



NOTA RESUMEN

La violencia contra las mujeres es una problemática de salud pública y de derechos humanos. Eliminarla es una meta en la agenda de desarrollo, y así lo refleja el compromiso manifestado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹ Asimismo, es una *problemática transversal* y por lo tanto requiere de *respuestas multisectoriales* para atender la *multiplicidad de factores* que la generan, sobre todo las causas estructurales que dan pie a desigualdades de género en diversas dimensiones. El modelo ecológico desarrollado por Heise (1998) destaca las causas múltiples de la violencia y la interacción de los factores de riesgo que operan en diversos ámbitos.²

En el Perú, la prevalencia de la violencia es alta y se da en todas las regiones, niveles socioeconómicos y grupos etarios. De acuerdo a la ENDES 2018, el 63 por ciento de las mujeres en el Perú ha sido sobreviviente de al menos algún tipo de violencia de parte de su pareja íntima en algún momento de su vida. Es más, los niveles de violencia contra las mujeres son iguales o superiores al 50 por ciento en todas las regiones del país y son similares entre las zonas urbanas y rurales. Asimismo, existe y prevalece para todos los niveles socioeconómicos por encima del 50 por ciento. Del mismo modo, esta prevalencia es alta para los distintos niveles educativos de las mujeres. Además, la tolerancia de la sociedad hacia la violencia contra las mujeres es muy alta. Según la ENARES 2015, poco más del 40 por ciento de la población en el Perú concuerda con que las mujeres merecen algún tipo de castigo de parte de la pareja si es que descuidan a sus hijos. De la misma manera, cerca del 25 por ciento considera que el varón tiene derecho de usar la fuerza si su pareja coquetea con otras personas.

Si bien la violencia permanece alta, el Perú ha logrado avances importantes en los últimos años en fortalecer la agenda para enfrentar la violencia contra las mujeres. Frente a una situación de alta prevalencia y tolerancia, se ha logrado: (i) dar mayor visibilidad a la problemática y a la urgencia de enfrentarla a nivel de Gobierno y de la sociedad en general; (ii) desde el 2018, destinar mayores

¹ La meta 5.2 se compromete a “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluyendo la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación” para el 2030.

² Estos factores se manifiestan dentro de la familia – a nivel individual y de pareja/familiar - y en los ámbitos social, cultural y económico más amplios de la comunidad y la sociedad. Además, el modelo ecológico indica el modo en el que la violencia puede ser causada por diversos factores en distintas etapas de la vida.

recursos a esta agenda e involucrar a más sectores, evidenciado principalmente en el Plan de Acción Conjunto 2018 y 2019, liderado por la Comisión de Emergencia formada en 2018; (iii) fortalecer el marco normativo, legal e institucional, incluyendo la introducción de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley 30364, 2015) y, finalmente (iv), sostener la producción de datos de encuesta regulares de prevalencia que permiten monitorear los indicadores principales de violencia contra las mujeres.

Efectivamente, el Perú ha fortalecido su marco legal e institucional en la lucha contra la violencia a las mujeres; para lograr cambios, esto debe traducirse en implementación en materia de prevención, atención y protección. Este marco provee la base de una agenda de políticas adecuada. En los últimos años, el país ha implementado una serie de leyes, acuerdos y planes con el fin de promover la igualdad de género y erradicar la violencia contra las mujeres (VCM).³ El enfoque debe centrarse en que la agenda cuente con una asignación de recursos estratégica, apoyada en una coordinación multisectorial y un plan con objetivos a largo plazo.

Este estudio se enfoca en violencia contra las mujeres por parte de su pareja y se centra en 10 mensajes con el objetivo de responder a tres preguntas: (1) ¿En qué está invirtiendo el Perú en la agenda de violencia contra las mujeres?; (2) ¿Qué sabemos sobre la efectividad de las intervenciones a nivel internacional y nacional?; (3) ¿Cuáles son las áreas prioritarias para continuar fortaleciendo la agenda nacional? Para responder a estas preguntas, el estudio utiliza datos de diversas fuentes: información presupuestal sobre las intervenciones públicas de Consulta Amigable-Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (en base a la cual se construyó una base de datos de identificación y clasificación de las intervenciones gubernamentales), revisión de la bibliografía, datos de encuestas, y la revisión de documentos clave, tales como el Plan de Acción Conjunto 2018 y 2019.

La coyuntura actual en el contexto de la preparación del primer *Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer*, para el cual se ha creado un grupo de trabajo multisectorial (Resolución Ministerial N° 162-2019-EF/10, abril 2019), provee una plataforma única para avanzar y refleja el compromiso con esta agenda. Este esfuerzo es altamente favorable para avanzar esta agenda y debe ser aprovechado para fortalecer el diálogo entre sectores, así como para lograr una **planificación multisectorial** sólida basada en una teoría de cambio y con un plan de monitoreo y evaluación.

¿En qué está invirtiendo el Perú en la agenda de violencia contra las mujeres?

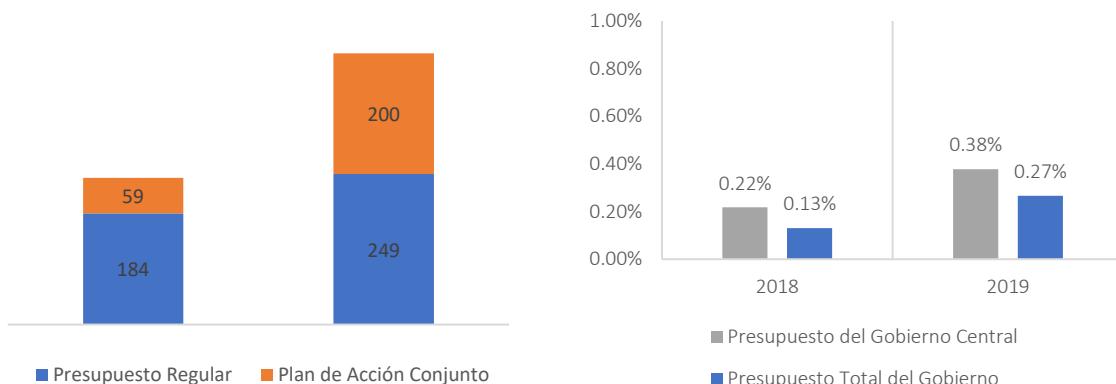
Mensaje 1. En el último año, el Perú duplicó su inversión para combatir la violencia contra las mujeres

