

INFORME BALANCE

EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN CONJUNTO 2019

Experiencias, resultados, recomendaciones y lecciones de las acciones impulsadas en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar



INFORME BALANCE

Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019

GLORIA MONTENEGRO FIGUEROA

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

PATRICIA CAROLINA ROSA GARCÉS PERALTA

Viceministra de la Mujer

DANIELA VITERI CUSTODIO

Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel - Ley N°30364

Directora General contra la Violencia de Género

Informe Balance

Ejecución del Plan de Acción Conjunto 2019

El presente informe ha sido elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel creada por la Ley N° 30364 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas en Argentina, Ecuador y Perú” y es producto de la revisión y análisis de la normativa vigente, los documentos proporcionados por los diferentes sectores, así como los reportes trimestrales realizados durante el año 2019.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Jr. Camaná 616, Cercado de Lima - Perú

Teléfono: (01) 626 1600

www.gob.pe/mimp

Todos los derechos reservados.

Lima, marzo de 2020.

Equipo Técnico:

Andrea Cabello Silva

Alejandro Díaz Bravo

Alejandra Gallardo Sigwas

Mayra Godinez Serrano

Josela Rodríguez Huamán

Cynthia Silva Ticllacuri

Cristina Valega Chipoco

Diseño y diagramación:

Kenti Llanos Lluncor

TABLA DE CONTENIDOS

1 Presentación

2 Lista de siglas y acrónimos

3 El Plan de Acción Conjunto: Un hito en la lucha contra la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar

4 Balance de Implementación:

4.1 Lineamiento estratégico 1:
Mejorar el acceso de las mujeres y niñas víctimas de violencia a una justicia especializada

4.2 Lineamiento estratégico 2:
Protección a las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia

4.3 Lineamiento estratégico 3:
Prevención integral de la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres

4.4 Lineamiento estratégico 4:
Fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la
Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

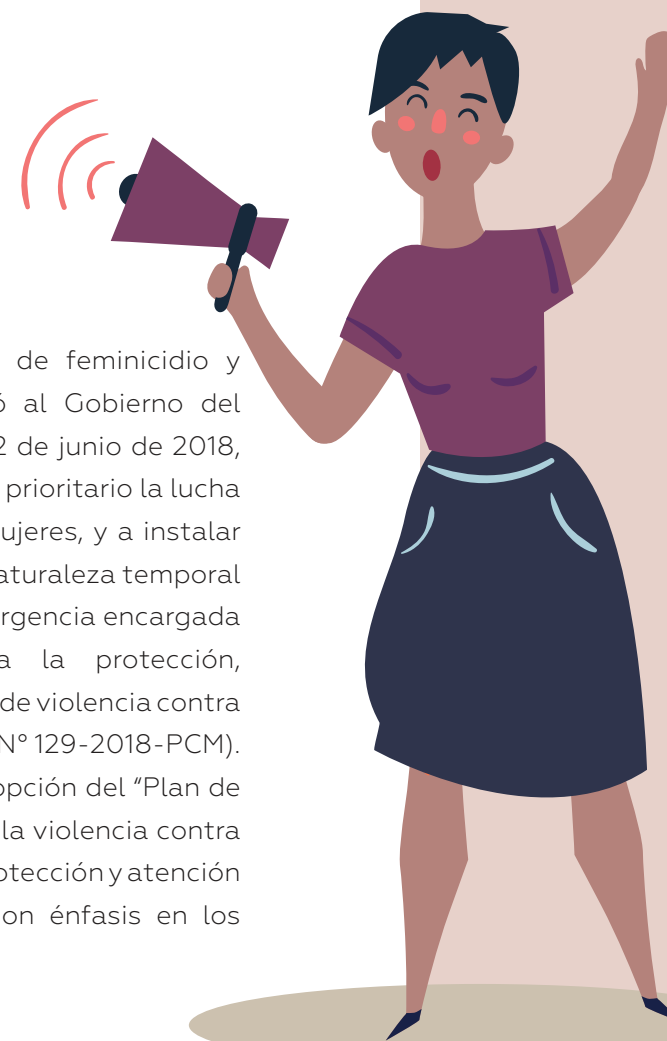
5 Conclusiones

6 Recomendaciones

PRESENTACIÓN

El Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar fue creado mediante Ley N° 30364, adoptada en el 2015 ("Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar"). Tiene como propósito coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la prevención, atención, protección y reparación de las víctimas, así como la sanción y reeducación de los agresores, con el fin de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

El incremento de los índices de feminicidio y tentativa de feminicidio llevó al Gobierno del Presidente Martín Vizcarra, el 2 de junio de 2018, a declarar de interés nacional y prioritario la lucha contra la violencia hacia las mujeres, y a instalar la 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). Esta Comisión promovió la adopción 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”, a través del Decreto Supremo N° 008-2018-MIMP, con la finalidad de establecer medidas concretas y urgentes para la prevención, protección y atención a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género. El mencionado Plan de Acción Conjunto (PAC), cuya continuidad se ha extendido a los años 2019 y 2020, marca un hito como estrategia articulada para responder a la grave amenaza contra la integridad, salud y vida de las víctimas de violencia contra las mujeres.

En el año 2019, el PAC contó con cuatro lineamientos estratégicos y un total de 11 objetivos articulados alrededor de 29 acciones que incluyeron, a su vez, 79 metas que debían ser cumplidas por 11 entidades a cargo.¹ La Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, creada por la Ley N° 30364 (CMAN), fue la encargada de hacer el seguimiento y monitoreo del trabajo realizado por los diferentes sectores involucrados en la implementación del PAC. Como parte de esta labor, la Secretaría Técnica de la CMAN presenta

este Informe Balance de la Implementación del PAC en el 2019, cuyo propósito es plantear un análisis de los logros, problemas y recomendaciones que puedan servir al Estado en su conjunto para mejorar la coordinación e implementación de los objetivos del PAC.

El documento que ahora presentamos aporta una visión de los logros y problemas por cada lineamiento estratégico del PAC, así como de las principales lecciones aprendidas de la implementación del citado Plan. Este aporte cierra con recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades responsables de la prevención de la violencia de género, así como de la atención de las víctimas.

El presente informe ha sido elaborado con asistencia técnica del PNUD en el marco del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas en Argentina, Ecuador y Perú”.

¹ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Cultura; Ministerio de Salud; Ministerio Público – Fiscalía de la Nación; Poder Judicial; Defensoría del Pueblo; Instituto Nacional de Estadística e Informática.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEM	Centro Emergencia Mujer
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel
CSMC	Centro de Salud Mental Comunitaria
DP	Defensoría del Pueblo
MP	Ministerio Público
GTN	Grupo de Trabajo Nacional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MAMIS	Módulo de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSAL	Ministerio de Salud
MP	Ministerio Público
PAC	Plan de Acción Conjunto
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PJ	Poder Judicial
PNP	Policía Nacional del Perú

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTO

Un hito en la lucha contra la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

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, representa uno de los principales hitos del gobierno del Presidente Martín Vizcarra en la lucha contra la violencia basada en género. Por primera vez fueron destinados recursos presupuestales específicos para una actuación multisectorial de emergencia en materia de prevención y atención a niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia.

Entre 2018 y 2019, el presupuesto extraordinario destinado a combatir esta problemática

estructural llegó a 260 millones de soles aproximadamente, lo cual es, sin duda alguna, un hito y una respuesta frontal del gobierno a una situación de discriminación estructural contra las mujeres, cuya forma más extrema es la violencia basada en género. Estos recursos fueron destinados a la implementación de intervenciones específicas, cuyo seguimiento periódico estuvo a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, órgano rector en materia de los derechos de las mujeres.



El PAC divide sus intervenciones en cuatro lineamientos estratégicos que durante los años 2018 y 2019 recogieron 127 metas, enfocadas principalmente en la atención y protección de víctimas, así como en la prevención de la violencia basada en género. Esta priorización se sustenta en la declaración del Presidente de la República según la cual la lucha contra la violencia hacia las mujeres requiere un esfuerzo articulado de todos los poderes del Estado.

Desde la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se ha hecho un continuo y muy cercano seguimiento a las intervenciones priorizadas, materializado en reuniones bilaterales y multilaterales en las cuales se brindó orientación a las entidades encargadas de cumplir con las metas pactadas, de modo que podamos, como Estado, caminar hacia el mismo objetivo.

La experiencia en la ejecución del PAC nos lleva a afirmar que el modelo ha tenido especial impacto

en la mejora de los canales de articulación de los servicios de prevención, atención y protección de la violencia basada en género, al tiempo que ha permitido que diversas instituciones del Estado prioricen en agendas la lucha por la eliminación de la violencia contra las mujeres.

El compromiso político asumido con la tarea de eliminar la violencia contra las mujeres, que se plasma en el PAC y en un presupuesto específico para su implementación, ha fortalecido el Sistema de la Ley N° 30364, la institucionalidad y el marco normativo, elementos cruciales para asegurar la efectividad de las acciones comprendidas en esa lucha.

Este informe visibiliza y da cuenta de los resultados de la implementación del Plan de Acción Conjunto, así como de sus desafíos y retos a futuro, por lo que constituye un antecedente importante para la intervención estatal en la materia.

BALANCE DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN CONJUNTO



4.1 LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 1

Mejorar el acceso de las mujeres y niñas víctimas de violencia a una justicia especializada.



Este lineamiento establece objetivos y acciones para la mejora del acceso de las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia a una justicia especializada. En esa dirección, en julio de 2018 se creó el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (en adelante, SNEJ), a través del Decreto Legislativo N° 1368. El fin de la citada norma consiste en contar con un sistema integrado, coordinado y especializado de justicia en la materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.

El SNEJ está integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Constituye una innovación central para la articulación y coordinación de las acciones en favor del acceso a la justicia y traduce el compromiso del Estado con el desarrollo de una institucionalidad especializada en materia de atención a las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia basada en género. De este modo,

permite reconocer las características específicas del problema público y estructural de la violencia contra las mujeres y la consiguiente necesidad de integrar la perspectiva de género en el sistema de administración de justicia.

En el 2018 también se aprobaron una serie de decretos legislativos para mejorar las normas relativas a sanciones por delitos de violencia y a la protección a las víctimas, al eliminarse los efectos de la confesión sincera y de la terminación anticipada en los delitos de feminicidio y contra la libertad sexual (Decreto Legislativo N° 1382) y decretarse la sanción efectiva de los actos de acoso en todas sus modalidades (Decreto Legislativo N° 1410).

Se fortaleció el marco jurídico en materia de acceso a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes.

A principios de 2019, en el marco del PAC, se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2019-MIMP, que establece el cronograma de implementación del SNEJ. Se planteó así la implementación del PAC en un promedio de 10 distritos judiciales por año, de modo que

hacia el 2022 se hayan cubierto los 34 distritos judiciales del país.

Por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 004-2019-MIMP se aprobó la actualización del Reglamento de la Ley N° 30364, considerando que en el 2018 se habían realizado modificaciones a la citada ley. Este instrumento hizo posible dotar de mejores condiciones operativas a diversas dependencias e instancias introducidas por la Ley N° 30364, así como hacer más efectivos los diversos procedimientos relacionados con la atención, protección y sanción de actos de violencia cometidos contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

La aprobación del Protocolo Base de Actuación Conjunta fue dispuesta por el artículo 40 de la Ley N° 30364 en el año 2015, y el instrumento fue publicado en el 2019 a través del Decreto Supremo N° 012-2019-MIMP. Es decir, a partir de la creación del Plan de Acción Conjunto, su aprobación fue priorizada y efectivizada, lo cual revela la importancia del PAC como marco institucional para una acción estatal más efectiva. Es propósito de este Protocolo el fortalecimiento de la articulación intersectorial con el fin de asegurar el trabajo conjunto y la

actuación integral de las instituciones respecto a los servicios que se brindan en el marco del SNEJ. Se trata de un esfuerzo para establecer procedimientos operativos para un mejor servicio de atención pública a las víctimas de violencia.

En el contexto general de sobrecarga procesal del sistema de justicia, y debido a la necesidad de contar en él con operadores/as capacitados/as en la problemática específica de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, estos instrumentos representan logros sustanciales, pues permiten precisar el contenido de las obligaciones y acciones interinstitucionales a lo largo de la ruta de atención, protección y sanción prevista por la Ley N° 30364.

Se avanzó con la implementación de servicios especializados del SNEJ.

