

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**La Capacidad Estatal de la Dirección de Lucha Contra la
Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú en el año 2015**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS
PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR

John Alex Nicolás Hoyos

ASESOR:

Noam Dante Valentín López Villanes

Octubre, 2017

RESUMEN

En los últimos años, los índices de violencia familiar han crecido, desencadenando problemas más graves como el feminicidio (CEPAL, 2000). Por su parte, el Estado peruano ha implementado un conjunto de medidas, programas y leyes que buscan defender los derechos del niño y la mujer (Urbano y Rosales, 2014). En este contexto, nos interesa preguntarnos ¿Cuál es la capacidad de la División de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015? Nos interesa explicar los mecanismos elaborados por la Policía Nacional del Perú para prevenir la violencia familiar. La investigación busca aportar al estudio de capacidad estatal en el Estado peruano, haciendo un análisis específico del desempeño de la Policía Nacional del Perú frente a un problema público y de salud. De esta forma, se espera contribuir con información de utilidad para la toma de decisiones. Para ello, se prestará especial atención a los recursos económicos, logísticos, normativos y de capital humano de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP. Finalmente, la investigación es importante porque contribuye en la generación de información académica y conocimiento, centrando el foco de atención a la Policía Nacional del Perú protectora de los derechos y libertades de los ciudadanos, sobre todo a aquellas unidades policiales que les incumbe desempeñar un papel fundamental en la protección de las mujeres víctimas de violencia familiar. La investigación concluye que pese a las limitaciones institucionales se ha mejorado la atención a la violencia de hacia la mujer, tanto en actividades de prevención, atención de denuncias y protección de las víctimas de violencia.

Palabras clave: violencia familiar, Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, violencia de género, capacidad estatal, Policía Nacional del Perú.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO I | |
| REVISIÓN DE LITERATURA | 10 |
| 1.1. Marco Teórico | 10 |
| 1.2. Estado de la Cuestión | 20 |
| CAPÍTULO II | |
| FUNCIONAMIENTO FORMAL DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP | 33 |
| CAPÍTULO III | |
| ACCIONES EFICACES DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP | 40 |
| 3.1. Capacitaciones de los agentes policiales | 40 |
| 3.2. Coordinación Interinstitucional | 46 |
| 3.3. Prevención de la violencia | 48 |
| 3.4. Caso atípico: Villa el Salvador | 52 |
| CAPÍTULO IV | |
| LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP | 53 |
| 4.1. Capacitaciones de los agentes policiales: limitaciones | 54 |
| 4.2. Coordinación Interinstitucional | 56 |
| 4.3. Prevención de la Violencia | 57 |
| Conclusiones | 59 |
| Referencias bibliográficas | 62 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1. Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar, por total nacional y en regiones Lima Metropolitana, Cusco y Junín, entre los años (2003 y 2011)..... | 23 |
| Tabla 2. Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar por grupos de edades, por total nacional (2007-2011)..... | 24 |
| Tabla 3. Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar por grupos de edades, por un total en la región Lima Metropolitana (2007-2011)..... | 24 |
| Tabla 4: Protocolo de Atención en Comisarías a víctimas de violencia familiar y víctimas del delito contra la libertad sexual - Violencia sexual. – Comisarías de familia y secciones de familia..... | 35 |
| Tabla 5: Comparación de los protocolos de atención de víctimas de violencia | 38. |
| Tabla 6: Enfoques en las Capacitaciones..... | 41 |
| Tabla 7: Cursos de Capacitación 2016..... | 43 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Situaciones de violencia por parte del esposo o compañero, a nivel nacional. | 20 |
| Figura 2. Resultados de la violencia física contra las mujeres alguna vez unidas (en porcentajes)..... | 21 |
| Figura 3: Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar, por total nacional y en regiones Lima Metropolitana, Cusco y Junín, entre los años (2003 y 2011)..... | 22 |
| Figura 4. Denuncias en la PNP de mujeres afectadas por Violencia Familiar por edades. Nivel Nacional (2007 – 2011)..... | 24 |
| Figura 5. Denuncias en la PNP de mujeres afectadas por Violencia Familiar por edades, en la región Lima Metropolitana (2007 – 2011)..... | 25 |
| Figura 7. Perú: población por cada efectivo policial que labora en una comisaría, 2012 – 2015 (Absoluto)..... | 54 |

INTRODUCCIÓN

Estudiar la capacidad de las agencias estatales es importante en tanto nos permite evaluar su funcionamiento y teniendo en cuenta la disparidad en el funcionamiento de cada una de ellas. (Dargent, 2014). Esta investigación tiene como área temática la capacidad de las agencias estatales de la Policía Nacional del Perú. Según Soifer (2015), “la capacidad estatal puede ser entendida como posesión de recursos financieros y burocráticos que se encuentran a disposición del Estado para ejercer control sobre la sociedad y el territorio” (2008: 236). Ahora bien, se puede medir la capacidad de un Estado partiendo del análisis de una institución estatal, por lo cual para este estudio se analizará la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú. La violencia familiar y sexual sobre todo aquella que afecta a las mujeres, es un problema de política pública (Sánchez, 2015).

Urbano y Rosales definen a la violencia familiar como “un problema social, que afecta a un alto porcentaje de familias de cualquier comunidad, en todos los niveles económicos y culturales. Se trata de relaciones que implican un abuso de poder de parte de quien ejerce maltrato. Estos abusos pueden ser emocionales, físicos, sexuales, financieros o socioambientales” (2014: 219). Los sujetos que efectúan el abuso, en la mayoría de los casos tienden a desarrollar un comportamiento en público distinto al del espacio privado, mostrando hacia el exterior una fachada respetable, insospechable y educada, pero violento en el espacio privado (Urbano y Rosales, 2014).

En los últimos años, los índices de violencia familiar han crecido, desencadenando problemas más graves como el feminicidio (CEPAL, 2000). Por su parte, el Estado peruano ha implementado un conjunto de medidas, programas y leyes que buscan defender los derechos del niño y la mujer (Urbano y Rosales, 2014). Ahora bien, la violencia familiar es un problema social de alcance mundial y global que afecta a todo el mundo (CEPAL, 2000). Sin embargo, en la actualidad este tipo de violencia es considerado un problema de salud pública y de primer orden por organizaciones internacionales y gobiernos, así como un abuso de derechos humanos, con una elevada prevalencia en todo el mundo (American Medical Association,

1994; Bachman y Saltzman, 1995; Hagemann-White, 2001; Consejo Europeo, 2002; Organización Mundial de la Salud, 2002; Kury, Obergfell-Fuchs y Woessner, 2003).

En el 2008, el Estado peruano publica el Plan de Prevención integral de Violencia Familiar y Sexual. Este pretende actuar en la línea del Sistema Nacional Descentralizado de atención de la Violencia Familiar y Sexual. Tiene como fin dar información y sensibilizar a los ciudadanos, así como también consolidar la acción conjunta de la comunidad y sus actores con el propósito de mermar la violencia del tipo sexual y familiar; mientras se da énfasis al trabajo a nivel del individuo y su entorno (Fondo Ítalo Peruano, 2011). Sin embargo, cuando se analiza las cifras de violencia familiar y sexual presentados por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la población femenina sigue siendo la más afectada con más de 20 mil casos de violencia del tipo sexual y familiar que fueron reportados por víctimas mujeres; que es un 97% del total de casos de este tipo, frente al 3% que se reportan por víctimas varones (MIMP, 2015).

Los datos convierten a la situación en un problema de violencia de género, además de ser un problema político, social y de salud pública. Se entiende por violencia de género como una situación de discriminación intemporal que proviene de una estructura social de naturaleza patriarcal (Urbano y Rosales, 2014). Así, el género se configura como resultado de un proceso de construcción social mediante el cual se le atribuyen simbólicamente las expectativas y valores que cada cultura otorga a sus varones y mujeres (Maqueda, 2006). Producto de ese aprendizaje cultural de carácter machista, varones y mujeres exhiben los roles e identidades que le han sido asignados bajo la etiqueta del género (Maqueda, 2006). “De ahí, el dominio de lo masculino y la subalternidad de lo femenino constituyen los componentes ideales de ese orden simbólico que define las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, origen de la violencia de género” (Maqueda, 2006: 2).

En este contexto, nos interesa preguntarnos, qué mecanismos está elaborando la Policía Nacional del Perú para prevenir la violencia familiar, y dentro de esta institución ¿Cuál es la capacidad de la División de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015? Las sub preguntas que nos ayudarán a responder nuestra pregunta principal son las siguientes: a). ¿cuál es el funcionamiento formal de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015?; b).¿cuáles han sido las acciones más eficaces de esta Dirección de la Policía, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015?; y c).¿cuáles han sido las limitaciones institucionales de esta entidad de la PNP, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015?

Las estadísticas expuestas sobre de violencia familiar y sexual padecida “principalmente” por las mujeres en el Perú (MIMP, 2014; INDEI, 2015; PNP, 2012), nos permiten observar la gravedad del problema. En el Perú, según las estadísticas y el Plan contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, los actos principales infligidos que vulneran la integridad de las mujeres son la violencia doméstica, el feminicidio, las violaciones sexuales, la trata, el hostigamiento sexual, la violencia por prejuicio.

Por ello, la investigación busca aporta al estudio de capacidad estatal en el Estado peruano, haciendo un análisis específico del desempeño de la Policía Nacional del Perú frente a un problema público y de salud. De esta forma, se espera contribuir con información de utilidad para la toma de decisiones. Para ello, se prestará especial atención a los recursos económicos, logísticos, normativos y de capital humano de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP.

Finalmente, la investigación es importante porque contribuye en la generación de información académica y conocimiento, centrando el foco de atención a la Policía Nacional del Perú protectora de los derechos y libertades de los ciudadanos, sobre todo a aquellas unidades policiales que les incumbe desempeñar un papel fundamental en la protección de las mujeres víctimas de violencia familiar (Fernandes, 2011). La policía nacional tiene la obligación de proteger a las mujeres, la respuesta debe de garantizar la libertad, vida y la seguridad personal de las mujeres víctimas de violencia por razones de género. En la mayoría de los casos, es la policía la primera institución donde las víctimas de violencia acuden para ser auxiliadas y puedan encontrar protección, también es la primera en intervenir en estos casos, pues está siempre de servicio. Convirtiéndose así, en el rostro visible de la intervención estatal en los casos de violencia de género dentro de la familia.

El objetivo de nuestra pregunta es determinar la capacidad institucional de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015. Los objetivos específicos son los siguientes: a) describir el funcionamiento formal de la Dirección en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015; b) establecer cuáles han sido las acciones más eficaces de este organismo de la policía, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015 ; y c) establecer cuáles han sido las limitaciones institucionales de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres Lima Metropolitana, en el año 2015.

Las tres hipótesis son las siguientes: 1). la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar de la PNP, tiene problemas de coordinación institucional, lo que impide su correcto desempeño. 2). las acciones más eficaces de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en la atención de las denuncias de violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres en Lima

Metropolitana, en el 2015, han sido realizar charlas en las zona más vulnerables para prevenir la violencia e informar a las mujeres sobre sus derechos para que denuncien cualquier tipo de agresión. 3). la principal limitación de la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar de la PNP para atender las denuncias de violencia familiar sexual que afectan a las mujeres de Lima Metropolitana en el 2015, ha sido no tener una respuesta efectiva para garantizar la seguridad de la víctima posterior a la denuncia para prevenir los posibles actos violentos y la protección de víctimas.

La investigación es de corte cualitativo, lo que nos permitió describir de manera detallada la capacidad institucional de la Dirección. Para cumplir con el objetivo, la herramienta principal de la investigación será la entrevista semiestructurada. Este tipo de entrevista nos ofrece suficiente margen de maniobra para explorar propiedades reflexivas emergentes de la interacción. Nos permitirá además recolectar las experiencias de los funcionarios de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú.

Las entrevistas se realizaron a actores estatales parte de la Policía Nacional del Perú, actores estatales parte del Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, académicos y/o investigadores que manejan el tema de violencia familiar y la respuesta estatal. Se realizaron 25 entrevistas. Previa a la realización de cada entrevista, el investigador entregó al entrevistado el documento de consentimiento informado, que autoriza al investigador usar la información para fines de estudio y de publicación. Según el Manual de aplicación de instrumentos para el recojo y registro de información en campo, el entrevistado tiene igual derecho a elegir que la información recogida sea citada utilizando su identidad, o si prefiere mantenerla en reserva. La información recolectada en la investigación es utilizada únicamente con fines académicos y se protege la identidad del entrevistado.

En segundo lugar, se realizó un análisis de documentos secundarios como memorias institucionales y estadísticas. Los documentos fueron solicitados siguiendo el protocolo de autorización de los Directores o Jefes de Unidad. Finalmente, se realizó un focus group para recolectar la información sobre la

percepción de los miembros de la Policía Nacional que laboran en la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar respecto a la atención de las denuncias y la relación con las condiciones tanto laborales como de infraestructura que posee la institución.

Esta tesis está estructurada en tres capítulos. El capítulo I, se explica el funcionamiento formal de la Dirección. El capítulo II pretende establecer las acciones eficaces de la entidad que se estudia, en la prevención, atención de las denuncias y protección de la violencia del tipo sexual y también del familiar, las cuales afectan a las mujeres en Lima Metropolitana, en el 2015. En el último capítulo, se explica las limitaciones institucionales de la Dirección de Lucha Contra La Violencia Familiar de la PNP en la prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres de Lima Metropolitana. Finalmente, se presentan las conclusiones.



CAPÍTULO I: REVISIÓN DE LA LITERATURA

1. MARCO TEÓRICO

En el presente acápite tiene como objetivo ofrecer un marco para unificar conceptos para la clara comprensión del problema de violencia en el espacio familiar. Para cumplir con este cometido, el marco teórico se ha estructurado en base a cuatro partes. El primero presenta las tipologías y modalidades de violencia hacia la mujer más comunes dentro de la relación de pareja. Presentar las modalidades de violencia más comunes impregnadas en toda realidad social nos permite comprender que la violencia contra las mujeres, dolorosamente presente y actual, se cruza con esas otras violencias, las ensombrece y complica (Chiarotti 2009:61). La segunda parte presenta la discusión que gira en torno a la capacidad estatal. La tercera parte presentará la definición de las políticas públicas. Finalmente, el cuarto capítulo presenta una revisión de las políticas públicas de prevención de violencia.