El presupuesto destinado a combatir la violencia contra las mujeres ha aumentado en el Perú, con mayores recursos en 2019 debido sobre todo al Plan de Acción Conjunto (PAC). Entre 2018 y 2019, el presupuesto destinado a combatir la VCM se incrementó, llegando a aproximadamente 450 millones de soles, comparado con los 184 millones de soles presupuestados a inicios de 2018. Esto se debe, principalmente, al PAC 2018 y 2019; en este último año, el PAC asignó 200 millones de soles a esta agenda. Este presupuesto representa un 0.38 por ciento del gasto del Gobierno Central y 0.27 por ciento del presupuesto total del Gobierno (ver Gráfico 1).⁴

³ Por ejemplo, en 2016 se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia de Género (2016-2021) y años atrás el Plan Nacional de Igualdad de Género (2012-2017). Asimismo, se han promulgado leyes para promover la igualdad de oportunidades (Ley N° 28983, 2007), prevenir y sancionar la VCM (Ley 30364, 2015) y para modificar el Código Penal en contra del feminicidio (Ley 29819, 2011).

⁴ Flora Tristán (2018) encuentra que el presupuesto del PP 0080 “Lucha contra la violencia familiar”, principal programa de VCM del MIMP, fue equivalente al 0.12 por ciento del presupuesto nacional en 2017.

Gráfico 1. Porcentaje del gasto público para combatir la VCM, total (millones de soles) y como por ciento del presupuesto total



Fuente: Autores con datos de Consulta Amigable-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas y PAC 2018 - 2019.

El alcance de estos recursos aumenta cuando se consideran las inversiones de las organizaciones no gubernamentales. De acuerdo a un mapeo de las principales intervenciones vigentes de las organizaciones no gubernamentales, estas entidades han invertido al menos 86 millones de soles, el equivalente al 12 por ciento del presupuesto público para combatir la VCM entre 2018 y 2019.⁵ Estas estimaciones probablemente subestiman el esfuerzo, ya que no incluye el total de acciones del sector privado, académico, u otros sectores de la sociedad civil.

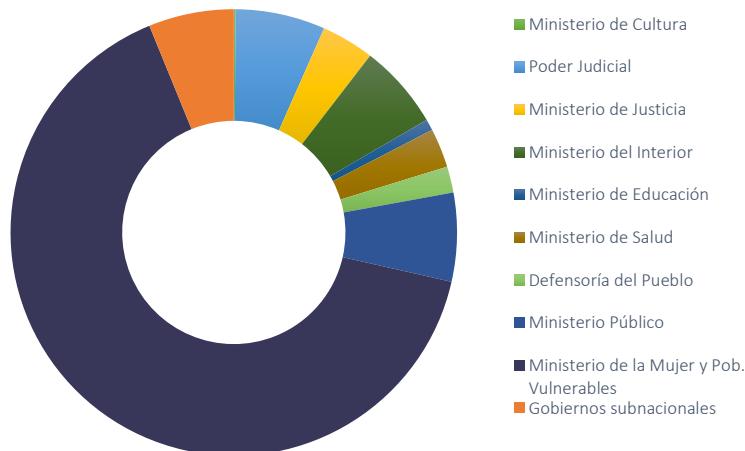
Mensaje 2. Un mayor número de sectores e instituciones están directamente involucrados, con cerca de 100 acciones o programas presupuestados para 2019

Más sectores se han involucrado de manera directa para combatir el problema. Si bien el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) ha sido el principal actor en la lucha contra la VCM (y por ende ha recibido una mayor proporción del presupuesto), en 2018 y 2019 más sectores se han comprometido con el tema. El Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio del Interior (MININTER), Poder Judicial, entre otros, han iniciado o sostenido una serie de iniciativas, programas y acciones dedicados a combatir la violencia y, en consecuencia, han incrementado su participación del presupuesto en esta agenda (Gráfico 2).

El presupuesto regular más el Plan de Acción Conjunto, resultan en alrededor de 100 acciones o programas, de distinta naturaleza y alcance en 2019 (Gráfico 3). Alrededor de la mitad de las acciones, así como la participación de algunos sectores, son recientes y están ligadas al Plan de Acción Conjunto (Gráfico 4). Estas acciones o programas incluyen desde partidas presupuestarias de montos altos y con objetivo amplio como los 56 millones de soles destinados a “Servicios de atención a afectados de violencia familiar”, y la implementación de 50 nuevos Centro Emergencia Mujer en Comisarías (27 millones de soles), así como acciones de menor presupuesto como la capacitación de personal o la creación de un registro de procesados por delitos de violación sexual. Si bien estas acciones y programas involucran diversas instituciones y sectores, son mayormente implementadas de manera sectorial únicamente; es decir, sin una planificación o coordinación multisectorial.

⁵ Algunas de estas intervenciones se iniciaron previo a estos años, pero siguen vigentes, mientras que otras están proyectadas a continuar incluso hasta 2023.

Gráfico 2. Distribución del presupuesto total para combatir la VCM entre los sectores del Gobierno en 2019



Fuente: Autores con datos de Consulta Amigable-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas y PAC 2019.

Gráfico 3. Número de acciones o programas para combatir la VCM y presupuesto en soles (2019)

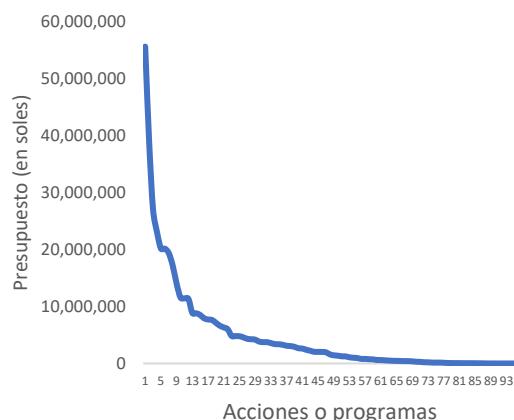


Gráfico 4. Número de acciones o programas para combatir la VCM por sector (2019)



* Las acciones similares se han agrupado en este gráfico. Algunas acciones subnacionales se limitan a ciertos Gobiernos Regionales o Locales.

Fuente: Autores con datos de Consulta Amigable-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas y PAC 2019.