La puesta en marcha de las nuevas instituciones especializadas del SNEJ implica numerosos retos y requiere una inversión importante en capacitación, innovación en diseño institucional

y nuevos procesos de gestión. Consta de tres dimensiones: atención judicial especializada, atención de fiscalías especializadas con servicios integrales, y garantía del derecho a la defensa de las mujeres víctimas de violencia o en alto riesgo de serlo.

a. Atención judicial especializada

En este rubro, el Poder Judicial optó por la creación de Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres, que empezaron a funcionar en seis distritos priorizados en el 2018: Arequipa, Lima Este, Lima Norte, Lambayeque, Cusco y Junín.² La continuidad de estos Módulos fue garantizada por el PAC 2019. De acuerdo con lo reportado por el Poder Judicial, como consecuencia de la operatividad de estos Módulos, entre enero y noviembre de 2019 se dictaron 81,648 medidas de protección.³ En el marco del PAC, ese mismo año 2019 se implementó un Módulo Judicial Integrado adicional en el Distrito Judicial de Lima Este (San Juan de Lurigancho),⁴ que incluye siete órganos jurisdiccionales penales y en los que se ha reportado un total de 7,104 casos ingresados entre mayo y noviembre de 2019.

b. Atención de fiscalías especializadas

En relación con la atención de fiscalías especializadas, en el año 2018 se crearon, en el marco del PAC, 10 Fiscalías Provinciales Transitorias Especializadas en Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar en Lima, Lima Este, Lima Norte, Lima Sur y el Callao,⁵ cuya continuidad fue garantizada por el PAC 2019. Una de las metas trazadas para asegurar esta permanencia fue el incremento en 10 % de las atenciones de denuncias de casos por distrito judicial respecto del año 2018, objetivo que se logró, excepto en el Callao. En este último distrito judicial, no obstante que las demandas han aumentado, se redujo el porcentaje de casos resueltos entre el 2018 y el 2019. Esto evidencia la necesidad de planificar la implementación de los componentes del SNEJ de forma más coordinada y secuencial, para evitar un incremento de la sobrecarga procesal. De otro lado, la identificación de las metas a futuro debería realizarse tomando en cuenta que se proyecta un crecimiento de la demanda ciudadana en los próximos años.

² Estos módulos fueron creados por Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial N° 136-2018-P-CE-PJ.

³ La Ley N° 30364 y su Reglamento instituyeron el proceso tutelar que busca salvaguardar los derechos de las mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia que acuden al Estado con la finalidad de que este las proteja de nuevos actos de violencia por medio de medidas como el retiro del agresor del domicilio, el impedimento de acercamiento a la víctima, la prohibición de comunicarse con ella, entre otras que han sido listadas en el artículo 22 del citado cuerpo normativo, que contiene una enumeración abierta pues permite la inclusión de cualquier otro tipo de medida que sea requerida para la protección de la víctima.

⁴ Creado mediante Resolución Administrativa N° 106-2019-CE-PJ.

⁵ Creadas a través de la Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 115-2018-MP-FN-JFS.

Por otra parte, el PAC dispuso la implementación de 9 nuevas Fiscalías Corporativas Especializadas en Violencia contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar, así como la creación de una Fiscalía Superior Especializada en la misma materia en Lima Este. Al respecto, se implementó solo una fiscalía corporativa nueva en San Juan de Lurigancho (incorporándose 12 fiscales) y se han ampliado los servicios de la Fiscalía de Santa Anita, con la incorporación de 3 plazas fiscales adicionales. De acuerdo con la información

presentada por el Ministerio Público, eran necesarias 58 plazas fiscales nuevas, de las cuales a noviembre de 2019 solo se habían creado 15. Según refiere el Ministerio Público, una parte del retraso obedece a una asignación tardía del presupuesto adjudicado a esta entidad, sin embargo, también se han registrado dificultades logísticas para el arrendamiento de los locales necesarios para la instalación de las nuevas fiscalías.

Las fiscalías especializadas incluyen en su modelo de servicio integral el uso de cámaras Gesell para las diligencias con las personas agraviadas, con el fin de evitar que sean revictimizadas. En ese sentido, el PAC planteó como meta la atención, en el 2019, del 70 % de la demanda en las 10 cámaras Gesell instaladas en el 2018 junto con las fiscalías especializadas.⁶ Si bien esas 10 cámaras están operativas, tal como lo ha informado el Ministerio Público, no ha sido posible alcanzar el nivel de atención de la demanda, pues solo se las ha empleado en el 39 % de los casos. No se cuenta con datos suficientes que expliquen este déficit. Además de lo indicado, el PAC 2019 también

planteó la atención oportuna del 70 % de la demanda en el marco de la puesta en funcionamiento de las 15 cámaras Gesell que fueron reactivadas en el 2018.⁷ Como en el caso anterior, aquí también se registró solo un 39 % de atención. Esto se debe a que 3 de esas 15 cámaras se encuentran inoperativas, y a que varias de las que sí funcionan no alcanzan a atender al 50 % de la demanda. Finalmente, para el mismo 2019 se asignó un presupuesto para implementar 9 cámaras nuevas en Santa Anita, El Agustino, San Juan de Lurigancho, La Molina, Huarochirí, Huaycán, Chosica, meta que no se ha cumplido.

Otro tema de particular relevancia en la materia concierne a la capacidad de investigación fiscal especializada, que implica el reforzamiento de las Divisiones Médico Legales. En esa línea, en el año 2019 se asignó presupuesto para la creación de una Unidad de Investigación Tanatológico Forense y de una Unidad de Investigación Clínico Forense con alcance en las Divisiones Médico Legales de los distritos priorizados.⁸ Sin embargo, no se pudo concretar esta meta, de modo que queda como un reto

⁶ Creadas mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 115-2018-MP-FN-JFS en Santa Anita, El Agustino, San Juan de Lurigancho, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Lima Centro, Independencia, Los Olivos y el Callao.

⁷ En Huánuco, Cajamarca, Ayacucho, Piura, Sullana, Cusco, Lambayeque, Lima, Lima Norte y Lima Sur.

⁸ Santa Anita, El Agustino, San Juan de Lurigancho, La Molina, Huarochirí, Huaycán, Chosica.

pendiente si se trata de asegurar la mejora de la capacidad de prueba en los casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Como se puede colegir, el Ministerio Público enfrenta retos importantes para cumplir con los objetivos que se había propuesto alcanzar. Es de esperar que esta entidad realice los mayores esfuerzos para identificar los obstáculos y los pasos que se deben seguir para lograr las metas previstas para el 2019.

c. Derecho a la defensa de las mujeres víctimas de violencia

La tercera dimensión de la implementación del SNEJ implica garantizar el derecho a la defensa y atención integral de las mujeres víctimas de violencia o en alto riesgo. Desde el Estado, esta garantía está directamente vinculada a la accesibilidad y el funcionamiento de los Centros Emergencia Mujer-CEM (MIMP)⁹ y a la disponibilidad y desempeño de defensores/as públicos/as especializados/as (MINJUSDH).

En cuanto a lo primero, una estrategia que se viene desarrollando desde el año 2017 es la implementación de CEM en comisarías, con

el fin de dar un servicio mucho más cercano, oportuno y articulado a las víctimas de violencia, ya que más del 74 % de estos casos son reportados en ellas. Así, en el marco del PAC, durante el 2018 se inauguraron 50 CEM en comisarías, y se aseguró su continuidad en el 2019.¹⁰ Gracias a ello, este último año se atendieron 33,797 casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en los 50 CEM-comisarías implementados en el 2018.¹¹

Es importante señalar que en los CEM instalados en las comisarías hasta el 2019 (150, en total) se ha brindado más del 50 % de las atenciones de casos tratados en la totalidad de los CEM a nivel nacional (396). Se recomienda, por ello, continuar con esta política hasta que todas las comisarías del país cuenten con este servicio y que este resulte cada vez más asequible para la ciudadanía.

Fue en esa línea que en el 2019 se proyectó la creación de 50 nuevos CEM en igual número de comisarías del país. El cumplimiento de esta meta estuvo a cargo del Ministerio del Interior (adecuación de comisarías) y del Programa

Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, Programa AURORA). Con ese fin, se transfirieron los recursos presupuestales al Ministerio del Interior para la adaptación de 36 comisarías.

El Ministerio del Interior solo logró entregar



⁹ Los CEM son servicios públicos especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria, para víctimas de violencia familiar y sexual. En ellos se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica.

¹⁰ En Arequipa, Lima, Cusco, Moquegua, Callao, Junín, Ica, Áncash, San Martín, Huancavelica, Lambayeque, Puno, Pasco, Apurímac, Huánuco, Piura, Loreto, Amazonas y Madre de Dios.

¹¹ Es preciso indicar que, a nivel nacional, durante el 2019 todos los CEM atendieron 181,885 casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

de forma oportuna 17 comisarías adecuadas. La demora en la entrega del resto impidió una apropiada planificación del Programa AURORA. Previendo esta posibilidad, se realizaron diversas gestiones en otras comisarías para atender a las víctimas. Lo que esta experiencia deja claro es que el Ministerio del Interior y el Programa AURORA deben manejar indicadores distintos (entrega de comisarías, por un lado, e implementación de CEM, por otro), pero articulándolos permanentemente entre sí. Con respecto a la otra línea concerniente al derecho a la defensa de las mujeres víctimas de violencia, esto es, aquella que está en manos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y atañe a la incorporación de defensores/as públicos/as especializados/as, el seguimiento al PAC señala que, entre el 2018 y el 2019, se contrató a 136 de estos profesionales especializados/as en violencia contra las mujeres, familia y trata de personas, quienes patrocinaron a 24,500 víctimas en el 2019. Durante el 2019, los/as defensores/as públicos/as especializados/as en familia incorporados/as en el 2018 realizaron 8,365 patrocinios. A su vez, los/as 9 defensores/as públicos/as

especializados/as en trata de personas llevaron a cabo 1,174 patrocinios en el 2019. En cuanto a los 51 defensores/as públicos/as especializados/as en violencia contra las mujeres también contratados/as en el 2018, patrocinaron 10,718 casos en el 2019. El PAC 2019 garantizó la contratación de 30 nuevos/as defensores/as públicos/as con especialización en familia y violencia contra las mujeres, responsables de un total de 4,148 patrocinios.

Por otro lado, el MINJUSDH incorporó a los/as 8 nuevos/as defensores/as públicos/as previstos/as para Lima Este en el 2019 para la implementación del SNEJ, quienes llevaron a cabo 536 patrocinios a víctimas en este distrito judicial. Cabe mencionar que el proceso de convocatoria para la incorporación de defensores/as de víctimas enfrentó dificultades que trajeron como consecuencia que asumieran tardíamente sus funciones. Urge evaluar las razones detrás de estas dificultades, para corregir la situación en el 2020. Adicionalmente, es oportuno que la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas del MINJUSDH realice un análisis del servicio que brinda, en particular acerca del número de mujeres atendidas y el nivel de

avance de la atención, de modo que sea posible obtener información cualitativa que permita hacer un seguimiento que ayude a mejorar este proceso.

Se capacitó a operadores/as del SNEJ, con el fin de garantizar un servicio especializado.

El PAC priorizó el fortalecimiento de la formación y capacitación de los y las operadores/as del SNEJ. Con tal fin, las entidades responsables se fijaron como meta la realización de diferentes actividades formativas en el 2019. Estas estuvieron destinadas a proporcionar capacitaciones con perspectiva de género, además de desarrollar el manejo técnico de las normas y protocolos aplicables en el marco del SNEJ.

El MINJUSDH logró capacitar a 832 operadores/as de justicia en el marco del PAC en materia de perspectiva de género, aplicación de la Ley N° 30364 y protocolos relativos a violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en las regiones priorizadas.¹²

¹² Apurímac, Arequipa, Cusco, Junín, La Libertad, Lima y Piura.

En el caso del Ministerio Público, se tenía prevista la realización de diplomados, talleres y procesos de inducción a favor de 600 personas, entre fiscales, médicos/as legales y personal administrativo. Adicionalmente, se previó la capacitación de 100 operadores/as y administradores/as de justicia en la aplicación del Protocolo para la Investigación de los Delitos de Femicidio desde la perspectiva de género. Si bien se señaló el cumplimiento de estas metas, no se remitieron los medios de verificación correspondientes, por lo que resulta pertinente que el Ministerio Público pueda alcanzar esta información.

En el caso del MIMP, este preveía llevar a cabo un curso virtual de capacitación y operatividad del Protocolo Interinstitucional frente al femicidio, tentativa de femicidio y violencia de pareja de alto riesgo para 140 operadores/as del sistema de justicia. Adicionalmente, se propuso capacitar a 1,500 operadores/as especializados/as en materia de la Ley N° 30364, así como elaborar e implementar un curso de capacitación dirigido a 80 operadores/as de CEM y comisarías sobre el Protocolo de actuación conjunta aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2018-MIMP. Las tres

actividades previstas se realizaron en el marco de un Programa de Especialización, "Atención y protección a las víctimas de violencia basada en género en el marco de la Ley N° 30364 y normas conexas", en conjunto con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), y a través del cual se logró fortalecer las capacidades de un total de 1,517 operadores y operadoras. Asimismo, este Programa previó la medición de los logros de aprendizaje, a través de evaluaciones específicas.

En general, la elaboración de las metas para las capacitaciones en el marco del PAC no estableció términos y características de los

cursos, como los contenidos, su nivel de profundidad, el tiempo de duración, entre otros. En consecuencia, se programó una oferta de cursos variados, pero sin indicadores de logros de aprendizaje. En el 2020 se debe impulsar a corto plazo la constitución del Centro de Altos Estudios, prevista en el artículo 44 de la Ley N° 30364, cuya dirección recae en el MIMP. El objetivo es mejorar la eficiencia y concentrar los esfuerzos y recursos en una sola entidad competente que articule las iniciativas de formación de las distintas instituciones. Un plan de capacitación único interinstitucional dirigido por el MIMP y articulado al trabajo del Centro de Altos Estudios permitiría potenciar la oferta de capacitaciones especializadas dirigidas a públicos específicos.

