

Aprueban el “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”

DECRETO SUPREMO N° 003-2009-MIMDES

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el Estado Peruano ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” adoptada el 9 de junio de 1994, en el Vigésimo Cuarto período ordinario de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos;

Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención antes citada, es deber de los Estados Partes dictar las normas que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia hacia la mujer;

Que, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado;

Que, el artículo 2, literales 1 y 2 de la Constitución establecen que toda persona tiene derecho a la vida e integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar, la igualdad ante la ley, por lo que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza o sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole;

Que, la Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional “Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana” recoge el compromiso del Estado de poner especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; y consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas;

Que, la Décimo Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional “Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud” establece el compromiso del Estado de promover una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes y establece que es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares;

Que, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260 - Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, aprobado por Decreto Supremo N° 006-97-JUS, señala como política permanente del Estado la lucha contra toda forma de violencia familiar y establece como mandato fortalecer en todos los niveles educativos el respeto a la dignidad de la persona y derechos de la mujer, niño, niña, adolescente y de la familia;

Que, la Ley N° 28983 - Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, define los lineamientos del Poder Ejecutivo en relación al desarrollo de políticas, planes y programas destinados a la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas, de manera especial la ejercida contra las mujeres, impulsando la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social;

Que, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM define y establece como una de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, en materia de igualdad de hombres y mujeres, la de “Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual”;

Que, habiendo culminado la vigencia del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer para el período 2002-2007, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2001-PROMUDEH, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social responsable de formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de mujer y desarrollo social, y atendiendo a la naturaleza multicausal y a la complejidad del fenómeno de la violencia hacia la mujer ha elaborado en coordinación con los Ministerios del Interior, de Salud, de Educación, de Justicia, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas el nuevo “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”, para que dé continuidad a la política y acciones del Estado en materia de erradicación de la violencia hacia la mujer;

Que, en tal sentido resulta necesario aprobar el “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”;

Que, con la finalidad de efectuar el seguimiento y monitoreo a los contenidos del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”, es necesario conformar una Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel integrada por los sectores involucrados en su implementación y adscrita al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES;

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158 - la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260 - Ley de Protección frente

a la Violencia Familiar, aprobado por Decreto Supremo N° 006-97-JUS; la Ley N° 28983 - Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres; Ley N° 27793 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Apruébese el “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”, que en anexo adjunto forma parte del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- Los pliegos presupuestales: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social incorporarán dentro de su presupuesto una meta presupuestal para cumplir con los objetivos del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”.

El Ministerio de Economía y Finanzas dispondrá los lineamientos para establecer la cadena funcional programática.

Artículo 3.- Constitúyase la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel encargada del seguimiento y monitoreo del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”, en adelante la Comisión, la cual estará adscrita al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES y estará integrada de la siguiente forma:

- a) El (la) Ministro (a) de la Mujer y Desarrollo Social quien la presidirá.
- b) El (la) Ministro (a) del Interior.
- c) El (la) Ministro (a) de Salud.
- d) El (la) Ministro (a) de Educación.
- e) El (la) Ministro (a) de Justicia.
- f) El (la) Ministro (a) de Relaciones Exteriores.

Se invitará para que formen parte de la Comisión a la máxima autoridad del Ministerio Público, Poder Judicial y Defensoría del Pueblo en calidad de miembros supernumerarios.

Artículo 4.- La Comisión tendrá como funciones principales las siguientes:

a) Aprobar planes de acción con indicación de las metas anuales y las asignaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento al “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”.

b) El seguimiento y evaluación de la ejecución del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”.

c) Tomar conocimiento y considerar las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes de seguimiento y evaluación elaborados por las comisiones o grupos de Trabajo que se constituyan a fin de coadyuvar al cumplimiento del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”.

d) Adoptar las medidas correctivas que fueren necesarias para garantizar la ejecución del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 -2015”, asimismo, el cumplimiento de las metas y la consecución de los objetivos propuestos.

e) Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de garantizar los recursos necesarios para la ejecución del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 - 2015” a todos los sectores comprometidos, según los mecanismos de asignación de recursos previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

f) Dar publicidad a las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes que le alcancen las Comisiones o Grupos de Trabajo a que se refiere el literal c) del presente artículo, así como las acciones correctivas adoptadas.

Para dar cumplimiento al inciso a) del presente artículo el plan de acción correspondiente al año 2009 se elaborará en un plazo no mayor a dos meses contados a partir de la fecha de instalación de la Comisión. Los planes de acción correspondientes a los años siguientes, se elaborarán durante el primer trimestre de cada año.

Artículo 5.- Para el funcionamiento de la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES, actuará como Secretaría Técnica.

Artículo 6.- Los pliegos presupuestales involucrados para la implementación del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”, se sujetarán al presupuesto institucional, de conformidad con la escala de prioridades y las políticas de gasto priorizadas por el Titular de cada Pliego.

Artículo 7.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministro de

Economía y Finanzas, el Ministro de Educación, la Ministra del Interior, la Ministra de Justicia, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Salud.

Dado en la Casa de Gobierno, a los veintiséis días del mes de marzo del año dos mil nueve.

ALAN GARCÍA PÉREZ

Presidente Constitucional de la República

YEHUDE SIMON MUNARO

Presidente del Consejo de Ministros

CARMEN AURORA VILDOSO CHIRINOS

Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

LUIS CARRANZA UGARTE

Ministro de Economía y Finanzas

JOSÉ ANTONIO CHANG ESCOBEDO

Ministro de Educación

MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE

Ministra del Interior

ROSARIO DEL PILAR FERNÁNDEZ FIGUEROA

Ministra de Justicia

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE

Ministro de Relaciones Exteriores

ÓSCAR RAÚL UGARTE UBILLUZ

Ministro de Salud

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

PLAN NACIONAL

CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER

2009-2015

INDICE

PRESENTACIÓN

I. Caracterización del problema

a. Definición del problema

b. Violencia hacia las mujeres en el Perú

II. Marco Jurídico y conceptual del Plan

III. Abordaje de la violencia hacia la mujer en los Planes Nacionales

IV. Enfoques del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009- 2015

V. Principios de gestión

VI. Plan de Acción

Visión

Objetivos estratégicos

VII. Desarrollo de los objetivos estratégicos

VIII. Monitoreo y evaluación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015

IX. Mecanismos para la implementación y seguimiento del Plan

PRESENTACIÓN

La consolidación de relaciones igualitarias entre mujeres y hombres en los diversos ámbitos de la vida social es una de las bases de las políticas de Estado. Siendo la obligación del Estado fomentar y ejecutar políticas públicas tendientes a alcanzar la erradicación de la violencia contra la mujer en sus diferentes manifestaciones, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social ha venido desarrollando políticas públicas nacionales y vigilando el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el Perú para la adopción de medidas concretas conducentes a contribuir a la efectiva vigencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

No obstante, los avances conseguidos a través de la ejecución del primer Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer para el período 2002-2007, el arraigo del problema de la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad determina que su erradicación constituya un proceso lento y de largo aliento. Por ello es necesario dar continuidad a las políticas de Estado a través de la elaboración y aprobación de un nuevo Plan para el período 2009-2015.

El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer para el período 2009-2015 recoge los aprendizajes de la ejecución del Plan durante el período 2002-2007 y busca mejorar la intervención estatal en los niveles de gobierno nacional, regional y local, en estrecha colaboración con la sociedad civil y el sector privado para enfrentar exitosamente el problema.