1.1. Tipologías de la violencia

En primer lugar, la violencia familiar es un problema social que se percibe en un alto porcentaje de familias en todos los niveles socioculturales, económicos y en cualquier comunidad. Esta se da en ciertas relaciones de parejas e implica un abuso de su poder de parte de quien vendría a ser el maltratador. Este se puede dar en aspectos sexuales, financieros, físicos, emocionales o socioambientales. En aquellos que abusan de su pareja se genera un comportamiento en privado distinto al que se muestra en el exterior: una fachada que no levanta sospechas, respetuosa y educada. Esta actitud violenta es compatible con cualquier aspecto, capacidad, inteligencia, actividad, profesión, etc. Hasta en aquellas personas cuyo desempeño institucional, familiar o comunitario no levante ninguna sospecha (Urbano y Rosales, 2014: 219).

Este tipo de violencia existe a nivel mundial, sin marginar por el estrato social, por la economía familiar, si es próspera o decadente, por la religión o cultura, ni por la raza o etnia. La violencia que se da en el entorno familiar se puede ir magnificando mientras pasa el tiempo, a menos que se tome acción con el fin de detenerla. Si bien hay casos en los que las mujeres agreden a los que son su pareja; ya sea esta hombre o mujer; la tolerancia de las víctimas mujeres de violencia por parte de su pareja masculina supera con creces a la que se da de mujer hacia hombre o en parejas del mismo sexo. (Urbano y Rosales, 2014:220).

Dentro de la violencia familiar, son las mujeres las más afectadas, entonces en este apartado trataremos de explicar qué se entiende por violencia basada en género. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado” (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1996:76). Dicha convención agrega que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) Aquellos actos de violencia que se lleven a cabo en la unidad familiar u en otro tipo de relación interpersonal;
- b) Aquellos actos de violencia que se lleven a cabo en la sociedad y son cometidas por cualquier sujeto. Puede presentarse en la modalidad de abuso sexual, violación, , tortura, prostitución forzada, trata de personas, secuestro y acoso sexual en los centros laborales, educativos, establecimientos de salud o cualquier,
- c) Ejecutadas o consentidas por el Estado. (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1996:77)

A partir de esta definición, se tiende a identificar violencia contra la mujer con violencia de género, cuando en realidad no son sinónimos y más bien la violencia contra la mujer está incluida en la violencia de género, que además incluye, entre otros, a la violencia por prejuicio, como se verá más adelante. Se

requiere previamente tener una comprensión clara del fenómeno de la violencia desde su manifestación más general en la sociedad, para entender cómo se inserta allí la violencia basada en género, delineando sus mecanismos y sus causas, aportando definiciones sobre conceptos clave y sentando posición respecto de cómo se está entendiendo el tema desde una perspectiva de género (MIMP, 2016:11).

En tercer lugar, tenemos la violencia sexual. Este tipo de violencia es una de las modalidades menos denunciadas y con más problemas de acceso a la justicia (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). Tiene presencia en el espacio público y privado, en tiempos de paz o de conflicto armado y más aún puede constituirse en delito de lesa humanidad cuando es perpetrado de forma sistemática contra las mujeres de una nación o étnico, como forma de humillar a los varones vencidos y dar una prueba de hegemonía (Defensoría del Pueblo, 2011).

La violencia sexual implica relaciones sexuales, de cualquier tipo, sin consentimiento o cuando una de las partes se ve incapaz de dar su aprobación. Este tipo de violencia se expresa en forma de “abuso sexual, violación, acoso, incesto, actos contra el pudor, exhibicionismo, prostitución forzada, etc” (MIMP, 2016).

La violación sexual es un delito y, por lo tanto, tipos penales específicos son establecidos en el Código Penal. La protección de la libertad sexual vela por nuestra libertad a decidir cuándo y con qué persona se quiere mantener relaciones sexuales. “La violación sexual puede ser cometida por un extraño o por alguien conocido, incluyendo los esposos o convivientes. Las víctimas de la violación sexual pueden ser personas mayores de edad y también menores de edad” (Propuesta de Protocolo de Atención Policial, 2016: 23). Cuando las víctimas son de la tercera edad, las relaciones se dan mediante el uso de la fuerza o amenazas. Los actos sexuales que se realizan con al menos una persona de menos de 18 años se considera como violación, pues según el Código Civil estas no están aptas para tomar la decisión de tener relaciones sexuales. Aquellas consentidas entre aquellos que tienen 16 o más no

constituyen delito alguno, ya que a esa edad ya se permite el matrimonio según el Código (Propuesta de Protocolo de Atención Policial, 2016: 23).

Finalmente, el MIMP (2016) sostiene que el hecho de haber reconocido a la violencia sexual como una vulnerabilidad de derechos humanos ha facilitado que el problema se vea como un asunto de interés público y de competencia del Estado, superando esquemas que la colocaban como un problema privado e individual.

En cuarto lugar, encontramos al feminicidio. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables define el feminicidio como el homicidio a las mujeres cometido por los hombres por el hecho de ser mujeres y que tiene su justificación en la discriminación de género. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo sostiene que el feminicidio deber ser entendido como el capítulo final de las mujeres víctimas que tuvieron una vida marcada por la violencia y terror (Defensoría del Pueblo, 2010).

El término feminicidio es término acuñado por Diana Russell en 1976 e introduce el término en una ponencia sobre esta forma extrema e violencia contra las mujeres ante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra las mujeres, celebrado en Bruselas (Albarran, 2015). De manera posterior, en 1990, Russell y Jane Caputi plantean en el artículo *Speaking the Unspeakable*, el concepto de feminicidio como “el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por el odio, el desprecio, el placer o por un sentido de propiedad sobre las mujeres” (Russell y Caputi, 1990).

En otras palabras, el feminicidio es el fruto de los intentos fallidos de control y sometimientos a las mujeres. Pone en evidencia la necesidad de erradicar definitivamente la capacidad de las féminas de volverse independientes (MIMP, 2016). El feminicidio es la expresión más clara de la violencia basada en el género y a la vez se presenta como uno de los fenómenos de violencia más extendidos y en aumento en el país y la región (MIMP, 2016). Siete países de América Latina lo han tipificado como delito, lo cual tiene ventajas, ya que facilita que en la investigación y en el proceso judicial se consideren factores y variables distintos a los que se toman en cuenta cuando se aborda un homicidio y que responden a la especificidad de este delito.

1.2. Capacidad Estatal

Para explicar la capacidad estatal, primero explicaremos qué entendemos por Estado. El Estado es una organización que monopoliza el uso legítimo de la fuerza en una determinada jurisdicción territorial. Es así como, la “literatura sobre capacidad estatal resalta que los Estados fuertes tienen más posibilidad de imponer su autoridad frente a los desafíos que enfrentan mientras que los débiles posiblemente fracasarán” (Dargent y Urteaga, 2016: 658). Por otro lado, Giraudy (2012) nos dice que los Estados capaces serán aquellos mantengan cierta distancia e independencia de los actores sociales dominantes, tengan una burocracia profesionalizada y tengan una presencia efectiva en todo el territorio (Giraudy, 2012). La idea es que “las agencias del Estado, gracias a contar con estas características, pueden prever y responder los desafíos que enfrentan, siendo capaces de ajustar las políticas públicas y fortalecer sus agencias cuando estas fallan” (Stein y Tomassi 2007: 7).

En la misma línea, podemos entender la capacidad institucional como la presencia de burócratas preparados con gran conocimiento técnico, convocados y ascendidos estrictamente por criterios meritocráticos y con gran sentido del compromiso y servicio público. El conjunto de funcionarios forma parte de la constelación de características que definen un tipo legal-burocrático, en contraposición diferente al modelo patrimonialista (Mazzuca, 2012). Por otro lado, la capacidad refiere tres puntos trascendentales: i) adaptar las instituciones estatales para responder a los problemas sociales definidos como públicos; ii) mejorar las funciones y resolver problemas públicos; y iii) diseñar políticas públicas con su respectivo monitoreo en el marco de un sistema de gestión pública. La evaluación de capacidades de las instituciones estatales necesitan anudar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político (Rosas, 2008).

Por otro lado, para Dargent, la capacidad estatal está compuesta por dos dimensiones que no siempre van unidas: autonomía y efectividad. Por autonomía entenderemos a un Estado con alta capacidad con ausencia de injerencia indebida en la toma de decisiones, mientras que a la eficacia del

Estado a la hora de implementar sus decisiones políticas se le conoce como efectividad (Dargent, 2012).

Finalmente, nosotros nos centraremos en la presión doméstica para ver la capacidad estatal. Es decir, la respuesta estatal es reactiva frente a la presión de los actores (Dargent, 2014). Además, se estudiará una oficina en tanto, autores como Dargent, proponen diseccionar el Estado: descomponerlo en partes para estudiarlo mejor. Esto se debe a que un enfoque unitario del Estado dificulta el reconocimiento de importantes datos y los contrastes que pueden aparecer en su interior. Por ello, el estudio de Dirección de Violencia Familiar y sexual de la Policía Nacional del Perú, adquiere suma importancia. Sin embargo, este estudio no debe quedarse en lo específico, sino que debe de orientar sus resultados hacia el conocimiento general del Estado.

1.3. Políticas públicas

Definimos la política pública como un

“Conjunto de uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios, y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002: 45)

Las políticas públicas buscan solucionar, a través de acciones específicas, problemas públicos. Por tanto, un paso fundamental inicial en el proceso decisonal es definir cuál es el problema o problemas públicos que resolver (Parsons, 2007).

Ahora, cuando mencionamos problema público nos referimos solo cuando una situación se juzga políticamente problemática y es objeto de un debate político (Subirats, 2008). Por ello, Caldera nos dice que la estructuración correcta del problema público es un gran reto para el gestor público, ya que la solución exitosa de un problema público depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto (Caldera, 2005). En síntesis, se podría decir que los problemas de políticas públicas no tienen una definición precisa. Son los analistas de políticas los que se encargan, normalmente, de la estructuración y ordenación de problemas con miras a facilitar la toma de decisiones. Siguiendo

en estas ideas a Parsons, la definición del problema es parte del problema (Parsons, 2007 p.121).

En la actualidad, tenemos múltiples problemas que afectan a la población. Pero algo a tener en cuenta es que no todo problema social se convierte en problema público. Un problema se vuelve público solo tras su inclusión en la agenda política. Los actores públicos reconocen la necesidad de considerar una eventual solución pública. Según Garraud, existen tres condiciones para que un problema social pase a ser un problema público y son las siguientes:

- i. grupos sociales hacen una demanda
- ii. Se inicia el debate público y
- iii. el conflicto entre las autoridades políticas y los grupos sociales organizados

Sin embargo, el paso de un problema social a un problema público no tiene por qué ser ni lineal ni obligatorio. De hecho, no tiene que obedecer a una preocupación social anterior, sino que puede ser resultado de una construcción política original. “Las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats, 2008: 125). Por ello, recae en los poderes públicos la responsabilidad de la especificidad del problema público.

En síntesis, para tener políticas públicas que puedan funcionar de manera eficiente es fundamental, delimitar el problema público que se busca solucionar, para esto se necesita identificar las causas posicionándolas en el tiempo, lugar, posturas entorno al problema, actores implicados y las posibles políticas públicas para solucionarlo. Estructura correctamente los problemas públicos es importante desde el inicio porque permite resolver el problema de manera certera y tomar en cuenta las diversas visiones involucradas para otorgarle legitimidad a la acción pública (Caldera, 2005).

Ahora bien, las legislaciones y políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres se pueden explicar en tres enfoques o tres grandes modelos de intervención. Un primer modelo es el “enfoque feminista” que surge del movimiento de mujeres y su epistemología. Un segundo modelo de

intervención en las políticas públicas es el “modelo de la seguridad”, la cual se enfoca estrictamente en un problema de seguridad individual y asume que el problema puede ser impregnado por el derecho penal sin la necesidad de añadir todas las otras categorías del debate feminista, tiene preeminencia del enfoque criminal (Bobelón, 2012).

Finalmente, el último enfoque para diseñar políticas públicas contra la violencia hacia la mujer en la región es el modelo que añade parte de la tradición feminista, pero además incorpora también lo que llamaríamos la tradición de los derechos humanos. Este enfoque entiende la violencia hacia las mujeres como una violación de derechos humanos y es desarrollado a partir del trabajo de diversos organismo feministas, instrumentos internacionales e instituciones de derechos humanos (Bobelón, 2012).

1.4. Políticas Públicas de prevención de la violencia Familiar

La violencia familiar “es un problema social y político que necesita ser enfrentado mediante un conjunto coherente de decisiones, acciones y arreglos institucionales para su implementación, seguimiento y evaluación” (Organización Panamericana de Salud – PAHO, 2009). Según la Organización Panamericana de Salud – PAHO (2009) el Estado debe adoptar e implementar dos tipos de políticas públicas de prevención:

- a) Promulgación de aparatos legales como leyes o disposiciones generadas por los gobiernos nacionales y las instituciones regionales y municipales.
- b) Ejecución de políticas públicas, políticas ministeriales, programas sectoriales, etc.

Para esto, cada país debe de desplegar políticas de prevención en los niveles individuales, comunitarios, sectoriales y macros con el objetivo máximo de afrontar las raíces y efectos de la violencia contra la mujer (PAHO, 2009).

La Organización Panamericana de Salud recomienda que una forma de combatir la violencia hacia la mujer en un nivel macro es diseñar e implementar políticas públicas orientadas a erradica de raíz la violencia y, a la vez ejecutar

medidas específicas sobre violencia de género en los distintos sectores del Estado. Por otro lado, se reconoce la importancia de la promulgación de leyes y políticas complementarias, pues repercute en la equidad de género y la igualdad. Algunas de estas leyes sancionan la violencia doméstica y juegan un papel fundamental en la prevención dirigida a la población en general. Las leyes y políticas buscan incidir y generar cambios en los comportamientos, prácticas culturales y sociales de las organizaciones, instituciones y la sociedad, cambio en los valores para conseguir relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres (PAHO, 2009).