Para la implementación del SNEJ, con base en la instalación de las primeras sedes de las instituciones especializadas en el 2018, se estableció que en el 2019 debían alcanzarse metas numéricas que indicaran niveles significativos de funcionamiento de estas, y se dispuso la implementación de nuevas sedes y equipamiento especializado.

A partir de la experiencia del primer año, cuando se proyectó la implementación del Sistema en solo cinco distritos judiciales, se han advertido diversos



problemas como la falta de articulación entre las entidades: muchas de ellas realizaron esfuerzos importantes, pero aislados, de modo que aún no podemos hablar de un sistema propiamente dicho. Como se puede observar, han habido importantes avances que van marcando la pauta para la constitución de un auténtico sistema de justicia especializada; no obstante, aún se evidencian muchas dificultades. El Ministerio Público en particular tuvo problemas para la implementación de nuevas cámaras Gessell, nuevas Fiscalías Especializadas y nuevas unidades de investigación fiscal. El funcionamiento de las cámaras Gessell puestas en marcha no ha sido eficiente, al punto que se llevaron a cabo, en el mejor de los casos, apenas la mitad de las diligencias programadas.

Otro problema observado tiene que ver con los sistemas de registro de atenciones y capacidad de medición de la atención oportuna. Estas dificultades impiden verificar el desempeño de las instituciones y monitorear con precisión la evolución de la carga.

En cuanto al objetivo de fortalecer la formación y capacitación de las y los operadores del SNEJ, se aprecia que se han realizado la mayoría de las actividades previstas en las metas del PAC, incluidas las que versan sobre los nuevos protocolos interinstitucionales. Sin embargo, los esfuerzos en materia de capacitación y formación son dispersos y existe un riesgo de duplicación.

4.2 LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 2

Protección a las mujeres, niños, niñas y
adolescentes víctimas de violencia



La protección a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia constituye el segundo lineamiento del PAC. Esta protección es multidimensional y se articula alrededor de la salud, la integridad física y la atención a población específica como niños, niñas, adolescentes y también población indígena.

La implementación del Plan de Acción Conjunto 2018 representa un antecedente importante en materia de asignación de recursos específicos para los servicios de salud focalizados en mujeres y niñas víctimas de violencia, desde un enfoque no únicamente de salud e integridad física sino también psicológica. Ese año se inauguraron 77 Centros de Salud Mental Comunitaria¹³ (en adelante, CSMC),¹⁴ con lo cual se logró alcanzar un total de 151 CSMC a nivel nacional (hasta diciembre de 2019).

Además, se siguió impulsando la atención para un sector sumamente vulnerable como los niños, niñas y adolescentes, en vista de que ese mismo año se inauguraron 8 Módulos de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud (MAMIS)¹⁵ en Lima, financiados por el PAC 2018.

En lo que concierne a la seguridad policial, en el 2018 se inició el proyecto de implementación del “Mapa de calor de delitos de violencia contra la mujer” para mejorar el sistema de patrullaje y la protección de aquellas mujeres víctimas de violencia. Adicionalmente, se sensibilizó a mujeres, adolescentes y niñas indígenas de Imaza, Condorcanqui, en materia de violencia de género, a través de espacios de diálogo intercultural. Con la estrategia de implementación del PAC para el año 2019 se buscó dar continuidad a las acciones mencionadas con el fin, en algunos casos, de seguir aplicándolas y, en otros, de mejorarlas y extender su alcance.

Se fortalecieron los servicios para la atención integral de la salud de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.

Para el efectivo goce del derecho a la salud física, sexual, reproductiva y mental, es de vital importancia contar con instrumentos claros que

otorguen a las y los profesionales de la salud las pautas y lineamientos que les permitan ejercer su profesión con enfoque de género y, sobre todo, en atención a los derechos que asisten a las mujeres, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia basada en género.

Para ello, en el marco del PAC, se reforzó el marco normativo e institucional a través de la publicación de la Resolución Ministerial N° 227-2019/MINSA, que aprobó la Directiva Sanitaria N° 083-MINSA/2019/DGIESP, “Directiva sanitaria para el uso del kit para la atención de casos de violencia sexual”, con la finalidad de asegurar el armado, la disponibilidad y el acceso a los kits de emergencia. Asimismo, se publicó 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 y personas afectadas por violencia sexual”, a través del Decreto Supremo N° 008-2019-SA.

En relación con la entrega de los kits de emergencia, si bien la aprobación de la Directiva

¹³ Según la Norma Técnica de Salud – Centros de Salud Mental Comunitarios (2017), el CSMC constituye el nivel más especializado en salud mental de la red (que incluye a las unidades de hospitalización de salud mental y adicciones en hospitales generales, a hogares y residencias protegidas para personas con trastornos mentales y del comportamiento en situación de abandono social), y es el ente dinamizador y articulador. Por ello, el CSMC cuenta con psiquiatras y servicios especializados.

¹⁴ Del total de 77 Centros de Salud Mental Comunitaria, 34 fueron financiados por el PAC 2018, y con el PAC 2019 se aseguró su continuidad, pues se programaron las transferencias de partidas para implementar 10 CSMC en Lima Metropolitana y 24 en las regiones Áncash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Lima Región y Callao.

¹⁵ En el año 2011 el sector salud aprobó la Directiva Sanitaria N° 041-MINSA/DGSP-V.01, “Directiva Sanitaria que regula el funcionamiento de los MAMIS”, según la cual en ellos se presta atención diferenciada que requieren niños, niñas y de adolescentes, a través de la atención integral de un equipo interdisciplinario capacitado.

citada previamente es un reflejo de la voluntad política e institucional de asegurar la atención oportuna y eficiente a mujeres víctimas de violación sexual, es imprescindible que esto se materialice en la efectiva prestación del servicio. En ese sentido, el PAC 2019, además de la aprobación de los mencionados instrumentos, dispuso que se entregara el kit de emergencia al 100 % de mujeres víctimas de violación sexual derivadas de los CEM a los Establecimientos de Salud (EE.SS), lo cual implica un trabajo conjunto y coordinado entre el MIMP y el MINSA. Un importante aprendizaje para esta meta es la imperiosa necesidad de un plan de trabajo articulado entre ambos sectores para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones tanto de la Directiva de entrega de kits de emergencia como aquellas del Protocolo de Actuación Conjunta CEM – EE.SS, en vista de que, a pesar de haberse realizado todos los esfuerzos posibles, los sistemas de registros de ambas instituciones no conversan entre sí, lo que imposibilitó el seguimiento de esta meta. En materia de salud mental, se planteó como meta para el 2019 brindar atención especializada a 161,700 mujeres víctimas de violencia a nivel nacional, a través de los 77 CSMC implementados

en el 2018, con el propósito de garantizar el acceso a servicios de tratamiento, rehabilitación psicosocial y recuperación de la salud mental, con énfasis en 18 regiones. No obstante, el alcance fue de 11,701 casos atendidos (7,24 % de la cifra planteada inicialmente). Un logro que merece ser rescatado es la voluntad del sector para incorporar la medición y focalizar la atención en la salud mental de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia. No obstante, se estima oportuno que el MINSA determine con claridad su línea de base para así estar en condiciones de plantearse un indicador que se ajuste a la realidad en la atención de estos CSMC y permita identificar el acompañamiento clínico psicosocial a los casos de mujeres víctimas de violencia.

Por otro lado, para garantizar una oportuna atención especializada en los establecimientos de salud, el PAC previó la necesidad de reforzar la formación de profesionales de la salud de los 64 hospitales priorizados en el 2018, en materia de atención a víctimas de violencia de género. Según la información proporcionada, el MINSA capacitó a un total de 2,562 personas, lo cual es sin duda un avance importante. Sin embargo, se desconoce si estas capacitaciones tuvieron

como propósito reforzar las capacidades de aquellos profesionales de hospitales priorizados en el 2018.

Como se puede observar, existen **importantes avances en el ámbito técnico-normativo para la atención integral a las víctimas de violencia, lo cual requiere un constante fortalecimiento de las capacidades del sector salud** para asegurar la debida implementación de las normas y protocolos que garanticen dicha atención. Aun así, se han observado falencias en el sistema de registros del sector para identificar y hacer un correcto seguimiento a los casos de violencia que son atendidos. De ahí que se recomienda evaluar los instrumentos de gestión existentes para homogeneizarlos e incorporar aquella información de utilidad para efectuar una medición del impacto.

Se aprobaron medidas para garantizar la atención especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

En el año 2011, el sector salud aprobó la Directiva Sanitaria N° 041-MINSA/DGSP-V.01, "Directiva sanitaria que regula el funcionamiento de los MAMIS", en la que se indica que los Módulos de Atención al Maltrato Infantil brindan una atención diferenciada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, a través de la atención integral de un equipo interdisciplinario capacitado.

En el marco del PAC, el MINSA ha reportado que en los hospitales con los 8 MAMIS implementados en el 2018 fueron atendidos 3,798 casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia durante el año 2019. Sin embargo, esta cifra responde a "Hospitales que cuentan con MAMIS implementados" y no a las atenciones efectuadas exclusivamente a los MAMIS. No se cuenta con un registro específico que pudiera determinar con precisión dichas atenciones. En todo caso, sería pertinente que el MINSA se plantee indicadores que permitan medir el impacto de la atención especializada, como el número de paquetes completos realizados por las víctimas tanto en MAMIS como en CSMC.

Con la finalidad de mejorar la capacidad de registro de los establecimientos de salud, es oportuno que el MINSA remita información desagregada en relación con las atenciones en los MAMIS y los tipos de casos que son derivados, además de aquella concerniente a edades y otros criterios relevantes para el análisis de su funcionamiento y la mejora en la propia atención. Igualmente, es preciso contar con el listado completo de los equipos interdisciplinarios de profesionales de los MAMIS con información sobre su nivel de capacitación específica para atención de casos de violencia.

Otra meta del MINSA incluida en este objetivo ha sido la implementación en el 2019 de 8 nuevos MAMIS en 6 regiones priorizadas (Apuímac, Arequipa, Pasco, Ucayali, Callao y Lima Región). Se reportó que, con el presupuesto transferido a favor de los Gobiernos Regionales de dichas regiones, los 8 nuevos MAMIS se encuentran en funcionamiento.

Se fortaleció la protección policial para las mujeres víctimas de violencia.

La ejecución de las medidas de protección, otorgadas para salvaguardar la vida e integridad de las víctimas de violencia basada en género, fue otro componente crucial de los objetivos del PAC. En su implementación, el Ministerio del Interior y la PNP han logrado avances en mérito a la incorporación de nuevos agentes en un escuadrón especializado desplegado en distritos críticos de Lima Metropolitana en el 2018 y, luego, a la decisión de integrar la responsabilidad de la ejecución de la protección a las víctimas en el nuevo Protocolo "Vecindario Seguro",¹⁶ aprobado en el 2019.

Esta puesta en práctica de las medidas de protección enfrenta, sin embargo, una serie de dificultades que impiden asegurar la seguridad de las mujeres que acuden al sistema de justicia.¹⁷ Algunas de estas trabas están asociadas a la falta de personal de la PNP para ejecutar la totalidad de las medidas de protección, a problemas para el dictado de medidas de protección idóneas o precisas, a las falencias tanto administrativas como técnicas que requieren ser mejoradas, etcétera.

¹⁶ A través de esta estrategia, implementada por el MININTER desde el 2018, la responsabilidad de la seguridad ciudadana ya no recae solo en la o el comisario, sino que se ha dividido el sector en cuadrantes con un policía responsable que cuenta con efectivos y recursos para combatir el delito en su zona.

¹⁷ Desde el MIMP se advirtió la necesidad de instalar la Mesa de Trabajo para la revisión y mejora de la ruta tutelar creada por la Ley N° 30364, conformada por representantes designados/as de las siguientes entidades: Presidencia del Consejo de Ministros; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – Dirección General contra la Violencia de Género y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (hoy Programa AURORA); Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio del Interior; Policía Nacional del Perú; Poder Judicial; Ministerio Público. Se plantearon cuatro objetivos para la mencionada Mesa de Trabajo:

1. Identificar los principales problemas y obstáculos en la ruta procesal tutelar para las víctimas de violencia contra las mujeres.
2. Proponer soluciones articuladas entre sectores para asegurar la efectividad de la ruta procesal tutelar viables en el corto plazo.
3. Elaborar un documento que contenga el diagnóstico de las principales barreras y alternativas de solución factibles de implementar a corto plazo, para ser presentado ante la Comisión Multisectorial de Alto Nivel.
4. Ejecutar acciones multisectoriales para asegurar la efectiva protección de las víctimas de violencia contra las mujeres.