El nuevo Plan reconoce la existencia de mujeres peruanas que todavía no gozan de igualdad de derechos, que debido a su condición femenina se les impone normas sociales que las desvalorizan y que las hacen susceptibles de sufrir violencia en distintas esferas de su vida. Asimismo, reconoce las enormes posibilidades de cambios en los patrones socio-culturales hacia una sociedad inclusiva, democrática con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, respetuosa de los derechos de las mujeres y sobre todo libres de violencia.

En el marco de las políticas de Estado y de los lineamientos de Gobierno en materia de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el presente Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 se plantea como visión, la construcción de una sociedad que garantiza a las mujeres, sin distinción de edad, estado civil, nivel socioeconómico, nivel educativo, etnia, capacidad, ocupación, orientación sexual u otros, el derecho a una vida libre de violencia; a través del trato digno, del establecimiento de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, y de la eliminación de patrones socioculturales discriminatorios, en un marco de seguridad y de vigencia plena de los derechos humanos.

El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 ha sido elaborado de manera concertada con autoridades y funcionarios de los diferentes sectores e incorpora los aportes de profesionales especialistas en el abordaje del problema

de la violencia, de dirigentes comunales y representantes de instituciones de la sociedad de escala nacional, regional y local.

El Plan es un instrumento de política que implica la acción conjunta del Estado y de la Sociedad, en tres ámbitos: i) la implementación de acciones tendientes a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; ii) el acceso a servicios públicos de calidad y; iii) la promoción de cambios en los patrones socio-culturales hacia nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres basadas en el respeto pleno de los derechos humanos.

I. CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La violencia contra las mujeres, como fenómeno social, está altamente extendida y es de naturaleza multicausal, lo que permite que muchas veces pase desapercibida o que no se tome en cuenta su real dimensión e impacto. Comprender la violencia hacia las mujeres implica evaluar cómo se estructuran las relaciones entre mujeres y hombres, y cuál es la valoración social de las mujeres como sujetos de derecho en nuestra sociedad. Es necesario entonces analizar el conjunto de creencias, normas y prácticas sociales que legitiman esta violencia.

a) Definición del problema

Se entiende por violencia contra la mujer “Cualquier acción o conducta que, basada en su condición de género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.¹ Además, “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.²

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.”³

La violencia hacia las mujeres, independiente del espacio en que se produzca, tiene graves efectos a nivel individual y social. En el primer caso, ocasiona serios daños físicos y psicológicos, que incluso pueden acabar con la vida de las mujeres. Las sobrevivientes suelen padecer a lo largo de toda su vida trastornos

emocionales, problemas de salud mental, e incluso limitaciones para disfrutar de una vida sexual sana y satisfactoria. En el caso de las mujeres víctimas de abuso sexual, corren mayor riesgo de infectarse con el VIH⁴.

En el ámbito social, la violencia contra las mujeres impacta negativamente en las posibilidades de desarrollo de una comunidad y constituye un obstáculo para salir de la pobreza, ya que disminuye capacidades, genera gastos debido a la atención que se demanda en salud, seguridad y tutela judicial; y ocasiona pérdidas en el PBI nacional por las inasistencias laborales y la baja productividad de sus víctimas, quienes mayoritariamente se ubican en el segmento etario que corresponde a la población económicamente activa. En general, la violencia contra las mujeres termina quebrando a las familias como espacio de protección y descapitalizando a la sociedad en su conjunto.

En el caso de las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, se pueden identificar mayores factores de riesgo, de indefensión o de bajo acceso a la cobertura estatal de servicios, por lo que hay necesidad de una doble especificidad de derechos. Si bien es cierto, hoy las mujeres indígenas y afrodescendientes, reivindican su derecho a la diferencia cultural, también demandan el derecho a cambiar aquellas tradiciones que las oprimen o excluyen.

b) Violencia hacia las mujeres en el Perú

Durante los últimos años, desde el Estado se vienen realizando esfuerzos para lograr que la violencia contra las mujeres sea registrada; sin embargo, aún es difícil contar con estadísticas que reflejen las dimensiones reales de este problema. La ausencia de denuncia de actos de violencia obedece a muchas razones: vergüenza, estigma o temor a la venganza, o simple desconocimiento. En este sentido, es de gran relevancia que la incidencia de violencia se haya incluido en las Encuestas Nacionales de Demografía y de Salud (ENDES), desde el año 2000, lo que permite hacer algunas comparaciones y disponer de datos que pueden ser profundizados en estudios posteriores.

Existen distintas expresiones de la violencia hacia las mujeres entre ellas relevamos: la violencia familiar, el feminicidio, la violación sexual, la trata de mujeres, el hostigamiento sexual y la homofobia.

i) Violencia Familiar

Los datos disponibles sobre violencia familiar muestran que las mujeres continúan siendo las principales víctimas de agresiones diversas en el ámbito familiar. En cifras absolutas, la Policía Nacional ha registrado a nivel nacional un total de 87132 denuncias por violencia familiar durante el 2007.⁵ Tal como se observa en la gráfica N° 1 las variaciones entre las ENDES 2000 y las ENDES continuas 2004 y 2005, no son significativas, lo que hace ver que el problema tiende a mantenerse en el tiempo.

Gráfica N° 1

[Enlace Web: Gráfica N° 1 \(PDF\).](#)

De acuerdo a los datos generados por la ENDES 2004, se estima que 1 millón de mujeres peruanas habría sido agredida por su esposo o compañero en el año; 87,000 por mes; 2,853 diariamente; 119 por hora; 2 cada minuto⁶.

La Policía Nacional informa que el mayor porcentaje de denuncias es atribuido a problemas conyugales (24416 denuncias), familiares (15451) y de carácter (11809) seguidos por problemas económicos (8864), de alcohol (6763), así como problemas de drogadicción, irresponsabilidad y celos. Asimismo reporta que los denunciados son mayoritariamente los convivientes (33205 denuncias) y esposos (23566), siguiéndole los ex convivientes (6574), ex esposos (3769), padres (3357), entre otros.

Según el área de residencia, los datos derivados de la ENDES 2000 muestran que el porcentaje de mujeres afectadas en el área urbana corresponde al 42% y en el nivel rural al 39,6%. Esta información cuestiona la creencia de que son sólo las mujeres pobres e indígenas quienes sufren violencia, evidenciando que es un problema que cruza los distintos ámbitos geográficos y estratos socioeconómicos (ver Gráfica N° 2 y Cuadro N° 1 respectivamente). Las ENDES 2004-2005 y 2007 muestran datos similares.

Gráfica N° 2

VIOLENCIA FAMILIAR HACIA LAS MUJERES, SEGUN AREA URBANO/RURAL 2000-2007

[Enlace Web: Gráfica N° 2 \(PDF\).](#)

Con relación a los quintiles de riqueza, las cifras muestran que mujeres de todos los estratos socioeconómicos son víctimas de violencia familiar. Las mujeres del quintil inferior y las del quintil superior sufren menor violencia y la mayor parte de mujeres violentadas, están entre el 2 y 3 quintil, manteniéndose cerca el 4 quintil.

Tal como numerosas investigaciones ya lo han reportado, el considerar que la violencia contra la mujer en el ámbito familiar es solo un problema de aquellas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema no permite el diseño y la implementación de medidas efectivas para su erradicación.

Cuadro N° 1
VIOLENCIA FAMILIAR EJERCIDA HACIA
LA MUJER ALGUNA VEZ POR PARTE DEL CONYUGE
SEGÚN QUINTIL DE RIQUEZA 2000-2007

Quintil	2000	2004-2005	2005-2007
Quintil inferior	36.1	36.0	35.7
Segundo quintil	47.0	42.2	41.1
Quintil intermedio	47.9	47.2	46.2
Cuarto Quintil	46.8	44.1	43.1
Quintil superior	32.8	32.3	34.9

Fuente: INEI, ENDES 2000, 2004-2005, 2005-2007

La violencia bajo los efectos del alcohol por el esposo o compañero es otro aspecto que se presenta en la violencia familiar. Menos del 20% de mujeres refirieron haber sido víctimas de violencia bajo los efectos del alcohol, en los últimos 12 meses; sin embargo, la cifra se eleva a más del 50% de mujeres, cuando se pregunta por un episodio de esta naturaleza alguna vez en sus vidas.

