

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
AÑOS DE GRADO
40
DE GRADO

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022
Impreso en el Perú
700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Magno Aguilar
Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García
Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio
Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538
ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

Liliana Miranda y Clara Soto

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

Martín Benavides

7

| | |
|--|-----|
| <i>D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables</i> | 151 |
| Lorena Alcázar y María Balarin | |

3. Desigualdades de género y violencia 175

| | |
|---------------------------------|-----|
| <i>Presentación</i> | 177 |
| Wilson Hernández y Alan Sánchez | |

| | |
|---|-----|
| <i>A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género</i> | 179 |
| Alan Sánchez | |

| | |
|---|-----|
| <i>B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico</i> | 203 |
| Lorena Alcázar y Sonia Laszlo | |

| | |
|--|-----|
| <i>C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres</i> | 237 |
| Wilson Hernández | |

| | |
|---|-----|
| <i>D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario</i> | 261 |
| Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas | |

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

| | |
|---------------------|-----|
| <i>Presentación</i> | 285 |
| Ricardo Fort | |

| | |
|--|-----|
| <i>A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo</i> | 287 |
| Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza | |

| | |
|--|-----|
| <i>B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades</i> | 311 |
| Gerardo Damonte | |

| | |
|---|-----|
| <i>C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal</i> | 339 |
| Miguel Jaramillo | |

| | |
|---|------------|
| <i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia | 377 |
| <i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto | 401 |
| Principales abreviaciones | 419 |



Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres*



Wilson Hernández

Durante los últimos 10 años, en el Perú se ha producido un avance importante en el diseño de documentos de política pública y planes nacionales para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres. Estos instrumentos incluso permitieron crear una estructura de nivel subnacional, con instancias de concertación encargadas de coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias en materia de prevención y atención en violencia de género. Además, todas estas políticas surgieron en un contexto sociopolítico propicio, marcado por movimientos como Ni Una Menos y Me Too, así como por la voluntad política de avanzar en esta agenda que mostraron los regímenes de Kuczynski y Vizcarra.

237

Así, en el 2009 se aprobó el primer Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (DS 003-2009-MIMDES), cuya continuación fue aprobada –y ampliada– en el 2016 como Plan Nacional contra la Violencia de Género (PNCVG) 2016-2021 (DS 003-2016-MIMP). Antes, en el 2015, se promulgó la Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, que representa un hito clave debido a que creó el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (en adelante, Sistema Nacional), y porque, además, instauró una estructura con unidades subnacionales –instancias de concertación

* Agradezco inmensamente los comentarios de Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, María Pía Molero, Daniela Viteri y Josefina Miró Quesada, quienes desde distintas perspectivas me ayudaron a mejorar este ensayo.

regionales, provinciales y distritales– encargadas de coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones articuladas, integradas y complementarias para los fines de la propia norma. En una línea más amplia, en el 2012 se publicó el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017, cuya siguiente versión se convirtió en Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), la que también incluye objetivos de prevención de la violencia.

Para efectos del presente ensayo, dos precisiones son importantes. Primero, entendemos por *políticas públicas* todos los documentos –normas, planes, políticas, etcétera– que buscan ofrecer respuestas, desde el Estado, a la necesidad de prevenir, atender y sancionar la violencia de género contra las mujeres ejercida por hombres. Segundo, nos centramos en la violencia contra las mujeres en el marco de la relación de pareja o expareja, la cual afecta a 6 de cada 10 mujeres en el país, según datos de la ENDES 2019. A partir de ahí, reconocemos que el avance en el desarrollo de las políticas ha sido fructífero, pero al mismo tiempo nuestro argumento central es que el diseño de estas privilegió el enfoque *de arriba hacia abajo*; es decir, se hizo calzar los intereses de los grupos dominados en la visión de desarrollo de las personas que dirigen las políticas (Carey et al., 2015; Matland, 1995).

238 Este enfoque introdujo tres limitaciones que han restringido la efectividad de estas políticas y han traído consecuencias particulares:

(i) Las políticas en materia de violencia contra las mujeres han homogeneizado al grupo objetivo de la política (las mujeres), lo que ha conllevado que, en dichos documentos, se generalice la representación de las víctimas y se omita su diversidad en distintos territorios y contextos. A su vez, esto ha conducido a omitir que existen patrones de victimización diferentes y a emplear la interseccionalidad en un plano conceptual, pero no aplicarla ni en el diagnóstico ni en la estrategia –objetivos, indicadores, etcétera– de las políticas.

(ii) Para diagnosticar y medir la violencia, las políticas han utilizado estadísticas básicas –demasiado agregadas (a nivel nacional)–, lo que ha llevado a omitir las fuertes diferencias de la prevalencia de la violencia que existen entre regiones, así como a pasar por alto que, a nivel nacional, muchas víctimas se concentran en unos pocos distritos. Esta limitación ha restringido la necesidad de priorizar zonas de intervención a nivel subnacional en las que urge trabajar con más intensidad y, en segundo lugar, aplicar estrategias diferenciadas para prevenir y reducir la violencia.

(iii) Las políticas se han diseñado con insuficiente preocupación por el contexto de los gobiernos subnacionales que están a cargo de implementarlas, monitorearlas y evaluarlas. Las dificultades propias de este nivel de gobierno se relacionan con arreglos institucionales insuficientes, limitadas herramientas y capacidades técnicas, y una escasa voluntad o sensibilización por parte de las autoridades ante la violencia de género. Debilidades de este tipo no son nuevas y conducen a problemas en la efectividad de las políticas en materia de violencia contra las mujeres.

En conjunto, estas limitaciones le restan aplicabilidad al cuerpo de políticas en materia de violencia, pues impiden abordar los obstáculos para el funcionamiento efectivo de los servicios dirigidos a las víctimas y, por consiguiente, para el pleno ejercicio de sus derechos.



Wilson Hernández

Wilson enfoca su trabajo de investigación en la violencia de género, la seguridad ciudadana y la corrupción, temas sobre los que ha publicado artículos en diversas revistas. Además, ha realizado consultorías en torno a estos temas para distintas instituciones estatales, ONG y organismos de cooperación. Está interesado particularmente en la comprensión –desde distintas perspectivas– de los fenómenos criminales y la violencia de género, y su distribución espacial. Asimismo, se ha especializado en el diseño y la evaluación de intervenciones de campo de nivel experimental. Recientemente, ha editado los libros *Violencias contra las mujeres. La necesidad de un doble plural* (GRADE, 2019) y *Género en el Perú: nuevos enfoques, miradas interdisciplinarias* (Universidad de Lima, 2018). Es investigador adjunto de GRADE.

Wilson cuenta con una maestría en Estudios Comparados de Desarrollo por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, de París. Además, realizó los estudios de maestría en Gerencia Social en la PUCP. Es licenciado en Economía por la Universidad de Lima.