Por otro lado, el gasto público de los gobiernos subnacionales para combatir la VCM es bajo y se concentra en pocas regiones. El principal programa para combatir la violencia, “Lucha contra la violencia familiar”, fue uno de los de menor presupuesto a nivel municipal en 2018⁶. Menos del 1 por ciento del presupuesto de los Gobiernos Regionales y Locales se destinó a combatir la VCM y el 80 por ciento de este monto se concentró en Cusco, Piura y Lima en 2018. El resto de las regiones ejecutaron montos por debajo de los 500 mil soles en ese mismo año.⁷ Los gobiernos subnacionales pueden jugar un rol clave para combatir la VCM.⁸

⁶ Sin embargo, Flora Tristán (2017) señala que este programa representa el 35 por ciento del presupuesto del MIMP a nivel nacional.

⁷ Estas cifras no consideran el presupuesto asignado a las regiones por el Plan de Acción Conjunto 2018.

⁸ En el marco del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) ya se han creado dos metas en 2019 en el compromiso de la gestión de los Gobiernos Regionales: la creación de una base de datos regional sobre la atención a mujeres sobrevivientes de violencia y la detección de violencia contra mujeres gestantes. Si los 25 Gobiernos Regionales cumplen con las metas del convenio con el FED, podrían recibir en promedio hasta 400 mil soles cada uno.

Mensaje 3. Dos tercios de la inversión pública en esta agenda se destinan a atención y protección, incluyendo la de los Centros Emergencia Mujer y servicios legales y judiciales, y llegan sobre todo a mujeres adultas

Dos tercios del presupuesto total para combatir la violencia contra las mujeres del año 2019 están destinados a actividades de atención y protección, mientras que se gasta solo un 20 por ciento en prevención (Gráfico 5). De manera general, se han asignado cerca de 302 millones de soles para las intervenciones que atiendan a víctimas y sobrevivientes de violencia familiar y sexual para el año 2019. Poco más del 50 por ciento de este presupuesto pertenece al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), quien ha liderado la batalla para combatir esta problemática. Las inversiones de las organizaciones no gubernamentales siguen un patrón similar: el 60 por ciento se destinó a actividades de atención y el 73 por ciento estuvo dirigido a adultos. De igual forma, lo poco que se gasta a nivel de gobiernos subnacionales se ha destinado principalmente a atención. En el año 2018, el 75 por ciento del presupuesto público de los gobiernos subnacionales para combatir la VCM se concentró en intervenciones de atención y cerca del 13 por ciento de este presupuesto se destinó a actividades de prevención. Por otro lado, y aunque ha tenido un fuerte incremento respecto al 2018 (el presupuesto de prevención creció en cerca de 7 puntos porcentuales), sólo el 20 por ciento del presupuesto se destinará a intervenciones de prevención⁹, mientras que un 13 por ciento se destina a actividades clasificadas como de gestión, coordinación y fortalecimiento institucional.¹⁰

El perfil del gasto público, de mayor concentración en atención y protección, lleva a que los recursos sean mayormente orientados hacia las mujeres como víctimas/sobrevivientes de violencia (Gráfico 6). Se identifica un 8 por ciento del presupuesto con acciones que han sido explícitamente diseñadas para jóvenes o adolescentes.

El presupuesto para atención ha aumentado en 2019, especialmente, para mejorar el apoyo legal y judicial a las sobrevivientes de violencia. De los 302 millones de soles del presupuesto destinados a atención en 2019, 187 millones (62 por ciento) corresponden al fortalecimiento de los servicios de atención y 69 millones (23 por ciento) a implementar y mejorar intervenciones de tipo legal y judicial.¹¹ Cerca de la mitad de los recursos del PAC están destinados a estos fines y han sido asignados a cuatro sectores: Poder Judicial, MININTER, Ministerio Público y MINJUS. Esto, con el objetivo de mejorar la acción legal y judicial a favor de las víctimas y sobrevivientes de violencia, con especial énfasis en incrementar las medidas de protección, incluyendo la participación de defensores públicos especializados en familia y violencia en el Sistema de Justicia, establecimiento de Fiscalías Especializadas en VCM, implementación de 50 nuevos Centro Emergencia Mujer en comisarías en el año 2019, entre otros.

⁹ Los números para años previos muestran una relación similar. En 2017, el 75 del presupuesto del PP 0080 estaba destinado a sólo atención, comparado a 14 por ciento a atención y prevención de acuerdo a Flora Tristán (2018).

¹⁰ Estas intervenciones de gestión incluyen actividades administrativas, seguimiento y monitoreo, fortalecimiento de capacidades y fortalecimiento institucional.

¹¹ El 15 por ciento restante está asignado a apoyo del tipo físico y psicológico.

Gráfico 5. Distribución del presupuesto para combatir la VCM, según tipo de intervención (2019)

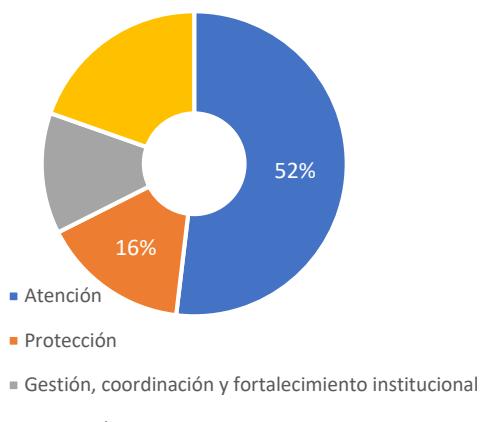
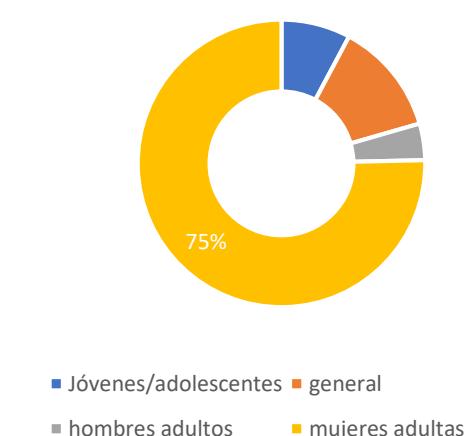


Gráfico 6. Distribución del presupuesto para combatir la VCM, según grupo objetivo (2019)



Fuente: Autores con datos de Consulta Amigable-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas y PAC 2018 - 2019.