Cuadro N° 2
VIOLENCIA BAJO EFECTOS DE LICOR 2004-2007

Resultado	2000	2004-2005	2005-2007
En los últimos 12 meses	17.9	17.5	16.9
Alguna vez	56.9	56.8	57.0

Fuente: INEI, ENDES 2000, 2004-2005, 2005-2007

En relación con el pedido de ayuda y denuncia, la información disponible en las ENDES 2000, 2004-2005 y 2005-2007 permite apreciar que la solicitud o búsqueda de ayuda ante situaciones de violencia familiar se concentra en las personas del entorno de las mujeres.

Cuadro N° 3

BUSQUEDA DE AYUDA ANTE VIOLENCIA 2000-2007

Búsqueda	2000	2004-2005	2005-2007
A personas cercana	42.1	39.7	41.9
En una institución	19.4	14.3	16.8

Fuente: INEI, ENDES 2000, 2004-2005, 2005-2007

Las razones esgrimidas para no solicitar ayuda son varias. La más frecuente es el considerarlo como no necesario. Otras razones importantes son: no saber dónde acudir, la vergüenza, asumir que la mujer tenía la culpa, el miedo a mayor agresión y no querer hacer daño a su pareja. También están presentes las razones fatalistas: “nada sirve” o “cosas de la vida”, que aunque en menor proporción, podrían también estar expresando la desconfianza de las mujeres en la respuesta del sistema.

Cuadro N° 4

RAZONES PARA NO DENUNCIAR O PEDIR AYUDA 2000-2007

Razones para no denunciar o pedir ayuda	2000	2007
No sabe a dónde ir	14.5	12.7
No era necesario (daños no eran serios)	25.2	40.5
De nada sirve	2.3	3.6
Cosas de la vida	9.1	3.0
Miedo divorcio/separación	2.1	1.8
Miedo a más agresión	9.2	8.9
No quiere dar a agresor	9.0	5.8
Vergüenza	14.4	17.5
Ella tenía la culpa (siente merece el abuso)	13.5	4.4
Otras razones	8.5	1.8
No solicitó ayuda	80.2	74.3

Fuente: INEI, ENDES 2000 y 2005- 2007

Finalmente, la solicitud o búsqueda de ayuda en una institución, para afrontar una situación de violencia familiar, se concentra en la Comisaría. Las cifras de la

ENDES 2005-2007 dan cuenta de un incremento de búsqueda de ayuda en la Comisaría, el Juzgado y la Defensoría del Pueblo, con un mínimo incremento en los servicios de salud y otras instituciones. Es considerable el porcentaje de personas que no buscaron ayuda que llega a 80,2% el 2000 y a 78,8% el 2005.

Cuadro N° 5
INSTITUCION DONDE BUSCO AYUDA 2004-2007

Institución	2000	2004-2005	2007
Comisaría	14.9	14.3	18.7
Juzgado	2.9	2.6	3.6
Fiscalía	1.2	1.5	1.7
DEMUNA	1.2	2.0	2.1
MIMDES	0.4	0.7	0.5
Defensoría del Pueblo	0.2	0.1	0.2
Estab. De Salud	0.6	1.2	1.4
Otra institución	1.2	2.8	2.9
No solicito ayuda	80.2	78.8	74.3

Fuente: INEI, ENDES 2000, 2004-2005, 2005-2007

La violencia psicológica causa un grave impacto en la autoestima y el proyecto de vida de las mujeres, menoscaba sus aspiraciones y su afirmación como ser humano. La ENDES 2004-2006 revela que la violencia psicológica hacia las mujeres por parte de las parejas obedece mayoritariamente al ejercicio de alguna forma de control, al afán insistente de saber a dónde van las mujeres y a los celos. En proporción algo menor se enuncian las expresiones humillantes hacia la mujer, el impedimento de visitar o de que la visiten sus amistades, la amenaza de abandono incluso económico, o de privarla de sus hijos, así como la acusación de infidelidad.

Cuadro N° 6
VIOLENCIA PSICOLÓGICA POR PARTE
DEL ESPOSO O COMPAÑERO

Razones de la Violencia	2004-2006
Situaciones de control	
Es celoso	43.3
La acusa de ser infiel	18.1
Le impide que visite o la visiten sus amistades	20.4

Insiste en saber a donde va	50.1
Desconfía con el dinero	14.5
Algún control	67.7
Situaciones desobligantes	
Expresiones humillantes	24.9
Amenazas	
La amenaza con hacerle daño	12.6
Amenaza con irse de casa/quitarle los hijos/ola ayuda económica	20.7

Fuente: INEI, ENDES 2004-2006.

ii) Femicidio

Se conoce como femicidio aquellos homicidios de mujeres en condiciones de discriminación y violencia basados en género.⁷ En el Perú aún no se cuenta con cifras oficiales que permitan conocer la real dimensión de este problema.

Según un estudio realizado en base a fuentes periodísticas principalmente, entre el 2004 y julio 2007 han muerto por lo menos 403 mujeres; es decir, un promedio de 9 al mes.⁸ Del total de casos registrados, el 42% se cometió en casa de la víctima.⁹

Considerando la totalidad de los casos del estudio en el 82% de ellos las mujeres conocían a su agresor. La investigación revela también que los principales agresores fueron los esposos, parejas sentimentales o convivientes de las víctimas: el 40% de víctimas en el momento de la agresión mantenía o había mantenido una relación sentimental afectiva o íntima con su agresor¹⁰. En particular, respecto de los casos en que el autor del delito fue la ex pareja o ex esposo (10%), el detonante principal del asesinato fue la negativa de las mujeres a reiniciar la relación. Y en los casos en que los homicidas eran parte de los entornos laborales y amicales de las víctimas (18%), es probable que algunas de estas muertes se relacionen con el acoso sexual en los centros laborales y educativos.

Debe señalarse también que en el 20% de los casos de femicidio, la mujer ya había denunciado previamente a su agresor ante la Policía Nacional y/o el Poder Judicial¹¹.

iii) Violación sexual

A pesar que la mayor parte de las víctimas no denuncia haber sufrido un ataque sexual, según cifras de la Policía Nacional del año 2007, la violación y otras agresiones sexuales ocupan el tercer lugar entre los delitos más frecuentes en el Perú, después del robo/ hurto y las lesiones¹². Esta fuente revela también que el 93% de las víctimas de delitos contra la libertad sexual eran mujeres y que las edades más vulnerables en casos de violación sexual están entre 14 y 17 años de edad (44.5%).¹³

El problema para el sub registro, no sólo es la falta de denuncias, sino la falta de un registro centralizado y con información nacional desagregada por sexo, edad, zona geográfica y vínculo con el agresor, constituye una barrera para la visibilización del problema, la implementación de políticas públicas y el acceso a la justicia.

Las cifras disponibles de la ENDES permiten apreciar que en el año 2004 el 9.8% de las mujeres fue obligada a tener relaciones sexuales que no quería y el 5.8% fue obligada a tener relaciones sexuales o prácticas que no aprobaba.