En el marco del PAC 2019, se planteó que los 100 agentes del Escuadrón Policial para la protección contra la violencia hacia las mujeres realizaran 7,519 visitas a víctimas con medidas de protección en las zonas priorizadas. Asimismo, el MININTER tuvo el acierto de incorporar las medidas de protección en el Protocolo de la Estrategia de Vecindario Seguro que busca, desde el año 2018, hacer más eficiente y rápida la acción policial para combatir el delito.¹⁸ El mencionado Protocolo incluye acciones específicas para el cumplimiento y mejora de las visitas domiciliarias; por ejemplo, establece que se debe reportar permanentemente la información de las personas que cuentan con medidas de protección y la frecuencia con que deben ser visitadas; contiene entre sus indicadores el porcentaje mensual de mujeres con medidas de protección que recibieron visitas; incorpora el uso del aplicativo 24/7 para registrar las medidas de protección, la inclusión de un cuaderno de control ciudadano de patrullaje en zonas estratégicas donde se registrarán las visitas que policías efectúen en esos lugares, llamadas y visitas inopinadas para verificar el cumplimiento la calidad de las visitas. El reto en relación con este Protocolo

es lograr su efectivo cumplimiento. Se requiere que las y los policías cuenten con criterios para la realización de preguntas que permitan medir con la mayor certeza posible el riesgo en que se encuentra la víctima, de modo que estén en capacidad de elaborar inmediatamente el Informe Policial que va a ser remitido al Juzgado de Familia. Por otro lado, es particularmente necesario que se desarrollen herramientas tecnológicas para facilitar el monitoreo de las medidas de protección entre la PNP y el PJ, incidiendo en la necesidad de revisarlas o suspenderlas cuando corresponda. Esto es parte de lo que podrá aliviar la carga de la PNP en cuanto a la ejecución de las medidas de protección. Aunado a lo anterior, en el marco del PAC 2019, el MININTER capacitó a 7,009 agentes, entre personal policial y alumnos/as de la Escuela Técnico Superior de la PNP. El fortalecimiento de las capacidades estuvo específicamente focalizado en la importancia de valorar el riesgo de las víctimas, la ejecución de las medidas de protección y el uso de procedimientos técnicos para ello.

Es rescatable el trabajo de la PNP en esta estrategia de fortalecimiento de capacidades, por lo que se recomienda continuar desplegando este plan de capacitaciones a nivel nacional,



¹⁸ Se ha aprobado la Resolución de Comandancia General de la PNP N° 764-2019-CG PNP, que contiene el Protocolo para la aplicación de la Policía Comunitaria por Sectores (Vecindario Seguro).

así como introducir mecanismos digitales para el fortalecimiento del personal. Se trata de lograr un mayor alcance, en vista de la alta rotación de funcionarios/as de la institución. Si bien el número de visitas a domicilio reportado en el contexto de la ejecución de las medidas de protección ha superado las metas previstas, la PNP enfrenta retos significativos relacionados con su capacidad de manejar un registro confiable y actualizado de las medidas de protección, cuya información permitiría una organización más efectiva del trabajo policial. Por otro lado, se mejoró el Sistema Informático de Planificación y Patrullaje (SIPCOP). Este es un sistema informático que, desde junio del año 2017, interconecta a los vehículos policiales de las comisarías y unidades especializadas de la PNP de Lima, Callao y Trujillo. Este software enlaza los GPS de las radios asignadas a los vehículos policiales y permite monitorear el desplazamiento de los patrulleros y motos en tiempo real. Así se puede determinar su ubicación, el trazado de la ruta seguida, la velocidad, la distancia cubierta y otros datos que son registrados. A esta herramienta se incorporó una nueva denominada “Mapa de calor de delitos de violencia contra la mujer”, que

permite la georreferenciación de las denuncias relacionadas con delitos de violencia contra las mujeres. Este Mapa es alimentado por la base de datos de denuncias del aplicativo SIDPOL (Sistema de Denuncias Policiales).

Se ejecutaron medidas para mejorar la detección y atención de las mujeres, adolescentes y niñas indígenas víctimas de violencia.

La diversidad cultural de nuestro país hacía imperativa la decisión de integrar en el PAC un objetivo específico respecto a la atención a poblaciones indígenas, desde un enfoque interseccional. Así, en el marco del PAC *se ha capacitado a organizaciones indígenas, se ha incorporado el enfoque intercultural en los servicios públicos de prevención y atención de la violencia sexual, se han elaborado y aprobado instrumentos de gestión* para abordar la violencia sexual con enfoque intercultural, y se han conseguido avances en la estrategia multisectorial del sistema local de protección de niñas, niños y adolescentes para comunidades indígenas de Imaza.

Se priorizó la aprobación de los “Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias” (en adelante, Lineamientos) mediante el Decreto Supremo N° 009-2019-MC. Este instrumento contiene disposiciones para promover la participación de las organizaciones indígenas en la elaboración de políticas y planes de prevención y atención de la violencia en sus comunidades, así como para diseñar e implementar servicios públicos culturalmente adaptados.

Con la publicación de los citados Lineamientos se establecieron pautas y acciones concretas que deben ser implementadas por las instituciones del Estado involucradas en el abordaje de la violencia sexual. El MINCUL desplegó una estrategia de socialización de este instrumento con Gobiernos Regionales de las regiones priorizadas (Amazonas, Cusco, Junín, Loreto y San Martín), a través de reuniones de asistencia técnica con el objetivo de que estos incorporen los Lineamientos en sus políticas públicas.



Como bien se ha señalado, la apuesta por lograr intervenciones con impacto tiene como fin asegurar la operatividad de las herramientas, instrumentos y/o insumos que se generen. En esa línea, en el marco del PAC también se planteó que los Lineamientos fueran aplicados, de la mano con el MINCUL, en una entidad específica. Así, este Sector inició un trabajo conjunto con el CEM de Condorcanqui (Amazonas) para acompañar a esta entidad en la implementación de los Lineamientos, estableciendo mecanismos de diálogo y logrando un trabajo conjunto para la elaboración de materiales como la ambientación señalética y la elaboración y traducción de material informativo, ambos en idioma awajún. Esta experiencia puede ser replicada con otros CEM u otras entidades.

Una vez que se cuente con el producto final del Sistema de Monitoreo, el cual deberá contener indicadores de desempeño que reflejen el real impacto de los Lineamientos en la atención a niñas, adolescentes y mujeres indígenas, las citadas actividades podrán ser medidas de forma más idónea.

Nuevamente, la capacitación se erige como una de las prioridades del PAC, tomando en consideración la crucial importancia de contar con operadores/as especializados/as en la materia. Desde un enfoque interseccional e intercultural, fue un acierto incluir en las acciones previstas por el PAC el fortalecimiento de capacidades de organizaciones indígenas sobre la prevención y atención de la violencia sexual hacia niñas, adolescentes y mujeres indígenas. Se priorizaron cinco regiones: Amazonas, Cusco, Junín, Loreto y San Martín. De esta manera, se logró fortalecer el vínculo con 193 lideresas y líderes de organizaciones regionales. Aquellos/as que participaron de los talleres suscribieron 9 actas de compromiso en la lucha contra la violencia. Para la realización de los talleres se dispusieron tres niveles: familiar, comunitario y estatal. Estas actividades marcan un rumbo importante para el trabajo coordinado, articulado y adecuado a las propias estructuras de las organizaciones indígenas, de modo que resulta recomendable seguir fomentando capacitaciones en las zonas mencionadas, así como elaborar un diagnóstico de la situación en la materia.

Adicionalmente, se elaboraron y distribuyeron dos materiales comunicacionales en lengua awajún para la prevención de la violencia sexual, preparados en conjunto por el MINCUL y las mujeres awajún de las comunidades de Kusu Chapi y Yutupis. Esta metodología merece ser destacada, pues refleja un proceso participativo que incluye la propia opinión y necesidad de las mujeres víctimas de violencia a quienes se dirigen los instrumentos. Los materiales fueron entregados en dos reuniones comunicacionales en la comunidad de Yutupis (con una asistencia de 99 personas) y en la comunidad de Kusu Chapi (asistieron 98 personas). Se trata de un avance sumamente importante, pues, según la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, el pueblo Awajún es el segundo pueblo más numeroso de la Amazonía peruana. La experiencia, entonces, debe ser replicada.

Otra meta propuesta por el MINCUL en el PAC 2019 consistía en capacitar a 150 servidores/as públicos/as en la incorporación del enfoque intercultural en los servicios de prevención

y atención de violencia sexual hacia niñas, adolescentes y mujeres indígenas en cinco regiones (Amazonas, Loreto, San Martín, Cusco y Junín). La meta fue lograda, pues se capacitó a 162 servidores/as en dichas zonas. Además, allá mismo se llevaron a cabo 12 reuniones con autoridades de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y espacios de concertación para abordar con enfoque intercultural la violencia sexual hacia niñas, adolescentes y mujeres indígenas en cada región. Hubo tres reuniones en Amazonas y Cusco, y dos en Junín, Loreto y San Martín.

En el año 2018, equipos de los ministerios de Cultura, Educación, y Mujer y Poblaciones Vulnerables acudieron a la comunidad nativa Kusu Chapi, en el distrito de Imaza, provincia de Bagua (Amazonas), para coordinar con líderes indígenas, autoridades locales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú. El propósito consistía en implementar estrategias orientadas a prevenir e intervenir frente a casos de violencia sexual contra menores de edad. Fue entonces un acierto colocar en el PAC, para el año 2019, la

creación del sistema local de protección para la prevención y atención de la violencia contra niñas y adolescentes de las comunidades indígenas de Imaza.

Como resultado de la fijación de esa meta, durante el 2019, a través del sistema local implementado, se logró atender a un total de 1,638 niños, niñas y adolescentes con el recurso a estrategias lúdicas que permitieran un acercamiento especializado a esta población. De ese total, 1,312 pertenecían a 15 comunidades indígenas¹⁹ y 326 a los centros poblados del área urbana de Imaza²⁰. Finalmente, se capacitó a 374 madres y padres para el desarrollo de pautas de crianza, y a 15 autoridades comunales para su apoyo y compromiso en la protección de las niñas, niños y adolescentes de su comunidad.

¹⁹ Betheljayais, Chinin, Chipe, Epemimu, Nujagkim, Numpatkaim, Pakui, Pakun, Shushug, Temashnum, Umukai, Wachapea, Wawaim, Wawas y Yapicusu.

²⁰ Chiriaco, Imacita, Mesones Muro, Túpac Amaru y Wawiko.

4.3

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 3

Prevención integral de la violencia contra
las niñas, niños, adolescentes y mujeres



La prevención integral de la violencia, como tercer lineamiento del PAC, involucra sobre todo al MINEDU y al MIMP. Las acciones desarrolladas por el primero tienen por objetivo garantizar procesos educativos libres de violencia y patrones discriminatorios, y las realizadas por el segundo buscan fortalecer las capacidades de mujeres que se encuentran en contextos que las colocan en mayor riesgo. En ese sentido, notamos que el PAC permite articular una serie de iniciativas que involucran a diferentes niveles del sistema educativo, desde los y las escolares hasta el personal de las Direcciones Regionales de Educación. Posibilita, además, el despliegue de estrategias de prevención directamente vinculadas con mujeres en riesgo de sufrir violencia.

Se aprobaron medidas para garantizar escuelas seguras, libres de violencia.

Con el fin de garantizar procesos educativos libres de violencia y de patrones discriminatorios hacia las niñas, niños, adolescentes y mujeres,

el PAC planteó el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones educativas para detectar, reportar y enfrentar la violencia. De este modo, como parte del PAC 2019 se aprobaron los “Lineamientos para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes”, a través del Decreto Supremo N° 004-2018-MINEDU.

En esa línea, el Ministerio de Educación capacitó a 2,098 docentes con el curso virtual autoformativo de promoción del buen trato y prevención de la violencia y abuso sexual a cargo de la Dirección de Educación Básica Regular. Esta actividad es un importante complemento de los citados Lineamientos.

También se planteó la producción de materiales pedagógicos que hicieran posible reforzar los componentes formativos en materia de convivencia escolar y prevención de la violencia. Así, se elaboraron y distribuyeron textos escolares de Desarrollo Personal, Ciudadanía y Cívica (DPCC) a 9,506 instituciones educativas de secundaria. Adicionalmente, se elaboró la “Guía de orientaciones para la prevención de la

violencia de género en los servicios educativos”, que incluye información técnico-normativa sobre el enfoque de género y orientaciones para identificar situaciones de violencia en la escuela. La Guía incluye también una caja de herramientas para docentes para prevenir la violencia de género en el ámbito escolar. Es importante rescatar el trabajo del sector, así como asegurar la publicación del material y de otros similares que permitan incluir el enfoque de género de forma transversal en todas las instituciones educativas.

Por otro lado, con la finalidad de fomentar la participación estudiantil, el Ministerio de Educación planteó la estrategia “Somos pares: Concurso al reconocimiento de la participación estudiantil”, en el marco de la cual alrededor del 90 % de regiones presentaron un proyecto relacionado con la prevención de la violencia, el embarazo adolescente y el cuestionamiento a los estereotipos de género, dato que permite visibilizar el impacto que tiene la estrategia desarrollada por el MINEDU en relación con la identificación de estos puntos como asuntos de interés público que demandan intervención, discusión, investigación y propuestas de acción.

