

Violencia de género contra las mujeres

Jennie Dador Tozzini - MESAGEN¹

Foto CIES



Una de las limitaciones de la lucha contra la violencia hacia la mujer ha sido el abordaje centrado solo en la violencia familiar o doméstica, equiparando sus agresiones con las que sufren las y los niños, o las que se dan entre cuñadas, suegros u otros miembros del grupo familiar.

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

1/ El presente artículo está basado en el documento «Violencias de género contra las mujeres», realizado por la autora en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>

2/ INEI, ENDES Continua 2004-2006. *Informe Principal*. Lima, INEI 2007.

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

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

Diagnóstico

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

Los datos de la ENDES muestran que la prevalencia nacional de la violencia física y psicológica por parte de la pareja se mantiene por encima del 38% y 68%, respectivamente. Asimismo, el 8% de las mujeres dice haber sido violada por su cónyuge². En relación con el pedido de ayuda institucional y denuncia preocupa que solo el 16,1% la busque; cifra que se concentra en las comisarías. Las mujeres dijeron no saber a dónde acudir (12,4%); desconfían del sistema y creen que no sirve de nada o temen una mayor agresión (15,4%)³.

«La multidimensionalidad de esta problemática demanda la intervención de distintos sectores y poderes del Estado».

Nada que no se pueda revertir con decisión política, asignación de recursos, campañas de información y sanción efectiva a los agresores.

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

La Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que la violencia sexual en sus distintas modalidades fue utilizada como una forma de intimidación y castigo. En este marco, el Consejo de Reparaciones ha reconocido como víctimas a 893 mujeres sometidas a violación sexual -de las cuales 146 ya han muerto sin acceder a este derecho- mientras 1054 solicitudes deben ser todavía procesadas⁴.

En el campo del acceso a la justicia existen serias limitaciones. Sin embargo, son las mujeres de las zonas rurales y de las comunidades andinas y amazónicas las que llevan la peor parte ya que deben enfrentar

«... se olvida que se trata de una violencia ideológica o sexualizada que se ejerce contra la víctima principalmente por ser mujer, con el fin y el resultado de limitar sus derechos».

la violencia de género con unas leyes que responden a una lógica e institucionalidad urbana. Deben además vencer las barreras geográficas y el racismo, comunicarse en una lengua que no es la propia y sin posibilidad de servicios de traducción, carentes de redes de influencia y de recursos para contratar una defensa especializada y movilizarse.

Cuadro 1

Búsqueda de ayuda ante la violencia 2000-2009

Búsqueda	2000	2004-2005	2005-2007	2009
A personas cercanas	42.1%	39.7%	41.9%	41.6%
En una institución	19.4%	14.3%	16.8%	16.1%

Fuente: INEI, Encuesta Demográfica en Salud-ENDES. Elaboración propia.

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

En este Programa se ubican los “Centros Emergencia Mujer” (CEM), que son servicios integrales e interdisciplinarios para la atención de víctimas. Actualmente existen 114 a nivel nacional, el 18% de los cuales se ubica en zonas rurales. El modelo original de los

4/ <http://www.demus.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=91>, visitada el 16.10.10.

Foto CIES



La Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que la violencia sexual en sus distintas modalidades fue utilizada como una forma de intimidación y castigo.

Cuadro 2

Evolución del presupuesto del PNCVFS 2001-2011⁵
(en millones de soles)

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
PNCVFS	7.1	6.9	7.9	10.0	8.8	10.6	11.0	12.8	17.0	31.0	38.9
Sector Mujer	471.9	514.5	939.4	1,025.5	1197.8	1215.0	1,111.6	904.7	1,183.9	1547.1	1,223.2
%	1.5	1.3	0.8	1.0	0.7	0.9	1.0	1.4	1.4	2.0	3.2

Fuente: Portal del Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

(*) Presupuesto Inicial de Apertura.

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

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

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

Opción de política: creación del Sistema Funcional contra la Violencia de Género

Considerando que la multidimensionalidad del problema de la violencia hacia la mujer demanda de la intervención de distintos sectores y poderes del Estado, así como de los distintos niveles de gobierno, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, se propone la creación del Sistema Funcional "contra la Violencia de Género", cuya rectoría estaría a cargo del MIMDES, quien se constituiría en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dictaría las normas y establecería los procedimientos relacionados con su ámbito; coordinaría su operación técnica y sería responsable de su correcto funcionamiento.