Gráfica N° 3

VIOLENCIA SEXUAL HACIA LAS MUJERES EJERCIDA ALGUNA VEZ

POR PARTE DEL CONYUGE 2004/2007

[Enlace Web: Gráfica N° 3 \(PDF\).](#)

Cuadro N° 7

VIOLENCIA SEXUAL EJERCIDA ALGUNA VEZ POR PARTE DEL CONYUGE SEGÚN AREA URBANO RURAL 2004-2007

	Área residencial	2004	2004-2005	2005-2007
Modalidad				
Obligo a tener relaciones sexuales aunque ella no quería	Urbana	10.0	9.4	9.0
	Rural	9.6	9.4	9.8
Obligo a tener relaciones sexuales que ella no aprueba	Urbana	6.3	5.9	5.5
	Rural	4.8	4.8	4.5

Fuente: INEI ENDES 2004,2004-2005 Y 2005-2007

Considerando las variables urbano y rural, se encuentra un porcentaje ligeramente mayor de mujeres afectadas en las zonas urbanas.

El Estudio multicéntrico de la Organización Mundial de la Salud sobre la violencia de pareja y la salud de las mujeres¹⁴, reveló que casi la mitad de las mujeres en edad fértil de Cusco (46.6%) y casi una cuarta parte de las residentes en Lima (22.5%) había experimentado algún tipo de violencia sexual por parte de su pareja y que las formas más frecuentes de violencia son las relaciones sexuales forzadas físicamente, las cuales han sido vividas por un 37.6% de mujeres en Cusco y un 16.4% en Lima; las forzadas por temor, alcanza al 37.4% en Cusco y 15.8% en Lima. Finalmente, el forzamiento a realizar actos sexuales considerados degradantes o humillantes, en Cusco fue de 11.3% y en Lima 8.1%. Asimismo, este estudio señala que una de cada diez mujeres en Lima y Cusco ha sufrido violencia sexual a partir de los 15 años por parte de alguna persona distinta a la pareja, siendo los principales agresores los propios varones de la familia, amigos o enamorados y que una de cada cinco mujeres en Lima y Cusco reporta abuso sexual en la infancia, siendo el principal agresor algún familiar masculino.

Otra fuente de información relevante, son las estadísticas del Instituto de Medicina Legal. En el año 2002, realizó 14,393 atenciones a personas víctimas de violencia sexual, cifra que se mantiene para el siguiente año. Tal como se puede ver en el cuadro N° 8, el mayor número de las atenciones se han realizado en el servicio de obstetricia, lo que indica que la mayor parte de las víctimas son mujeres adolescentes y adultas¹⁵. Datos analizados por Manuela Ramos¹⁶, señalan que el 53% de los casos habrían correspondido a mujeres entre 13 y 17 años.

Cuadro N° 8

Atenciones del Instituto de Medicina Legal
por delito contra la libertad sexual
años 2002, 2003 y 2004

Años	Total atenciones por delito contra la libertad sexual	% en relación a las atenciones del Servicio de obstetricia y sexología forense
2002	14,469	74.7
2003	14,295	90.7
2004	23,635	94.2

Fuente: Anuario Estadístico Ministerio Público 2002, 2003 y 2004.

Elaboración: Rossina Guerrero.

Según esta información, para el año 2004, cada día por lo menos hubo 65 víctimas de violencia sexual en nuestro país¹⁷.

Se informa también que en el año 2004, del total de denuncias que recibió la Policía Nacional del Perú por delitos contra la libertad sexual (5721), sólo el 39% de los implicados fueron detenidos.¹⁸

Durante las décadas 80 y 90, periodo de la violencia terrorista, el impacto de la violencia sexual en las mujeres fue mayor, habiéndose reportado más de 500 casos especialmente en zonas rurales¹⁹. Kimberly Theidon, antropóloga norteamericana, estudia el fenómeno de la violencia ejercida contra las mujeres, denominándolo “sasachacuy tiempo” (los tiempos difíciles) y en él evidencia la necesidad de tener -desde el Estado- una respuesta integral de reparación a las mujeres víctimas de violencia sexual, incluida la de salud mental.

En la normatividad internacional, la violación y el abuso sexual de niñas y mujeres en situación de conflicto tanto internacional como interno, constituye una violación del derecho internacional humanitario. La Convención de Ginebra consagra en su artículo 27 la protección especial para las mujeres al establecer que la violación y la prostitución forzada están especialmente prohibidas.

iv) Trata de mujeres

La legislación penal nacional define la trata como la actividad que “promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de personas, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación, venta de niños, para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar, a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos”.²⁰

Según esta definición, la trata ya no es un delito sólo contra la libertad sexual sino contra la libertad integral, ampliándose así las finalidades y las diversas formas que reviste, que afectan principalmente a las mujeres.

Un diagnóstico sobre trata en nuestro país, sobre una muestra de 38 casos de víctimas identificadas en 8 departamentos del Perú, precisa que casi la totalidad

fueron mujeres y que el 68% tenía entre 13 y 18 años. El 8% tenía entre 8 y 12 años. Además, revela que la mitad de las víctimas había sufrido violencia física, el 30% violencia psicológica y 20% violencia sexual.[21](#)

Según este estudio, la mayor parte de mujeres víctimas de trata son reclutadas para ser explotadas sexualmente en los bares y clubes nocturnos, obligándolas a prostituirse bajo amenaza de ser golpeadas, agredidas sexualmente y hasta asesinadas. En el caso de menores de edad, son llevadas en condiciones de esclavitud para trabajos forzados en los lavaderos de oro. En este mismo informe se da cuenta de las cifras recopiladas por la Fundación de Peruanos Desaparecidos, que indican, que sólo en el año 2003 desaparecieron 11875 peruanos, de los cuales, 55% fueron mujeres y un poco más de la mitad, corresponden a menores de edad. De este último grupo, el 64% fueron niñas. Las cifras señalan, asimismo, un incremento del 32% en el reporte de desapariciones respecto al año 2002. La mayor parte de las desapariciones ocurrió en zonas rurales pobres o lugares periféricos de las ciudades. Sólo en Puno, durante el año 2003 desaparecieron 402 niños, niñas y adolescentes y 300 de estos nunca fueron encontrados. 102 habían fugado de sus casas por voluntad propia y se sospecha que muchas de los y las desaparecidas tuvieron como destino final el centro poblado minero La Rinconada, ubicado en Puno y que la mayoría fue destinada a la explotación sexual o fue llevada a Bolivia y a Madre de Dios para someterlos a trabajos forzados y a la servidumbre. Datos más actuales revelan que en el 2008 se registraron 979 casos de personas desaparecidas, representando las mujeres el 59.35% de ellos.[22](#)

Al respecto se estima que ocho de cada diez casos identificados corresponden a trata interna y que la mayoría tiene que ver con explotación sexual que ocurre en el Perú.[23](#) Lo que se conoce con relación a la trata a otros países es aún muy poco, dado que la mayor parte de mujeres se encuentran indocumentadas, sin libertad de movimiento, desconocedoras del sistema y coaccionadas para no denunciar.

v) Hostigamiento sexual

La legislación nacional define hostigamiento sexual como aquella “conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual no deseada y/o rechazada, realizada por una o más personas que se aprovechan de una posición de autoridad o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad así como sus derechos fundamentales.”[24](#)

Es muy difícil determinar la magnitud del problema debido a que, generalmente, las víctimas de hostigamiento sexual no denuncian por temor a las represalias de sus empleadores, maestros u otros. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo reporta el número de consultas de trabajadores y trabajadoras por

hostigamiento sexual durante los últimos años a nivel nacional que ascienden a 168 en el 2008.