Con el mismo objetivo, el MINEDU planteó fortalecer las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL) a través de tres metas relacionadas con la contratación y asistencia técnica para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y atención de la violencia. Por un lado, se determinó que 220 especialistas y 17 asistentes de convivencia escolar que habían sido incorporados en el 2018 continuaran su labor. Además, se contrató a 26 especialistas en convivencia escolar para que prestaran servicios en las DRE. En relación con esta meta, es importante señalar que se encontraron dificultades en la contratación de estos/as profesionales, sobre todo en las UGEL más alejadas, donde se tuvo que llevar a cabo hasta 7 convocatorias antes de lograr la contratación del personal con el perfil requerido. La asistencia técnica en convivencia escolar que recibirían las UGEL y las instituciones educativas (II.EE.) focalizadas también fue una estrategia priorizada por el PAC, por lo que se propuso la meta de lograr un alcance al 100 % de las II.EE. De esta manera, se logró que el 94

% de UGEL reciban visitas de asistencia técnica del equipo de la estrategia. Asimismo, el 99 % de II.EE focalizadas fueron visitadas por el/la especialista de convivencia escolar a pesar de las dificultades que ello representaba, como la rotación de especialistas en las UGEL, las condiciones climáticas o conflictos sociales en ciertas zonas.

Además, se priorizaron acciones para reducir los riesgos de violencia en el sistema educativo a través del "SíseVe", una plataforma web que permite que víctimas o testigos reporten incidentes de violencia escolar. De julio a diciembre de 2019, el MINEDU dio cuenta de que el 72 % de los casos reportados de violencia contra las y los estudiantes en el "SíseVe" recibieron atención oportuna de acuerdo con los protocolos establecidos. Para el 2020 se ha planificado la implementación del Call Center de esta plataforma, lo cual es un avance importante pero, a la vez, un reto para poner en marcha una estrategia que permita conocer la ruta completa de los casos denunciados y otra que permita la atención integral de los y las afectados/as.

Otra dimensión clave de la reducción de riesgos de violencia escolar es la capacidad de remover a personal docente condenado o procesado por delitos de violación de la libertad sexual, en el marco normativo de la Ley N° 29988 y su Reglamento. Si bien entre el 2018 y el 2019, gracias al PAC, se pudieron aplicar 761 medidas preventivas de separación definitiva de docentes por delitos de violación de la libertad sexual, el cumplimiento de esta meta ha debido hacer frente a algunas dificultades.

En cuanto a la destitución de docentes condenados, el Poder Judicial, a través de su Registro Nacional Judicial (Renaju), viene realizando cotejos trimestrales del personal docente condenado y comunicando estos hechos al MINEDU. Esta información sirve para la destitución, separación o inhabilitación definitiva de docentes. Si bien el 100 % de esta información fue correctamente comunicada internamente a las autoridades competentes del MINEDU, el tiempo que toma aplicar las medidas es de aproximadamente 71 días. Es necesario, por lo tanto, mejorar la coordinación

con el Poder Judicial, por ejemplo, a través de una plataforma interoperable. Se debe considerar la posibilidad de emplear notificaciones electrónicas, y, en caso las zonas geográficas sean de difícil acceso, buscar soluciones alternas como casillas de notificación o recojo periódico de información.

En cuanto a la separación preventiva de los docentes procesados, se ha presentado un retraso importante del Poder Judicial en el despliegue del Registro Nacional de Procesados por delitos de violación sexual, ya que no ha sido implementado. Se plantearon sedes piloto para la aplicación del Registro: las Cortes Superiores de Justicia de Ventanilla, Callao, Ica y Loreto, pero hubo incidencias de carácter técnico-normativo en los procedimientos de inscripción y cancelación de procesados en el Registro Nacional de Procesados. Es urgente que el Poder Judicial elabore propuestas para superar estas incidencias.

Se ejecutaron acciones de prevención de la violencia de género desde las comunidades.

El PAC priorizó la meta de promover la igualdad entre hombres y mujeres erradicando

la discriminación de estas últimas con el recurso a herramientas comunicacionales y de movilización y participación ciudadana.

El MIMP ha tenido a su cargo varias metas relacionadas con la promoción del compromiso de los hombres en la eliminación de la violencia contra las mujeres, el desarrollo de una estrategia comunitaria de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, y el fortalecimiento de las familias como instituciones que promuevan relaciones democráticas, igualitarias, equitativas e inclusivas.

Las estrategias comunitarias de prevención del Programa AURORA son las siguientes: i) “Hombres por la Igualdad”, que provee orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia; ii) “ICLLOS”, Intervención Comunitaria con Líderes y Lideresas de las Organizaciones Sociales; iii) “Estrategia de fortalecimiento económico”, que promueve el fortalecimiento de capacidades para la inserción laboral e impulso de la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de

serlo; y, iv) “Estrategia de fortalecimiento de habilidades emocionales”, que promueve el reforzamiento de la autoestima y la capacidad de decisión en las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo. En el marco del PAC 2018, estas estrategias lograron crecer notablemente. Para el año 2019, por medio de la estrategia “Hombres por la Igualdad”, se capacitó a 41,555 hombres integrantes de colectivos y de la comunidad, en 25 regiones y 52 provincias. Luego de fortalecer sus capacidades y habilidades para construir relaciones humanas en condiciones de igualdad, estos hombres posteriormente conforman los colectivos “Hombres por la Igualdad”, a través de los cuales capacitan a otros hombres (grupos cautivos) para promover el cambio de creencias y actitudes que justifican la violencia de género. En cuanto a ICLLOS, en el año 2018 se trabajó en 70 distritos y en el 2019 se sumaron 37, de modo que se ha llegado a 107 distritos. Como se puede ver, esta estrategia alcanzó un significativo crecimiento. Al cierre del año 2019, AURORA logró capacitar a 62,405 líderes y lideresas en materia de prevención de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas. Por otra parte, conviene mencionar que se han desarrollado diferentes estrategias

de convocatoria de lideresas y líderes de la comunidad, enfatizando la diversidad cultural y adecuando los procesos de intervención a las realidades comunitarias en las zonas de costa, sierra y selva.

Por su lado, la estrategia de fortalecimiento económico y de habilidades emocionales consiste en la realización de capacitaciones a mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo, con el fin de fortalecer su capacidad de insertarse en el mercado laboral. En el 2019, 3,245 mujeres fueron capacitadas en



desarrollo personal y social para la promoción de su autonomía económica, y 1,252 lograron insertarse en el mercado laboral. También hay que destacar que 2,934 mujeres habían cumplido con el criterio mínimo de asistencia a las sesiones del nivel intermedio de fortalecimiento de autoestima y capacidad de decisión frente a la violencia.

En lo que concierne al trabajo con familias, “Acercándonos” es un servicio que brinda asesoría legal, consejería social y psicológica a las familias peruanas en situación de vulnerabilidad. Tiene como propósito promover una dinámica interna que ayude a la afirmación de los roles parentales, a la convivencia democrática y al ejercicio de derechos de sus integrantes. Esta estrategia se encuentra a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

En el año 2019 se identificó a 2,808 familias en 19 zonas de 12 distritos, así como a 4 provincias priorizadas. Se logró que 2,802 familias cuenten con diagnóstico familiar para identificar factores de riesgo; que 2,684 tengan un plan de acción familiar y, de estas, que 2,567 recibieran la primera orientación familiar.

El balance de las actividades realizadas en el marco del PAC por el MIMP para contribuir a transformar las realidades hacia la igualdad de género muestra un desempeño importante de sus diferentes iniciativas, que continuaron con las que se iniciaron en el 2018 o las que empezaron antes y fueron integradas al PAC. La iniciativa “Hombres por la Igualdad”, por ejemplo, ha continuado con su despliegue territorial. La promoción de la autoestima y la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo es otro pilar significativo del trabajo del MIMP. Existen evaluaciones en curso para medir el impacto de algunas de estas estrategias.

4.4

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 4

Fortalecimiento del Sistema Nacional
para la Prevención, Sanción y Erradicación
de la Violencia contra las Mujeres y los
Integrantes del Grupo Familiar



El cuarto Lineamiento estratégico del PAC apunta al fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, Sistema Nacional), creado a través de la Ley N° 30364. El PAC priorizó esfuerzos en el fortalecimiento de los espacios de coordinación y dirección del Sistema Nacional a nivel nacional, regional y local, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, el Grupo de Trabajo Nacional y las Instancias de Concertación. También en la implementación de instrumentos de articulación y supervisión del citado Sistema, con el propósito de fortalecer la gestión articulada en la provisión de servicios públicos de calidad orientada a resultados.

Se fortalecieron las instancias de coordinación del Sistema Nacional, y se mejoró la información estadística en materia de violencia de género.

El fortalecimiento de los espacios de coordinación y dirección es una de las metas a

cargo del MIMP. Se ha materializado a través de la provisión de asistencia técnica a 6 Instancias Regionales y 24 Instancias Provinciales de Concertación.

Se prestó asistencia técnica para la creación de Instancias de Concertación provinciales y distritales de las siguientes regiones priorizadas: Arequipa, La Libertad, Junín, Piura, Cusco y Apurímac. Esta asistencia técnica consistió en la elaboración de una caja de herramientas para los Gobiernos Regionales y Provinciales, que contiene normativa, guías, así como instrumentos de gestión para el proceso de creación de las Instancias. Posteriormente, se realizaron videoconferencias para orientar en la aplicación de esta caja de herramientas. Como resultado de este trabajo, en el 2019 se crearon 20 Instancias Provinciales de Concertación y 25 Instancias Distritales.

La segunda estrategia en el marco del PAC involucró el fortalecimiento de capacidades de aquellos servidores y servidoras que integran estos espacios. Así, la Dirección General contra la Violencia de Género, en coordinación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), diseñó el "Programa de Fortalecimiento

de Capacidades para las Instancias de Concertación en el marco de la Ley N° 30364". Un total de 434 personas participaron de este Programa. El porcentaje de aprobación de los cursos superó al 85 %.

Otra de las dimensiones del fortalecimiento de los espacios de coordinación y dirección involucra al Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, creado mediante la Ley N° 30364. Este Observatorio realizó 10 eventos sobre evidencias y hallazgos de investigación en violencia con participación de 200 representantes de la academia, prestó asistencia técnica a 7 Gobiernos Regionales para la implementación de Observatorios Regionales, y formuló 6 planes de mejora en la captura, estandarización y gestión de calidad de los datos estadísticos que producen las entidades públicas del sistema contra la violencia.

El rol del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es importante en el fortalecimiento de los espacios de coordinación y dirección del Sistema Nacional, pues provee información estadística necesaria para orientar

la toma de decisiones de las entidades que lo conforman. En ese sentido, una de las metas del PAC 2019 requería que el INEI proporcione información trimestral con la cifra oficial de feminicidios en el Perú. Hasta el 2018 no existía información estadística oficial sobre los casos de feminicidio. Esto se debía a que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reportaba los casos que eran recibidos en los Centros de Emergencia Mujer; la Policía Nacional del Perú, aquellas denuncias que se hacían en las comisarías; mientras que el Ministerio Público reportaba aquellos casos denunciados en sede fiscal.

El 12 de marzo de 2019, el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) acordó que las cifras oficiales de feminicidios, a nivel del país, serían elaboradas y difundidas por el INEI, las instituciones que conforman el CEIC y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, considerando aquellos casos de víctimas de feminicidio registrados en el MIMP, la PNP y el MP-FN. Se debe destacar que la cifra oficial de feminicidios considera a todas las víctimas cuya investigación de los hechos se encuentra, como mínimo, a nivel de

investigación fiscal preliminar o un nivel más avanzado del proceso de penalización. El INEI reportó las cifras correspondientes a los tres primeros trimestres del año: 104 feminicidios. En marzo de 2020 se entregará la cifra oficial anual del año 2019, en vista de que se requiere culminar un proceso de contrastación. Para la ejecución de esta meta, una de las dificultades ha sido la demora en la entrega de la información por parte de las entidades cuyos reportes deben ser analizados por el INEI, por lo que se recomienda mejorar este flujo de información. Otra meta a cargo del INEI fue la elaboración de la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES) para el año 2019. La ENARES es una encuesta especializada que se realiza con el fin de obtener estadísticas e indicadores que permitan cuantificar el nivel de violencia familiar, así como los índices de tolerancia hacia este tipo de violencia. Estos datos estadísticos posibilitan el establecimiento de los lineamientos de política para la prevención, así como la atención de las víctimas. La encuesta se ha realizado solo en el 2013 y el 2015, en las áreas urbana y rural de los 24 departamentos geográficos y la Provincia

Constitucional del Callao. En el marco de un trabajo conjunto, los equipos técnicos del MIMP y el INEI han elaborado, revisado y consensuado las preguntas que responden a diferentes indicadores de la Encuesta. La ENARES ya viene implementándose, y sus resultados serán publicados el 30 de marzo de 2020.

Se fortalecieron las capacidades de las y los integrantes del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ).

En materia de capacitación a los/as operadores/as del SNEJ, la Dirección General contra la Violencia de Género del MIMP, en trabajo conjunto con los equipos técnicos de la ENAP, diseñó un Programa de Especialización de la Ley N° 30364 y normas conexas, que incluye y articula una serie de temas e instrumentos básicos para la atención especializada.