De manera complementaria, para combatir la violencia familiar de manera efectiva es necesario producir y ejecutar medidas concretas para prevenir, atender, rehabilitar y sancionar la violencia en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos. En la misma línea, la ONU Mujeres plantea que “la mejor manera de contrarrestar la violencia contra las mujeres es prevenirla tratando sus orígenes y causas estructurales” (ONU Mujeres, 2017)

ONU Mujeres (2017) sostiene que la “prevención de la violencia hacia las mujeres debe de comenzar en las primeras etapas de la vida, mediante la educación a los niños y niñas que promueve las relaciones de respeto y la igualdad de género”. Asimismo, la organización propone que lo mejor es trabajar con población joven, ya que se puede iniciar procesos rápidos y sostenibles en materia de prevención y eliminación de la violencia de género. La mayoría de las intervenciones estatales y políticas públicas suelen obviar esta etapa de la vida, olvidando que se trata de una época crucial durante la cual se forman los valores y normas relativas a la igualdad de género (ONU Mujeres, 2017).

Adoptar políticas de prevención implica respaldar el 57° periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW57) que tuvo lugar en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del al 15 de marzo de 2013. El tema prioritario del encuentro era discutir “la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y garantizar el disfrute de derechos humanos” (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 2013). Asimismo, ONU Mujeres explica que optar por políticas

públicas de prevención significa conseguir espacios seguros para mujeres y niñas, estos espacios no deben de reducirse al hogar, sino que deben de abarcar también espacios públicos. También se debe de buscar la autonomía económica y la seguridad social de las mujeres, procurando incrementar la participación de las mujeres y el manejo de sus vidas, toma de decisiones y sus relaciones en los espacios de la vida pública y política (ONU Mujeres, 2017).

Por otro lado, ONU Mujeres resalta la importancia de trabajar con la población masculina (hombres y niños), ya que esto ayuda a abreviar los procesos en materia de prevención y erradicación de la violencia que de manera cotidiana afecta a mujeres y niñas (ONU Mujeres, 2017). El trabajo de prevención de la violencia hacia las mujeres trabajado con la población masculina hace que ellos puedan cuestionar sus roles y las desigualdades y normas sociales que históricamente han sometido a las mujeres perpetuando el control y el poder que los hombres ejercen sobre las mujeres y lo que fortalecen y perpetua la tolerancia hacia la violencia de género (ONU Mujeres, 2017).

Buscando avanzar en modelos de políticas públicas de prevención, ONU Mujeres, con el apoyo de la Asociación Mundial de la Guías Scouts (AMGS) ha “creado un programa mundial de educación no formal llamado “Voces contra la violencia”, para involucrar a las personas jóvenes en los esfuerzos por prevenir y poner fin a la violencia contra mujeres y niñas” (ONU Mujeres, 2017).

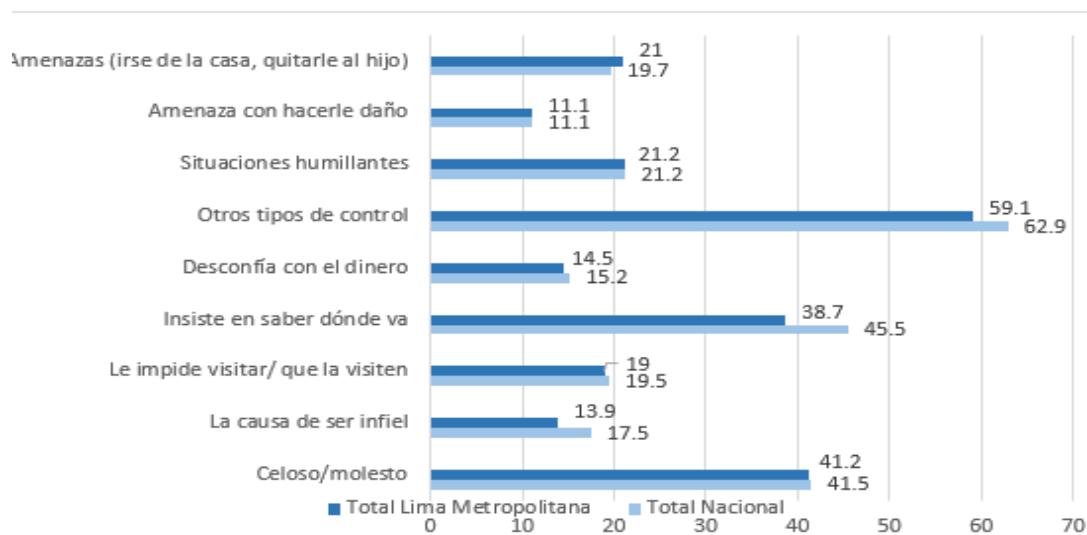
“Voces contra la Violencia” es un programa mixto, el primero de este tipo, que tiene como objetivo ofrecer herramientas y experiencias a los jóvenes para que comprender las profundas causas de la violencia en sus comunidades, educar e incluir a sus comunidades para prevenir la violencia e informar para que las víctimas sepan dónde acudir en busca de ayuda en caso de sufrir violencia. El programa está diseñado para grupo de jóvenes desde los 5 hasta los 25 años de edad. A partir de estos ejemplos, se observa como el tema de violencia de género en un tiempo que ganado credibilidad en las entidades del Estado. Finalmente, las políticas públicas de prevención más recurrentes son aquellas orientadas a trabajar con los niños y adolescentes, previniendo futuros escenarios de violencia

Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo expresó su total entrega en la labor de luchar contra la violencia familiar y sus repercusiones en el desarrollo social y económicos de los países e inició un trabajo conjunto con diferentes gobiernos y la sociedad civil de Latinoamérica y el Caribe. Con este objetivo el BID, con países europeos (Noruega, Finlandia y Suecia) financiaron el proyecto “Paraguas Técnico-Violencia Doméstica”. Este proyecto permitió “recolectar las experiencias de diversos países en la prevención y tratamiento de la violencia doméstica y sintetizarlas en folletos destinados a apoyar el diseño y aplicación de políticas y programas en la región” (Castillo y Gomáriz, 2001: 6). Toda la experiencia recolectada se plasmó en material informativo que resumía las lecciones aprendidas. Estas se dividieron en tres áreas específicas: a) diseño de políticas públicas y planes nacionales contra la violencia familiar; b) prevención de la violencia por medio de campañas comunicacionales, capacitación para facilitadores de origen indígena y formación sobre deconstrucción de la masculinidad; y c) habilitación de líneas telefónicas de emergencia para atender a las víctimas, centros de emergencia para que las víctimas puedan tener refugios, tratamiento y educación a agresores, capacitar a los servidores de justicia para la aplicación de las leyes y convenios internacionales para proteger las mujeres víctimas (Castillo y Gomáriz, 2001).

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Según los datos oficiales ofrecidos por ENDES 2013, se registran niveles altos de violencia 62.9%. A nivel nacional, las mujeres reportaron que sus esposos o compañeros ejercieron violencia sobre ellos, de las cuales un 45.5% declaró que sus parejas las agredieron porque insistían en saber dónde va y un 41.5% declaró que sus parejas o compañeros las agredían porque eran celosos (Centro Flora Tristán, 2014).

Gráfico 1. Situaciones de violencia por parte del esposo o compañero, a nivel nacional



Fuente: ENDES. Elaboración: Flora Tristán, 2014.

Por otro lado, esta misma encuesta, ENDES 2013, no reporta muchos cambios con respecto a registros previos. De las mujeres encuestadas, el 37.7% dijo haber sido víctima de violencia física a manos de su pareja, ya sea su marido o conviviente. Siendo la violencia ejercida hacia aquellas mujeres que ya no están con sus parejas, ya sea porque esta falleció, se divorciaron o separaron (56.7%) el más alto con respecto a la presencia de violencia. Seguido tenemos a la violencia ejercida a las mujeres de la región Cusco (53%), en tercer lugar, con un (40.3%) tenemos al grupo de mujeres que se encuentran entre los 40 y 49 años (40.3%), finalmente, las mujeres con educación primaria y secundaria (39.5%) (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014).

Desde una perspectiva departamental, según ENDES 2013, luego de Cusco, son Ayacucho (49.3%) y luego Junín (48.7%) los departamentos con mayor presencia de violencia física. Como saldo de la violencia física, tenemos que, en todo Perú, el 69.8% y, a nivel de Lima Metropolitana, el 63.1%, quedó con moretones y dolores. Asimismo, las mujeres que reportan que la violencia de las que fueron víctimas les generó heridas, lesiones y otro tipo de afectación son el 13.9% y 12.3% (Centro Flora Tristán, 2014).

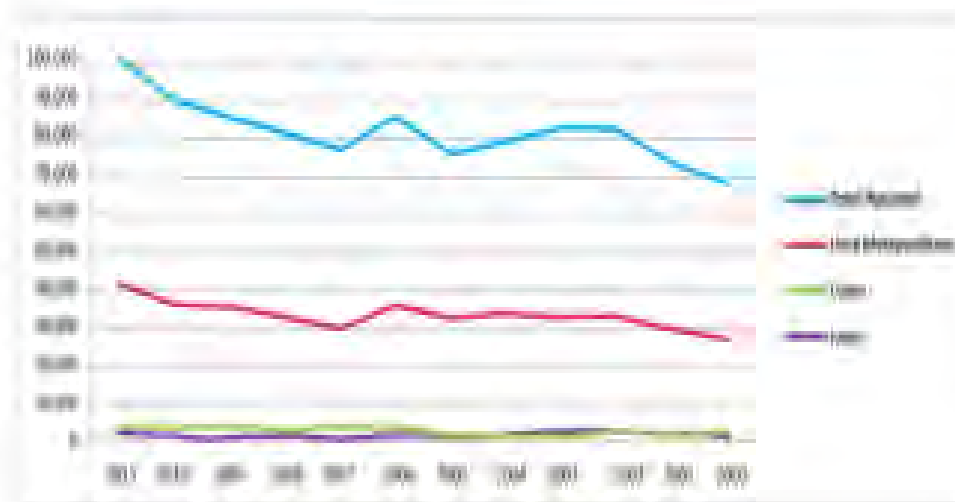


Fuente: ENDES 2013. Elaboración Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014.

Con la misma tendencia, según los datos entregados por la Policía Nacional del Perú, “entre el 2003 y 2011, Lima Metropolitana registró la mayor cifra de denuncias por violencia en el entorno familiar; también se evidencia un aumento paulatino de estas mientras pasan los años, es así que para el 2011

se llega a registrar 42.807 denuncias. (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014:11).

Gráfico 3: Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar, por total nacional y en regiones Lima Metropolitana, Cusco y Junín, entre los años 2003 y 2011



En la Tabla 2 podemos observar que las denunciadas por violencia familiar, en su mayoría, tienen entre 18 y 50 años de edad. El número de denuncias que

Tabla 1. Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar, por total nacional y en regiones Lima Metropolitana, Cusco y Junín, entre los años 2003 y 2011

| | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|---------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total nacional | 100,611 | 90,994 | 86,112 | 81,517 | 78,286 | 86,17 | 76,255 | 80,650 | 83,187 |
| Lima Metropolitana | 42,087 | 37,270 | 36,496 | 33,531 | 30,958 | 36,701 | 33,552 | 34,316 | 33,328 |
| Cusco | 4,322 | 3,752 | 4,732 | 4,221 | 4,924 | 5,001 | 2,660 | 2,797 | 2,385 |
| Junín | 2,791 | 2,155 | 1,588 | 1,786 | 1,459 | 2,331 | 1,633 | 2,192 | 2,934 |

realizan las mujeres mayores de 51 años no ha variado entre el 2010 y 2011 se mantiene el rango de edad entre los 18 a 50 años en las denuncias por violencia familiar. (Centro Flora Tristán, 2014: 12)

Los datos recogidos por la Policía Nacional nos el grupo de mujeres más afectadas por la violencia se encuentra el rango de 18 a 50 años, que además posee una tendencia de aumento, se recoge una cifra de 36.269 mujeres víctimas al final de la investigación que se dio entre 2007 y 2011 (Centro Flora Tristán, 2014:13).