CUADRO N° 9
CONSULTAS DE TRABAJADORAS/ES
POR ACOSO SEXUAL, SEGÚN AÑO Y MES
2006-2008

Meses	Lima Metropolitana	Resto del país	Nivel nacional
2006	14	94	108
2007	14	122	136
2008	4	164	168

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Direcciones regionales /

Zonas de Trabajo. Elaboración: Oficina de Estadística e Informática / Oficina de Estadística.

vi) Homofobia

La homofobia, o aversión a las personas homosexuales afecta también a las mujeres. Las lesbianas son discriminadas por su orientación sexual debido a que son personas que no tienen o no evidencian una sexualidad aceptada socialmente.

El Comité CEDAW, en sus recomendaciones al VI Informe del Estado Peruano lo insta a abordar la situación de poblaciones minoritarias de mujeres, y a brindarles especial atención:[25](#)

“36. Al Comité le preocupa la situación de las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias que se caracteriza por condiciones de vida precarias y falta de acceso a la justicia, la atención a la salud, la educación, facilidades de crédito y servicios comunitarios.

37. El Comité urge al Estado parte a prestar especial atención a las necesidades de las mujeres rurales, indígenas y de poblaciones minoritarias, garantizando su participación en los procesos de toma de decisiones y que tengan pleno acceso a la justicia, la educación, los servicios de salud y las facilidades de crédito.”

II. Marco jurídico y conceptual del plan

1. La violencia hacia las mujeres es una vulneración de derechos humanos

El reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como una violación de derechos humanos implica un conjunto de obligaciones que deben asumir los Estados que han sido explicitadas en los tratados y compromisos de derechos humanos, agrupadas en tres grandes componentes:

a) Respeto: Referida a las abstenciones y acciones que tiene que realizar el Estado para no intervenir o turbar el disfrute de los derechos de las mujeres o para lograr que éstas también sean beneficiarias de la política pública. El respeto implica el reconocimiento de que la función estatal tiene límites y se expresa en:

- La atención que deben poner los gobiernos en las brechas de acceso que impiden a las mujeres el ejercicio de sus derechos.
- La modificación de patrones culturales que discriminan, excluyen y estigmatizan a las mujeres.
- La generación de un mayor conocimiento de la sociedad acerca de las causas e impactos de la violencia hacia las mujeres.
- Las acciones para erradicar activamente las distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres.
- En los arreglos administrativos y organizacionales para que las mujeres tengan acceso a todos aquellos aspectos que le permitan una igualdad de oportunidades; educación, salud, empleo, vivienda, justicia, entre otros.

b) Protección: Referida a la obligación de los Estados de contribuir a que terceros no obstruyan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y ello incluye:

- La atención a las poblaciones de mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad, principalmente aquellas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza, que están explotadas sexualmente, que son minorías étnicas, indígenas, que han sido afectadas por la violencia o que son víctimas de discriminación debido a sus condiciones; edad, estado civil, orientación sexual, entre otras.
- La generación de condiciones para que la sociedad en su conjunto y en particular, los y las funcionarias, no exacerbén la violencia hacia la mujer, no contribuyan con una mayor discriminación y exclusión y para que se constituyan en agentes activos de cambio para lograr la erradicación.
- El desarrollo de acciones educativas y transformadoras dirigidas a las propias mujeres para que estas reconozcan las implicancias de la

violencia en todas sus manifestaciones y de las posibilidades para erradicarla.

- El desarrollo de estrategias de protección integral para las víctimas de violencia, creando refugios, fortaleciendo redes locales de protección, apoyando a las víctimas de violencia y evitando consecuencias adversas como resultado de la violencia.
- El acceso a la justicia, así como a la sanción y reparación de las víctimas, ofreciendo procesos justos, expeditos y oportunos.

c) Cumplimiento: Referida a las medidas que tienen que desarrollar los gobiernos de los distintos niveles, para que las mujeres disfruten de sus derechos. Ello incluye:

- El cumplimiento y mejora de los marcos normativos internacionales y nacionales que están orientados a superar la discriminación y la exclusión que sufren las mujeres.
- La aplicación de medidas administrativas y técnicas para promover y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- La aplicación de medidas administrativas y técnicas para proteger a las potenciales víctimas de violencia, incluyendo medidas de seguridad ciudadana.
- La capacitación de los agentes del Estado, para la detección y derivación oportuna de las víctimas de violencia.
- El desarrollo de normatividad para brindar servicios a las víctimas de violencia: desarrolla y aplica protocolos de atención tanto física, psicológica y sexual, facilita mecanismos de derivación estableciendo una constelación de servicios accesibles y oportunos.
- La definición de indicadores y estándares de calidad que incorpora el abordaje de violencia.
- Los mecanismos técnicos y administrativos para eliminar las barreras que impiden a las mujeres el acceso a la justicia.

2. Tratados internacionales

Los tratados internacionales de derechos humanos, en el caso peruano, tienen rango constitucional. Contienen directivas respecto de la violencia hacia a la mujer o relacionadas a la no discriminación y a la igualdad de oportunidades para las mujeres. Son de cumplimiento obligatorio y el Estado debe dar cuenta ante los organismos encargados del seguimiento y monitoreo. Los principales tratados que comprometen al Estado a enfrentar la violencia contra las mujeres son:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Aprobado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22128 el 28 de marzo de 1978.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ratificada por el Perú el 28 de abril de 1978.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ratificado el 28 de abril de 1978, Aprobada por Resolución Legislativa N° 23432 del 4 de junio de 1982
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo, Aprobada por Resolución Legislativa N° 27429 del 23 de febrero de 2001.
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Ratificada por el Perú el 4 de septiembre de 1990.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Racial (1965). Ratificado por Decreto Ley N° 18969 de 22 de septiembre de 1971.
- Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes (1984). Ratificado por el Perú 7 de julio de 1988.
- Recomendación General N° 19, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, acerca de la Violencia contra la Mujer (1992).
- Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas, ratificado por el gobierno en el Perú en 1993 mediante la Resolución Legislativa N° 26253.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Ratificada el 2 de abril de 1996 (Convención de Belem Do Pará - 1994).
- Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (1998).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y su Protocolo Adicional “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas especialmente de mujeres y niños” (Protocolo de Palermo).

3. Marco Normativo Nacional

- **Constitución Política del Perú.** Particularmente en los artículos 2.1, que consagra el derecho a la vida, identidad, integridad moral, psíquica y física y al libre desarrollo y bienestar; el 2.2 que hace referencia a la igualdad; el 2.20 a ser atendido por la autoridad competente; el 2.24.b, que señala libertad y seguridad personales y el artículo 2.24.h, que nadie puede ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos crueles inhumanos o humillantes. Asimismo, cabe considerar el artículo 149, según el cual las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.
- **Ley N° 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (16.03.2007).** Establece las garantías para el ejercicio de

derechos y acceso a oportunidades sin discriminación, entre ellos el acceso a la justicia.

- **Ley N° 26842. Ley General de Salud (27.07.97).** Establece el derecho a la recuperación, rehabilitación de la salud física y mental, así como del consentimiento informado, clave para prevenir la violencia hacia las mujeres desde la prestación de servicios y para que ellas puedan tomar decisiones libres.
- **D.S. 006-97- JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260 y su reglamento aprobado mediante D.S. N° 002 - 98 - JUS, Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar (25/02/98).** Señala las políticas orientadas directamente a la erradicación de la violencia familiar; establece el proceso de denuncia, investigación y sanción frente a casos de violencia familiar.
- **Código Penal de 1991 y modificatorias.** Incorpora figuras que criminalizan distintas modalidades de violencia familiar y sexual contra las mujeres.
- **Ley N° 27942. Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (26.02.2003).** Y su Reglamento el D.S. N° 010 - 2003 - MIMDES. Sanciona el hostigamiento sexual producido en el marco de las relaciones de autoridad o dependencia.
- **Ley N° 28950. Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes (16.01.2007) y su Reglamento el D.S. N° 007-2008-IN,** que asigna tareas sectoriales.