El Programa fue diseñado y organizado en 8 módulos²¹ que serían desarrollados de forma progresiva y bajo la modalidad presencial; de ellos, de octubre a diciembre de 2019 se ejecutaron los Módulos 1 y 5, considerando las metas que fueron previstas por el PAC. A través del Programa en mención, durante el 2019 se logró capacitar a un total de 1,267 operadores/as²² en Lima, Lambayeque, Arequipa, Cusco y Áncash. El módulo 4, sobre valoración del riesgo, ya ha sido desarrollado junto con la ENAP y se implementará en el primer semestre de 2020. Durante el segundo semestre se espera poder ejecutar el módulo 3: delitos de violencia contra las mujeres, en Lima y provincias priorizadas. Debe recalcar que este Programa de Especialización ha sido elaborado con suma minuciosidad con el fin de asegurar que sea un producto completo que permita a los /as operadores/as contar con una capacitación que fortalezca sus capacidades para la atención de casos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Se ha incluido contenido teórico, pero también el análisis y desarrollo de casos. Se espera poder migrar a la metodología de Programas de Especialización que prometen un mejor impacto en relación con capacitaciones aisladas.

Se impulsó la implementación de instrumentos y mecanismos de articulación intersectorial.

La información respecto a la participación de agresores en otros casos que permitan dilucidar con mayores indicios la resolución de los mismos e, inclusive, determinar de forma más objetiva el riesgo que ello representa para la víctima, es una necesidad imperante. De esta forma, la Ley N° 30364 dispone la creación del Registro Único de Víctimas y Agresores – RUVA como un mecanismo digital que permita alcanzar el objetivo.

Este es un registro administrativo que constituye una herramienta transversal de enfoque sistémico, cuya finalidad es consolidar y gestionar información de 4 instituciones del sistema de justicia y del sistema de atención social. El RUVA se encuentra a cargo del Ministerio Público, y en él se consignan todos los datos de las víctimas y agresores, la tipificación, las causas y consecuencias de la violencia, la existencia de denuncias anteriores y otros datos. Esto permitirá obtener de forma

consolidada y confiable toda la información que permita a aquellos/as funcionarios/as y servidores/as tomar decisiones informadas y focalizadas, y representa una mirada estratégica del Gobierno con la única finalidad de mejorar la calidad del servicio y la oportunidad de la atención.

Mediante Resolución N° 2420-2018-MP-FN, del 10 de julio de 2018, se aprobó el Reglamento del RUVA, a través del cual se definen las competencias de cada entidad para la implementación del Registro. El RUVA recoge información proveniente de los sistemas informáticos de las instituciones que conforman el SNEJ:

- Sistema de Denuncias Policiales de la PNP (SIDPOL)
- Sistema de Gestión Fiscal y Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal del Ministerio Público (SGF y SIATF)
- Sistema de Información Judicial del Poder Judicial (SIJ)
- Sistema de Información y Registros Administrativos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (SIRA)

²¹ Módulo 1: Marco conceptual y normativo de la violencia basada en género; Módulo 2: Pautas para el abordaje de los casos de violencia; Módulo 3: Instrumentos para valorar el riesgo; Módulo 4: Calificación de delitos de violencia de género;

Módulo 5: Instrumentos de atención; Módulo 6: Desarrollo de la investigación en casos de violencia; Módulo 7: Medidas de protección para operadores; Módulo 8: Medidas cautelares para operadores.

²² El alcance según entidad se produjo de la siguiente manera: Poder Judicial (99), Ministerio Público (182), Programa AURORA (592); Policía Nacional del Perú (394).

Con ello, durante el 2018 se procedió al diseño informático del RUVA. El piloto se efectuó en Huaycán entre el 10 de julio y el 25 de noviembre de 2018. El 28 de noviembre de 2019 se implementó el RUVA interoperable en Lima Este, a través del cual se integran los sistemas operativos propios de cada institución del sistema de justicia, que fue puesto en marcha el 20 de noviembre de 2019. Se prevé la integración completa del sistema RUVA interoperable en la totalidad del distrito fiscal de Lima Este para el primer trimestre de 2020. Este es, sin duda alguna, un gran logro y, en definitiva, un acierto del PAC para mejorar los sistemas ante la manifiesta necesidad de la articulación intersectorial para mejorar la ruta de atención.

Se incluyeron indicadores de compromiso de gestión con Gobiernos Regionales relacionados con la atención de mujeres víctimas de violencia.

Otro grupo de metas en la implementación de instrumentos y mecanismos de articulación del

Sistema Nacional involucra al MIDIS, al MIMP, al MINSA y a los Gobiernos Regionales con el fin de que cumplan con las metas de los indicadores de compromisos de gestión del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), administrado por el MIDIS.

El FED funge como un instrumento de incentivo económico dirigido a los Gobiernos Regionales con el objetivo de impulsar el logro de resultados en la gestión de estos gobiernos y en la prestación de servicios integrales dirigidos a la población de gestantes, niñas y niños entre 0 y 5 años de edad, establecidos en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y vinculados al Desarrollo Infantil Temprano.

En el año 2018, el MIMP, en coordinación con el MIDIS y el MINSA, elaboró la propuesta de dos indicadores de compromiso de gestión en prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar y sus respectivas metas a marzo y junio, para que sean incluidos en las adendas 2019 de los Convenios a ser firmados con los Gobiernos Regionales, donde constan los compromisos que se han de cumplir. Estos indicadores fueron:

– Acceso físico a servicios para la atención de casos de violencia de género (IPRESS, Centros de Salud Menta Comunitaria, CEM), vinculado al Programa Presupuestal N° 131, “Prevención y Control de la Salud Mental”.

– Proporción de gestantes atendidas a las que les detectaron haber sido víctimas de violencia contra la mujer, vinculado al Programa Presupuestal N° 002, “Salud Materno Neonatal”. En ese sentido, en enero del año 2019, los 25 Gobiernos Regionales (GORE) suscribieron, junto con el MIDIS y el MEF, las adendas de los Convenios que incluyen estos indicadores de compromisos de gestión. Para la implementación de estos indicadores en el 2019, la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, consignó un monto de 10 millones de soles para transferir a los Gobiernos Regionales que hayan cumplido con las metas de los indicadores de compromiso y logrado el siguiente alcance:

– En relación con el indicador “Acceso físico a servicios para la atención de mujeres en situación de violencia”, en los meses de marzo y junio de 2019 se logró que el 48 % de GORES



(12) y el 64 % de GORES (17), respectivamente, den cumplimiento a las metas del indicador en mención.

– En cuanto al indicador “Gestantes atendidas con detección de violencia contra la mujer”, en los meses de marzo y junio se logró que el 100 % de GORES (25) y 80 % de GORES (20), respectivamente, den cumplimiento a las metas del indicador en mención.

Es preciso destacar que el MIDIS efectuó la transferencia de recursos presupuestales a los 25 GORE por un monto total de S/ 6'021,332 (aprobada mediante Decreto Supremo N° 227-2019-EF), correspondiente únicamente a la primera verificación. Para la segunda verificación no hubo transferencia, en tanto ningún GORE cumplió con el 100 % de compromisos de gestión.

Para coadyuvar al sostenimiento del cumplimiento de los logros obtenidos por los GORE, el MIMP, a través del INABIF, en el marco del PAC 2019, realizó actividades de capacitación y asistencia técnica. Como resultado se obtuvo lo siguiente:

– 310 funcionarios/as y servidores/as públicos/as

de los Gobiernos Regionales capacitados/as en gestión pública articulada orientada a resultados en la prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.

– 25 asistencias técnicas en “Identificación de los riesgos de violencia (leve, moderado, severo), referencia y contrarreferencia de casos de violencia, y reporte de los avances, nudos críticos y recomendaciones en el cumplimiento de los indicadores)” a 170 funcionarios/as y servidores/as públicos de los 25 GORE citados.

– Elaboración de un informe de sistematización del desarrollo de las capacitaciones y asistencias técnicas realizadas en el año 2019.

– 8 diagnósticos situacionales sobre el cumplimiento de la Ley N° 30364 por parte de los GORE: Arequipa, Ayacucho, Lima, Junín, Cusco, Apurímac, Madre de Dios y Puno.

– Propuesta técnica de indicadores de compromisos de gestión y/o de cobertura en prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar para el FED del año 2020.

En ese contexto, se prevé la continuidad del

financiamiento del cumplimiento de las metas de los indicadores de compromiso de gestión y cobertura en prevención de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar en las adendas de los Convenios del FED, en tanto en el Decreto de Urgencia N° 014-2019 se ha incorporado al presupuesto institucional del MIDIS la asignación presupuestal de hasta S/ 120'000,000 en la Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, con la finalidad de mejorar los indicadores de resultados priorizados por la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) y las metas asociadas a la reducción de la violencia contra la mujer.

Se creó el Programa Presupuestal orientado a Resultados de reducción de la violencia contra las mujeres.

Si bien el PAC ha representado un hito en la asignación específica de presupuesto para la implementación y ejecución de acciones en materia de prevención, atención y sanción



de la violencia contra las mujeres, resultaba necesario migrar a un modelo que permitiera, con base en evidencia, comprender de forma adecuada la violencia contra las mujeres, así como las intervenciones exitosas para combatirla para, a partir de ello, poder adoptar decisiones presupuestales y de gestión para la estrategia del Gobierno.

El Plan de Acción Conjunto, tanto en el 2018 como en el 2019, prioriza la creación del Programa Presupuestal Multisectorial para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres (PPoR). De este modo, el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2019, establece como una de las prioridades del Estado, en materia de logro de resultados prioritarios del presupuesto, la Reducción de la Violencia contra la Mujer. Con Resolución Ministerial N°162-2019-EF/10, se crea el “Grupo de Trabajo Multisectorial, con el objeto de desarrollar los contenidos técnicos del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer”, liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Durante 8 meses se desarrollaron aproximadamente 50 reuniones de trabajo con representantes de diversos sectores y entidades estatales para definir y aprobar: la condición de interés y modelo conceptual del PPoR, el modelo explicativo, el modelo prescriptivo, los productos, los indicadores de resultado, las propuestas de metas de resultados, así como las modificaciones a la teoría de cambio. Con fecha 30 de diciembre de 2019, a través del Decreto Supremo N° 024-2019-EF se aprueba el Programa Presupuestal orientado a resultados de reducción de la Violencia contra la Mujer, que **es el resultado**

de un trabajo intersectorial y que marca, además, un nuevo hito en la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Durante el primer trimestre del año 2020 se están priorizando y costearo los servicios que se van a desarrollar.

Se ha realizado seguimiento y supervisiones a los servicios de prevención y atención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

En el marco del PAC 2019, la Defensoría del Pueblo realizó 16 informes que buscaban conocer los avances en la implementación del PAC, así como brindar recomendaciones. En ese sentido, sus supervisiones se dividieron en dos ejes:



- 7 informes y/o reportes de supervisión y monitoreo con recomendaciones a instituciones encargadas de la atención integral contra la violencia (MIMP, MININTER, PJ, MP y MINSA).
- 9 informes y/o reportes de supervisión y monitoreo con recomendaciones a instituciones encargadas de la prevención integral contra la violencia (MIMP, MINCUL, MINEDU, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades).

La institución en mención realizó los 16 informes que tenía a cargo:

Informes en materia de atención integral a mujeres e integrantes del grupo familiar víctimas de violencia.

- a) Abastecimiento de kits de emergencia.
- b) Supervisión de las medidas de protección dictadas en Juzgados de Paz Letrados y en Juzgados Especializados de los Módulos Judiciales Integrados en Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

- c) Atención en los Módulos de Atención al Maltrato Infantil y de Adolescentes en Salud (MAMIS).
- d) Supervisión de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Violencia contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar.
- e) Supervisión de la ejecución de las medidas de protección otorgadas en el marco de la Ley N° 30364 por la Policía Nacional del Perú.
- f) Supervisión a Centros Emergencia Mujer.
- g) Supervisión a los Centros de Salud Mental Comunitarios.

Informes en materia de prevención integral de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

- a) Supervisión sobre los casos de hostigamiento sexual en universidades y la implementación del Protocolo de Atención.
- b) Supervisión de la prevención y sanción del acoso sexual en espacios públicos: rol de ministerios, gobiernos regionales y provinciales.
- c) Supervisión a la implementación de la Estrategia Rural.

- d) Supervisión a los Hogares de Refugio Temporal.
- e) Supervisión a Gobiernos Regionales y Provinciales del cumplimiento del PNCVG 2016-2021.
- f) Implementación de la política de educación integral sexual y enfoque de género en textos escolares.
- g) Informe sobre la situación del fortalecimiento en nuevas masculinidades a estudiantes universitarios.
- h) Supervisión Nacional de la Gestión de la Convivencia Escolar, la prevención y atención de la violencia en instituciones educativas de educación básica regular y centros de educación básica alternativa.
- i) Diagnóstico sobre los derechos de las mujeres indígenas en el Perú.