Gráfico 4. Denuncias en la PNP de mujeres afectadas por Violencia Familiar por edades. Nivel Nacional (2007 – 2011)

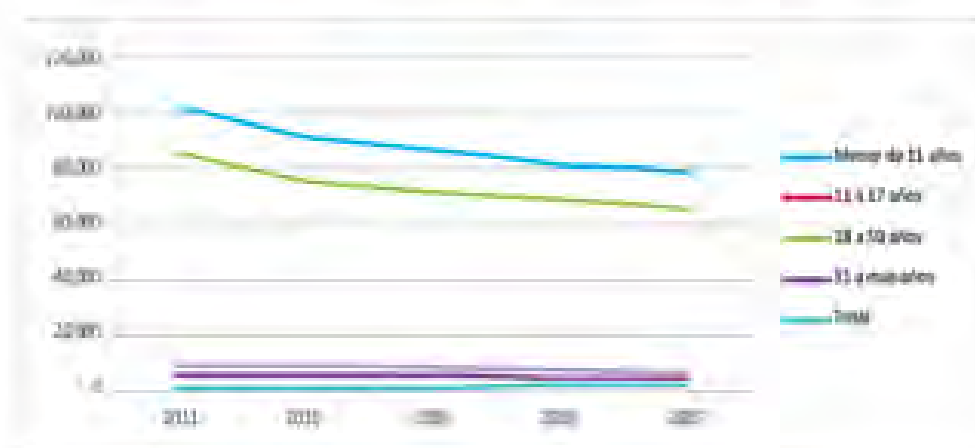
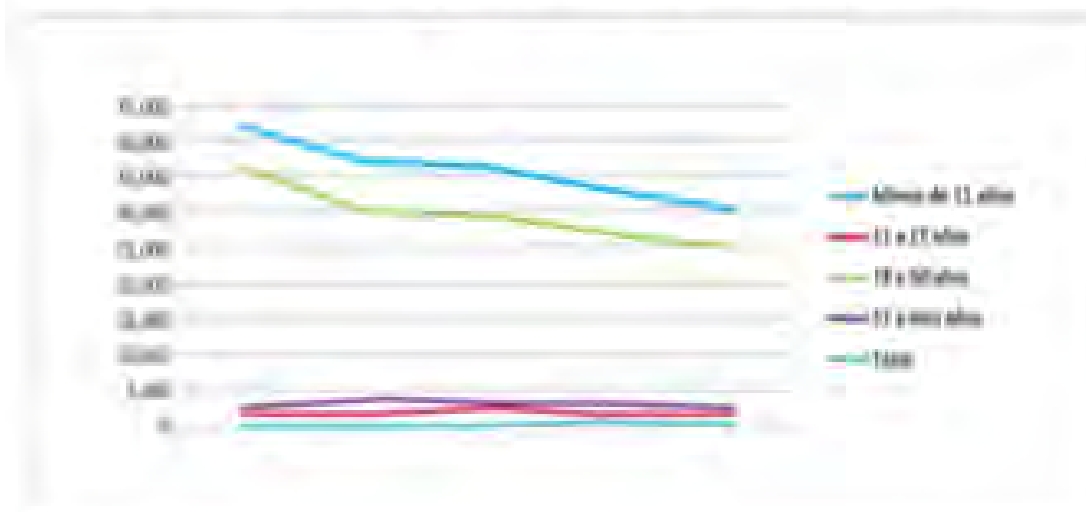


Tabla 3. Número de denuncias en la PNP de mujeres afectadas por violencia familiar por grupos de edades, por un total en la región Lima Metropolitana (2007-2011)

| LIMA METROPOLITANA | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Menor de 11 años | 735 | 756 | 589 | 738 | 726 |
| 11 a 17 años | 1,914 | 2,378 | 2,851 | 2,061 | 2,078 |
| 18 a 50 años | 36,269 | 30,291 | 29,767 | 27,496 | 25,518 |
| 51 a más años | 3,169 | 3,845 | 3,289 | 3,236 | 2,636 |
| Total | 42,087 | 37,270 | 36,496 | 33,531 | 30,958 |

Gráfico 5. Denuncias en la PNP de mujeres afectadas por Violencia Familiar por edades, en la región Lima Metropolitana (2007 – 2011)



Según el Centro Flora Tristán, como muestran los datos, la violencia hacia la mujer en todas sus modalidades (física, sexual y/o psicológica) se considera como un problema de salud pública, el cual además de trasgredir los derechos de las mujeres, también arriesga su integridad. Como consecuencia de los altos índices de violencia y la ausencia de mecanismos normativos y técnicos para que los operadores de justicia y seguridad combatan la violencia de género de manera integral, la PNP da como solución la creación de una Hoja de Ruta Policial y del Protocolo o Sistema de Atención en el año 2012. Dicho documento formará parte de una de las primeras iniciativas estatales para atender la violencia contra las mujeres (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014).

El objetivo del protocolo era crear un proceso de articulado entre todas las dependencias policiales que manejen la atención de violencia hacia la mujer en todas sus formas, dentro de las cuales se toman en cuenta tres niveles de atención a la víctima. La primera comprender una “Línea de Emergencia 105”, en segundo lugar se implementó el Apoyo Motorizado que incluye a los patrulleros y motos; y en tercer lugar tenemos la atención a las situaciones de violencia que son registradas en comisarías Especializadas de Familia o Sección de Familia de las Comisarías regulares con efectivos policiales. En todo momento se busca preservar los derechos de las víctimas, la integridad

física, psicológica y/o sexual de la agredida, así como la mejora de los servicios que tratan a las víctimas en refugios, investigación policial y acceso a la justicia (Centro Flora Tristán, 2014).

No obstante, en el Perú se ha discutido poco el rol de la Policía Nacional en la lucha de la violencia familiar. Si bien es cierto existen varios documentos oficiales de diagnóstico y definición de la violencia familiar que afecta a las mujeres, pocas se han centrado en estudiar la intervención policial en este problema. Por el contrario, Fernández (2011), analiza cuán legítima es la intervención estatal en la violencia que se ejerce contra la mujer por parte de sus parejas en el Estado Español (Fernández, 2011:62).

La intervención del Estado y de la Policía es fundamental en tanto se encarga de la seguridad de la población: actividad que busca proteger a las personas, los bienes (seguridad en sentido estricto) y a mantener el orden y paz, que son objetivos que se condicionan mutuamente y que no pueden ser separados (Izu, 1988; citado en Fernández, 2011), esto nos traslada a concluir que en consecuencia, la violencia contra la mujer debe de ser una meta primordial en las políticas de seguridad de los Estados.

La intervención del Estatal dentro de las relaciones familiares está legitimada en tanto garantiza los derechos humanos y busca resguardar a aquellos que sufren este tipo de violencia (Fernández, 2011). Por ello, los Estados deben de garantizar los instrumentos para defender los derechos fundamentales, entre ellos los dos fundamentales dentro los derechos cívicos se debe de garantizar el derecho a la seguridad física y la vida. La razón del ser del Estado es el fundamento moral y normativo.

Por otro lado, Fleury-Steiner (2006), no dicen que en los últimos años la violencia contra la mujer y dentro de las relaciones familiares y de pareja dejó de verse solamente como una problemática de índole social y de salud pública para ser visto como uno de las misiones de lucha del sistema de justicia penal. (Fleury-Steiner, 2006). Un elemento de suma importancia para enfrentar las situaciones de violencia contra las mujeres es el empleo de justicia mediante las fuerzas policiales y tribunales, lo que permitirá no solo sancionar a los agresores, sino también proteger a las víctimas. Cuando fracasa la prevención

de la violencia, el Estado y el aparato de justicia tiene que optar por acciones de intervención represivas y disuasorias, La intervención judicial es en términos de políticas una auténtica intervención del Estado, que nunca se exime de críticas (Ferreira, 2005).

Sumando, el gran aporte de Fernández (2011) es exponer los requisitos necesarios para un buen servicio de la policía. El autor sostiene que es de extrema importancia el primer contacto de los profesionales de las comisarías con las víctimas de violencia. En el primer contacto con las víctimas de violencia define la capacidad de respuesta la institución policía y marca todo el proceso posterior (Fernández, 2011). La investigación de Fernández (2011) nos explica que existen muchas críticas al trabajo policial, sobre todo a su capacidad de intervención y su fracaso en la protección de las víctimas.

Asimismo, dentro de las críticas que se le hacen a la actuación policial en la prevención y protección de la violencia contra la familia tenemos aquella que cuestiona la falta de interés y conocimiento que en la mayoría de veces demuestran los policías. La violencia que afecta a las mujeres es en la mayoría de veces justificado por la cultura mayoritariamente masculina que existe en los centros policiales; la mayoría de los agentes policiales minimizan los casos de violencia, por otra parte, tampoco creen en la necesidad de actuar porque en muchas ocasiones las mujeres que son víctimas de este tipo de violencia regresan con aquel que las atacó, por lo que retiran la denuncia anteriormente hecha. Los que critican argumentan que las instituciones policiales tienen en común 2 de los mitos más escuchados sobre el mantenimiento de la no visibilidad de la violencia. En primer lugar, el creer que aquellas situaciones de violencia doméstica no son crímenes y que solo recaen en la categoría de conflicto familiar; en segundo lugar, la preocupación sobre la privacidad familiar. (Fernández, 2011: 67).

Fernández nos dice que, para lograr atender de manera eficiente, incrementar la sensación de seguridad y asegurar una protección real de las mujeres

víctimas de violencia doméstica, la institución policial debería de actuar de la siguiente manera¹:

- a) Atender con rapidez y eficacia a las víctimas que se encuentran en situaciones de riesgo;
- b) La atención a las víctimas debe de ser de máxima sensibilidad, calidad y eficiencia que comprenda la naturaleza de la situación y las características de la violencia perpetrada y contribuya a atenuar las consecuencias traumáticas producidas por los actos de violencia;
- c) Eludir aquellas acciones que puedan colocar a la víctima en situaciones de doble vulnerabilidad;
- d) Todo el tiempo se debe de proteger a las víctimas e investigar los transgresiones perpetradas, para detener y condenar al autor de la violencia;
- e) Orientar e informar a las víctimas, brindando información clara, precisa y viable sobre sus derechos y todos los recursos jurídicos que protegen su integridad;
- f) Acompañar a las víctimas a las entidades de apoyo social, jurídico y refugio; donde pueden ser auxiliadas.
- g) Promover buenas relaciones interinstitucionales así como coordinación óptima con las entidades públicas y no gubernamentales ofrecidos al apoyo jurídico, asistencial y psicológico a las víctimas;

De manera adicional, existe otras normas que se recomienda sean ejecutadas por los establecimientos policiales en los sucesos de violencia en la familia, estas son las siguientes según las Naciones Unidas:

¹ Items adaptados de lo que Fernández (2011) cita en su tesis doctoral y que es recogido de Naciones Unidas (2003) y Naciones Unidas (2010).

- a) La atención policial deberá de llevarse a cabo en ambientes que garanticen privacidad y comodidad para la víctima, para que ella pueda expresarse sin problemas. Lo ideal es establecer una relación de proximidad, para que la víctima pueda sentirse en confianza y sienta que la confidencialidad de sus declaraciones están garantizadas;
- b) Separar a la víctimas del agresor y garantizar la seguridad de la primera, incluidos los menores de edad;
- c) Verificar los antecedentes policiales del agresor, así como la existencia o no de intervenciones policiales previas y posibles lesiones de la víctima emitidos mediante un parte médico por los servicios médicos;
- d) Corroborar que existen normas de protección judicial previas en relación con los actores involucrados;
- e) Ayudar a las víctimas y agredidos a recibir atención médica, de necesitarla;
- f) Pasar la barrera del idioma en la atención, con el fin de brindar servicios necesarios para que la denuncia y el apoyo policial sea el más eficiente y proteja los derechos de la víctima;
- g) En las investigaciones se deberán de incluir de manera detallado las acciones y expresiones de las partes involucradas de conformidad con los con los procedimientos de investigación del servicio policial;
- h) Independientemente de si se presentan cargos, la institución policial tiene la obligación de realizar un informe detallando todas las incidencias de violencia y registrar los datos recolectados en el sistema de información del servicio policial para tener referencias;
- i) Efectuar entrevistas detalladas con todas las víctimas y testigos in vulnerar sus derechos y buscando la protección de la víctima;

- j) Garantizar un plan de seguridad para la víctima;
- k) Evitar cualquier acción u expresión que pueda desanimar a la víctima a continuar con la denuncia o que pueda hacerla sentir responsable del acto de violencia;
- l) Evitar que la víctima regrese con el agresor;
- m) Todo el tiempo se debe de buscar tranquilizar y transmitir seguridad a la víctima, dejando que exprese sus sentimientos libremente.

A manera de resumen de todo lo presentado, Navarro nos dice que se debe de ofrecer un buen servicio a las víctimas de la violencia familiar y para esto es necesario que los agentes de las instituciones policiales sean capacitados y participen activamente en motivar a las víctimas para expresen sus sentires y se les pueda brindar toda la información necesaria. Tener especial cuidado con aquellos casos que requieran ayuda extra y especialmente tratar a las víctimas y sobre todo trata a las víctimas respetando sus derechos y dignidad (Navarro, 2006).

Finalmente, como ya se expuso, Echeburúa y Redondo (2009) sostiene que la violencia hacia la mujer dentro de las relaciones de pareja es una modalidad de violencia más, todo lo contrario, es una conducta que no suele denunciarse, por miedo, desinformación, ausencia de recursos y otros; y si se denuncia, en la mayoría de casos las agredidas suelen perdonar a sus victimarios previamente a la actuación del sistema de justicia. Es importante que la denuncia se concrete pues sirve de referencia para conocer el alcance no solo de la acción policial, sino sobre las medidas a tomar y los compromisos judiciales e institucionales sobre la situación y la actitud de la propia mujer ante su dramático escenario. Por otro lado, la emisión de la denuncia puede significar también otra forma de victimización y de contradicciones en las que la víctima en lugar de ser ayudada recibe incomprensión y humillación, pues que en la mayoría de casos se trata de denunciar al “conviviente, incluso, al que aún le tienes aprecio o amor” (Morillas, 2006).

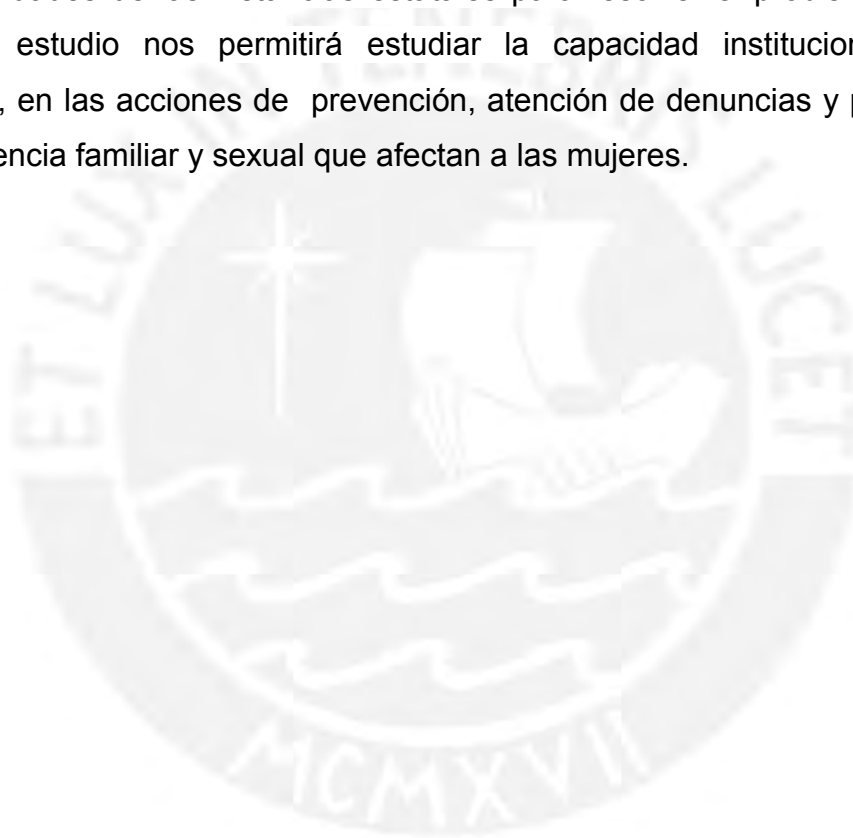
En un ámbito parecido, Bodelón (2012) presenta en su texto “Las políticas públicas contra la violencia patriarcal en España y en Brasil”. En su texto analiza los enfoques que se han usado para la formulación de políticas públicas. Además analiza un conjunto de leyes promulgadas tanto en España como en Brasil orientadas a la protección de la mujer. Al analizar las leyes coloca especial énfasis en discutir sus niveles de intervención desde el ámbito de la prevención hasta llegar al ámbito de la atención y recuperación de las víctimas.