4. Marco nacional, para la implementación de las políticas públicas a nivel nacional

- **Acuerdo Nacional.** Suscrito el 22 de julio de 2002. Incorpora el abordaje de la violencia hacia la mujer en la Séptima Política de Estado: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, Décima Política de Estado: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, Décimo Sexta Política de Estado: Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud, Vigésimo Octava Política de Estado: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la justicia e Independencia Judicial.
- **Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización (20/07/2002).** En su artículo 4 inciso c) se señala que como proceso irreversible, la descentralización debe garantizar en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, demográficamente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- **Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (18/11/2002),** señala funciones específicas a los gobiernos regionales, en especial, en el artículo 47, funciones en materia de educación, cultura, ciencia,

tecnología, deporte y recreación y el artículo 60 funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades.

- **Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades (27/05/2003).** Señala en el artículo 73, que es materia de competencia municipal, la implementación de servicios públicos locales y el desarrollo de programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
- **D.S. N° 027-2007-PCM Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional (25/03/2007)**
- Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual.

III. ABORDAJE DE LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER EN LOS PLANES NACIONALES

La violencia contra la mujer, en sus distintas manifestaciones, es un problema transversal presente a lo largo de todo el ciclo de vida y en los distintos ámbitos de las relaciones sociales. En ese sentido es abordado por los distintos lineamientos de política que están bajo la rectoría del MIMDES y de otros sectores. Ello permite por un lado, establecer un conjunto de intervenciones que de manera diferenciada benefician a distintos grupos poblacionales y etáreos (infancia y adolescencia, mujeres en edad fértil, personas adultas mayores y personas con discapacidad) y por el otro, potenciar resultados esperados, pues la violencia contra la mujer, exige un conjunto de estrategias en distintos niveles. Estos planes son:

- **Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010.**²⁶ Propone un conjunto de estrategias con el fin de lograr que las mujeres accedan a la igualdad de oportunidades. En este Plan, la violencia hacia las mujeres es reconocida como obstáculo importante para el desarrollo y plantea su reducción a través de la mejora de la prevención y la puesta en marcha de sistemas de atención en el marco de una cultura de paz y equidad de género (Resultado N° 9). Para ello plantea la introducción de mensajes positivos sobre relaciones equitativas entre mujeres y varones y la reducción de la emisión de imágenes y contenidos sexistas y discriminatorios (Resultado N° 6). Propone también el fomento de valores, actitudes y relaciones que promueven la equidad de género entre varones y mujeres (Resultado N° 8), la introducción de valores relacionados al respeto y a la equidad de género en todos los niveles del sistema educativo (Resultado N° 7) y señala la obligación de los organismos públicos nacionales, regionales y locales, de formular, gestionar y evaluar políticas públicas con equidad de género (Resultado N° 2).

- **Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2002 - 2010**[27](#). Tiene como finalidad, establecer un conjunto de acciones orientadas a asegurar una vida sana para niñas y niños, ofrecer una educación básica de calidad, crear espacios de participación e instituir un sistema de garantías. Incorpora en el resultado N° 14, la prevención y disminución de la violencia adolescente, y señala que por lo menos, el 60% de los y las adolescentes, de zonas de riesgo, accederán a programas de buen uso del tiempo libre, se habrá reducido el número de adolescentes infractores, el desarrollo de capacidades de los establecimientos públicos para atender los casos de violencia y el desarrollo de actividades educativas que promuevan valores democráticos (igualdad y libertad).

Establece asimismo, la consolidación de un ordenamiento jurídico y del sistema de administración de justicia (Resultado 17), que de respuesta a la problemática de violencia contra los niños y niñas y adolescentes, incluyendo el abordaje de explotación sexual infantil (Resultado 21). Así mismo, dentro de los alcances de lograr una maternidad saludable, plantea la atención oportuna del 100% de los casos de violencia contra la mujer gestante que han sido identificados como tales.

- **Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010**[28](#)

Las diferencias de género en el envejecimiento se evidencian en diferentes aspectos. Así las mujeres viven más tiempo que los hombres pero con menor calidad de vida. Las mujeres registran mayores tasas de discapacidad en edades más avanzadas, como resultado de cargas acumuladas a lo largo del ciclo de vida y de los roles de género desempeñados. El estado de salud de las mujeres mayores se resiente debido a falta de acceso a los servicios de salud, de educación y por la deficiente nutrición de los años anteriores.

El Plan propone como objetivo de la Política de envejecimiento saludable la mejora del bienestar físico, psíquico y social de la persona adulta mayor a través del incremento en la cobertura y calidad en los servicios socio sanitarios, la garantía de una asistencia alimentaria y nutricional, y la generación de oportunidades para una vida armónica dentro de su familia y su comunidad. Asimismo, señala entre las políticas de educación, conciencia y cultura sobre el envejecimiento y la vejez, la promoción de la igualdad de oportunidades y combatir la discriminación hacia las personas adultas mayores (medida 39).

- **Plan Nacional de Apoyo a la Familia PNAF 2004-2011**[29](#), ha incorporado dentro de sus estrategias, difundir el grave daño que causa la violencia familiar y sexual, incluyendo el incesto.

- **Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018**³⁰ orientado a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de acciones afirmativas y el fortalecimiento y ampliación de servicios existentes. Entre esas acciones debe considerarse medidas para prevenir la violencia contra las personas con discapacidad, especialmente las mujeres.

IV. ENFOQUES

Todas las intervenciones que se desarrollen en el marco del Plan se realizarán desde los enfoques de:

a) Enfoque de derechos humanos: parte del principio que las mujeres tienen los mismos derechos y responsabilidades que los hombres y que no es admisible ninguna diferenciación no objetiva ni razonable relativa al ejercicio de derechos y goce de oportunidades. Asimismo, implica reconocer el carácter universal e interdependiente de sus derechos civiles, sociales, políticos y económicos.

Trabajar desde un enfoque de derechos humanos implica incidir en la promoción y protección de los derechos de las mujeres, identificando los derechos que han sido vulnerados o no realizados, así como las barreras sociales, económicas, culturales e institucionales que limitan su ejercicio.

b) Enfoque de género: parte del reconocimiento de la existencia de relaciones asimétricas entre hombres y mujeres construidas en base a las diferencias sexuales y que son el origen de la violencia hacia las mujeres. El enfoque de género permitirá diseñar estrategias de intervención orientadas al logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

c) Enfoque de integralidad: la violencia hacia la mujer es multicausal, y contribuyen a su existencia factores que están presentes en distintos ámbitos; a nivel individual, familiar, comunitario y estructural, lo que hace necesario establecer intervenciones en los distintos niveles en los que las personas se desenvuelven y desde las distintas disciplinas.

d) Enfoque de interculturalidad: implica atender a la posibilidad de diálogo entre distintas culturas, de modo que permita recuperar desde los diversos contextos culturales, todas aquellas expresiones que se basan en el respeto al otro/a. No obstante, ello de ninguna manera significa aceptar prácticas culturales discriminatorias hacia las mujeres que toleren la violencia hacia ellas u obstaculicen el goce de igualdad de derechos.