Otra meta a cargo de la Defensoría del Pueblo era informar a la población respecto a la prevención y denuncia de violencia contra la mujer a través de ferias, audiencias regionales y espacios de participación. Parte de estas actividades de información estaban dirigidas a escolares y universitarios, a través de las Convenciones Anuales Defensoriales con estas poblaciones. En línea con estas metas se realizaron 13 ferias, que alcanzaron a un total de 21,478 personas informadas; 10 Audiencias Defensoriales (Lima Norte, Lima Este, Callao, Puno, Lima Sur, Cajamarca, Tarapoto, Lima, Arequipa [Caylloma y Camaná]), entre las cuales ocho fueron regionales y dos provinciales, alcanzando a 5,207 personas; 9 debates escolares, los cuales se realizaron en Lima Centro, Callao, Cusco, Ica, Lima Norte, Lima Este, Piura y Lima Sur, y llegaron a un total de 1,583 debatientes escolares; y se han realizado 8 debates universitarios en Lima Centro, Arequipa, Lima Sur, Lima Este, Ayacucho, La Libertad y Lima Norte, que contaron con un total de 582 debatientes.

Por otro lado, la labor de seguimiento y monitoreo de la Dirección General contra la Violencia de Género del MIMP ha sido permanente y cercano.

Esta Dirección, en coordinación con la Oficina de Cumplimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, realizó un seguimiento mensual a los Sectores a fin de verificar el cumplimiento de sus metas PAC, así como recabó los medios de verificación que han servido para la elaboración del presente Informe Balance. A propósito de este trabajo, se diseñó una matriz de cumplimiento de metas que fueron compartidas con los/as Ministros/as y Viceministros/as de cada Sector responsable, a fin de asegurar el compromiso político de su cumplimiento. Del mismo modo, se realizaron múltiples reuniones bilaterales y multilaterales donde se prestó asistencia técnica respecto de algunas de las dificultades que las entidades responsables manifestaban en torno al cumplimiento de sus metas.



CONCLUSIONES

Principales conclusiones del Balance de
implementación del Plan de Acción Conjunto



El PAC trajo grandes aprendizajes en el 2019 y si bien este informe da cuenta de ellos, así como los retos pendientes, para el año 2020 el Gobierno ha previsto la continuidad de varias de las acciones PAC a través del Decreto de Urgencia 014-2019, que aprueba el Presupuesto Público para el año 2020.

Asimismo, se ha migrado la manera de intervención del Estado en materia de violencia hacia las mujeres, a partir de la aprobación del Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer. En ese contexto, las principales lecciones de la implementación del PAC pueden servir para orientar las decisiones de las entidades en él involucradas con el fin de darles seguimiento y consolidar los avances logrados.

El PAC ha supuesto una innovación en la coordinación intersectorial. Así, **el carácter prioritario previsto por el Poder Ejecutivo ha permitido**

adquirir una capacidad real de avanzar en la construcción efectiva de elementos normativos, organizacionales, logísticos y de contenidos. Esto ha posibilitado una mayor articulación y comunicación entre los sectores involucrados y ha servido para propulsar los avances de cada uno y en conjunto.

Del mismo modo, el PAC ha permitido generar metas con financiamiento específico adicional del presupuesto público para todas las entidades públicas involucradas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar. Este financiamiento ha hecho posible la materialización de varios avances respecto a la implementación de la Ley N° 30364, particularmente a través del nuevo Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

En segundo lugar, el PAC ha hecho factible el **fortalecimiento de la capacidad institucional del Sistema Nacional para la Prevención,**

Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar,

mediante un funcionamiento más efectivo de la CMAN, la creación de Instancias de Concertación Regionales y Provinciales, diferentes sistemas de monitoreo del cumplimiento de las normas y lineamientos y avances significativos en cuanto a la capacitación de los operadores y operadoras del sistema de justicia especializada, personal de salud y docentes.

Por otro lado, sobre el sistema de registro, monitoreo y comunicación de resultados, el PAC ha evidenciado la importancia de contar con un sistema de registro detallado para el funcionamiento oportuno²³ del SNEJ (zonas, distritos, características de los casos y niveles de riesgo, medidas de protección, nivel de avance de atención de casos). Nuestro país ha dado algunos pasos en el desarrollo del gobierno electrónico y de sistemas de información interoperables, los que deben ser aprovechados tanto para desarrollar la

capacidad institucional del SNEJ como para la generación de evidencia más sólida en cuanto al desempeño de las entidades y servicio público. La implementación de varias acciones del PAC sigue una lógica de priorización territorial, con base en criterios como la prevalencia de la violencia y la demanda de servicios públicos. Si bien esta orientación es correcta, no siempre se ha incluido la evaluación de los diferentes componentes en cada etapa del despliegue territorial en las metas del PAC. **Un enfoque evaluativo permitiría mejorar la eficiencia de las acciones y aportar correctivos a lo largo del camino de implementación.**

Finalmente, si bien el PAC ha posibilitado avances importantes en cuanto a la capacitación de operadores/as, personal de salud y docente, entre otros, el balance señala la necesidad de **reunir las diferentes iniciativas sectoriales bajo una sola institución especializada, cuya labor sea precisamente la de coordinar la elaboración,**

implementación y certificación de los procesos formativos y de capacitación. En ese sentido, sigue pendiente la creación del Centro de Altos Estudios, previsto por el artículo 44 de la Ley N° 30364.

La propuesta de creación de este Centro debería contemplar un componente de investigación especializada, cuyos proyectos debieran responder a diferentes problemáticas que hayan emergido en el marco de las evaluaciones programadas por la CMAN.

El proceso de elaboración de la propuesta del Centro debería servir para afinar el mandato del Observatorio Nacional de la Violencia, el cual debe servir como plataforma de información y procesamiento de datos producidos por las diferentes entidades públicas. Sería indicado precisar las funciones específicas de los Observatorios Regionales que, lo mismo que el Observatorio Nacional, manejan datos procedentes esencialmente de entidades nacionales.

²³ Véase: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6721>

RECOMENDACIONES

A. RECOMENDACIONES PARA EL LINEAMIENTO 1: IMPLEMENTACIÓN ARTICULADA DEL SNEJ

1.- El Sistema Nacional Especializado de Justicia debe contar con un mecanismo único de gestión e implementación.

La experiencia inicial en la implementación efectiva del SNEJ revela la necesidad de desarrollar herramientas de planificación y gestión transversal que guíen la actuación conjunta y articulada de los/as diferentes operadores/as del sistema de justicia.

En el corto plazo debe elaborarse y aprobarse, de forma conjunta, un documento único que comprenda los lineamientos y criterios técnicos de los diversos componentes de la implementación del SNEJ: planificación, adecuación organizacional, articulación interinstitucional, seguimiento y monitoreo, capacitación, entre otros.

Para asegurar la sostenibilidad del modelo asociado al SNEJ se requiere una implementación más ordenada y pasible de evaluación conforme se extienda progresivamente. Para tal finalidad resulta necesario: i) promover la evaluación de los servicios que son brindados en el marco del SNEJ; y, ii) plantear la actualización del cronograma de su implementación, el cual

debe basarse en una planificación anual, intersectorial, transversal e integrada.

Además, se debe procurar el estricto cumplimiento —luego de que haya sido aprobado— del Protocolo Base de Actuación Conjunta por parte de los sectores involucrados, a través del establecimiento de indicadores que permitan monitorear y evaluar, en cada distrito judicial priorizado, el comportamiento de la carga y niveles de atención de denuncia.

2.- Se debe fortalecer la ruta tutelar, con el fin de asegurar una protección integral y oportuna de las víctimas.

En relación con los módulos judiciales integrados y la gestión de las medidas de protección, se requiere evaluar el modelo y mejorar los mecanismos de articulación multisectorial, con un enfoque centrado en las víctimas. Para verificar que el modelo de módulo integrado contribuye a mejorar el acceso a la justicia para las víctimas, se recomienda realizar una evaluación cualitativa de su desempeño, sobre la base de una muestra de casos atendidos que permita evaluar su impacto y la mejora tanto en la atención de las usuarias como en

su protección oportuna. Así se podrá valorar la factibilidad de migrar progresivamente hacia dicho modelo y acelerar tal proceso.

Por otra parte, para mejorar la capacidad institucional del Poder Judicial en cuanto al registro de información, se recomienda, entre otras acciones, incorporar variables específicas para el registro de las medidas de protección. Este debe incluir mayor cantidad de datos, tales como el tipo de medida dispuesta, la cantidad de personas que tienen medidas de protección en ejecución, el delito denunciado, el nivel de riesgo evaluado, entre otra información relevante para la toma de decisiones. Es igualmente oportuno que se sincere la cantidad de medidas de protección vigentes. De esta manera, la PNP podrá programar sus visitas de forma más eficiente.

También se sugiere contar con un registro informático nacional que permita que el Poder Judicial institucionalice el reporte periódico de información estadística sobre las medidas de protección otorgadas, ratificadas, sustituidas o caducadas, en el marco de un sistema único de información interoperable; así como compartir información relevante respecto del desempeño de los operadores de justicia, la carga procesal y el monitoreo de las atenciones impartidas por los equipos multidisciplinarios.

3.- Se debe mejorar la gestión de la información a cargo de las entidades que integran el SNEJ, así como fortalecer su capacidad de gestión.

Con la finalidad de garantizar el adecuado reporte de información por parte del Ministerio Público se sugiere —como ya se planteó líneas arriba— establecer indicadores que permitan monitorear y evaluar el comportamiento de la carga y niveles de atención de denuncia, de manera global y en cada distrito fiscal priorizado.

De otro lado, para garantizar el principio de no revictimización es indispensable mejorar la atención por parte de las cámaras Gessell: debe efectuarse un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la falta de implementación efectiva y sobre el bajo nivel de atención, para identificar las adecuadas medidas correctivas. La mejora de la capacidad de investigación fiscal es crucial para luchar contra la impunidad de los delitos de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, por lo que

se recomienda programar capacitaciones obligatorias y permanentes sobre la materia para las y los fiscales que integran el SNEJ. Es también importante contar con una Unidad de Tanatología Forense (UNTANFOR) especializada en la investigación de feminicidio y con una División Clínico Forense (DICLIFOR) especializada en investigación de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Sin embargo, hasta ahora no han sido implementadas, como tampoco se evidenció el cumplimiento de la creación de nuevas fiscalías corporativas, específicamente en el caso de Santa Anita. Estas demoras fueron explicadas aludiendo a dificultades contractuales, por lo que el Ministerio Público debería movilizar mayores esfuerzos a fin de resolver la problemática respecto al arrendamiento de inmuebles y la declaratoria de fábrica exigida por el Órgano de Control Interno, así como considerar otras opciones de contratación. Las decisiones en materia de la ubicación de los locales para la creación de las Fiscalías Corporativas Especializadas deben asegurar que el servicio sea ubicado a una distancia razonable de las zonas con mayor demanda.

4.- Los servicios de defensa legal de las víctimas deben ser fortalecidos a partir de información que permita conocer su calidad.

Con el propósito de asegurar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de las víctimas, es necesario contar con información más detallada sobre el impacto en las atenciones legales. En particular, se requiere conocer el porcentaje de medidas de protección otorgadas en relación con el total de las solicitadas por estos servicios; el porcentaje de sentencias o resoluciones emitidas en los casos patrocinados por abogados/as del Estado; las características de los casos que atienden en cuanto a las diferentes modalidades de violencia incluidas en la Ley 30364, y los diferentes tipos de víctimas que protege. En ese sentido, se recomienda que tanto los CEM como la defensa pública remitan informes periódicos a la CMAN sobre el impacto de las atenciones que brindan.

5.- La capacitación debe migrar a un modelo estandarizado de contenidos técnicos y normativos básicos que permita la atención especializada.

Para alcanzar niveles de funcionamiento y calidad de atención óptimos, el SNEJ debe seguir desarrollando acciones de capacitación de sus operadores/as, lo cual requiere atender diferentes problemáticas. Por ende, se recomienda concentrar los esfuerzos y recursos en modalidades de capacitación ofrecidas por una sola entidad competente que articule las iniciativas de formación de las distintas instituciones, a través de un Plan de Capacitación Único Interinstitucional —dirigido por el MIMP— mientras se constituye el Centro de Altos Estudios, cuya existencia está prevista en la Ley N° 30364. Dicho Plan de Capacitación deberá formar parte del Documento Único de Gestión del SNEJ.

En el corto plazo se debe asegurar la implementación del Centro de Altos Estudios, que debería contar con una plana docente especializada en Derecho, género, interseccionalidad y derechos humanos, así como en metodologías participativas de construcción colectiva del conocimiento.

**B. RECOMENDACIONES
PARA EL LINEAMIENTO 2:
SE DEBE CONTINUAR CON
EL FORTALECIMIENTO
DE LOS SERVICIOS
QUE ASEGUREN UNA
PROTECCIÓN INTEGRAL
DE LAS VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA DE GÉNERO**

1.- El MINSA debe adecuar sus sistemas de registros a la normativa vigente en materia de violencia contra las mujeres.

Se recomienda atender con prioridad la necesidad de mejorar el sistema de registro de atenciones de víctimas de violencia de género en toda la red de atención integral en salud, para poder medir realmente el impacto y el alcance de los esfuerzos que se vienen realizando. En ese sentido, se deben incorporar indicadores específicos de atenciones a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia en cada servicio ofrecido en la red, el registro de la gravedad de los casos, la referencia y contrarreferencia y el adecuado seguimiento. Esto especialmente en relación con la atención brindada en los Centros de Salud Mental Comunitarios y los MAMIS.