1. El avance de las políticas de arriba hacia abajo

Los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres no solo han dado cuenta de un avance relevante en torno a cómo se aborda este problema, sino que además han creado una arquitectura de gobernanza, servicios, estándares, indicadores, monitoreo, etcétera que apuntan al cumplimiento de una serie de acciones dirigidas a reducir diferentes formas de este tipo de violencia. Gracias a este avance, ahora contamos con un conjunto de regulaciones y mandatos que han ordenado y, por supuesto, contribuido a abordar esta problemática.

Sin embargo, en este texto argumentamos que, pese a este avance, las políticas en cuestión han enfrentado limitaciones importantes vinculadas al enfoque *de arriba hacia abajo* utilizado en su formulación, y que el descuido de algunos aspectos clave de su diseño ha limitado su efectividad.

240

El nombre mismo de este enfoque –*de arriba hacia abajo* o *top-down approach*– es muy expresivo de su contenido y limitaciones. Desde una perspectiva crítica, ha sido catalogado como el reflejo de las preocupaciones de los grupos directivos (Matland, 1995), ubicados en puntos estratégicos del Estado (Carey et al., 2015), por integrar los intereses de los grupos dominados, pero haciendo que calcen en su propia visión de desarrollo (Isidihó y Sabran, 2017). Enfoques de este tipo no suelen aplicarse por desinterés en esos grupos denominados, sino por las ventajas que ofrecen como método: la facilidad de su uso y su rápida adaptación para fines presupuestales (Cooksey y Kikula, 2005).

El enfoque *de arriba hacia abajo* es versátil respecto al doble matiz del proceso de política pública (Dryzek, 2006). Por un lado, es posible aplicarlo en el plano tecnocrático, en el sentido de que es útil para buscar relaciones de causa y efecto que puedan ser influenciadas por la política pública en forma central y coordinada. Por otro lado, el enfoque también es útil como proceso de alojamiento (*accomodation*) por medio del cual la política pública busca relacionarse con el marco de referencia del hacedor de política. En cualquiera de estos dos matices, el problema subsiste, pues el enfoque *de arriba hacia abajo* siempre generará el riesgo de abordar insuficientemente las necesidades del grupo objetivo, pues no proveerá la ruta detallada necesaria para implementarla.

Como toda mirada parcial de la realidad, este enfoque *de arriba hacia abajo* conlleva riesgos. Como consecuencia de la practicidad del enfoque, este termina por generar una ilusión de control y eficiencia (Cooksey

y Kikula, 2005) autocontenida en su redacción, pues plantea toda una estructura de objetivos, estrategias, indicadores y metas que dan una idea de suficiencia. Por supuesto, no se trata de una crítica al uso de estas técnicas de formulación de política, sino de una crítica de fondo al hecho de considerar que basta lograr cierto nivel de desarrollo de estas técnicas para obtener una política sólida.

En términos más amplios, las principales limitaciones de este enfoque han sido sistematizadas por Cooksey y Kikula (2005), mirada crítica que tomamos como marco de referencia para analizar las políticas en materia de violencia contra las mujeres en el Perú. De las seis limitaciones que enuncian estos autores, tres son pertinentes para el enfoque *de arriba hacia abajo* que se ha seguido en el caso peruano: (i) la búsqueda de homogeneidad y uniformidad, (ii) el uso de estadísticas básicas o estimaciones iniciales, y (iii) la insuficiente preocupación por el contexto de las unidades subnacionales que implementarán dichas políticas.¹

En primer lugar, las políticas *de arriba hacia abajo* suelen caer en la limitación de tratar de homogeneizar y uniformar a su grupo objetivo, al margen de las condiciones de cada contexto sociocultural en el que se implementarán. Su intención es crear una figura homogénea del grupo objetivo, fácil de describir y regular, pero con el costo de incurrir en generalidades. Optar por políticas de este tipo implica varios riesgos, como asumir que las personas objeto de regulación y las conductas que se buscan regular son uniformes. Al hacerlo, se difuminan subgrupos de la población que, por sus características particulares, presentan necesidades y riesgos distintos, y que, por tanto, van a reaccionar en forma diferente a las intervenciones y servicios surgidos de políticas homogeneizantes.

La segunda limitación de las políticas con enfoque *de arriba hacia abajo* es el uso de estadísticas básicas o de estimaciones realizadas en diagnósticos, estudios de factibilidad o formulaciones iniciales de proyectos como eje para construir la problemática. Lo que está por fuera de sus fronteras deja de ser problematizado o por lo menos visibilizado. Prácticas de este tipo van en contra de la distribución no aleatoria de cada problema

1 Las otras tres limitaciones, acá no desarrolladas, son (i) que el enfoque *de arriba hacia abajo* es realizado por entidades lejanas de las zonas de intervención; (ii) que se incentiva la planificación desde cero y se lleva todo un conocimiento que ignora que las intervenciones se realizan sobre sistemas sociales preexistentes y en funcionamiento; y (iii) que se promueven iniciativas con diseños de proyectos preconcebidos y cronogramas de ejecución rígidos, que no respetan ni consideran iniciativas locales, opciones de desarrollo ni cambios ambientales.

a nivel subnacional y de la concentración de este en ciertos lugares más que en otros. De ahí que exista la necesidad de que las políticas hagan uso más detallado de la evidencia, o que los documentos, proyectos e intervenciones que se originen en el marco de las políticas las corrijan.

En tercer lugar, las políticas *de arriba hacia abajo* se nutren poco del contexto de las unidades que estarán a cargo de implementarlas en el nivel subnacional. Usualmente, como señalan Isidiho y Sabran (2017), las políticas que aplican este enfoque asumen con demasiado optimismo cuáles son las condiciones –técnicas, presupuestales, etcétera– de las unidades subnacionales que se encargarán de la ejecución, coordinación y evaluación de la política, lo que en el fondo refleja el problema de una estructura de gestión pública tradicional, que funciona más por mandatos que por organicidad. Enfoques más recientes aluden a la necesidad de construir redes de gobernanza, entendidas como redes interorganizacionales en las que múltiples sectores –de distintos tamaños y ámbitos– trabajan juntos para influir en la creación, la implementación y el monitoreo de políticas públicas (Koliba et al., 2019). En este marco, las unidades de alcance medio –entendidas como las unidades subnacionales a cargo de insertar, gestionar y ejecutar la agenda a nivel local– son centrales, pero, al mismo tiempo, son las que habitualmente enfrentan problemas relacionados con la capacidad, el presupuesto y la evidencia.

242

Por supuesto, estas críticas no sugieren el descarte de las políticas en materia de violencia contra las mujeres, sino su revisión crítica con miras a hacerlas más efectivas y contribuir a que logren plenamente los objetivos que se proponen, sobre todo desde la gestión subnacional y ante una integración incompleta de los tres niveles de gobierno. Sobre la base de las tres limitaciones enunciadas, a continuación se desarrollan las limitaciones para el caso peruano de las políticas en materia de violencia de género contra las mujeres.