V. PRINCIPIOS DE GESTIÓN

El desarrollo del Plan, considera los siguientes principios de gestión:

1. Políticas públicas basadas en resultados

El hecho que el Plan esté basado en distintos mandatos y obligaciones, tanto de la esfera internacional como nacional, establece un conjunto de referencias ineludibles que deben estar presentes en las políticas públicas (ver diagrama N° 1). Las políticas basadas en resultados superan la constante de leyes meramente declarativas y garantizan los recursos y medios de acceso que permitan modificar la situación de violencia. En este sentido, una política basada en resultados se expresa en:

a) La asignación objetiva, coherente y proporcional de recursos respecto del problema que se desea enfrentar y erradicar; en cada uno de los niveles (nacional, regional, municipal). Se tiene que establecer los componentes del presupuesto público comprometidos en las acciones del Plan, que permita cerrar las brechas entre la oferta y la demanda de servicios, teniendo en cuenta la calidad y cobertura de los mismos, así como, la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real. Cada una de las instancias de ejecución deberá incluir en su planeación anual de presupuesto las acciones enmarcadas en este Plan. Para que ello sea posible es importante tomar en cuenta los distintos mecanismos de planeación y programación presupuestal:

- Su inclusión en el presupuesto sectorial.
- Su inclusión en los Planes Concertados de Desarrollo.
- Su inclusión en los Presupuestos Participativos.
- Su inclusión en los proyectos formulados con el apoyo de la Cooperación Internacional.

b) La medición de acciones a través de indicadores. Las acciones propuestas en el Plan incluyen indicadores que establecen referencias sobre cómo se va a medir lo avanzado. Los indicadores son cuantitativos o cualitativos, y miden acceso, calidad, efectividad y eficiencia de las acciones. El seguimiento y medición requiere de un sistema de monitoreo donde se inserten los indicadores relativos al Plan y a sus resultados esperados. En esta medida, se establecen indicadores de seguimiento nacional, regional y local.

Los indicadores de seguimiento a nivel nacional responden a las grandes mediciones de avances o de resultados, y deben estar bajo la supervisión de la Comisión de Alto Nivel. Se orientan a:

- Medir el acercamiento a los resultados esperados de los objetivos estratégicos.

- Identificación de prioridades regionales para orientar la asistencia técnica.
- Contar con información actualizada para elaborar los informes de cumplimiento del Estado acerca de los compromisos y tratados internacionales; Metas del Milenio, CEDAW, Belén do Pará, Plan de Acción del Cairo y de Beijing.
- Los indicadores de seguimiento a nivel regional dan cuenta del avance de la región en el cumplimiento del Plan en cada una de las áreas que se han establecido (salud, educación, justicia, etc). Están orientados a:
 - Medir el cumplimiento de las acciones previstas en el marco de los Planes Concertados de Desarrollo.
 - Grado de avance respecto a la inclusión de acciones a nivel de los municipios o la entidad que corresponda.
 - Los indicadores de seguimiento a nivel local dan cuenta de los avances relacionados principalmente a la cobertura y calidad de los servicios (atenciones y coberturas en los Centros Emergencia Mujer, en las casas de refugios, acciones comunitarias para prevenir la violencia).
 - Las acciones de probada efectividad. A nivel de desarrollo de políticas e intervenciones públicas contra la discriminación y la violencia, hay un amplio conocimiento de aquello que sí funciona y ha sido validado en distintos contextos.

2. Desarrollo de planes anuales que incluyan las acciones del Plan Nacional: El Plan establece una serie de resultados que deben insertarse en programas, proyectos y actividades que se definan y ejecuten desde los Gobiernos Regionales a través de sus Gerencias de Desarrollo Social y en coordinación con los Gobiernos Locales, a fin de asumir las responsabilidades que les corresponden. El Plan también incluye acciones anuales desde el nivel central relacionadas a las grandes campañas por ejemplo.

3. Intersectorialidad e intergubernamentalidad: Responde a la necesidad de integrar todos los esfuerzos necesarios de las instancias sectoriales y de los otros poderes públicos (Judicial y Legislativo), encargados de diseñar, implementar y fiscalizar las políticas públicas. Implica, además, responder al reto de la descentralización, que demanda obligaciones en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), pero cuyas políticas deben tener ejes comunes, siendo uno de estos, la erradicación de la violencia hacia la mujer.

4. Democracia participativa: plantea que los cambios no serán posibles si no se empodera a las propias mujeres y éstas no participan en la elección de sus prioridades y en la vigilancia activa de la realización de sus derechos, sobre todo, de las políticas públicas e intervenciones orientadas a disminuir y erradicar la violencia hacia las mujeres. Para la viabilidad de esta participación es imprescindible un amplio compromiso de las distintas instancias e instituciones del Estado y de la sociedad en su conjunto.

[Enlace Web: Diagrama N° 1 \(PDF\).](#)

VI. PLAN DE ACCIÓN

Visión
Una sociedad que garantiza a las mujeres, sin distinción de edad, estado civil, nivel socioeconómico, nivel educativo, etnia, capacidad, ocupación, orientación sexual u otros, el derecho a una vida libre de violencia; a través del trato digno, del establecimiento de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, y de la eliminación de patrones socio-culturales discriminatorios, en un marco de seguridad y de vigencia plena de los derechos humanos.
Objetivos estratégicos
1. Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo, en los diversos niveles de gobierno.
2. Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de salud y judicial, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas.
3. Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerbaban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres.

Objetivo Estratégico 1:

Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo en los diversos niveles de gobierno.

Objetivos Específicos

1.1 Sensibilizar a autoridades claves del gobierno nacional, regional y local y fortalecer sus competencias para prevenir y atender la violencia hacia la mujer.

1.2 Producir información para la comprensión y conocimiento respecto a la violencia basada en género.

1.3 Fortalecer la vigilancia y el control social de las políticas públicas vinculadas a la prevención y atención de la violencia basada en género.

Resultado esperado

Instancias del Estado en sus distintos niveles; nacional, regional y local, fortalecidas y con capacidades para elaborar e implementar políticas públicas que atiendan de forma integral los distintos tipos de violencia que afectan a la mujer.

Objetivo Estratégico 2:

Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de salud y judicial, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas.

Objetivos Específicos

2.1. Mejorar el acceso y calidad de los servicios de atención y protección de las víctimas de violencia basada en género a nivel nacional, regional y local.

2.2. Garantizar el acceso de las víctimas de violencia basada en género a la justicia, de manera eficaz y oportuna.

Resultado esperado

Mujeres acceden a servicios de calidad para la atención integral de la violencia basada en género.

Objetivo Estratégico 3

Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres.

Objetivos Específicos

3.1. Identificar los diferentes patrones socioculturales que legitiman la violencia basada en género.

3.2. Formular estrategias diferenciadas e impulsar acciones preventivas y promocionales desde un enfoque intercultural para enfrentar las distintas manifestaciones de la violencia.

3.3. Promover la transformación de pautas culturales de género, que legitiman la violencia hacia la mujer en sus distintas expresiones.

Resultados esperados

- Disminución de la prevalencia de las distintas expresiones de violencia hacia la mujer.
- Implementación de estrategias diferenciadas desde un enfoque intercultural para establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y varones y prevenir la violencia contra la mujer

VII. DESARROLLO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivos específicos, instancias responsables, actividades y resultados esperados:

[Enlace Web: Cuadro de Objetivos y Resultados \(PDF\).](#)

VIII. MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER 2009-2015

Desde que el Perú firmó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer en la ciudad de Belén Do Pará, ha sido difícil poder contar con información sistemática y comparable respecto a la violencia contra las mujeres. Sin embargo, cada año, se desarrollan una serie de esfuerzos por sistematizar información cuantitativa y cualitativa, para poder mostrar la evidencia y tener una idea general de la tendencia que adquiere este problema en nuestro país.