En la misma línea, Lorenzo (2005) presenta un artículo para el caso español en el cual la violencia contra las mujeres en la pareja se convirtiera en un asunto de interés público. La autora explica que la confusión entre violencia de género y violencia en el espacio doméstico, conceptos parecidos y relacionados entre sí, pero que hacen referencia a distintas necesidades y situaciones y que deberían de tener una respuesta penal diferente y autónoma una de otra. Explica que esta confusión se genera por un continuo proceso de ampliación de un círculo de sujetos considerados pasivos que se da por las reiteradas reformas judiciales sobre la violencia doméstica que habrían terminado por nublar el problema de la violencia de género al convertirlo en un caso más dentro de las relaciones de subordinación y dominio en el que la figura femenina sale vinculada a los sujetos más débiles dentro de las relaciones familiares, como los niños, incapaces y ancianos. De manera adicional explica como la Ley Orgánica 1/2004 “Medidas de Protección Integral contra la violencia de género”, buscan orientar el debate a la definición de la “violencia de género como aquella que sufren las mujeres como consecuencia de la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres” (Lorenzo, 2005: 27).

El objetivo central de Lorenzo (2005) es explicar que la violencia contra las mujeres instituye una categoría específica de violencia social que tiene sus cimientos en una estructura que discrimina a la mujer y eso genera una distribución desigual y no equitativo de los roles en la sociedad. Ese enfoque carácter intergrupar de la violencia de género expone y otorga fundamentos a la decisión político-criminal de implantar agravantes específicas para tutelar de modo más intenso a la mujer frente a posibles agresiones dentro del seno

familiar perpetrados por su pareja. Con todo, en el artículo se mantiene que la opción decidida de la Ley Integral por el incremento de la intervención punitiva parece poco meditada y no responde los postulados feministas, sobre todo aquellas que buscan una sociedad más democrática y menos autoritaria, en las cuales se impongan los mecanismos pacíficos de la resolución de conflictos y el respeto por los derechos humanos y la dignidad de la persona, sin ningún tipo de diferenciación en razón a su género u otras características personales.

Las investigaciones expuestas han analizado las políticas y el actuar con miras a la previsión en el ámbito de violencia familiar. Dejando de lado el análisis de las capacidades de las instancias estatales para resolver el problema. Por lo tanto, el estudio nos permitirá estudiar la capacidad institucional de la Dirección, en las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de la violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres.



CAPÍTULO II: FUNCIONAMIENTO FORMAL DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP

El presente capítulo tiene como objetivo describir el funcionamiento formal de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú (DIRLUVIFAM), en la prevención, atención de denuncias y protección de violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres en Lima Metropolitana. La DIRLUVIFAM, pertenece a la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, “es el órgano sistémico encargado del planeamiento, organización, control y ejecución de actividades dirigidas a la prevención y protección de la mujer, del niño, niña y adolescente en situación de maltrato o riesgo de su libertad e integridad personal, interviniendo, investigando y denunciando los casos de violencia familiar” (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014: 13).

A través del tiempo tuvo una evolución dentro de la Policía Nacional del Perú, en el año de 1984, se crea la Dirección de Policía de Menores como órgano técnico Normativo - ejecutivo. En el año de 1993, se desactiva esta Dirección y con Resolución Directoral N°.2617-93-DGPNP/CSC del 12 setiembre de 1997 se crea la Jefatura de Apoyo a la Promoción y Desarrollo (JAPDE – PNP), constituyéndose en un órgano de Ejecución de la VII-RPNP aprobada por R.D.No.30111-98-DGPNP. del 02 setiembre 1998; luego con R.D.N°.2415-2000-DGPNP/EMG de 23 octubre 2000, se cambia de denominación de Jefatura de Apoyo a la Promoción y Desarrollo por la de “Jefatura de Policía de la Familia”, estando conformado por la División de Policía del Niño y Adolescente (DIVPOLNA-PNP) y la División de Policía de la Mujer (DIVPOLMU-PNP). El año 2001 se desactiva esta Jefatura; creándose el 04 febrero 2003 la División de la Familia de la VII Dirección Territorial Policial – Lima; mientras que, en el año 2010, se eleva a Dirección de la Familia, en el año 2013, como Dirección de Protección de la Familia y Personas Vulnerables y el 05 de diciembre 2014, con RD.1127-2014-DIRGEN/EMG-PNP; se cambia

de denominación a Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar (DIRLUVIFAM).

Esta entidad se vale de ocho comisarías en Lima Metropolitana ubicados en los distritos de mayor incidencia de violencia: Villa el Salvador, Collique, San Juan de Lurigancho, Canto Rey, Independencia, El Agustino, Lima, Cercado de Lima y la sede del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La DIRLUVIFAM se rige bajo la normativa más reciente y significativa, la Ley N° 30364 - Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, promulgada el 23 de noviembre de 2015, por lo que, conforme al artículo 109 de la Constitución Política del Perú, la Ley N° 30364 entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el 24 de noviembre de 2015 (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014).

La nueva normatividad, a diferencia de su predecesora (Ley N° 26260 – Ley de Protección frente a la Violencia Familiar), posee seis principios rectores de

“igualdad y no discriminación, del interés superior del niño y niña, de la debida diligencia, de intervención inmediata y oportuna, de sencillez y oralidad, y de razonabilidad y proporcionalidad, que son principios transversales a todo el cuerpo legal de la Ley así como principios que deben guiarse el accionar de los agentes estatales comprendidos en la protección de la violencia basada en género” (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014: 77).

Recordemos que la violencia de género puede afectar tanto a hombres como mujeres, pero la Ley N° 30364 (Conforme al artículo 4 y 7):

“Solo contempla como ámbito de protección a las mujeres en el ámbito público como privado (relación de pareja y como integrante del grupo familiar); no siendo lo mismo para el caso de hombres, los cuales sólo entran en el ámbito de la protección normativa en el ámbito privado (sólo como integrante del grupo familiar). Lo trascendental de la normativa es su esquema procesal para la protección y sanción de cualquier acción violenta contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014: 78).

Por ello, desde el momento en el que la víctima llega a la comisaria recibe la contención emocional por parte del psicólogo que está en la comisaria y si no tuviese un psicólogo, se trabaja con los centros de Atención Mujer ya instalados en algunas de las comisarias. Otro de los servicios que ofrece la Dirección es el apoyo jurídico que la víctima pueda requerir en el futuro. La mayoría de los casos el patrocinio legal se da para llevar a cabo un juicio de alimentos, medidas cautelares, medidas de protección de la vida y la salud.

Otro de los requerimientos que les exige la Ley N° 30364 es la aplicación de la “fichas de riesgo”, medida preventiva tanto para el feminicidio como para el tentativo. Lo significativo de la ejecución de la nueva normativa es la modificación de la ruta de atención. En pasado con la Ley N° 26260 Ley de Protección frente a la Violencia Familiar exigía el cumplimiento del siguiente protocolo:

Tabla 4: Protocolo de Atención en Comisarías a víctimas de violencia familiar y víctimas del delito contra la libertad sexual - violencia sexual. – Comisarías de familia y secciones de familia

| N° | Procedimiento |
|----|--|
| 1 | Proceso evaluativo del acta o parte de intervención, si es que existiese. |
| 2 | Aseguramiento de la víctima al separarla del victimario |
| 3 | Ser cálido en el trato hacia la agredida, tanto en el saludo como en las situaciones que se presenten. Al saludar, el efectivo debe presentarse con nombre y apellido, y también debe brindar contención emocional |
| 4 | Luego de haber iniciado la entrevista y evaluar el hecho, se procede a registrar la denuncia en el SIDPOL y a identificar al presunto victimario(s). |
| 5 | Luego de la intervención, se remite al sujeto a la Sección de Investigación de Familia con todos los actuados. |
| 6 | Se hace el requerimiento, al Instituto de Medicina Legal del MP o centros de salud, del reconocimiento médico legista para la víctima así como para el victimario. |

| | |
|---|--|
| 7 | Se comunica sobre el hecho a la brevedad, al representante del MP para que cumpla con sus funciones estipuladas en la CPP y la ley. |
| 8 | El efectivo policial elabora la manifestación de la víctima; los actos de investigación se realizan mientras se cuenta con la presencia de un abogado(a), defensor(a) y un representante del MP. |
| 9 | Para finalizar, se envía la documentación de la PNP a la autoridad a la que le compete (Fiscalía de Familia o Penal, Juzgado de Familia o de Paz) |

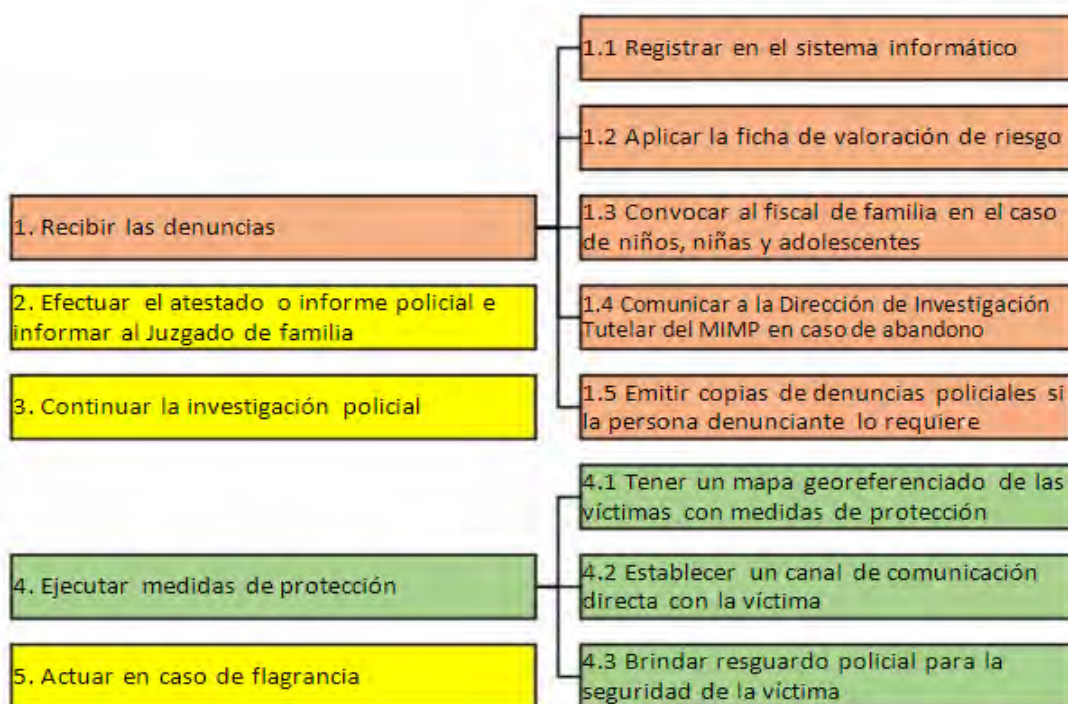
Elaboración propia. Fuente: Propuesta de Protocolo de Atención Policial en Violencia Familiar, Sexual, actos contra la Seguridad y Derechos Humanos de las Mujeres, 2014.

Con la nueva ley, se reducen los procesos a la que las víctimas tenían que someterse. En la actualidad, luego de recibir la denuncia la Policía Nacional se ve obligado a comunicarse con el juzgado de familia para tomar las medidas cautelares. A través del juzgado de familia se observa la Ficha de Valoración de Riesgo que deberá de ser evaluada en un máximo de 24 horas. Pasado la evaluación, el juez o la jueza se pronunciarán con las medidas de protección que sean más idóneas al caso de la víctima.

Por último, la Dirección de Lucha Contra la Violencia se ve influenciada por el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016 – 2021”, aprobado por el Decreto Supremo N° 008 – 2016 – MIMP. La creación se da tras la culminación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, documento que contenía una serie de políticas públicas a nivel nacional orientada a la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Su culminación coincidió con la aprobación de la Ley N° 30364 “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, la cual se instituye como el nuevo marco normativo de la política nacional en el sector. La nueva normativa implanta la creación del “Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar” como un

sistema funcional y ello define el estatus que adopta este nuevo plan nacional, como Plan Especial Multisectorial (Plan Nacional Contra la Violencia de género, 2015: 594493).

Gráfico 6. Protocolo en Comisarías a víctimas de violencia familiar y víctimas del delito contra la libertad sexual - violencia sexual. – Comisarías de familia y secciones de familia – Ley 30364



Fuente y elaboración. (Viviano, 2016).

El Plan Especial multisectorial permite que la dirección pueda trabajar con otras instituciones como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MINP), Ministerio Público - Fiscalía de la Nación, Ministerio de Salud, Poder Judicial y el Ministerio de Educación. Entonces, el Plan Nacional Contra la Violencia de género reviste un carácter especial; no solo por tener un terreno más amplio de protección que la ley predecesora, sino también por ser una herramienta que congrega los lineamientos y define los compromisos de cada entidad estatal que se ve involucrada en la implementación. En este sentido, el MIMP como ente rector en materia de violencia de género, tiene con el Plan, un poderoso dispositivo para el seguimiento del Sistema Nacional y el mejor funcionamiento de las entidades que tienen contacto directo con las mujeres víctimas de

violencia, como es el caso de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar.