2. Las limitaciones de las políticas públicas de arriba hacia abajo

La homogeneización de las víctimas

En esta sección sostenemos que las políticas en materia de violencia contra las mujeres tienden a generar una representación homogénea de las víctimas. Esta conduce a la generalización del público objetivo y a la pérdida de efectividad de las políticas debido a su dificultad para diseñar soluciones orientadas específicamente a la problemática de esos subgrupos de víctimas.

El Plan Nacional para los años 2009-2015 se caracterizaba por una visión rígida del sujeto de protección, pues si bien reconocía varias modalidades de violencia, concebía a las víctimas en un mismo perfil, sin distinción de clase, origen étnico, edad, etcétera. La corrección sobrevino en su siguiente versión, el PNCVG 2016-2021, en el cual hay una representación más amplia de las víctimas, pues se menciona un mayor número de modalidades de violencia –de pareja, acoso sexual en espacios públicos, violencia obstétrica, esterilizaciones forzadas, entre otras– y, al mismo tiempo, se reconocen los enfoques dirigidos a identificar subgrupos de la población más afectados que otros por razones de discriminación o exclusión como consecuencia del cruce con distintos mecanismos de opresión: por raza, etnia, edad, pobreza, orientación sexual, discapacidad, etcétera.

El problema es que el plano desde el cual se enuncia esa diversidad –que llamaremos *plano conceptual*– no es retomado posteriormente en dos dimensiones clave: (i) la del diagnóstico, que permite identificar a qué mujeres afecta más la violencia de género, en qué formas y por qué; y (ii) la estratégica de las propias políticas, relativa al planteamiento de sus objetivos específicos, indicadores, metas y mecanismos de seguimiento y evaluación para ese público cuya heterogeneidad es desarrollada solo conceptualmente. De esta forma, la cadena de producción de la política pública se debilita y puede producir resultados limitados, explicados probablemente por esta falta de precisión en su diseño y estrategia.

243

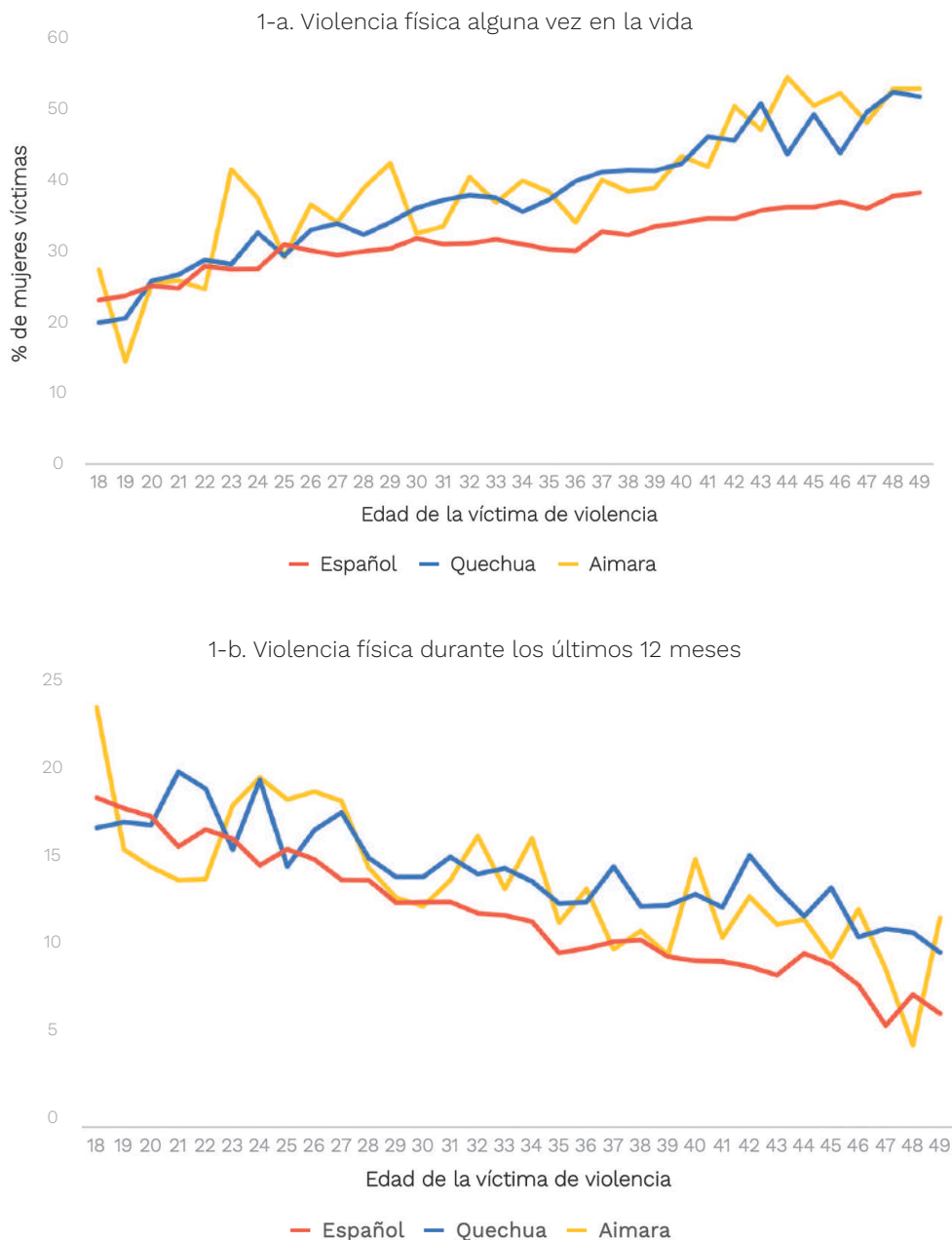
Así, en el plano de diagnóstico, las políticas suelen distinguir la violencia sobre la base de estadísticas nacionales que diferencian tanto los tipos –violencia psicológica, física, sexual y feminicidio– como las modalidades –violencia de pareja, trata, etcétera–, pero ambos ángulos son muy limitados para abordar la heterogeneidad de las mujeres desde lo interseccional. Valga precisar que mientras el Plan Nacional 2009-2015 sí presenta cifras de este tipo, el PNCVG 2016-2021 omite cualquier diagnóstico. En cambio, la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) sí hace un recuento estadístico de distintas modalidades de violencia, por lo general sobre la base de indicadores de prevalencia y también con registros administrativos que reportan los casos atendidos.

Dicho de un modo conciso, todos estos documentos de política desarrollan un diagnóstico demasiado general, que restringe la intención interseccional que estos mismos textos promueven conceptualmente. Y, al hacerlo, abren por lo menos dos vacíos.