En el Perú existen algunos estudios que brindan información acerca de la experiencia y registro, desde instituciones públicas especializadas y de organizaciones de mujeres, que permiten visibilizar el problema a partir de: el crecimiento de la demanda de servicios por parte de las víctimas, la introducción de leyes y normativas especiales, un mayor desarrollo de los sistemas de registro y sistematización de las denuncias y consultas, entre otras.

Teniendo en cuenta las limitaciones de información, que se presenta como problema en la mayoría de los planes que aborda el tema de violencia en toda América Latina, el monitoreo que se propone para este Plan, se basa fundamentalmente en el seguimiento de los indicadores y resultados que se han propuesto y que toman en consideración los compromisos internacionales y nacionales que el país ha asumido en relación a la disminución y/o erradicación de la violencia hacia las mujeres.

Asimismo, este Plan se basa en el proceso de modernización de la gestión pública que se viene dando en el marco del proceso de descentralización y de la articulación necesaria entre los distintos sectores, incluyendo la sociedad civil; así como con los otros niveles de gobierno y sus correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación, que incorporan o tengan potencialidad de incorporar los indicadores y los resultados que se han propuesto en este Plan, dado que no se trata de proponer un sistema de monitoreo aislado, sino de lograr que los distintos sistemas de monitoreo y evaluación, puedan establecer resultados específicos para erradicar la violencia hacia la mujer, en la medida que se trata de un problema transversal, que tiene distintas expresiones, presentes en las distintas etapas del ciclo vital y contexto, que afectan a su vez, las distintas áreas del desarrollo social.

Los avances del Plan deberán plasmarse en “Planes Operativos Anuales”, cuya elaboración estará a cargo de la Mesa de Trabajo Nacional, instancia de concertación nacional, integrada por representantes del Estado como de representantes de la sociedad. La Mesa de Trabajo Nacional promoverá la generación de instancias de concertación regional que incluyan a la sociedad, en particular, a las organizaciones de mujeres que vienen trabajando en el tema de violencia hacia la mujer.

Las instancias regionales de concertación serán las encargadas de centralizar los resultados de las instancias locales (provinciales y distritales), donde también se promoverá la conformación de instancias de concertación. Estas instancias regionales, serán a su vez, encargadas de priorizar las acciones en los Planes Anuales para su región y será quienes promuevan a que estas acciones sean incluidas en los Planes Concertados de Desarrollo.

Tipo de indicadores

El Plan incluye indicadores cuantitativos y cualitativos. Los indicadores cuantitativos, se refieren básicamente a las coberturas poblacionales, especialmente relacionados: a) número de establecimientos e instituciones con competencias para atender el problema de la violencia, tanto en el campo de la prevención, como asistencia directa, b) número de beneficiarios/as; población en general y mujeres afectadas por la violencia, c) número de instituciones, establecimientos, centros laborales, que se comprometen con la no tolerancia hacia la violencia basada en género.

Los indicadores cualitativos recolectan información que permitirá diseñar estrategias ad-hoc para cada público objetivo, así como para la sensibilización y capacitación del personal estatal. Además, permiten identificar las distintas manifestaciones de violencia contra la mujer en distintos contextos socio-culturales.

Evaluación

a) Línea de base

Con el fin de ordenar la información existente e identificar con mayor claridad los alcances de los indicadores para establecer una valoración precisa, se requiere del establecimiento de una línea de base para medir los avances, una evaluación intermedia y una evaluación final.

b) Información arrojada por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (ENDES)

Desde la ENDES 2000 se viene levantando información acerca de la violencia hacia la mujer; Los datos más importantes están relacionados al acceso a los distintos tipos de servicios para atender el tema de violencia y caracterizaciones de la violencia, medido por grupos de edad, estado civil y por zonas de residencia. Parte de esta información, se ha considerada en el paquete de indicadores.

IX. MECANISMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN

Para efectos de la implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional se establecen los siguientes mecanismos:

Comisión Multisectorial permanente de Alto Nivel: Instancia de carácter político integrada por los ministros/as de los sectores competentes o sus vice ministros/as. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, como ente rector en la materia, presidirá la Comisión y asumirá la responsabilidad de su funcionamiento. Coordinará con la Presidenta de la Mesa de Mujeres Parlamentarias del Congreso de la República, el Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la Fiscal de la Nación a efectos de contar con su participación.

La Comisión Multisectorial de Alto Nivel tendrá las siguientes funciones:

- Aprobar planes de acción con indicación de las metas anuales y las asignaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento al “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 - 2015”.
- Hacer el seguimiento y evaluación de la ejecución del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer periodo 2009 - 2015”.

- Tomar conocimiento y considerar las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes de seguimiento y evaluación elaborados por la Mesa de Trabajo Nacional, Mesas Intrasectoriales y las instancias de coordinación regional.
- Adoptar las medidas correctivas que fueren necesarias para garantizar la ejecución del “Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009 - 2015”, así como el cumplimiento de las metas y la consecución de los objetivos propuestos.
- Coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas a fin de garantizar los recursos necesarios para la ejecución del Plan en todos los sectores comprometidos según los mecanismos de asignación de recursos previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Dar publicidad a las observaciones y recomendaciones contenidas en los informes que le alcancen las mesas de trabajo, así como las acciones correctivas adoptadas. La referida información estará disponible en la sede central y dependencias desconcentradas de los ministerios y sus respectivas páginas Web, a disposición de cualquier persona o institución interesada.

Grupo de Trabajo Nacional: instancia integrada por representantes técnicos de los sectores competentes y de instituciones representativas de la sociedad civil. El Ministerio de la Mujer, a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y sexual asume la responsabilidad de su funcionamiento. Sus funciones son las siguientes:

- Elaborar los planes operativos anuales para la ejecución del Plan y someterlo a consideración de la Comisión de Alto Nivel para su aprobación.
- Efectuar el monitoreo y seguimiento del Plan a nivel nacional.
- Elaborar los informes de seguimiento y evaluación del Plan y efectuar las observaciones y recomendaciones correspondientes para su efectivo cumplimiento.
- Analizar y articular los resultados del seguimiento del Plan, con el fin de dar cuenta de sus avances a las instancias nacionales e internacionales.
- Coordinar con los representantes elegidos por el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, para su participación en la Mesa.

Los integrantes representantes de la sociedad serán seleccionados de un registro de organizaciones no gubernamentales y sociales a cargo del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, bajo el criterio de competencia en la materia y mayor representatividad a nivel nacional con interés público comprobado en la problemática.

Instancias Regionales de Concertación: mecanismos de carácter mixto y de alcance regional, integrados por representantes del Estado y de la sociedad civil, existentes en la región. El MIMDES a través de su representante regional en la materia, impulsa su funcionamiento. Esta instancia de concertación tiene a su cargo las siguientes responsabilidades:

- Elaborar su Plan Regional contra la Violencia Hacia la Mujer, o en su defecto incorporar los indicadores y resultados del Plan Nacional adaptados a su región en el Plan Concertado de Desarrollo.
- Sistematizar los resultados de monitoreo del referido Plan en la jurisdicción y remitir la sistematización a la Mesa de Trabajo Nacional.

Mesas Intrasectoriales: Se conforman en cada sector y están integradas por representantes de órganos de línea, programas y proyectos comprometidos directa o indirectamente con la problemática de la violencia. Tiene entre sus funciones:

- Analizar la situación, los avances y dificultades encontradas para la ejecución del Plan en el sector.
- Elaborar los informes de seguimiento y evaluación periódica correspondiente al sector, conteniendo las observaciones y recomendaciones pertinentes, que serán puestos en conocimiento de la Mesa de Trabajo Nacional.