciones frente deban responder frente a “servicios” de las Políticas Nacionales y “productos” frente a los Programas Presupuestales, así como la disparidad en indicadores y metas. Situación similar ocurre en la formulación de reportes. Actualmente estas instituciones se ven obligadas a priorizar entre los dos tipos de instrumentos, apostando por aquel que garantice su financiamiento dejando de lado el relacionado al planeamiento estratégico.

AL CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

- GARANTIZAR que, en la formulación o reformulación de las Políticas de Estado, concretamente en el proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, se aborde la violencia contra las mujeres acogiendo los enfoques y definición de la Ley n.º30364, es decir reconociendo que es un problema que afecta derechos fundamentales y que se da en un contexto de discriminación por género, dejando de lado la denominación de “violencia familiar”.

AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- IMPLEMENTAR instrumentos de medición de indicadores vinculados a la violencia, en función a los requerimientos establecidos por la Política Nacional de Igualdad de Género además del PPO R RVcM. Esta recomendación es especialmente relevante en la realización de la ENARES 2022 y siguientes.
- RECOGER información sobre las diversas modalidades de violencia en los instrumentos de medición que apliquen anualmente (ENDES) o de manera esporádica (ENARES). La información que recoge y produce el INEI sigue reduciéndose a la violencia contra la mujer en relación de pareja, dejando de lado aquella que se da fuera de este ámbito.

25
años



Defensoría
del Pueblo

En acción por tus derechos