Mensaje 4. El enfoque en prevención es más reciente y está concentrado en cerca de 8 programas liderados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, con distintos objetivos y algunos con alcance relativamente limitado

Las intervenciones para la prevención de la violencia contra las mujeres en Perú cubren diferentes niveles del marco ecológico. Programas a nivel de comunidad, pareja/familia e individual han sido llevados a cabo, principalmente, por el MIMP (ver Gráficos 7 y 8). Por ejemplo, existen programas de orientación a varones a fin de generar enfoques transformativos de género y programas de prevención de la violencia familiar en comunidades educativas. Del mismo modo, a nivel relacional se han implementado intervenciones de orientación a parejas como el programa “Capacitación y sensibilización a la comunidad”, en el que se realizan capacitaciones a los hogares de los ámbitos de intervención. A nivel individual, se han desarrollado intervenciones que buscan empoderar económicamente a las mujeres como el programa “Empoderamiento socioeconómico de las mujeres víctimas o en situación de riesgo”, programas para desarrollar capacidad de decisión frente a situaciones de violencia, intervenciones para atender a agresores, entre otros.

La interconexión entre las distintas intervenciones es limitada, al igual que su presupuesto y alcance. La mayoría de las intervenciones de prevención actúa de manera independiente, sin formar parte de una teoría de cambio multisectorial y sin una focalización conjunta de intervenciones a los distintos niveles del modelo ecológico hacia los individuos y las zonas en donde se interviene. Asimismo, el presupuesto y alcance en número de beneficiarios ha sido limitado, dada la naturaleza reciente de la agenda y del presupuesto asignado, sobre todo para una agenda de prevención en un país de más de 30 millones de personas. Por ejemplo, el programa de empoderamiento económico a mujeres sobrevivientes o en situación de riesgo benefició a 5,170 mujeres en 2018; el programa de “Desarrollo de habilidades para fortalecer la autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia” representó menos del 3 por ciento del presupuesto total para combatir la VCM y sólo llegó a 6,500 beneficiarios en 2018.¹² De manera general, las intervenciones diseñadas para niños y niñas, jóvenes y adolescentes, grupos vulnerables y de alto riesgo son limitadas.

¹² De acuerdo a la información reportada en la página de Consulta Amigable-SIAF del MEF a abril del 2019.

Gráfico 7. Intervenciones de Prevención para combatir la VCM y número de beneficiarios (2018)

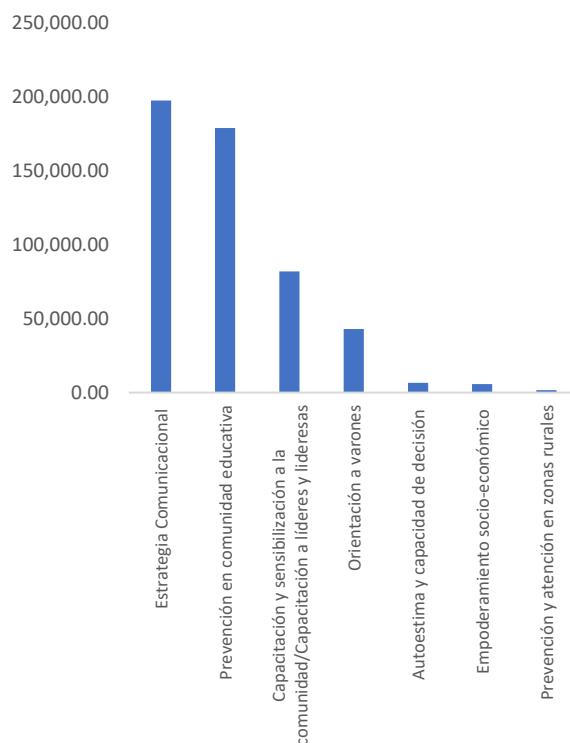


Gráfico 8. Proporción de las intervenciones de prevención en el presupuesto total de prevención según el modelo ecológico (2019)



Fuente: Autores con datos de Consulta Amigable-SIAF del Ministerio de Economía y Finanzas y PAC 2018 - 2019.

¿Qué sabemos sobre la efectividad de las intervenciones a nivel internacional y nacional?

Mensaje 5. El costo económico y social de la violencia contra las mujeres es alto para el Perú: invertir en este tema tiene un alto retorno

La violencia contra las mujeres impone una pérdida de recursos a la sociedad y la economía peruana. Los costos ligados a la violencia son multidimensionales y se pueden clasificar en: (i) costos directos tangibles para el Estado y para las familias debido a la provisión y uso de servicios sociales, de salud, justicia, policiales y otros relacionados con la violencia de género; (ii) costos indirectos por una pérdida de productividad e ingreso para individuos y firmas; y (iii) costos indirectos de capital humano debido a consecuencias negativas en el bienestar de las sobrevivientes y sus familias.

La violencia contra las mujeres reduce el potencial económico de Perú. Los costos indirectos por menor productividad e ingresos de mercado son altos. De acuerdo a Díaz y Miranda (2010), la pérdida de ingreso laboral de las mujeres ligada a la violencia osciló entre los 1,150 y 1,500 soles al año (equivalente a tres veces el sueldo mínimo de ese año). Además, Vara-Horna *et al.* (2015) encontraron que el costo país por la violencia a mujeres líderes de microempresas se encuentra entre 1,982 y 2,497 millones de dólares anuales. De estos, el 90 por ciento corresponden al costo de oportunidad por días no trabajados y el 10 por ciento restante a gastos corrientes menores.¹³ A un nivel más general, Vara

¹³ De estos gastos, el 17.6 por ciento son asumidos por las mujeres y el restante por las empresas proveedoras de salud y por el Estado.

(2013) encontró que la violencia de género (VdG) genera un costo indirecto de productividad equivalente al 3.7 por ciento del PBI; mientras que GIZ (2018) encontró que el costo a las medianas y grandes empresas peruanas era de hasta USD 11, 453 millones al año (equivalente al 5.7 por ciento del PBI). Además, la violencia contra las mujeres tiene efectos en la salud y la educación para los hijos de las sobrevivientes. León *et al.* (2016) encontraron efectos para la morbilidad infantil; Alcázar y Ocampo (2016) en la probabilidad de repetición de grado, como un indicador del rendimiento escolar¹⁴; Bedoya, Espinoza y Sánchez (2018) encontraron efectos negativos en las habilidades cognitivas de niños entre 5 y 8 años.