Primero, los diagnósticos no brindan pistas útiles para identificar y cuantificar la magnitud del problema focalizado en ciertos grupos

Gráfico 1

Mujeres víctimas de violencia física (ejercida por su pareja), según lengua materna



244

Fuente: ENDES, 2008-2018.
Elaboración propia.

sujetos a discriminaciones múltiples. Por ejemplo, el diagnóstico de la PNIG (2019) describe brechas de género y prevalencias de violencia a nivel nacional. Con ello, provee una visión que homogeneiza a las víctimas obviando que, como se muestra en el gráfico 1, a lo largo del ciclo de vida las mujeres de distinto origen étnico están expuestas a una prevalencia de violencia diferente. Aunque durante la adultez temprana la “prevalencia de violencia alguna vez en la vida” parece ser similar, esta se diferencia hacia los 30 años de edad (1-a) en perjuicio de las mujeres con lengua materna quechua o aimara. Respecto de la violencia durante los últimos 12 meses, esta jerarquía parece mantenerse (1-b). En similar sentido, no se considera que el nivel socioeconómico marca experiencias de violencia diferentes expresadas también a lo largo del ciclo de vida ni otros marcadores de discriminación (orientación sexual, edad, discapacidad, etcétera).

Segundo, limitar los diagnósticos de las políticas a datos nacionales, con el fin de diagnosticar una realidad tan compleja, reduce las experiencias de victimización a una sola experiencia homogeneizada. Aquí ya no se habla de víctimas, sino de experiencias de victimización. Es decir, incluso desagregando las estadísticas sobre víctimas por edad, origen étnico u otra característica interseccional, el resultado pasa por alto que algunas mujeres son objeto de violencia con distinta frecuencia, severidad y temporalidad. Esto es, existen patrones de victimización que explican con mayor precisión la experiencia de ser víctima, los factores de riesgo y de protección detrás de esta, así como las consecuencias de pertenecer a cada patrón. Cuando se obvia esta heterogeneidad, las explicaciones subyacentes detrás de la violencia se difuminan (Johnson y Leone, 2005) a tal punto que se termina retratando a una víctima imaginada cuya situación es explicada por lugares comunes.

245

Por ejemplo, la literatura sobre patrones de victimización da cuenta de que hay distintas formas de ser víctima de violencia de pareja. Hay consenso en que esta división está determinada por las relaciones de poder y control en la relación (Johnson, 1995, 1999), y estudios de este tipo han servido para diagnosticar mejor el problema. En el caso peruano, a partir de datos de la ENDES, Hernández y Morales (2019) han identificado la existencia de cuatro patrones de victimización diferenciados entre sí por la severidad, la frecuencia y la duración de la violencia: (i) control limitado, (ii) control extendido, (iii) control violento regular y (iv) violencia con riesgo de feminicidio. Incluso Hernández (2019) ha identificado su validez a nivel regional.

La distinción de patrones de victimización no busca únicamente diferenciar a las víctimas, sino también los orígenes de la violencia, las

consecuencias de esta, así como la relación de las víctimas con los servicios estatales, e incluso diferenciar a los agresores. En ese marco, algunos trabajos han hallado que factores como la depresión (Johnson y Leone, 2005), el consumo de tabaco y alcohol (Hernández, 2018), la disposición a buscar la ayuda de familiares o del sistema de justicia (Leone et al., 2014) varían en cada patrón de victimización. Es útil establecer estas relaciones para comprender la existencia de una diversidad de víctimas y la necesidad de integrar estos conocimientos en forma óptima al diseño de políticas públicas, pues no todas las víctimas cuentan con los mismos incentivos para denunciar, acudir a determinados servicios, interiorizar mensajes contra la violencia, etcétera.

En otras palabras, si las políticas basadas en estrategias universales no consideran que la heterogeneidad de las víctimas condiciona su reacción ante la violencia y la efectividad de las intervenciones, difícilmente tendrán impacto en identificar y diferenciar a estas personas, tratar las consecuencias de la violencia en su salud mental, o propiciar que denuncien o se acerquen a servicios de atención dirigidos a ellas. Así, las propias debilidades ya señaladas en las políticas son luego trasladadas hasta los servicios para víctimas. Por ejemplo, hasta el cierre de este ensayo, los CEM operaban con protocolos que aludían a los enfoques de interseccionalidad –generacional, entre otros–, pero eran enunciativos, pues no contaban con guías complementarias ni con herramientas para la atención que les permitieran enfrentar la diversidad de las víctimas y ofrecerles servicios acordes con su contexto, necesidades y riesgos.

246

Pese a su importancia, el plano del diagnóstico de las políticas actuales no aborda la complejidad del problema, omisión que afecta al tercer plano de las políticas: el estratégico. En efecto, el quiebre entre el plano conceptual y el de diagnóstico determina que el anhelo de interseccionalidad del plano estratégico se pierda al momento de plantear los objetivos, indicadores, mecanismos de seguimiento de las políticas, entre otros. Así, ninguno de los objetivos específicos del PNCVG 2016-2021 ni del PNIG vinculados a violencia contra las mujeres incorpora objetivos específicos para considerar la heterogeneidad de las víctimas ni su interseccionalidad.

De esta forma, las políticas en materia de violencia contra las mujeres pierden su impulso inicial y propician el desarrollo de acciones estratégicas pensadas en una víctima homogeneizada, sin considerar mayormente otros sistemas de dominación que se entrecruzan con el género.

Aunque nos hemos concentrado en las víctimas, las políticas en materia de violencia de género también se caracterizan por una generalización

más intensificada aún de los agresores, pues ellos prácticamente no son mencionados. Como consecuencia de esta invisibilización, los agresores –y los agresores potenciales– son muy débilmente incorporados como objeto de la política pública, y tampoco se los toma en cuenta en las intervenciones para evitar que continúen actuando o que empiecen a hacerlo.

La ausencia de zonas prioritarias

La comisión de la mayoría de crímenes no está aislada de la interacción entre quien los comete y su entorno, lógica asentada en las teorías de criminología ambiental (Wikström, 2007). La prevalencia de delitos contra las mujeres no es aleatoria en el territorio: varía entre una zona y otra –sea región, provincia, distrito, barrio, manzana, etcétera–, y no deja de estar relacionada con las características socioeconómicas y culturales de cada entorno. Por tanto, los cambios en dichos entornos afectan, hasta cierto punto, la incidencia de agresiones no letales contra mujeres (Frye et al., 2008) e incluso los feminicidios (Beyer et al., 2015; Hernández et al., 2017).

En tanto el entorno no es un elemento neutro en la estructura y dinámica de la prevalencia de la violencia en general y específicamente de la que afecta a las mujeres, es natural esperar que estos fenómenos estén sujetos a patrones de concentración espacial. Distintos estudios han demostrado, por ejemplo, que pocas unidades microgeográficas concentran una amplia proporción de crímenes. Weisburd (2015) halla que es común que entre el 2% y el 6% de segmentos de la ciudad concentren el 50% de los delitos, lo que justamente lo llevó a formular la llamada *ley de concentración del crimen*. Se ha sugerido que este fenómeno también se reproduce en el terreno de la violencia de pareja (Miles-Doan y Kelly, 1997).