Finalmente, la Ley 30364 reconoce la violencia la violencia hacia la mujer y se alinea a los avances normativos de la región y los compromisos del Estado peruano. Por ello, el funcionamiento de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar reconoce como uno de sus pilares de atención los derechos irrenunciables de las víctimas de violencia e incorpora sanciones a las autoridades que incumplan con el principio de la debida diligencia. En la siguiente tabla se identificaran las ventajas en el proceso que tiene la actual norma con respecto a la derogada Ley N° 26260 a fin de enfocarse en los aspectos positivos de esta modificación y su repercusión en el funcionamiento de la DIRLUVIFAM.

Tabla 5. Comparación de los Protocolo de atención de víctimas de violencia

| Antes | Ahora |
|---|--|
| Proceso evaluativo del acta o parte de intervención, si es que existiese. | Establece como principio la sencillez y oralidad. Las denuncias se pueden hacer de forma oral, sin la necesidad de realizar una parte o acta. |
| Aseguramiento de la víctima al separarla del victimario | Se incorpora como medida la protección de impedimento de proximidad hacia la víctima y la prohibición de comunicación con el victimario. Se prohíbe la confrontación ente la víctima y la persona agresora a menos que sea autorizada por la propia víctima. |
| Ser cálido en el trato hacia la agredida, tanto en el saludo con en las situaciones que se presenten. Al saludar, el efectivo debe presentarse con nombre y apellido, | Define un proceso de tutela inmediato y previo a la investigación de los hechos, asegurando con la implementación de mecanismos de protección se |

| | |
|--|---|
| y también debe brindar contención emocional | eviten nuevos hechos de violencia. |
| Luego de haber iniciado la entrevista y evaluar el hecho, se procede a registrar la denuncia en el SIDPOL y a identificar al presunto victimario(s). | Establece el uso de la ficha de valoración de riesgos en la violencia de pareja, instrumento de suma utilidad para la prevención del feminicidio y su tentativa. |
| Luego de la intervención, se remite al sujeto a la Sección de Investigación de Familia con todos los actuados. | |
| Se hace el requerimiento, al Instituto de Medicina Legal del MP o centros de salud, del reconocimiento médico legista para la víctima así como para el victimario | Se da el reconocimiento del derecho de las víctimas a una atención en materia de salud tanto mental como física de manera gratuita en los establecimientos del Estado. Además se reconoce el derecho de las víctimas de asistencia social gratuita. |
| Se comunica sobre el hecho a la brevedad, al representante del MP para que cumpla con sus funciones estipuladas en la CPP y la ley. | |
| El efectivo policial elabora la manifestación de la víctima; los actos de investigación se realizan mientras se cuenta con la presencia de un abogado(a), defensor(a) y un representante del MP. | Dispone de mayor celeridad en la PNP, que deberá de ser comunicada al juzgado de familia o a quien haga las veces dentro de las 24 horas de recibida la denuncia |
| Para finalizar, se envía la documentación de la PNP a la autoridad a la que le compete (Fiscalía de Familia o Penal, Juzgado de Familia o de Paz) | Establece mayor celeridad para la etapa de protección o tutela a cargo del juez quién en 72 horas debe pronunciarse sobre las medidas de protección y cautelares. |

CAPÍTULO III: ACCIONES EFICACES DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP

El objetivo del presente capítulo es establecer cuáles han sido las acciones más eficaces de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en la prevención, atención de las denuncias y protección de violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres en Lima Metropolitana, en el 2015. Al analizar los datos, se observa que el nivel de confianza de los ciudadanos en el trabajo de la Policía Nacional del Perú es solo del 36% (IPSOS Apoyo, 2016). En el marco de este escenario, es necesario exponer el avance de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual en el aseguramiento de una gestión eficiente, que permita mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano. Para lograr el objetivo planteado se hizo el seguimiento a las siete de las ocho Comisarías de Familia de Lima Metropolitana. Los aspectos más eficaces de la dirección se dividen en tres aspectos: capacitaciones de los agentes policiales, coordinación interinstitucional y prevención de la violencia. Finalmente, se expondrá el caso emblemático de la Comisaría de Familia de Villa El Salvador

3.1. Capacitaciones de los agentes policiales

Conocer la calidad burocrática de los agentes policiales es importante en tanto nos permite evaluar la preparación no solo profesional de los policías que atienden los casos de violencia hacia las mujeres, sino que permite medir el grado de especialización en tema de violencia de género y cómo mejorar la atención. Entendamos que la calidad de la atención un servicio es aquella que no solo busca cumplir con las expectativas y necesidades de las agredidas, sino que también busca reparar el daño generado por la violencia de género y que permitirá conseguir el bienestar de la víctima. Para la valoración se toma en cuenta desde si el personal, tanto de la policía, como del sector salud o judicial trata de manera correcta a las víctimas; hasta la calidad de la indagación que se genera por la denuncia. La calidad de atención significa también responder de manera adecuada que favorezcan la búsqueda de soluciones factibles a las necesidades de las víctimas de violencia familiar y sexual y al cese de la misma. Una atención de calidad garantiza un servicio bueno y es señal de que se está trabajando bien (Centro Flora Tristán, 2014).

Para medir el grado de preparación de la Policía Nacional de la Dirección de la Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual se analizará la presencia o ausencia de capacitaciones. Para esto debemos entender que la necesidad de las capacitaciones se entiende como la necesidad de adquirir conocimientos, habilidades y actitudes o, en una sola palabra, de competencias (Irigoien, 20). Competencias entendido como un término mucho más amplio que solo buen desempeño de un personal, sino como las características personales (conocimiento, habilidades y actitudes) que llevan a desempeños adaptativos en ambientes significativos y a la obtención de eficiencia laboral (Masterpasqua, 1991).

Ahora bien, la realización de capacitaciones necesita un previo análisis de necesidades, que es “la identificación de problemas de desempeño humano que comprometen la eficiencia de la organización, los cuales son causados por la carencia de competencias de los trabajadores y pueden ser resueltos convenientemente a través de la capacitación” (Guglielmetti y Martínez, 1996:36). Por ello, la Dirección viene ejecutando, desde su creación, un conjunto de capacitaciones sobre procedimientos policiales en la intervención

con familia, capacitación a promotores para la prevención y atención de la violencia familiar y de género, capacitaciones en masculinidad y violencia de género. Las capacitaciones se realizan con algunos representantes seleccionados por comisarías, posteriores a ello, los capacitados tienen que ser facilitadores en sus comisarías para socializar lo aprendido y así tener un personal especializado en el tema.

Es así que tenemos dos niveles de capacitaciones, por un lado, la otorgada por la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar, y por otro, las realizadas en cada dependencia policial. Las capacitaciones cuentan con cuatro enfoques para tratar la violencia hacia las mujeres. Esto son los siguientes:

Tabla 6: Enfoques en las capacitaciones

| Enfoque | Descripción |
|---------------------------------|---|
| Enfoque de DD.HH de las mujeres | Tanto hombres como mujeres tienen los mismos derechos y deberes; bajo esta perspectiva. Cualquier intento de distinción relativa al libre ejercicio de estos derechos no se admite, pues carece de objetividad y de razón. Además, se reconoce el carácter universal e interdependiente de los derechos sociales, políticos, económicos y civiles. El usar este enfoque implica resaltar la promoción y protección de los derechos, así como también el identificar aquellos derechos que han sido quebrantados, esta vulneración se puede presentar en forma de barreras económicas, sociales, institucionales, culturales, etc. |
| Enfoque de género | Tiene como pilar a la afirmación de la existencia de relaciones entre hombres y mujeres, cualquiera sea su edad, que carecen de simetría. Estas son creadas en base a diferencias sexuales que generan la violencia contra las mujeres. El presente enfoque admite el diseño de estrategias que tienen como objetivo lograr la igualdad entre hombre y mujeres, mediante la erradicación de la imagen de superioridad del individuo |

| | |
|------------------------------|--|
| | de cierto género frente al de otro. |
| Enfoque de interculturalidad | Consiste en contemplar la posibilidad de diálogo entre culturas distintas, lo que podría permitir recuperar desde los múltiples entornos culturales toda expresión que esté basada en el respeto mutuo. Sin embargo, esto no implica que se acepte prácticas discriminatorias hacia la mujer, ni mucho menos que sea tolerada la violencia contra estas o el obstaculizar la igualdad de sus derechos. |
| Enfoque de integridad | Las causas de la violencia contra la mujer son múltiples, estas aportan a la existencia de elementos que se encuentran presentes en el ámbito familiar, comunitario, estructural e individual. Lo que genera la necesidad de intervenir en cada nivel en el que se desenvuelven y desde las distintas disciplinas. |

Fuente y elaboración propia: En base a la Propuesta de Protocolo de Atención Policial.

En los siguientes cuadros podemos observar la relación de cursos de capacitación y especialización realizados por la DIRESC – ESSEGCIU PNP.

Tabla 7: Cursos de Capacitación 2016

| N° | DEFINICION | DURACION | BENIFICIADOS | | |
|----|---|-----------|--------------|----|-------|
| | | | OO | SO | Total |
| 1 | I Curso De Capacitación En Prevención de la Violencia Contra Las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar | 240 Horas | 4 | 34 | 38 |
| 2 | II Curso de Capacitación de Intervención en Infancia y Adolescencia | 240 Horas | 3 | 38 | 41 |
| 3 | II Curso de Capacitación en Masculinidad y Violencia | 240 Horas | 5 | 20 | 25 |
| 4 | II Curso de Capacitación en Procedimientos | 240 Horas | 4 | 26 | 30 |

| | | | | | |
|---|--|--------------|----|-----|-----|
| | Policiales en Intervención con Familia en Concordancia con el Ncpp | | | | |
| 5 | III Curso De Especialización en Prevención e Investigación en Casos de Violencia hacia las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar Dirigido A Oo De Armas Y Servicios | 720 Horas | 32 | 0 | 32 |
| | Total | Beneficiados | 48 | 118 | 166 |

Tabla 8: Cursos de Capacitación 2015

| N° | Definición | Duración | Beneficiados | | |
|----|--|--------------|--------------|-----|-------|
| | | | OO | SO | Total |
| 1 | Capacitación Genero e Igualdad de Oportunidades | 240 Horas | 13 | 31 | 44 |
| 2 | Capacitación Procedimientos Policiales en Intervención con Familia | 240 Horas | 2 | 28 | 30 |
| 3 | Capacitación Promotores para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Genero | 240 Horas | 1 | 46 | 47 |
| 4 | Capacitación en Masculinidad y VIOLENCIA FAMILIAR | 240 Horas | 1 | 26 | 27 |
| 5 | Especialización en Intervención en Casos de Violencia Familiar | 720 Horas | 35 | 0 | 35 |
| 6 | Especialización en Intervención en Casos de Violencia Familiar | 720 Horas | 0 | 37 | 37 |
| | Total | Beneficiados | 52 | 168 | 220 |

Para el personal de la Comisaría de Familia, recibir capacitaciones les permite tener un personal preparado y sensibilizado para la atención de víctimas de violencia. Otro punto importante mencionado durante las entrevistas es que o se debe de recibir capacitación únicamente por parte de la División de lucha contra la Violencia Familiar, sino que se debe de tomar en cuenta la Ley 30346 "Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar y gestionar capacitaciones coordinadas con el Ministerio Público, Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer para la actualización sobre temas que son de importancia para el personal policial.

Cuando la denuncia contra el victimario se concreta, se llega a un punto de referencia sobre el alcance de las medidas a ser realizadas, de responsabilidades de instituciones y judiciales acerca de la cuestión y de la actitud de la víctima ante el escenario. Por esto, es primordial instaurar normas y procedimientos fundamentales que deberán de ser ejecutadas por efectivos policiales en las intervenciones, mientras se tiene en cuenta tanto los derechos humanos de las mujeres; así como también, el enfoque de género con el fin de garantizar la integridad física, psicológica y sexual de mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas, personas con discapacidad y personas vulnerables.

La formación de los agentes policiales debe buscar en todo momento garantizar el respeto absoluto por los derechos básicos, con premisas esenciales y herramientas que garanticen el funcionamiento de los adecuados servicios de atención personalizada ya sea de manera presencial, telefónica o virtual. La actuación de la PNP debe ser de completo respeto y colaboración desde el instante en el que la víctima realiza una llamada telefónica o desde el instante en el que al agente policial es asignado a un caso, desde el momento que se recibe una denuncia policial o se encarga de una ocurrencia u hecho materia de investigación vinculado a la violencia de género e inseguridad de mujeres y jóvenes (Centro Flora Tristán, 2014).

Finalmente, la constante capacitación de los y las policías ha permitido mejorar la calidad de los servicios prestados. Pero no se debe de olvidar que la violencia hacia la mujer necesita una intervención multidisciplinaria y coordinada entre las diferentes instituciones estatales que operan como las entidades de justicia, protección y sistemas de salud pública, que pueden ser los hospitales, centros de emergencia mujer, comisarías, Ministerio Público y el Poder Judicial (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014).

Las capacitaciones les han generado satisfacciones específicas a las comisarías de familia. Ya que sus comisarios y comisarias son capaces de atender a la a la agraviada violencia del tipo sexual o familiar, lo que genera

una sensación de confianza, seguridad y privacidad, para tener en cuenta lo siguiente:

1. Un oportuno acceso a los servicios y que estos tengan capacidad de responder a las necesidades de las usuarias.
2. Atención con amabilidad y prontitud
3. Priorizar la confidencialidad y privacidad del servicio para lograr la aceptabilidad de las usuarias.
4. Otorgar la información necesaria sobre todos los procedimientos, servicios que ayuden a que las mujeres puedan recuperarse física y emocionalmente de la violencia.
5. Tranquilizar a la víctima y darle sentimiento de seguridad

Todos los agentes policiales implicados en la atención a las mujeres víctimas tienen la obligación de evitar cualquier respuesta que pueda incrementar el malestar de las víctimas y que resten importancia a los hechos. De manera adicional, se debe de evitar actitudes como la descalificación, el descrédito, la falta de empatía, la imposición de ritmos y/o actuaciones, etc., ya que colaboran con la revictimización. Los efectivos policiales tienen la obligación de brindar una atención de calidad y calificada a las víctimas y esto se logrará mediante procedimientos profesionales, solo así se podrá dar una respuesta adecuada a las reales necesidades de las mujeres.