Esta pérdida de recursos, y el alto retorno económico y social que se devengaría con su eliminación, enfatizan aún más la necesidad de invertir de manera efectiva en combatir la violencia contra las mujeres.

Mensaje 6. Las intervenciones exitosas en otros países utilizan un enfoque multisectorial coordinado, que combina diferentes estrategias

La evidencia internacional sobre lo que funciona en respuesta a la violencia contra las mujeres es limitada, pero recoge lecciones sobre intervenciones exitosas. Intervenciones como, por ejemplo, las órdenes de protección a sobrevivientes de violencia y los refugios a mujeres han evidenciado ser significativamente prometedoras para reducir la violencia de género. Asimismo, intervenciones de prevención como los programas grupales basados en relaciones o los de educación grupal con alcance comunitario para hombres y niños han dado buenos resultados en algunos contextos. La evidencia internacional sobre la efectividad de las intervenciones se resume en las Tablas 1 y 2 del anexo, las cuales enfatizan la necesidad de seguir recopilando la evidencia tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

La evidencia internacional ofrece cuatro lecciones sobre criterios para intervenciones exitosas, particularmente para intervenciones de prevención: intervenciones multicomponente, multisectoriales, que lleguen a hombres y mujeres y que promuevan la igualdad de género. Intervenciones multicomponentes son aquellas que cubran varios factores de riesgo (e.g. violencia en la niñez, consumo excesivo de alcohol, normas sociales) en los varios niveles del modelo ecológico sobre una misma población. Efectivamente, las intervenciones multisectoriales y multicomponente han mostrado buenos resultados en otros países.¹⁵

Mensaje 7. El monitoreo y la evaluación permanecen limitados en el Perú y, por lo tanto, se sabe poco sobre la efectividad de las intervenciones y de los servicios

El avance rápido y positivo reciente en el Perú en la agenda de violencia contra las mujeres — con mayores recursos y sectores — ha limitado el enfoque en entender cómo están funcionando los servicios y programas. El contexto rápido en que se generó el PAC no dio espacio para la preparación de un auténtico plan de monitoreo y evaluación. Por ejemplo, el PAC se limita a medir indicadores de resultados inmediatos y directos de cada acción (e.g. aprobación de una ley, o capacitación) con metas anuales para una problemática de largo plazo. Dado el aumento significativo de recursos que aportó el PAC a diferentes intervenciones y actividades, un área de enfoque hacia adelante debe ser entender cómo éstas apoyan el objetivo final de eliminar la violencia contra las mujeres.

¹⁴ Con datos de la ENDES.

¹⁵ Programas de movilización comunitaria y de pareja y familia, por ejemplo, han tenido efectos positivos. El programa SASA! en Uganda ha mostrado una reducción en la violencia física y sexual del 50 por ciento y 33 por ciento, respectivamente (Abramsky *et al.*, 2012). Esta intervención utiliza un enfoque integrado y multicomponente para transformar las relaciones de género y las actitudes sobre la tolerancia y la aceptación de la violencia de pareja. Sumado a esto, también promueve la acción colectiva. Por otro lado, el proyecto IMAGE en Sudáfrica combinó las capacitaciones en microfinanzas junto con sesiones para abordar las normas de género, creencias culturales y la violencia de pareja. De acuerdo a Pronyk *et al.* (2006), la violencia física de pareja se redujo en más del 50 por ciento después de 24 meses en los grupos intervenidos a diferencia de aquellos de control.

Es alentador que, en algunos casos, Perú está implementando intervenciones similares a aquellas que han dado buen resultado a nivel internacional. Las Tablas 1 y 2 marcan con un asterisco varias de las intervenciones que existen en el Perú con objetivos o modelos similares. El programa de emprendimiento económico del MIMP es una intervención con enfoque de microfinanzas que, de acuerdo a la evidencia internacional, podría ser efectiva para reducir la VdG si continúa de la mano con intervenciones transformativas de género.¹⁶ Asimismo, las intervenciones grupales basadas en relaciones de pareja, como el programa “Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia” y las intervenciones de educación grupal a hombres como el programa “Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad” del MIMP, muestran fuerte evidencia a nivel internacional de ser efectivas para la reducción de este tipo de violencia.¹⁷ Finalmente, y si bien la intervención “Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa” (considerada similar a intervenciones integrales escolares¹⁸) no tiene suficiente evidencia disponible a nivel internacional, parece ser prometedora para reducir la violencia de género. No obstante, es crítico entender si estas intervenciones están siendo efectivas en el contexto peruano. Existen otras intervenciones que muestran evidencia contradictoria en otros países y que existen en el Perú –como los programas de agresores y los tribunales especializados–, o que han sido ineficaces o no evaluadas, como, por ejemplo, operaciones de serenazgo, líneas de asistencia como *Línea 100* o *Chat 100* y servicios en centros integrales como los CEM.

En el Perú, la agenda en monitoreo y evaluación es limitada, y por lo tanto, la información sobre lo que funciona y lo que no funciona en materia de VCM es escasa. Esto limita el desarrollo de evidencia que pueda servir como sustento para la asignación de recursos y priorización de intervenciones. Si bien las evaluaciones de impacto toman tiempo en ofrecer resultados, esas inversiones selectivas se pueden hacer en paralelo al diseño de evaluaciones de proceso que ofrezcan de manera más rápida información altamente relevante sobre la implementación de las intervenciones. Se están haciendo avances muy positivos en materia de evaluación con, por ejemplo, una evaluación de impacto rigurosa en proceso para la Intervención Comunitaria con Líderes y Lideresas de Organizaciones Sociales.¹⁹ La urgencia de monitorear la efectividad de las intervenciones se hace aún más importante para aquellas que han resultado ineficaces, o que no se han evaluado en otros contextos.