Si se considera que la ley de concentración del crimen se aplica también a la violencia contra las mujeres en el Perú, queda clara la necesidad de contar con políticas que, sin dejar de ser universales, sean más intensivas –priorización geográfica– en ciertas zonas con mayor prevalencia de alguna forma de violencia; asimismo, siempre se debe cruzar esta información para alinearla con otros factores como los culturales, el acceso a servicios, la actuación de los operadores de justicia, etcétera. El supuesto es que atender zonas priorizadas es más urgente por dos razones: (i) en estas existe una mayor proporción de mujeres afectadas por la violencia y (ii) los efectos de esta generan mayores estragos en ellas y sus familiares más cercanos.

Pese a la importancia de la priorización geográfica, ninguno de los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres

plantea ni analiza este aspecto. Ninguno menciona si la violencia contra las mujeres se concentra en el nivel de distritos, provincias o por lo menos regiones, lugares que deberían ser priorizados por las políticas y las intervenciones que surjan de estas. Así, estas políticas tienden a minimizar las diferencias subnacionales y, con ello, se invisibiliza la necesidad de contar con estrategias de priorización territoriales. Señalaremos aquí que este tipo de estrategias sí existen: tal es el caso de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, la cual se ejecuta en ciertos distritos elegidos sobre la base de un índice de focalización, y en los que se ofrecen servicios priorizados (incluyendo los del MIMP).

La pregunta es si con la data actual es factible identificar las zonas donde se concentra la violencia contra las mujeres. La respuesta es afirmativa, aunque siempre sujeta a limitaciones. Podemos segmentar las fuentes de datos para identificar la concentración en cuatro capas.

Primero, están las bases de datos de atención de casos. Básicamente, se trata del sistema de justicia y de salud: denuncias policiales –Sistema de Denuncias Policiales de la PNP– y las atenciones que realiza el MINSA a las víctimas tanto en los propios establecimientos de salud como en los centros de salud mental comunitarios.

248

Como no todos los casos son denunciados ni todos requieren servicios de salud, se debe recurrir a una segunda capa de datos vinculados a la atención y prevención de la violencia. En este caso, básicamente nos referimos a los servicios del MIMP: CEM, Línea 100, Servicios de Atención de Urgencias.

Pero como inclusive con la segunda capa se mantienen los niveles de subidentificación de víctimas, es útil complementar la información con datos provenientes de la ENDES. Esta encuesta tiene inferencia departamental, pero si se apilan los más de 10 años de encuestas disponibles, es posible obtener muestras provinciales e incluso distritales para ciertas zonas, utilizables como fuentes adicionales para establecer la priorización.

La cuarta y última capa guarda relación con los agresores y proviene de los datos del INPE. Esta institución cuenta con las direcciones de los reos. Al conocer el último lugar de residencia de los sentenciados por delitos vinculados a la violencia contra las mujeres, también se contará con información adicional útil para identificar los distritos de mayor concentración de estos hechos.

Pero aún se puede ir más allá de estas cuatro capas. Trabajar con un mayor nivel de desagregación, incluso en el nivel de manzanas o cuerdas, también es posible mediante los registros administrativos de los propios servicios estatales para víctimas, que almacenan las direcciones de las mujeres y –en algunos casos– de los agresores; es posible utilizar confidencialmente estos datos, con seguridad muy útiles para el diseño de políticas públicas. Emplear esta información no solo ayudará a caracterizar a las víctimas, sino también a entender la composición social, demográfica y económica de las zonas en las que se concentra la violencia.

A pesar de la disponibilidad de datos para identificar zonas priorizadas, la práctica común en todos los documentos de política en materia de violencia contra las mujeres es reportar datos nacionales, principalmente de la ENDES, e implícitamente asumir que no es necesario priorizar. Al hacerlo, obvian, por ejemplo, que según esa misma fuente (2019) la región con mayor prevalencia de violencia psicológica ejercida por la pareja durante los últimos 12 meses (Apurímac: 49%) duplica a la región de menor prevalencia (Tacna: 25%). Existen diferencias incluso más amplias entre las regiones en los extremos para los indicadores de violencia física de pareja (Cusco 14% versus La Libertad 5%) y sexual (Apurímac 6% versus Ucayali 0,6%) ocurrida en los últimos 12 meses. En forma similar, los feminicidios también presentan una concentración espacial: la mitad de los 1003 feminicidios ocurridos entre el 2009 y el 2017 sucedieron en 60 distritos.

249

La demanda de algunos servicios para víctimas sugiere la existencia de esta misma lógica de concentración. Los datos de la Línea 100, servicio telefónico de ayuda del MIMP para víctimas, muestran que en el 2019, antes de la pandemia, el 50% de llamadas provino de solo 25 distritos que concentran poco menos del 30% de la población nacional.² Durante los meses de pandemia del 2020, entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre, la concentración fue muy similar: 28 distritos concentraron el 50% de las llamadas.³

Ninguna de las políticas analizadas –PNCVG, PNIG y Ley 30364– contiene un esquema de priorización regional, provincial o distrital. La única referencia que se le acerca se registra en el documento *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo local* del MIMP (2017).

-
- 2 En orden de mayor a menor: San Juan de Lurigancho, Cercado de Lima, San Martín de Porres, Ate, Comas, Villa María del Triunfo, Callao, Los Olivos, Villa El Salvador, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Santiago de Surco, Carabaylo, Puente Piedra, Ventanilla, Trujillo, La Victoria, El Agustino, Rímac, Santa Anita, Independencia, Lurigancho, Chiclayo, San Miguel y Juliaca.
 - 3 Los tres distritos adicionales son Chiclayo, Cusco y Tumbes.

Pero este documento es una especie de *brochure* del PLANIG 2016-2021, en el que se presentan diversos indicadores de desigualdad de nivel regional y se señalan algunos en situación de “alerta” por estar por encima del promedio nacional, frente a lo cual se sugiere –como nota al pie del cuadro– que “se debe atender la problemática prioritariamente” (p. 14), sin precisar a qué exactamente se refiere.

Como no hay zonas priorizadas en el nivel subnacional, las políticas tampoco presentan indicadores para monitorearlos. En efecto, ninguno de los indicadores de las políticas en cuestión está desagregado para medir los avances en la problemática en el nivel de regiones –menos de provincias, distritos o comunidades–. A ello se suma el carácter cuestionable de las técnicas para plantear metas correspondientes a tales indicadores nacionales.⁴

Ante la abundancia de evidencia sobre la concentración de distintas formas de violencia contra las mujeres y de la demanda por servicios para las víctimas, la expectativa es que las políticas nacionales recojan la existencia de este fenómeno y, en consecuencia, se definan zonas priorizadas o intervenciones diferenciadas para lugares donde, por ejemplo, por alguna razón la violencia contra las mujeres es más alta o persistente en el tiempo. Es un paso que se beneficiará fortaleciendo los sistemas de información y las capacidades de las personas encargadas de producirla tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Se entiende que las soluciones generales y universales tendrían una efectividad distinta ahí donde el fenómeno que se busca atacar es más frecuente versus ahí donde está menos presente, razón por la cual es más importante que las políticas públicas apliquen una lógica de priorización de sus intervenciones. Por supuesto, siempre hay que considerar que dicha priorización no es más que una herramienta para pensar estratégicamente cómo proveer servicios a una población diversa en términos culturales, territoriales y socioeconómicos.