Por último, brindarle una constante capacitación al personal policía permite que alcancen un nivel de especialización con respecto al tema de la violencia de género y sobre todo aquella que afecta a las mujeres. Esto permite solucionar el problema que muchas mujeres denunciaban de las comisarías básicas, en las cuales los agentes policiales al tener información limitada sobre la violencia de género no atendían las denuncias colocando a las mujeres agredidas en una situación de vulnerabilidad.

3.2. Coordinación Interinstitucional

Para comprender los aspectos positivos de la coordinación interinstitucional es necesario comprender el funcionamiento anterior de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar que estaba regida por la Ley N° 26260 que establecía la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar, así como las medidas de protección que corresponden. La competencia de la Policía Nacional en todas sus delegaciones era recibir las denuncias por violencia familiar y realizar las investigaciones preliminares correspondientes. Posterior a la investigación, el atestado policia era enviado al Juez de Paz o Fiscal Provincial en lo Penal, según corresponda, y al Fiscal de Familia, para ejercer las atribuciones que le señalaba la ley.

El Fiscal Provincial de Familia que corresponda, daba el trámite a las peticiones que se formulaban verbalmente o por escrito en forma directa por la víctima de violencia, sus familiares o cualquier persona que conozca de los hechos, o por remisión del atestado de las delegaciones Policiales. También podrá actuar de oficio ante el conocimiento directo de los hechos. Posterior a la atención del atestado, participaba el Juzgado de Familia. El gran problema de seguir todos los procedimientos era la enorme carga burocrática para cada institución.

La carga burocrática generaba que los proceso sean lentos y las víctimas desistan en el proceso de denuncia y proceso posterior. Una acción conjunta y coordinada de las diversas institucionales estatales podrá responder a la necesidad de implementar una respuesta de carácter multidisciplinario de la atención de las víctimas: legal, sicológico, económico, educativo, etc. (Fondo Ítalo Peruano, 2011). Por ello, la movilización de los diferentes componentes en el espacio local y nacional que expresen una respuesta coordinado e integrada desde la sociedad civil y el Estado que respondan a las necesidades de hacer un esfuerzo conjunto esencial de las instancias que se encargan del diseño e implementación de la política pública, lo que significa responsabilidades en los distintos niveles de gobierno, pero cuya política debe tener ejes comunes para todos (Fondo Ítalo Peruano, 2011).

Entonces, la ejecución de la Ley y el Plan Nacional Contra la Violencia de Género ha permitido que la coordinación entre las instituciones den garantía a aquellos afectados por violencia de género, la cual afecta principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención, recuperación de las personas afectadas así como la sanción y reeducación a las personas agresoras (Plan Nacional Contra la Violencia de Género, 2016: 594496).

Dentro de las prioridades que se van ejecutando para la prevención y atención de denuncias de la violencia hacia la mujer integra a las siguientes instituciones:

MIMP, MININTER, MP, PJ, MINSA, MINJUS, que tienen como acción estratégica la implementación de un proceso integral y articulado de prevención, atención, protección y recuperación de personas afectadas y sanción y reeducación de personas agresoras.

Las acciones concretas de la mejora en la coordinación se observan en los siguientes puntos:

1. Celeridad en la atención de los procesos de denuncia presencial y virtual de violencia.
2. Simplificación en la ruta de justicia legal, que le permite a la denunciante realizar los procesos burocráticos en menos tiempo y con una mejor atención.
3. Realizar campañas de prevención en coordinación con escuelas, centros de salud y comisarías de familia.

En conclusión, la coordinación interinstitucional ha permitido implementar y monitorear el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia de Género. Por su parte la Ley N° 30364 permite, en sus artículos competentes para cada uno y sus funciones.

3.3. Prevención de la violencia

En cuarto lugar, dentro de las acciones eficaces desplegadas por la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual las acciones de prevención de

la violencia familiar, de manera específica el “Programa Colibrí”. La Policía Nacional de conformidad a la Constitución Política del Perú, normatividad internacional y nacional vigente, Planes Nacionales, Regionales y Locales, tiene competencias en la lucha contra la violencia familiar y sexual, en sus diversas modalidades penales; por ello, la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar de la DIRESC-PNP, con la dación de la Resolución Directoral N° 07-2010- DIRGEN/EMG del 11ENE2010, asumió y continua la iniciativa institucional de desarrollar campañas de información, sensibilización y capacitación dirigida a la familia y especialmente a los niños, niñas y adolescentes en la prevención de la violencia familiar, maltratos, explotación y abuso sexual, a través de la formación de un grupo de Oficiales y Suboficiales, que con retención de sus cargos funcionales, asumieron dichas labores dirigidas especialmente a la población escolar a nivel Nacional, insertándose en el sistema de operadores cumplidores de las metas de los Planes Nacionales destinados a la reducción de la violencia, pobreza, discriminación, inequidad y marginación social, en el esfuerzo coordinado con los diversos actores del Estado y la sociedad civil.

Uno de las acciones de prevención desplegadas por las comisarías de familia respondiendo a las exigencias de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual son los “Shows de Prevención de la Violencia Familiar, Maltrato y Abuso Sexual Infantil”, las cuales son el medio más usado por el Programa Colibrí. La actividad está orientada al desarrollo una actividad totalmente participativa y aunada a la capacitación del comando Institucional que han diseñado un formato de acercamiento a la mujer, niño y adolescente, siendo actividades innovadoras efectivas. Una de nuestras entrevistadas, la Capitán PNP Diana Erika Palli Laura nos explica que se desarrollan las actividades en dos líneas de acción:

- Show Educativo de Prevención a la Violencia Familiar y Abuso Sexual Infantil, dirigido a niños y niñas focalizado en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas de Educación Primaria.
- Paneles multidisciplinarios dirigidos a los adolescentes y adultos (Padres de Familia) siendo perfeccionados y mejor orientados hasta llegar a

tener gran aceptación y felicitación de beneficiarios y otros entes Sociales Públicos y Privados.

La mayoría de los entrevistados dijeron que la estrategia se diseñó en base a la aplicación de Guías metodológicas, implementación e interacción de corte horizontal y vertical que supone el desarrollo de una gestión por resultados, planeando y ejecutando intervenciones articuladas, optimizando y captando recursos, y potenciando los resultados de acercamiento, información y compromiso de la comunidad en la reducción de la violencia. Siendo su objetivo: Sensibilización e incidencia en los niveles de dirección y de operadores policiales, gobiernos locales, medios de comunicación y población en general y modernos enfoques de prevención y atención, Franco acercamiento con la comunidad, informándola, sensibilizándola y capacitándola. Asimismo en los eventos se hace entrega de Dípticos, Trípticos, afiches, globos alusivos a la No Violencia; y se realizan proyecciones en multimedia con temas en Prevención a la Violencia Familiar y Abuso Sexual Infantil, siendo estos materiales de información, sensibilización.

Asimismo durante los inicios de la unidad de prevención en mención, se realizó trabajos en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Estrategia Nacional CRECER y MÓDULO PERÚ en el año 2008-2010, donde se convocó a la Unidad de Prevención a la Violencia Familiar y Abuso Sexual Infantil a participar en sus diversas intervenciones y articulaciones con más de 38 Programas Sociales del Estado, dirigida a la población focalizada en zonas de extrema Pobreza y desnutrición.

También se han desarrollado eventos en los “TALLERES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN A LA VIOLENCIA FAMILIAR”, dirigido a los Directores de las Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL) donde articula con el personal especializado de la DIRESC PNP, y de la Unidades Especializadas de la PNP. Así como también la participación activa en LAS ACCIONES CÍVICAS realizadas en coordinación con las Comisarías de Familia de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y las diferentes comisarías de Lima metropolitana y Callao pertenecientes a la Región Policial Lima y la Región Policial Callao respectivamente.

Por tanto, en el año 2015 se han realizado campañas y /o actividades de prevención contra todo tipo de violencia dirigido a la mujer, niña, niño, adulto mayor y/o personas vulnerables, contándose un total de CIENTO OCHO (108) eventos, beneficiándose a CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS (43,286) niños, niñas, adolescentes, mujeres, varones y adultos mayores de Lima y callao; habiéndose logrado el incremento de denuncias, así como conocimiento de la ruta policial y de las Instituciones que protegen a poblaciones vulnerables.

Las buenas prácticas del personal de la DIRESC PNP, desarrolladas durante el 2008 y 2014 a través del personal de la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar, se han desarrollado en localidades fuera de la jurisdicción de responsabilidad, como son las localidades de Pativilca, Barranca, Huacho, Huaura, Lurín, Huaraz, Chincha, Ica, Camana, Chala, Mala, Cañete, Pucallpa, Pisco, Tarapoto, Trujillo, Cusco, Huancavelica, Chiclayo (Pimentel y Leonardo Ortiz), Bagua (Utcubamba), Chepen, Paijan, Casagrande, Moquegua, Tacna, Iquitos, Piura, Tumbes, Arequipa, Chimbote, Ayacucho, Chachapoyas, Puno y Cajamarca en atención a las gestiones de los Directores Territoriales PNP de las Jurisdicciones en mención, de la Inspectoría General del Sector Interior, de los Ministerios del Estado, de la Estrategia Nacional CRECER y el Módulo PERÚ-ANTICRISIS, Federación Peruana de Futbol en el Sudamericano Sub-20 Perú-2011, Secretaria Técnica de Seguridad Ciudadana, Secretaría Permanente de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, UNICEF, ONG Plan Internacional-PERÚ, Movimiento Manuela Ramos y Municipalidades provinciales.

Las comisarios entrevistas explica que estos son innovadores encuentros entre la Policía y la Comunidad en general, son espacios democráticos de ejemplo y dignos de imitarse, que han permitido una mayor incidencia de la problemática de la violencia y la inserción de los operadores policiales en las estrategias, programas, colectivos sociales, organizaciones sociales de base y otros de nivel nacional, regional y local, como importante e imprescindible integrante de la lucha contra la violencia familiar, maltrato, explotación y abuso sexual infantil,

con gran aceptación social y admiración de los sectores aliados, como buenas prácticas dignas de difundirse y desarrollarse a nivel nacional.

Entregarles a los niños, niñas y adolescentes, mujer, adulto mayor y personas discapacitadas, mediante el desarrollo de los Show educativos de manera lúdica y dinámica, un mensaje de carácter preventivo a cargo de un grupo de policías femeninas, quienes sin descuidar las obligaciones propias de su función policial, realizan presentaciones artístico-musicales en beneficio de comunidad y con esto ejecutar las campañas de información, sensibilización y capacitación dirigida a la familia y especialmente a los niños, niñas y adolescentes en la prevención de la violencia familiar, maltratos, explotación y abuso sexual, redonda favorablemente en una creciente atmósfera de respeto y admiración en la relación policía – comunidad

3.4. Caso Atípico: Villa El Salvador

El caso de Villa El Salvador es especial, pese a tener las mismas limitaciones de las otras comisarías de familia de Lima Metropolitana, ha podido enfrentar el problema. Entre sus principales actividades desarrolladas en el 2015, se encuentran:

1. La realización de un total de **SESENTA Y TRES (63)** conferencias, charlas, seminarios talleres y show sobre prevención de la Violencia Familiar, autoestima, doctrina y seguridad ciudadana dirigido a la Comunidad en general (Alumnos de las Instituciones Educativas, Escuela de Padres de las Instituciones Educativas y Organizaciones de Base, Comedores Populares, Vaso de Leche, etc. Beneficiándose un total de **CUATRO MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS (4186)** personas.
2. Se desarrolló el Taller de Sensibilización y Prevención a la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, Maltrato y Abuso Sexual Infantil e Igualdad de oportunidades entre mujeres y

varones, dirigido a **QUINIENTOS (500)** padres de familia de las Instituciones Educativas de Villa El Salvador - Escuela de Padres.

3. Participación en programas de radio y Televisión cable, a fin de sensibilizar al público oyente sobre la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, Maltrato Infantil y Violencia hacia la mujer, en el marco del Plan Nacional Contra la Violencia de genero.
4. Se desarrollaron actividades de proyección social referidas a la sensibilización y prevención sobre la Violencia Contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar, Maltrato, Explotación y Abuso Sexual Infantil dirigido a la comunidad en general, principalmente a las de mayor riesgo y vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adulto mayor, mediante actividades especializadas y multidisciplinarias que incluyen la violencia hacia la mujer.

Los comisarios de Villa el Salvador mencionaron que su labor de prevención pudo haber tenido un mayor alcance si hubiesen tenido mayor personal. Además de atender mejor a las víctimas. El panorama general de las comisarías de familia que son parte de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar.

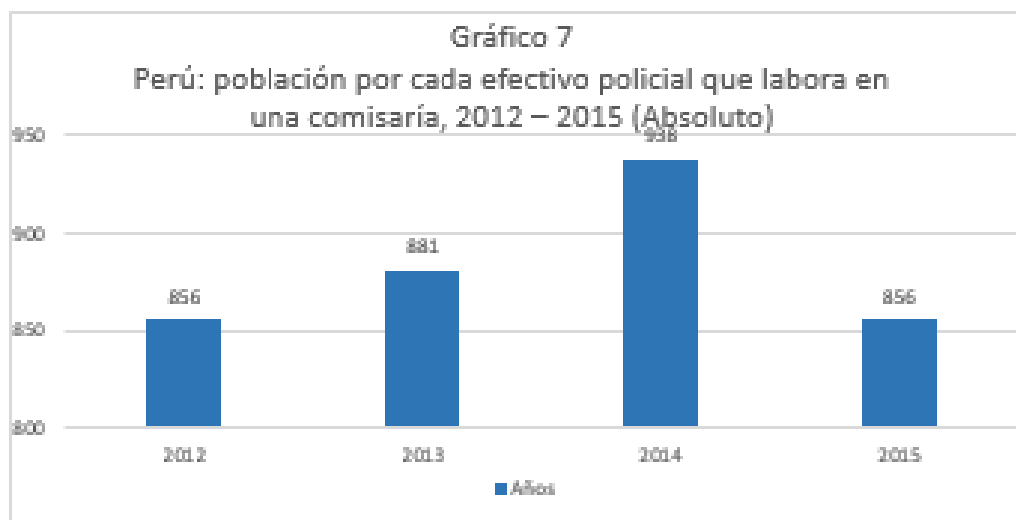
En segundo lugar, los limitados recursos económicos ha sido uno de los obstáculos más significativos de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar. Cada año se le asigna el presupuesto a la Dirección, este presupuesto se divide para ser entregado a todas las comisarías de familia del país. Es así que el presupuesto que recibe cada comisaría es limitado para no solo para la realización de sus propias competencias, sino también porque nos les permite renovar sus implementos logísticos.