La necesidad de monitorear la calidad y alcance de los servicios es también más urgente para intervenciones de mayor presupuesto como los Centros Emergencia Mujer. El 35 por ciento del presupuesto total del 2019 para combatir la VCM está asignado al programa “*Servicios de atención a afectados por la violencia familiar*” del MIMP. Este comprende, entre otros, las acciones de los Centro Emergencia Mujer (CEM).²⁰ Estos centros han representado la principal iniciativa pública para canalizar los servicios de atención. Desde el año 1999, se han instalado más de 300 CEM a través de todo el territorio peruano, especialmente en la última década, en donde el período de expansión fue el mayor. La proliferación geográfica de los CEM está asociada de manera positiva con las zonas donde hay mayor número de mujeres sobrevivientes. Una evaluación reciente llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo (2018) indica que el 82 por ciento de los CEM se encontraban en zonas de fácil acceso y el 97 por ciento realizaba la valoración de riesgo a sus respectivos usuarios. Sin embargo, cerca del 35 por ciento no contaba con guías y protocolos de atención²¹, sólo 1 de cada 5 centros

¹⁶ Por ejemplo, de acuerdo a la WHO (2012), existen indicios de que los sistemas de microfinanzas que empoderan a las mujeres (sin hacer partícipes a los hombres) pueden causar fricción y conflicto dentro de la pareja, especialmente en sociedades con funciones de género muy rígidas. La evidencia para Perú refuerza la necesidad de combinar intervenciones económicas con aquellas que buscan transformar perspectivas de género.

¹⁷ En esta línea, según la WHO (2012), las intervenciones comunitarias que abordan las actitudes y las normas de género deben potenciar a los hombres como colaboradores contra la violencia de género. Pruebas de este tipo de intervenciones son IMAGE, una iniciativa en Sudáfrica y Stepping Stones en África y Asia.

¹⁸ También conocidas como ‘whole school approaches’.

¹⁹ Esta y otras evaluaciones se están llevando a cabo a través de colaboración entre instituciones gubernamentales, sobre todo el MIMP, y no gubernamentales, sobre todo la academia y organizaciones internacionales.

²⁰ Además del Servicio de Atención Urgente (SAU), Línea 100, Chat 100, entre otros.

²¹ Defensoría del Pueblo (2018): Informe N° 179, Centros Emergencia Mujer, Serie Informe Defensorial, noviembre 2018.

atendía 24/7 y 7 de cada 10 centros contaban con solo un profesional por especialidad.²² Esto, sumado a que sólo cerca del 30 por ciento de mujeres sobrevivientes buscan ayuda de una institución (ENDES 2018), especialmente en comisarías, demuestra la necesidad de invertir mucho más en evaluar el alcance y el impacto de los servicios en los CEM, como parte de una cadena mayor de atención que también se necesita evaluar de manera integral. Asimismo, no existen sistemas de información para monitorear o seguir los casos a través de esa ruta de atención (trazabilidad) para así entender dónde están las barreras y los cuellos de botella que impiden otorgar un servicio continuo e integral a las víctimas y sobrevivientes. Por ejemplo, es necesario entender el por qué sólo el 1 por ciento de las medidas de protección solicitadas (para sobrevivientes de violencia severa) fueron concedidas²³.

¿Cuáles son las áreas prioritarias para continuar fortaleciendo la agenda nacional?

Mensaje 8. A través de toda la agenda: invertir en intervenciones y servicios que se complementen y coordinen entre sí, con metas multisectoriales a largo plazo y con monitoreo riguroso

Existen tres tipos de brechas que de manera general enfrenta la agenda: (i) **brechas de cobertura y calidad:** el alcance de servicios e intervenciones de atención y prevención ha aumentado, pero requiere esfuerzos adicionales de expansión, e inversión en aumentar la calidad. Esto requiere continuar fortaleciendo las capacidades institucionales para abordar la VCM; (ii) **brechas de coordinación:** la coordinación multisectorial, limitada y ausente de una teoría de cambio para la asignación de recursos y para la articulación de cadenas de intervención y resultados, requiere de esfuerzos continuos y de una estrategia multisectorial en toda la agenda de violencia contra las mujeres; (iii) **brechas de conocimiento:** el monitoreo y evaluación es débil y limita lo que se sabe sobre la efectividad de cada intervención y servicio, con poca retroalimentación para mejorar las intervenciones y los servicios. Cerrar estas brechas requiere de políticas diferenciadas y basadas en evidencia en materia de atención, protección y prevención.

La ruta para cerrar estas brechas debe incluir la definición de una teoría de cambio que dé la base para una planificación estratégica en la agenda de lucha contra la VCM. Una teoría de cambio permite visualizar acciones y objetivos a corto y largo plazo, así como las relaciones entre estos. Además, presenta un marco de referencia que permite centrarse en los objetivos y definir los pasos necesarios para llegar a los resultados esperados. En el contexto de emergencia en el que se desarrolló el PAC 2018 y 2019, los cuales aumentaron los recursos en esta agenda de manera muy importante y sentaron las bases para una coordinación multisectorial más estrecha, no se logró definir una relación clara de lineamientos ni objetivos que formaran parte de una visión integral y a largo plazo para erradicar la VCM. El desarrollo de una teoría de cambio para combatir la VCM permitiría identificar los roles que cumple cada sector para lograr un objetivo final común y, en consecuencia, servir de base para establecer un presupuesto multisectorial por resultados sostenido en un marco de referencia que lleve desde el problema a los impactos esperados.

Asimismo, la implementación de monitoreo y evaluación rigurosos proveerá la posibilidad de hacer seguimiento a los programas y evaluar su impacto, lo cual incrementará su legitimidad y credibilidad, y permitirá alimentar y retroalimentar una teoría de cambio a lo largo del tiempo. También, permitiría identificar los riesgos que existen en las intervenciones y, en consecuencia, diseñar mecanismos de gestión.

²² Atención legal, psicológica o asistencia social.

²³ De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2018), entre enero y julio de ese mismo año.