«Las mujeres sin violencia generan más ingresos laborales en comparación con las mujeres que viven en hogares violentos. Esta diferencia fluctúa entre S/ 1,150 y S/ 1,500 soles anuales».

Esta calidad de ente rector le permitiría, incluso, que aun en los casos en que no sea el responsable directo de la prestación de un servicio, pueda intervenir para garantizar el cumplimiento de los estándares para su óptimo funcionamiento. Asimismo, de manera coordinada con el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y la participación de las organizaciones indígenas y comunales de mujeres, feministas y de derechos humanos, podría impulsar el desarrollo de modelos de acceso a la justicia intercultural y de género, en el marco del artículo 149 de la Constitución Política. Ello,



Foto CIES

Cuando una mujer muere o se enferma, sus hijas/os son mucho más propensas/os a abandonar la escuela, enfermar e incluso a morir. Entre enero y diciembre del año 2009, 144 niños, niñas y jóvenes han quedado huérfanos de madre por el feminicidio.

5/ http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/Navegar_3.aspx?y=2008&ap=ActProy, visitada el 14.10.10.

cuidando de no justificar o encubrir el posible abandono del Estado frente a estas comunidades dispersas, que viven en la pobreza y la exclusión, a las que tiene la obligación de atender aun cuando le resulte oneroso.

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

Identificación de costos y beneficios

- a) Las mujeres sin violencia generan más ingresos laborales en comparación con las mujeres que viven en hogares violentos. Esta diferencia fluctúa entre S/. 1,150 y S/. 1,500 soles anuales. Este costo estimado multiplicado por el número de mujeres afectadas a nivel nacional arroja un estimado que fluctúa entre los S/. 14,000 y S/. 19,000 millones de nuevos soles para el año 2007.
- b) Cuando una mujer muere o se enferma, sus hijas/os son mucho más propensas/os a abandonar la escuela, enfermar e incluso a morir. Entre enero y diciembre del año 2009, 144 niños, niñas y