Una vez que se cuente con dichos indicadores, conviene analizar el impacto de los tratamientos brindados a través de la inclusión de indicadores de desempeño —como la tasa

de asistencia a sesiones de terapias en los distintos puntos de la red—, que es una de las formas de medir la calidad y adecuación del servicio profesional brindado, para determinar si resulta necesaria la especialización de la atención a mujeres víctimas de violencia y/o la implementación de una política pública que atienda las necesidades específicas identificadas.

2.- La capacitación al personal de salud debe ser una actividad permanente para asegurar una atención libre de prejuicios y alineada con las disposiciones normativas.

Se recomienda que el MINSA intensifique los esfuerzos en la capacitación del personal de salud, para que cuando se atienda a pacientes que manifiestan haber sido víctimas de violencia, sean correctamente orientadas, derivadas a un CEM para la atención integral, y se les brinde toda la información necesaria

para la protección de su vida e integridad. Esas capacitaciones deben estar centradas en la atención de la violencia y la normativa aplicable, y brindar pautas específicas para la atención y derivación a servicios especializados.

3.- Es urgente viabilizar y asegurar el cumplimiento del abastecimiento y registro de entrega efectiva de los kits de emergencia.

En virtud de la Resolución Ministerial N° 227-2019/MINSA, que aprueba la Directiva Sanitaria para el uso del kit para la atención de casos de violencia sexual, el MINSA debe establecer una estrategia específica que asegure el abastecimiento del 100 % de sus Establecimientos de Salud con estos kits, así como el registro de la entrega efectiva de los mismos.

En esta línea, debe realizarse una supervisión que permita identificar los cuellos de botella en la entrega y registro de los kits, así como

determinar si el principal obstáculo recae en el desabastecimiento, en su armado, o en el desconocimiento de la existencia de la Directiva por parte del personal.

Sin perjuicio de ello, se sugiere la capacitación especializada al personal de salud sobre el contenido de la Directiva y la incorporación de herramientas de gestión más eficientes para el manejo de stocks, el armado, entrega y registro de entrega de los kits.

4.- Se debe fortalecer la atención especializada para niños, niñas y adolescentes, a través de una evaluación de los servicios de los MAMIS.

Las metas de atención especializada de los MAMIS no fueron cumplidas, por lo que se recomienda identificar las causas de esta problemática, así como promover mecanismos para corregir esta situación. Las posibles causas pueden encontrarse en un débil apoyo institucional de las autoridades de los EE.SS., la falta de presupuesto asignado al

funcionamiento integral de dichos módulos, la ausencia de productos o actividades específicas de los MAMIS en los planes estratégicos y/u operativos de los EE.SS., así como equipos multidisciplinarios incompletos. Estas hipótesis deben confirmarse o descartarse a través de una evaluación de los servicios, que se recomienda realizar antes de la implementación de nuevos MAMIS, ya que todavía son muy pocos a nivel nacional.

5.- Se deben identificar los obstáculos en el otorgamiento e implementación de las medidas de protección, a través de un trabajo conjunto entre el Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú.

Es urgente adoptar acciones que procuren la correcta aplicación y eficacia de las medidas de protección. Así, se recomienda la estandarización de criterios para el otorgamiento de estas medidas, así como la implementación de estrategias que mejoren

su ejecución. Por ejemplo, resulta necesaria la elaboración de un Protocolo de ejecución de las visitas domiciliarias a cargo de la PNP.

De igual manera, y en relación con la necesidad de desarrollar herramientas de interoperabilidad del SNEJ, es urgente que el MININTER desarrolle la capacidad de registrar información respecto de la ejecución de las medidas de protección a su cargo.

Finalmente, el uso de mapas georreferenciales es importante para la ejecución de medidas de protección. Por esto se recomienda la evaluación del "Mapa de calor", que permita analizar la posibilidad de mejorar la herramienta y extender su uso al ámbito nacional.

6.- Se debe continuar fortaleciendo la inclusión del enfoque intercultural en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Es preciso garantizar la incorporación del enfoque de interculturalidad en los servicios de prevención y atención de casos de violencia

contra las niñas, adolescentes y mujeres indígenas. Por ello se requiere reforzar el proceso de socialización de los "Lineamientos para incorporar el enfoque intercultural en la prevención, atención y protección frente a la violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas u originarias".

Igualmente, se requiere formular estrategias que involucren a organizaciones de mujeres indígenas y/o lideresas indígenas de organizaciones mixtas, en un trabajo de diálogo de mediano plazo, y que apunten a construir consensos entre estas lideresas como un paso importante para seguir con etapas subsiguientes, es decir, la construcción de consensos en niveles políticos de mayor envergadura (organizaciones indígenas, gobiernos municipales y regionales).

Finalmente, se sugiere reforzar las acciones para incorporar el enfoque intercultural en los servicios provistos por el MIMP, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la PNP; ya sea a través de capacitación de sus funcionarios y funcionarias en idiomas nativos y/o mediante la recopilación de información sobre las necesidades específicas de las comunidades indígenas.

**C. RECOMENDACIONES
PARA EL LINEAMIENTO 3:
LA PREVENCIÓN DE LA
VIOLENCIA CONTRA LAS
MUJERES REQUIERE SER
REFORZADA**

1.- Se debe asegurar la inclusión específica de contenido escolar y docente con enfoque de género.

Es necesario e impostergable que el MINEDU presente propuestas más directas que aborden de forma específica la problemática de la violencia contra las mujeres, tanto en los materiales como en las capacitaciones realizadas a sus docentes. En dicha línea, la evaluación docente, tanto para la carrera pública como la de desempeño, deben necesariamente incorporar elementos que permitan medir las capacidades fortalecidas de docentes en cuanto al enfoque de género. En relación con las capacitaciones y certificaciones, se debe incluir el uso de material específico en violencia de género dirigido a personal de las DRE y UGEL. También, y para reforzar la capacidad institucional del sector educación en el trabajo de prevención de la violencia, se sugiere que el MINEDU incluya acciones mucho más específicas para abordar esta temática como, porejemplo, independizar el asunto de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo

familiar de los componentes relacionados con la Convivencia Escolar. Esto permitiría que el tema se constituya en uno de los ejes centrales en la educación primaria y secundaria.

2.- Se debe reforzar el trabajo para hacer de las escuelas espacios 100 % seguros para las estudiantes.

La plataforma “SíSeVe” ha significado un gran avance. Para continuar con su buen funcionamiento, se sugiere incluir indicadores específicos para la detección y seguimiento de casos de violencia basada en género. Además, se recomienda la incorporación de un mecanismo de articulación con otros sectores, como el Poder Judicial o Fiscalías Especializadas, que permitan un mejor seguimiento de la ruta de atención completa. Igualmente, se debe articular el Call Center de “SíSeVe” con los sectores responsables de la atención a víctimas de violencia y plantear una estrategia fuerte de trabajo con los/as profesionales en psicología que fueron incorporados en el 2018 y 2019 y los que lo serán en el 2020.

Por último, en cuanto a las destituciones o separaciones definitivas y/o inhabilitaciones definitivas del personal docente vinculadas a delitos de violación sexual, se sugiere que el Poder Judicial y el Ministerio Público adopten medidas inmediatas para compartir información de relevancia con el MINEDU; esto permitiría eliminar los riesgos que involucran la cercanía de agresores a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

3.- Los servicios en materia de prevención a cargo del MIMP deben ser fortalecidos y ampliados al ámbito nacional.

En cuanto al trabajo de prevención del MIMP, las diferentes estrategias implementadas en el espacio comunitario exigen desarrollar herramientas para permitir una inversión pública a largo plazo. Esto requiere demostrar el impacto de tales estrategias y aplicarlas a públicos diversos, lo cual puede requerir adaptaciones. De ahí que establecer alianzas con otros sectores sea transcendental. La

prevención de la violencia de género desde la comunidad es necesaria y urgente, por lo que se sugiere evaluar el escalamiento de las intervenciones preventivas a cargo del MIMP.

En relación con el fortalecimiento de capacidades de mujeres víctimas de violencia o en riesgo de serlo, se recomienda contar con un estudio de impacto en torno a la inserción laboral de mujeres que hayan participado de la estrategia. Esto permitiría determinar sus limitaciones comunes y resultados como, por ejemplo, en qué medida el fortalecimiento de capacidades está calando en la permanencia de las mujeres. Así mismo, se sugiere reforzar las alianzas con empresas diversas que puedan ofrecer puestos de trabajo a las mujeres participantes, siempre que cumplan con estándares mínimos de flexibilidad y respeto a los derechos laborales y estén comprometidas con la equidad de género. Así también, se propone que el MIMP articule sus esfuerzos con estrategias exitosas del sector privado.

Finalmente, se recomienda al MIMP la determinación de indicadores que permitan una adecuada evaluación de impacto del programa “Acercándonos” del INABIF, desde el punto de vista de la prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

**D. RECOMENDACIONES
PARA EL LINEAMIENTO 4:
EL FORTALECIMIENTO
DEL SISTEMA DE LA
LEY N° 30364 DEBE
SER REALIZADO CON
ENFOQUE TERRITORIAL**

1.- Se debe continuar y reforzar el trabajo con las Instancias de Concertación.

Se recomienda que el MIMP continúe con las acciones de asistencia técnica a los gobiernos locales, para identificar cuáles son los obstáculos concretos que enfrentan y facilitar la búsqueda de soluciones concretas. Adicionalmente, sería pertinente establecer vínculos más estrechos con los Gobiernos Regionales, para brindar apoyo a través de herramientas, protocolos u otros mecanismos que sean sugeridos, con el fin de asegurar el empoderamiento de las Instancias de Concertación.

2.- Se debe seguir fortaleciendo la generación de estadística e información en materia de violencia contra las mujeres, que asegure la toma de decisiones públicas.

Se recomienda seguir fortaleciendo el rol del INEI en el trabajo de recopilación, sistematización y contrastación de los datos obtenidos por las diferentes entidades en torno a las cifras de feminicidios para poder contar con la cifra oficial de forma oportuna.

3.- Se debe evaluar y ampliar las zonas de implementación del RUVA.

Para continuar con la implementación del Registro Único de Víctimas y Agresores por Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (RUVA), se recomienda evaluar su funcionamiento en el distrito judicial de Lima Este, para identificar posibles problemas y proponer correctivos. Luego de garantizar su funcionamiento satisfactorio, se recomienda que la CMAN planifique su implementación en otros distritos priorizados en el PAC y luego en el ámbito nacional.

4.- El PPOr es un gran desafío que debe ser acompañado de forma muy cercana para asegurar el cumplimiento de los productos esperados, así como la identificación oportuna de los posibles cuellos de botella.

A fin de mejorar la eficiencia del gasto público se recomienda continuar con el trabajo posterior a la aprobación del PPOr para asegurar su

efectiva implementación en el 2020; también se sugiere el establecimiento de un equipo en el MIMP que se encargue del seguimiento y articulación permanente con el MEF y los sectores encargados de ejecutar el PPOr. Para contribuir con el fortalecimiento de la capacidad institucional, la Secretaría Técnica de la CMAN debe encargarse de su seguimiento. Para esto se requiere evaluar la necesidad de destinar un presupuesto adicional para la contratación de profesionales que asuman esta nueva función. Luego de la priorización de los productos, se recomienda definir los servicios que se requiere crear, o reforzar, para lograr las metas a ellos asociadas. Esto supone crear subgrupos de trabajo intersectorial en el GTN. Estos subgrupos podrían formarse alrededor de los sectores involucrados en el logro de las metas de cada producto priorizado.

5.- Se debe continuar la supervisión de los servicios especializados y brindar recomendaciones customizadas más específicas a los sectores, y también al MIMP como ente rector, incluyendo además las dificultades para la obtención de la información.

Finalmente, en relación con el rol de supervisión y monitoreo de la Defensoría del Pueblo, y en el marco de la supervisión en materia de atención a víctimas de violencia, se sugiere que la Defensoría señale explícitamente en todos sus informes si no ha podido supervisar ciertos componentes de la atención por falta de data o estandarización de la misma en las diferentes entidades prestadoras de servicios públicos. Esto contribuiría a visibilizar la necesidad de mejorar la generación de evidencia, componente central en materia de capacidad estatal. Adicionalmente, como en algunos informes de supervisión realizados por la Defensoría del Pueblo se puede evidenciar que las recomendaciones son muy generales y no proponen acciones específicas que podrían resultar en el marco de la supervisión, sería oportuno que se presenten los resultados de su trabajo de supervisión en sesiones de la CMAN, con el fin de recibir sugerencias para profundizar en tales recomendaciones. Esto podría contribuir a que todos los informes de supervisión que se realizan en el marco del PAC sean socializados con quienes toman las decisiones públicas, de modo que se concreten propuestas específicas para contribuir a mejorar el desempeño de los servicios públicos de prevención, atención y protección frente a la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres.



Jr. Camaná 616 Cercado de Lima - Perú / (01) 626 1600