En resumen, las áreas prioritarias a través de la agenda incluyen:

- **Fortalecer el marco de monitoreo y evaluación.** Esto requiere el desarrollo de una teoría de cambio multisectorial sobre violencia contra las mujeres, que provea la base y oriente los esfuerzos de los distintos sectores en Perú a corto, mediano y largo plazo. Además, requiere fortalecer significativamente el monitoreo y evaluación a través de toda la agenda de violencia contra las mujeres y como insumo para informar y adaptar la teoría de cambio a lo largo del tiempo. Dado que actualmente muy pocas intervenciones se evalúan, debe manejarse cuidadosamente la proliferación de programas nuevos sin evaluar y sin que se sustenten en la evidencia. El Perú puede aprovechar la capacidad estadística que tiene para fortalecer la recolección y estandarización de datos administrativos que provean de información a la agenda.
- **Este fortalecimiento implica mejorar los indicadores para medirlos de una manera precisa y acorde a una teoría de cambio.** Por ejemplo, intervenciones que midan el “número de personas capacitadas”, deberían medir el número de personas capacitadas para un objetivo específico y de acuerdo a un protocolo establecido. Esto ayudaría a una mayor homogeneidad y rigurosidad en la capacitación, y podría extenderse a impactos en aprendizaje o en cambios de normas. De la misma manera, no sólo se debe medir el número de personas que acceden a un servicio de atención, sino cuantificar la calidad y efectividad del servicio. Por ejemplo, expandir indicadores simples de acceso a servicios midiendo en su lugar el porcentaje de sobrevivientes atendidas que recibieron servicios *de acuerdo a protocolos específicos*. Asimismo, resulta importante cuantificar los resultados a largo plazo de las intervenciones de prevención y no sólo medir el número de beneficiarios. Finalmente, y en la línea de una teoría de cambio, los indicadores de corto y mediano plazo deben trazar la ruta a indicadores finales de largo plazo como el porcentaje de mujeres que han sufrido violencia o el número de personas que rechazan la violencia contra la pareja.²⁴
- **Desarrollar una agenda rigurosa de investigación que informe y evalúe las políticas,** fortaleciendo la evidencia sobre prevalencia, factores de riesgo, canales de impacto, entre otros. La riqueza de microdatos de encuesta y datos administrativos de Perú no ha sido explotada y puede proveer de evidencia muy útil para proveer de información a la agenda; las encuestas pueden ser complementadas con preguntas de mayor desagregación sobre acceso y calidad a los distintos servicios que ofrece el Estado. Asimismo, se puede expandir el alcance y desarrollarse en áreas sobre las cuales se sabe poco: (i) estudios de panel que permitan una visión más dinámica sobre prevalencia y riesgos; (ii) estudios que midan resultados en violencia contra las mujeres y no solo en factores relacionados o de riesgo; (iii) estudios que midan efectos a nivel comunitario; (iv) estudios que midan efectos en distintos grupos poblacionales (étnicos, etarios, etc.). La sociedad civil, incluyendo el sector académico, sector privado, ONGs y donantes, pueden continuar y fortalecer su rol en apoyar este esfuerzo. El Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres también podría jugar un rol central en apoyar y coordinar esta agenda.

Una agenda con mayor alcance en combatir la VCM debe involucrar, de manera articulada, a diferentes sectores. Para los gobiernos subnacionales, sería posible identificar nichos y áreas específicas en las que los Gobiernos Regionales y Locales puedan apoyarla. Por ejemplo, podrían diseñarse acciones que complementen, a nivel local y con iniciativas comunitarias, las medidas de protección de la policía. Un aumento del rol de los gobiernos subnacionales debe estar apoyado en una coordinación y estrategia definida a nivel central, acompañadas de apoyo técnico, creación de conocimiento, monitoreo y evaluación, para evitar que la agenda se disperse aún más sin la articulación necesaria. No solo es importante el desarrollo de programas e intervenciones públicas de manera multisectorial, sino también la intervención, desde diferentes esferas y en diferentes roles, de empresas e industrias, la comunidad académica, redes e instituciones comunitarias (como las

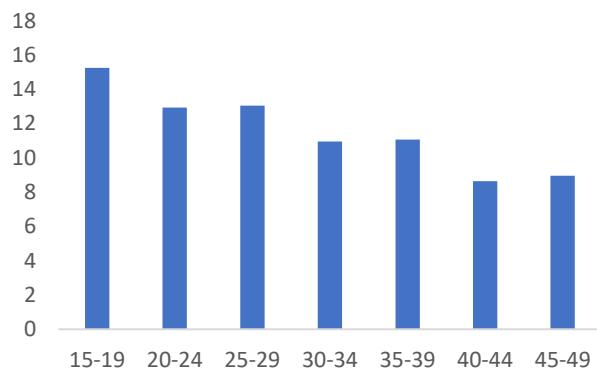
²⁴ Más información sobre indicadores para medir VCM está disponible en Bloom, S. (2018).

religiosas, culturales, clubes y sociedades), medios de comunicación y otros, a fin de combatir la VCM en el Perú.

Mensaje 9. En prevención: promover un enfoque multicomponente (varias estrategias combinadas y dirigidas tanto a hombres como a mujeres), e invertir en niños y niñas, adolescentes y jóvenes

En el tema de prevención se ofrecen dos áreas de enfoque, complementadas con la visión más general expuesta en el Mensaje 8. Primero, de acuerdo a las lecciones provenientes de la evidencia internacional, promover intervenciones de naturaleza multicomponente. Esto implica que cubran varios factores de riesgo (e.g. presenciar o experimentar violencia en la niñez, consumo excesivo de alcohol por parte de la pareja, normas sociales que toleran la violencia contra las mujeres) en varios niveles del modelo ecológico. Potencializar el impacto de estas intervenciones requiere dirigirlas hacia una misma población, tanto mujeres como hombres, para atacar simultáneamente los diversos factores de riesgo. Lograr esto no es sencillo, y requiere coordinación entre sectores para la entrega de programas y para aprovechar oportunidades de incorporar prevención en otras acciones. Sectores como el educativo y el de inclusión social podrían tener roles importantes.

Gráfico 9. VCM física o sexual, ejercida en los últimos 12 meses por el esposo o compañero, según grupo de edad (2018)



Fuente: ENDES (2018).

sus parejas. Como se muestra en el Gráfico 9, el 15 por ciento de las mujeres entre 15 y 19 años fue sobreviviente de violencia física o sexual en los últimos 12 meses, a diferencia de las mujeres mayores de 35 años, cuyos niveles de violencia han sido cercanos o inferiores al 10 por ciento. Además, la violencia es más prevalente en los primeros años de convivencia, especialmente entre el primer y segundo año. A la misma vez, las adolescentes tienden a buscar ayuda en instituciones en una menor proporción. Sólo el 13 por ciento de las jóvenes sobrevivientes de violencia física entre los 15 y 19 años acudió a una institución para buscar ayuda, comparado con un promedio de un tercio para todas las mujeres. Focalizar intervenciones no se refiere solamente a hacer estos grupos beneficiarios de los programas existentes, si no a diseñar intervenciones que tomen en cuenta el contexto y las dificultades que enfrenta estos grupos, así como los mecanismos más efectivos para llegar a ellos.