En su calidad de ente rector, el MIMP es el llamado a cubrir la necesidad de identificar zonas priorizadas de la forma más técnica posible. En sentido similar, la ausencia de diagnósticos locales sobre violencia no solo se debe a la falta de datos, sino también a la inexistencia de iniciativas de este tipo formuladas o reguladas desde el MIMP, lo que se suma al insuficiente conocimiento sobre cómo realizar tales diagnósticos con enfoque de género y otros pertinentes. Vacíos de este tipo pueden

4 Por lo menos en el PNIG, las metas al 2030 se plantearon usando “[...] la fórmula PRONÓSTICO en Microsoft Excel” (p. 28).

cubrirse con guías diseñadas para recoger datos, analizarlos y seleccionar las intervenciones más apropiadas para cada contexto cultural. Se deben priorizar lógicas similares para el fortalecimiento de capacidades y la sensibilización de funcionarios clave de nivel subnacional; previamente, será necesario fortalecer las capacidades técnicas del propio personal del MIMP en la producción, generación y uso de evidencia con el género y la interseccionalidad como ejes transversales.

La debilidad de las instancias de concertación subnacionales

De acuerdo con la Ley 30364, el Sistema Nacional descansa en una estructura subnacional encargada de su gestión, sobre la cual el MIMP siempre tiene la rectoría. Como tal, las debilidades que a continuación analizamos parten de la propia debilidad del MIMP para organizar eficientemente esta estructura subnacional, así como de su dificultad para proveerla de herramientas, regulaciones y datos útiles para su funcionamiento.

Esa estructura subnacional la conforman no solo entidades del Gobierno nacional –especialmente el MIMP–, sino también las instancias de concertación de nivel regional, provincial y distrital, las cuales están encargadas de elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas en la materia. Cada instancia está integrada por los actores locales relevantes, lista que incluye al representante del gobierno regional, provincial o distrital, así como a representantes locales de los sectores de Interior, Justicia, Fiscalía, Educación, Salud, Mujer, entre otros, además de la sociedad civil (juntas vecinales, rondas campesinas, etcétera).

251

Muchas de las acciones que nacen en las políticas nacionales en materia de violencia contra las mujeres deben ser implementadas, monitoreadas y evaluadas en esa estructura de gestión subnacional, a tal punto que 8 de los 13 indicadores que miden las acciones estratégicas del PNCVG 2016-2021 están bajo la responsabilidad tanto del Gobierno nacional como de los subnacionales.

Pero en este punto se presenta un inconveniente derivado del enfoque *de arriba hacia abajo* con el que han sido desarrolladas estas políticas. La centralidad de la gestión subnacional para la consecución de las políticas acá estudiadas contrasta con la poca consideración del contexto de esos mismos niveles de gobierno para, justamente, elaborar, implementar, monitorear y evaluar dichas políticas.

Recientemente, la Defensoría del Pueblo (2019) publicó el análisis del nivel de cumplimiento de los indicadores del PNCVG 2016-2021 por parte de las instancias de concertación regional y provincial. Se

trata de una evaluación realizada dos años después de publicado dicho plan. El informe resalta varias dificultades tanto en el proceso como en los resultados de la aplicación del PNCVG y, aunque no aborda los gobiernos distritales, no es difícil intuir que el diagnóstico en este ámbito es más delicado.

En principio, el PNCVG no es un documento de política de conocimiento generalizado. Si bien únicamente dos gobiernos regionales no lo conocían, el 28% de gobiernos provinciales no habían escuchado hablar de él. En cuanto a las instancias de concertación, la mayoría fueron instaladas –en el 92% de los gobiernos regionales y en el 91% de los gobiernos provinciales–, lo que refleja un avance en construir la estructura para el funcionamiento de la política. Sin embargo, más allá de su instalación, el informe de la Defensoría del Pueblo que comentamos sugiere que existen limitaciones claras para su adecuado funcionamiento que, en este ensayo, resumimos en cuatro aspectos: arreglos institucionales, herramientas, capacidades técnicas, y voluntad o sensibilización ante la violencia de género.

252

La estructura de las instancias de concertación va más allá de su instalación y, más bien, alude a los arreglos institucionales para que puedan ejercer sus funciones. Según el mismo informe de la Defensoría del Pueblo (2019), el diagnóstico es muy dispar. Por ejemplo, mientras que en el nivel regional solo 78% de las instancias contaban con reglamento de funcionamiento y 70% con plan de trabajo, en el nivel provincial las proporciones bordeaban la mitad (48% y 59%, respectivamente). Sobre esta base, se puede suponer que el porcentaje de representantes que nunca asistieron a las reuniones de las instancias de concertación regionales oscilaba alrededor del 40%; y en las provinciales, alrededor del 30%.

El segundo punto clave es el de las herramientas con las que cuenta cada instancia de concertación para desarrollar las acciones estratégicas del PNCVG. En específico, este plan les ha encomendado implementar lineamientos para la prevención de la violencia de género en su ámbito, con la finalidad de modificar los patrones socioculturales en los que se basan las relaciones desiguales que exacerbaban la violencia. En la práctica, hay un avance positivo en la implementación de los lineamientos entre los gobiernos regionales (96%), pero muy limitado en los provinciales (35%). No obstante –y pese a este avance–, la gran mayoría de acciones realizadas son capacitaciones cuyo contenido, metodología, calidad e impacto difícilmente puede ser monitoreado, y habitualmente han sido criticadas por su poca efectividad para reducir la violencia de género (Ellsberg et al., 2015) si no forman parte de enfoques de transversalización que les den sostenibilidad y contenido.

El tercer aspecto es una hipótesis, más que una conclusión definitiva. Está referido a la baja capacidad técnica de los gobiernos subnacionales –especialmente los provinciales y distritales– para identificar, en las guías generales que brindan las políticas en la materia, cuáles son las intervenciones efectivas para prevenir la violencia contra las mujeres. En otras palabras, el problema es la falta de evidencia, pero en el fondo también la insuficiente competencia técnica para comprender la problemática de la violencia de género y sus soluciones. Y esta limitación va de la mano con una más estructural: la baja prioridad del tema en el ámbito subnacional.