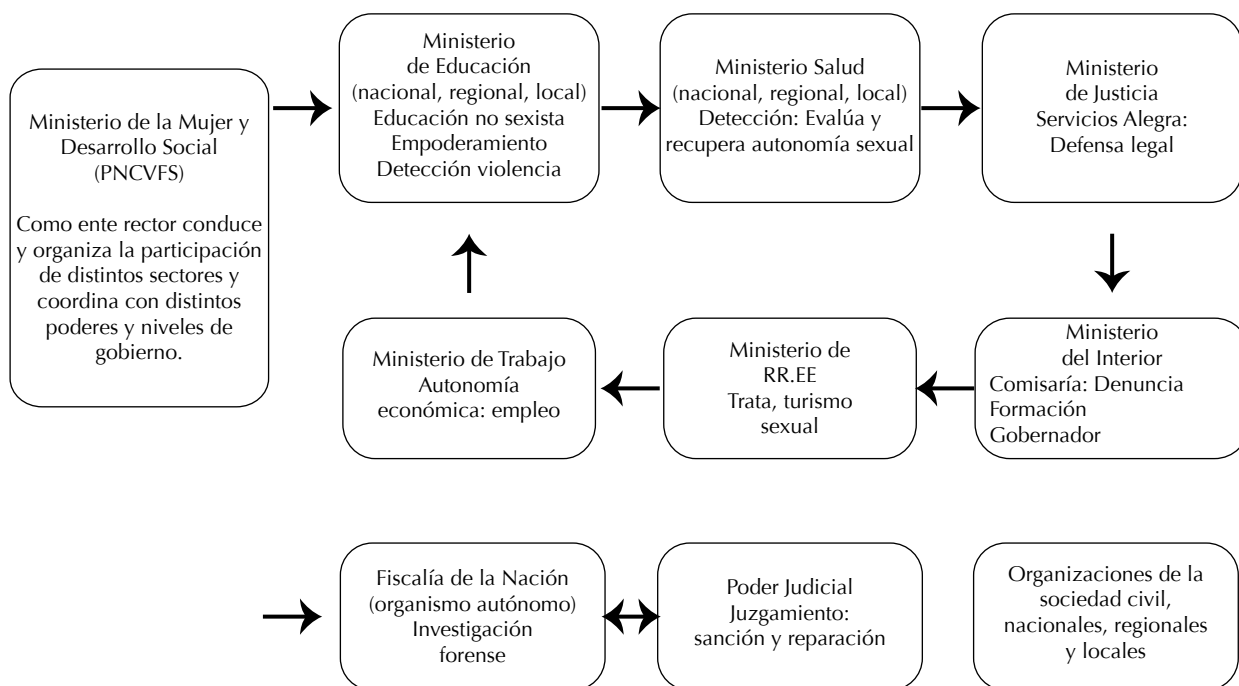


Mientras el MIMDES no tenga de manera expresa la competencia rectora para la lucha contra la violencia hacia la mujer, se desaprovecharán recursos que podrían utilizarse para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la atención e invertir en prevención antes que seguir atendiendo las consecuencias.

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

Gráfico

Sistema Funcional contra la violencia de género



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

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

Medidas para 100 días

- La PCM presentará un Proyecto de Ley para crear de manera expresa el Sistema Funcional contra la Violencia de Género, estableciendo sus competencias rectoras en esta materia. Además, deberá precisar en el artículo 8 de la Ley N° 29597, Ley de Organización y Funciones del MIMDES.
- El MIMDES propone al Congreso de la República un aumento del presupuesto del PNCVFS para prevención sostenida y mejora de la atención.
- El MIMDES desactiva el registro de feminicidios de su sector, basado en las noticias aparecidas en prensa, potenciando el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, que se basa en los casos ingresados en el sistema de administración de justicia y es el ente encargado de la investigación del delito.
- Para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia psicológica y sexual, se requiere que la Fiscalía de la Nación apruebe e implemente a nivel nacional el protocolo de evaluación del daño psíquico elaborado por el Instituto de Medicina Legal.
- Desarrollo de medidas para garantizar la información completa y oportuna, así como la entrega de anticoncepción oral de emergencia a las víctimas de violación sexual, en todos los servicios de salud.

- Considerando que la limitada autonomía económica de las mujeres es una dificultad para alejarse de relaciones violentas, así como para iniciar y culminar un proceso judicial, es necesario coordinar con los directores ejecutivos de los Programas Pro-Joven y Construyendo Perú, del Ministerio de Trabajo, para establecer un cupo⁶ del 30% de los puestos de formación y trabajo de ambos Programas para mujeres víctimas de violencia familiar que hayan denunciado los hechos, reconociendo como prueba de la situación de violencia la copia de la denuncia policial, la asistencia a cualquier CEM, actuados judiciales, entre otros.
- Aprobación del Proyecto de Ley 2906/2008-CR, que modifica los artículos 3° y 6° de la Ley N° 28592, Ley del Programa Integral de Reparaciones, a fin de garantizar que las víctimas de las distintas modalidades de violencia sexual perpetradas durante el conflicto armado interno tengan derecho a la reparación individual.
- Constituir un grupo de trabajo con representantes de los poderes legislativo y judicial, de manera especial jueces de paz, academia, organizaciones feministas, de derechos humanos y organizaciones comunitarias, indígenas andinas y amazónicas, para que en el lapso de 120 días presente la propuesta de la ley de desarrollo constitucional del artículo 149, y se establezca el puente entre la justicia comunitaria y la justicia formal.
- Aprobación por el Ministerio de Economía y Finanzas del Programa Estratégico de Violencia Familiar y Sexual, considerando que la violencia contra las mujeres es transversal al ciclo de vida (niñez, adolescencia, adultez y adultas mayores) y no solo un problema que amerita atención cuando ocurre en la niñez.
- Transformar el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en el Programa Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, como expresión de la superación del enfoque que equipara la violencia de género contra la mujer con la violencia familiar.
- Incorporar al Sistema Integral de Salud (SIS) (hoy AUS) la recuperación de la salud física y atención de las secuelas psicológicas de las víctimas de violencia familiar y violación sexual, mediante la aprobación del dictamen N° 09-2007-2008/CSPFPD-CR (Proyectos de Ley N° 157, 495 y 1149-2006/CR).

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