Mensaje 10. En atención y protección: aumentar la cobertura, y mejorar la calidad implementando protocolos y mecanismos de seguimiento de casos

En materia de atención y protección, los mayores recursos y acciones deben desarrollarse en paralelo con inversión en aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Como se

Segundo, la agenda de prevención podría focalizar intervenciones diseñadas para grupos de riesgo donde el alcance es actualmente menor, particularmente niños y niñas, adolescentes y jóvenes. Intervenciones enfocadas en niños y niñas podrían lograr cambios intergeneracionales importantes en las causas estructurales de la violencia, así como evitar costos en capital humano relacionados mencionados en el Mensaje 5. Por otro lado, la adolescencia y juventud es un período de alto riesgo. La violencia contra las mujeres empieza en la adolescencia y las mujeres más jóvenes son, en mayor medida, víctimas y sobrevivientes de violencia por parte de

mencionó anteriormente, de acuerdo a la ENDES 2018, la búsqueda de ayuda en una institución por parte de las mujeres sobrevivientes de violencia física es baja, y cuando lo hacen, es sobre todo en comisarías. Estas tasas permanecen bajas a través de los diferentes niveles educativos y socioeconómicos). Las razones para no buscar ayuda han persistido en el tiempo, y muestran, en cierta manera, factores ligados a la tolerancia hacia la violencia (e.g. razones como “no era necesario”), pero también a la falta de conocimiento de la oferta de servicios. Aparte de baja demanda de servicios de atención, existen brechas en la oferta como se discutió anteriormente, para los Centros Emergencia Mujer dadas brechas en horario, capacidad y calidad. Finalmente, la coordinación multisectorial se hace aún más importante para esta parte de la agenda.

El estudio ofrece dos áreas concretas de enfoque, a nivel de toda la ruta de atención y protección, que deben ser acompañadas por recomendaciones para sectores específicos.²⁵ Primero, es crítico fortalecer la articulación en la cadena de atención. Esto requiere desarrollar o fortalecer los protocolos de atención en todos los sectores relevantes, y capacitación de acuerdo a protocolos establecidos a nivel nacional y subnacional. El “Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia”, por ejemplo, identifica y presenta servicios esenciales que deben prestar los sectores de salud, sociales y judiciales a fin de garantizar una prestación de servicios de alta calidad y, de manera coordinada, a sobrevivientes de violencia. Asimismo, requiere el desarrollo de mecanismos o sistemas de seguimiento y monitoreo de casos a lo largo de la cadena de atención y protección para identificar necesidades y brechas, con énfasis en promover los intercambios de información entre instituciones (interconexión de sistemas informáticos). Para que un sistema de esta naturaleza funcione, debe ser acordado por todos los sectores; si no es consensuado y no cuenta con el compromiso de todos los sectores de apoyar, asumir y alimentar cualquier mecanismo de monitoreo que se decida, está destinado a fallar.

Segundo, es imprescindible invertir en evaluación para mejorar el acceso y calidad de los servicios de atención y protección. Esto requiere cerrar brechas de cobertura, atendiendo las razones de baja demanda de servicios de atención, pero también obstáculos ligados a la oferta de servicios de calidad (lugares y horarios de acceso, disponibilidad de personal capacitado, etc.). Para esto, toca invertir en evaluar la calidad de los servicios, lo cual requiere cuento antes monitoreo riguroso de indicadores de resultados, evaluaciones de proceso que pueden llevarse a cabo en el corto plazo, y evaluaciones de impacto que informen cambios a mediano plazo. Estos insumos ayudarán a informar (o repensar) cómo mejorar el modelo de atención.

²⁵ UN Women (2015) cuenta con el “Programa Conjunto sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia” que engloba 5 módulos sobre servicios en el ámbito de la salud, policial y judicial, servicios sociales y uno para la coordinación entre sectores.

Anexo. Tabla 1. Intervenciones de atención y protección para reducir la violencia de género (VdG): impacto y evidencia

	FUERTE EVIDENCIA	INSUFICIENTE EVIDENCIA	NO HAY EVIDENCIA
EFFECTIVA			
PROMETEDORA	Órdenes de protección (con arresto proactivos)* Refugios a mujeres.*		Programas paralegales e intervenciones legales basadas en la comunidad (solo un estudio con un seguimiento muy limitado).
CONTRADICTORIA	Programas de agresores (perpetradores).* Campañas de promoción y asistencia para acceder a los servicios	Arresto proactivo sin orden de protección Programas de segunda respuesta. Tribunales especializados.* Mecanismos de justicia alternativa y reparadora. Evaluación de cribaje (screening) con referencia en servicios de salud Registros de agresores sexuales y planes de interrupción.* Comisarías / unidades policiales de mujeres.	
INEFICAZ	Detección de rutina para el VdG en servicios de salud.* Denuncias obligatorias y arresto por violencia doméstica.		
NO HA SIDO MEDIDA			Formación de policías y personal de seguridad (sin intervención sistemática).* Serenazgo (operaciones de policía comunitaria)* Líneas de asistencia (hotlines)* Servicios en los Centros Integrados (one stop centers)*

Anexo Tabla 2. Intervenciones de prevención para reducir la VdG: impacto y evidencia

	FUERTE EVIDENCIA	INSUFICIENTE EVIDENCIA	NO HAY EVIDENCIA
EFFECTIVA	Enfoques de micro-finanzas y transformativos de género.* Intervenciones grupales basadas en relaciones (e.g. pareja)* Educación grupal con alcance comunitario (hombres / niños)* Movilización comunitaria - cambio de normas sociales.*	Colectivización e intervenciones individuales con grupos vulnerables. Programas de reducción de alcohol (evidencia limitada en LMIC).	
PROMETEDORA	Programas dirigidos a los padres sobre crianza de los niños. *	Intervención escolar integral ('whole-school approaches')*	
CONTRADICTORIA	Intervenciones de espectadores.	Intervenciones curriculares escolares.	
INEFICAZ		Campañas de comunicaciones de un solo componente. Intervenciones de WASH (agua, saneamiento e higiene en las escuelas).	
NO HA SIDO MEDIDA			

Fuente: What Works to Prevent VAWG, 2014. A global programme to prevent violence against women and girls: A Summary of the Evidence, London.