Este último aspecto muy probablemente explica parte de los anteriores. Es el tema de la voluntad o sensibilización ante la problemática de la violencia de género: si bien se reconoce que esta representa un problema extendido, su planificación en los documentos de política no refleja esa importancia. Por ejemplo, siguiendo con el informe de la Defensoría del Pueblo (2019), mientras que ocho instancias de concertación regional (32%) incorporaron el acoso sexual en espacios públicos en su plan de seguridad ciudadana, solo 16% de las instancias de concertación provincial lo hicieron. Sea por falta de voluntad o de sensibilidad, en algún punto de la cadena de planificación ciertos problemas de violencia de género no se eligen ni priorizan.

Para ser justos, una explicación más precisa de estos aspectos quizás se encuentra en un hecho simple y conocido: mientras más abajo vayamos en la jerarquía subnacional, encontraremos menos personal y presupuesto para atender las distintas políticas nacionales que, junto con las de violencia de género, deben ser implementadas. Esta situación es aún más crítica si se considera que el Gobierno central encarga como mandato las políticas nacionales en materia de violencia a los gobiernos subnacionales, pero no les provee de las herramientas técnicas necesarias ni propicia que sus funcionarios desarrollen las competencias necesarias para comprender plenamente el problema, afrontar sus propios sesgos y estereotipos de género, acceder y procesar evidencia, diseñar intervenciones locales efectivas y evaluarlas, etcétera.

Si bien algunas de estas limitaciones pueden estar asociadas a un problema puntual referido a cómo implementar algún objetivo de la política en materia de violencia contra las mujeres, también es cierto que actúan en forma conjunta. El propio informe de la Defensoría del Pueblo (2019) señala que solo siete gobiernos regionales reportaron haber creado hogares de refugio temporal para víctimas de violencia en el marco de la obligación impuesta por el artículo 29 de la Ley 30364. Dos de ellos declararon que no habían recibido a ninguna víctima; y el resto, menos de 100 por año.

Más que un sistema organizado, articulado y que cuenta con canales de comunicación, el Sistema Nacional muestra quiebres en su relación con el ámbito subnacional, los cuales afectan la forma en que estas instancias intermedias entre las políticas y las víctimas usan, traducen y planifican las políticas en el nivel local. En palabras de Thomann et al. (2018), fallan en lo que se denomina el *conformance implementation* y el *performance implementation*. Mientras que el primer término alude a cuán fiel es la aplicación de la política hacia abajo, el segundo se refiere al descalce entre la política aplicada y el problema público que lo originó.

En otras palabras, este esquema refleja un sistema tradicional de administración pública que reposa en arreglos jerárquicos –enfoque *de arriba hacia abajo*– que no llegan a generar interacciones ni lazos suficientemente fuertes como para administrar la política pública en el nivel local. Ya no se trata de un tema de estructura, sino de cómo esa estructura funciona hacia abajo en la jerarquía organizacional para articular la política con su implementación.

Justamente, la responsabilidad por el funcionamiento de dicha estructura recae en el MIMP. Ese papel debe ser asumido por esta cartera desde distintas estrategias, como la producción de guías detalladas que enseñen cómo implementar desde cero iniciativas basadas en evidencia local y cómo corregir iniciativas que actualmente se desarrollan más por inercia que por evidencia.

254

3. Reflexiones finales

Junto con el reconocimiento del avance de las políticas en materia de violencia contra las mujeres, en este ensayo hemos resaltado que el enfoque *de arriba hacia abajo* ha generado una serie de limitaciones cuyas consecuencias afectan el diseño de las políticas y su efectividad. No es que este enfoque sea negativo *per se*, sino que durante su desarrollo han surgido limitaciones cuya responsabilidad atañe desde el MIMP –como ente rector– hasta los gobiernos subnacionales.

En las políticas en la materia que serán formuladas durante los siguientes años, será indispensable que la interseccionalidad vaya más allá del plano conceptual y que, con un correcto uso de datos y evidencia cuantitativa y cualitativa, oriente la elaboración de diagnósticos de grupos que ahora no están visibilizados. Pese a que los datos disponibles ayudarían, no existe un diagnóstico interseccional de la violencia contra las mujeres que distinga, por ejemplo, prevalencia o asistencia a servicios por origen étnico, clase social, edad y ciclo de vida. Para

otras características de discriminación cruzada –orientación sexual, pertenencia a comunidades indígenas o nativas, condición de migrante, discapacidad, etcétera–, la tarea inicial consiste en recoger datos de nivel nacional y subnacional para conocer la magnitud del problema. En algunos casos, la opción menos costosa consiste en incluir preguntas clave en los registros administrativos de los servicios ya existentes del MIMP y otras entidades, así como en las encuestas nacionales –como la ENDES–; esto permitiría visibilizar a algunos de estos grupos, aunque en otros casos sería más útil contar con encuestas o estudios focalizados. El mismo tratamiento se debe seguir respecto a los patrones de victimización, ya que esto permitiría quebrar la idea de que existe una víctima homogénea y adecuar los servicios a la diversidad. Es particularmente relevante crear más y mejores intervenciones dirigidas a trabajar tanto con hombres en general como con agresores.

En una siguiente ola de sugerencias, el MIMP debe procurar que el enfoque completo de la interseccionalidad y los patrones de victimización sirvan para elaborar protocolos de atención diferenciados en los servicios dirigidos a las víctimas. Es preciso comprender que sistemas adicionales de opresión y experiencias de victimización heterogéneas configuran vulnerabilidades y consecuencias distintas, lo cual determina que diferentes herramientas técnicas –como los planes de seguridad, la valoración de riesgo, los planes de tratamiento individual de salud mental, etcétera– tengan que adaptarse a la diversidad de víctimas y agresores.

255

La omisión actual de las políticas en lo referente a plantear zonas priorizadas requiere una atención urgente, pues la distribución territorial de las mujeres en situación de violencia no es uniforme y hay claros patrones de concentración desde regionales hasta distritales. Como se señaló antes, hoy en día contamos con una serie de encuestas y registros administrativos que permitirían al MIMP identificar esas zonas e incluso construir índices de focalización que afinen los instrumentos para desarrollar esa tarea.

Por ejemplo, sería oportuno que el MIMP elaborara una lista de distritos priorizados para diseñar estrategias más intensas, variadas, intersectoriales y basadas en evidencia, entendiendo que en esas zonas las estrategias tradicionales son insuficientes; esta medida lograría que las políticas sean más eficientes e incluso más costo-efectivas. Por citar un ejemplo, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro ha llevado a cabo ejercicios de priorización en el nivel distrital. La reciente Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres, del MIMP (2021), hace referencia a la priorización territorial, aunque no brinda mayor detalle al respecto.

Sin embargo, la priorización tendrá poco sentido si el propio MIMP no lidera el desarrollo de un banco de proyectos, con evidencia de impacto, que puedan ser aplicados luego de dicha priorización. En esta línea, el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar del MIMP debería ser fortalecido con miras a que analice y produzca evidencia, incluso con modelos de laboratorio, igual que han diseñado con éxito otros sectores como Educación e Inclusión Social. Debido a que la propia Ley 30364 dispuso que los gobiernos regionales crearan sus propios observatorios de violencia contra las mujeres, estos representan un espacio adicional pendiente de fortalecer para generar evidencia en el nivel local.

256

El punto más complejo de las políticas es su implementación en el nivel subnacional, rol en el que el MIMP sigue siendo central en su calidad de rector. El reto consiste en sostener una estructura subnacional atomizada, con distintos niveles de capacidad, voluntad y sensibilización por parte de sus autoridades. El primer paso debe ser identificar dichos desniveles y propiciar la elaboración de guías detalladas sobre cómo implementar desde cero iniciativas basadas en evidencia a nivel local, y cómo corregir iniciativas que actualmente se realizan más por inercia que por evidencia. En ese mismo sentido, hay que señalar que la ausencia de diagnósticos locales sobre violencia de género no solo se debe a la falta de datos, sino también al insuficiente conocimiento sobre cómo realizar diagnósticos con enfoque de género y otros enfoques pertinentes, vacío que puede cubrirse con guías diseñadas para recoger datos, analizarlos y seleccionar las intervenciones más apropiadas a cada contexto cultural. Se deben priorizar lógicas similares para el fortalecimiento de capacidades y la sensibilización de funcionarios clave en el nivel subnacional.

Recientemente –en el 2019–, por iniciativa del MEF se aprobó un Programa Presupuestal Orientado a Resultados en Violencia contra las Mujeres basado en evidencia, el cual representa un paso más en el camino de vincular los planos conceptuales, de diagnóstico y estratégico. Hasta la fecha, este programa ha tenido un bajo nivel de implementación y requiere que mejoren las competencias de los funcionarios públicos de nivel subnacional.

Finalmente, la mejor articulación entre los niveles nacional y subnacional pasa por promover una red de gobernanza, entendida como una red interorganizacional en la que múltiples sectores, de distinto tamaño y que actúan en diferentes ámbitos, trabajan juntos para participar en la creación, implementación y monitoreo de políticas públicas (Koliba

et al., 2019). Esta tarea trasciende a la actual Comisión Multisectorial de Alto Nivel, pues implica coordinar con mayor número de instancias, utilizar herramientas que permitan un trabajo más detallado –como las anteriormente sugeridas–, además de articular actividades en torno a resultados, y monitorear y evaluar el impacto de las iniciativas realizadas tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Sumadas a todo ello, la rendición de cuentas efectiva del Estado y una activa participación comunitaria en las políticas permitirán revertir la lógica *de arriba hacia abajo* que ha dominado hasta ahora. ●

Referencias bibliográficas

Beyer, K. M. M., Layde, P. M., Hamberger, L. K. y Laud, P. W. (2015). Does neighborhood environment differentiate intimate partner femicides from other femicides? *Violence Against Women*, 21(1), 49-64. <https://doi.org/10.1177/1077801214564075>

Carey, G., Crammond, B. y Riley, T. (2015). Top-down approaches to joined-up government: examining the unintended consequences of weak implementation. *International Journal of Public Administration*, 38, 167-178.

Cooksey, B. y Kikula, I. (2005). *When bottom-up meets top-down: the limits of local participation in local government planning in Tanzania*. Special Paper 17. Research On Poverty Alleviation.

Defensoría del Pueblo (2019). *Segundo reporte del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. Avances en su implementación a nivel regional y provincial*. Serie Igualdad y No Violencia, 5. Lima.

Dinbabo, M. (2003). *Development theories, participatory approaches and community development*. Institute for Social Development, University of the Western Cape.

Dryzek, J. S. (2006). Policy analysis as critique. En M. Moran, M. Rein y R. Goodin (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 190-204). Oxford University Press.

Ellsberg, M., Arango, D. J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M. y Watts, C. (2015). Prevention of violence against women and girls: What does the evidence say? *The Lancet*, 385(9977), 1555-1566. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61703-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61703-7)

Frye, V., Galea, S., Tracy, M., Bucciarelli, A., Putnam, S. y Wilt, S. (2008). The role of neighborhood environment and risk of intimate partner femicide in a large urban area. *American Journal of Public Health*, 98(8), 1473-1479. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2007.112813>

Hernández, W. (2019). *Factores asociados a la violencia de pareja contra mujeres: un enfoque departamental desde los patrones de victimización (ENDES 2008-2018)*. INEI.

Hernández, W. (2018). Violence with femicide risk: its effects on women and their children. *Journal of Interpersonal Violence* 36, 1-27. <https://doi.org/10.1177/0886260518815133>

Hernández, W. y Morales, H. (2019). *Violencia contra las mujeres: patrones de victimización y tipología de agresores*. CIES. http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/if_ul_-_vcm_patrones_y_tipologias.pdf

Hernández, W., Raguz, M., Morales, H. y Burga, A. (2017). *Feminicidio: determinantes y valoración del riesgo*. CIES. <http://seminarioanual.cies.org.pe/2017/wp-content/uploads/2017/12/Feminicidio-Wilson-Hernandez.pdf>

Isidiho, A. y Sabran, M. (2017). Evaluating the top-bottom and bottom-up community development approaches: mixed method approach as alternative for rural un-educated communities in developing countries. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(4), 266-273.

Johnson, M. (1999). *Two types of violence against women in the American family: identifying patriarchal terrorism and common couple violence*. Paper presented at the annual meetings of the National Council on Family Relations, Irvine, CA. Pennsylvania State University.

258

Johnson, M. (1995). Patriarchal terrorism and common couple violence: two forms of violence against women. *Journal of Marriage and Family* 57(2), 283-294.

Johnson, M. y Leone, J. M. (2005). The differential effects of intimate terrorism and situational couple violence: findings from the National Violence Against Women Survey. *Journal of Family Issues*, 26(3), 322-349. <https://doi.org/10.1177/0192513X04270345>

Koliba, C., Meek, J., Zia, A. y Mills, R. (2019). *Governance networks in public administration and public policy* (2.^a ed.). Routledge.

Leone, J. M., Lape, M. E. y Xu, Y. (2014). Women's decisions to not seek formal help for partner violence: a comparison of intimate terrorism and situational couple violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 29(10), 1850-1876. <https://doi.org/10.1177/0886260513511701>

Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2), 145-174.

Miles-Doan, R. y Kelly, S. (1997). Geographic concentration of violence between intimate partners. *Public Health Reports*, 112(2), 135-141.

MIMP (2017). *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo local*.

Thomann, E., Van Engen, N. y Tummers, L. (2018). The necessity of discretion: a behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583-601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>

Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53(2), 133-157.

Wikström, P. O. (2007). The social ecology of crime: the role of the environment in crime causation. En H. Schneider (Ed.), *Grundlagen der kriminologie* (pp. 333-358). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110917260.333>