CAPÍTULO IV: LIMITACIONES INSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR DE LA PNP METROPOLITANA

El objetivo del presente capítulo es establecer cuáles han sido las limitaciones institucionales de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la PNP, en la prevención, atención de las denuncias y protección de violencia familiar y sexual que afectan a las mujeres en Lima Metropolitana, en el 2015. Encontrando que las limitaciones más significativas son la escases de personal para atender a las víctimas y realizar una mayor cantidad y de mejor calidad las actividades de prevención. Por otro lado, los limitados recursos económicos de la dirección generan problemas a las capacitaciones del personal, coordinación interinstitucional y de prevención.

En el 2015, durante una entrevista brindada a la Hora N, el director de Investigación Criminal, José Lavalle, dijo que toda la policía Nacional tenía serios problemas con los recursos humanos (Canal N.pe, 2015). En la misma línea, el IV Censo Nacional de Comisarías 2015, nos muestra que existe 1 efectivo policial que labora en una comisaría por 856 habitantes a nivel

nacional. La situación se vuelve más alarmante cuando vemos la situación de Lima, esta registra a 1mil 190 habitantes por cada efectivo policial.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Censo Nacional de Comisarias 2012 - 2015

Si bien es cierto la situación nacional ha mejorado en comparación a los años anteriores, el déficit de personal policial sigue siendo uno de los problemas más importantes de la policía Nacional. Este problema no es ajeno para la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual, todo lo contrario, es uno de sus principales obstáculos para la atención a las víctimas de violencia.

La falta de personal perjudica las tareas de prevención y atención a las víctimas sobre todo por la ausencia de personal femenino. Si bien es cierto, las comisarías de familia cuentan con personal masculino y femenino, son las segundas las más relevantes para la atención de las denuncias. Este problema no se debe por la falta de preparación de los comisarios, sino por el nivel de confianza de las mujeres para contar los hechos de violencia que padecieron.

4.1. Capacitaciones de los agentes policiales: limitaciones

En primer lugar, los cursos de capacitación poseen limitaciones, por un lado por la cantidad limitada del personal para brindar las capacitaciones y para monitorear el correcto desempeño de estas. Por otro, la capacidad limitada de

los cursos de capacitación y los inconvenientes logísticos sufridos por el limitado presupuesto designado.

Algunos de nuestros entrevistados mencionaron que durante el proceso de capacitación existían algunas irregularidades con respecto a la asistencia de los/las alumnas a los cursos. El principal problema era el poco control que tenían los responsables de los cursos para hacer el monitoreo de asistencias. Lo que esto generaba es que un porcentaje de alumnos faltara a muchas de las clases brindadas, pese a eso, todos los alumnos se graduaban de los cursos con notas sobresalientes y con el registro de asistencias completo, es decir como si nunca hubiesen faltado a ninguna de las clases.

La mayoría de las faltas se debe a las responsabilidades propias del servicio policial que se les designaba a los alumnos y alumnas, lo cual impedía que asistieran a todas las clases, pues los cursos son con retención de cargo. Este es un suceso muy recurrente dentro de la policía nacional, pero pese a todo, las inasistencias no lograron perjudicar la preparación de los policías con respecto a sus conocimientos sobre la violencia hacia la mujer. Es decir, la cantidad limitada del personal generaba que los y las comisarias adquieran mayor carga laboral, lo que generaba que no puedan dirigir todas sus capacidades a los cursos y talleres de capacitación.

Por otro lado, la asignación del presupuesto a la Dirección depende de la Sub Unidad depende de la Partida de la Región Policial Lima, y al no cumplir con la entrega del presupuesto solicitado, este se vuelve limitado obstaculizando no solo la realización de sus propias competencias, sino también impidiendo la renovación de material logístico necesario para el desarrollo de los talleres y clases de capacitación.

4.2. Coordinación Interinstitucional

Si bien es cierto, como se mencionó en el capítulo anterior, la coordinación interinstitucional para combatir la violencia ha mejorado y se han reducido los procesos burocráticos de la denuncia. Esto ha generado el aumento de la

carga laboral para las Comisarías de Familia que no se dan abasto de personal. Esto genera que algunas denunciantes pierdan la confianza en las comisarías de familia.

Este problema genera que no se pueda cumplir a cabalidad lo que exige la Ley N° 36036 “El deber de la Policía Nacional del Perú, del Ministerio Público, del Poder Judicial y de todos los operadores de justicia informar, bajo responsabilidad, con profesionalismo, imparcialidad y en estricto respeto del derecho de privacidad y confidencialidad de la víctima acerca de sus derechos y de los mecanismos de denuncia”.

Al no atender de manera idónea las denuncias y los casos de violencia familiar, lo que se genera por parte del Estado y de manera específica por las Comisarias de Familia es una victimización doble por parte de aquellas personas que sufrieron una agresión por medio de contenido que causa humillación y declaraciones reiteradas. La ausencia de personas genera que las víctimas en algunas ocasiones no sean atendidas de manera óptima y no se pueda seguir la ruta estipulada para actuar que evita procesos con tintes discriminatorios hacia los involucrados en calidad de víctima.

4.3. Prevención de la violencia

Por otro lado, el número limitado de personal afecta también a las campañas de prevención de la violencia. Los entrevistados encargados de la ejecución de los programas Colibrí nos expusieron que la problemática de la Unidad de Prevención a la Violencia Familiar, Maltrato y Abuso Sexual Infantil – CPDNAO. Programa Colibrí, perteneciente a la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar es mayor personal y presupuesto para invertir en logística. En el primer aspecto, se necesita personal para la prevención de la violencia realizando campañas de capacitación y talleres para la sociedad civil y las escuelas. Lo que no comenta los agentes policiales de la Comisaría de Villa el Salvador es lo siguiente:

“Muchas veces nosotros tenemos que trabajar más horas de las que nos corresponde para satisfacer la demanda que se tiene. Lamentablemente el problema se pone peor cuando los comisarios no tienen incentivos para

trabajar por el problema de presupuestos y materiales logísticos” (Comisario de Villa el Salvador.

En una entrevista al jefe administrativo de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de Lima Metropolitana, este comentó lo siguiente:

La Dirección no cuenta con un presupuesto correspondiente que permita poder ampliar nuestra capacidad de acción. Es inquietante tener que trabajar en comisarías con grandes carencias de infraestructura o de equipos informáticos. La policía necesita software especial que nos permita ubicar nuestra jurisdicción desde la última calle esta la última avenida para poder y ubicar que personas están siendo objeto de la violencia. Esto nos permitiría mapear las zonas más vulnerables y trabajar en ellas. Pero esto será solo un anhelo de nuestra institución, pues el presupuesto que manejamos es realmente limitado.

Este testimonio no se reduce solo al equipo administrativo de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar, sino que es una tendencia en todas las comisarías de familia. Lo cual reduce su capacidad de prevención, atención de denuncias y protección de víctimas de violencia en las familias. Por otro lado, respecto al presupuesto limitado, afecta directamente a los Shows de Prevención. Estas acciones sufren falencias en cuanto a material logístico (equipos de sonido, micrófonos, parlantes, laptops, teatrín, títeres, vestuario, trípticos, entre otros), necesarios para el cumplimiento eficiente de las actividades programadas en el Plan Anual; asimismo se requiere un personal psicólogo PNP para que acompañe en las diferentes presentaciones del Show de Prevención para realizar una intervención en crisis y contención de emociones en los niños, niñas y adolescentes que se ven identificados con los sociodramas que presenta dichos efectivos policiales.

El segundo lugar, el CPDNAO. Programa Colibrí durante el 2015 trabajó con CINCUENTA (50) niños, niñas y adolescentes perteneciente a la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar de la DIRESC-PNP, ejecutando actividades de acuerdo al plan de Anual de Trabajo 2015, en las problemáticas que sufrió el programa fue la falta de material logístico (menajes, mesas, sillas, cortinas,

útiles de escritorio, materiales para las charlas, talleres y escuela de padres que se realizan de acuerdo a la programación, proyector, laptop, televisión, DVD, estante, etc).

Es necesario mencionar que el presupuesto destinado para esta Sub Unidad depende de la Partida de la Región Policial Lima, cuya atención es de manera discontinua y no entregando todo el requerimiento solicitado; motivo por el cual el personal Policial que labora en esta Sub Unidad se ve en la obligación que tener que aportar económicamente para poder cumplir eficientemente con las labores designadas por el comando.

CONCLUSIONES

En el Perú, uno de los principales problemas de salud pública es la violencia hacia la mujer y sobre todo, aquella que se da en la privacidad de la familia. Al iniciar la presente investigación se planteaba que la capacidad estatal de la Dirección de Lucha contra la Violencia Familiar era deficiente y este era consecuencia de los problemas en la coordinación institucional. Esto generaba que la institución tenga limitaciones para las acciones de prevención, atención de denuncias y protección de las víctimas de la violencia. En este sentido, a continuación se presentarán las conclusiones en siete secciones:

1. El funcionamiento de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual posee seis enfoques que orienta su modo de resolver y atender de manera operativa cada medida implementada dentro de la dirección. Los enfoques son la de género, integralidad, interculturalidad, derechos humanos, interseccionalidad y generacional. Estos enfoques se usan como resultado de la implementación del Plan Nacional de Lucha Contra

la Violencia de Género y la Ley N° 30364 - Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familia. Uno de los aspectos positivos de la implementación de la Ley N°30364 es que ha permitido agilizar los procesos para la atención de denuncias de las víctimas y brindarles una mejor cuidado generando un clima de confianza y protección.

2. La segunda conclusión, es que una de las acciones más eficaces de las comisarías de familia han sido la ejecución constante de cursos de capacitación del personal policial. Esto ha generado que el nivel especialización de los y las comisarias aumente, lo que favorece la sensibilización y la magnitud del problema por parte del personal con respecto a la violencia familiar que afecta principalmente a las mujeres. Si bien es cierto, los policías tienen mayores conocimientos sobre la violencia de género y todas sus implicancias, lo que tiene como resultado una mejor atención a las víctimas. Algo que sigue fallando es la poca o nula capacitación e implementación logística necesaria a los policías para la atención en el marco de la nueva norma, especialmente para llevar a cabo los procedimientos de ejecución de las medidas de protección.
3. Una tercera conclusión orientada a exponer las acciones más eficaces de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y sus comisarías de familia está orientada en la mejora de la coordinación interinstitucional. Esto permite que realizar campañas de prevención de violencia familiar coordinadas con las escuelas, comités vecinales, comedores populares y otros. Sin embargo, la coordinación interinstitucional se ha explicitado para los Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los servicios de defensa pública del Ministerio de Justicia, es decir, solo para el caso de asistencia jurídica y defensa pública de las víctimas. Para combatir la violencia familiar es necesario se afiance la coordinación para los aspectos de protección social de las víctimas.

4. Con respecto a las acciones de prevención desplegadas por la dirección, estas se han orientado a desarrollar actividades de proyección social referidas a la sensibilización y prevención de la violencia familiar, maltrato y abuso sexual infantil dirigido a la comunidad en general, principalmente a las de mayor riesgo y vulnerabilidad: mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, mediante actividades especializadas y multidisciplinarias que incluyen la violencia hacia la mujer. Las políticas de prevención desplegadas durante el 2015 ocupó el primer puesto del concurso de las Buena Prácticas en el Área de Inclusión Social, lo que expresa el eficiente trabajo desplegado por las comisarías de familia.
5. En quinto lugar, ligado a la conclusión anterior, si bien se determinan responsabilidades en políticas de prevención a algunos ministerios de manera acertada se han incorporado las fichas de valoración de riesgos; el objeto de la Ley es erradicar la violencia, esto amerita una labor preventiva intensiva que ha debido trasladarse a todas las entidades estatales, a la sociedad civil, a las empresas y a los medios de comunicación y no solo quedarse en las comisarías de familia.
6. Una sexta conclusión es que no se ha previsto con oportunidad una asignación presupuestal especial para la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar. Sumado al problema de limitado presupuesto, tenemos el déficit de personal que impide que puedan atender de manera rápida y adecuada las denuncias por violencia por parte de las mujeres. Esto también limita su trabajo de prevención por no contar no solo con un presupuesto destinado a las campañas de prevención, sino también porque los insumos logísticos que manejan son precarios. Es necesario que la Policía esté suficientemente equipada a nivel tecnológico para que pueda atender a las víctimas y desplegar sus políticas de prevención. Esto implica contar con internet, acceso a base de datos, servicios de escaneo de documentos, entre otros.

7. Finalmente, la investigación concluye que pese a las limitaciones institucionales de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar y sus ocho Comisarías de Familia en Lima Metropolitana, se observa una mejora en la atención a la violencia de hacia la mujer. Tanto en actividades de prevención, atención de denuncias y protección de las víctimas de violencia. Es decir, que pese a las dificultades instituciones: déficit de personas y presupuesto limitado, la dirección ha funcionado medianamente bien, respondiendo a la demanda e intentando aprovechar al máximo sus recursos humanos. Esta conclusión demuestra que existen direcciones dentro de la Policía Nacional que funcionan mejor en comparación a la totalidad de la institución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberran, Jenny. 2015. Referentes Conceptuales sobre Femicidio / Femicidio. Su incorporación en la Normativa Jurídica Venezolana. Comunidad y Salud. 13 (2), Jul –Dic. ISSN: 1690 – 3293

Amengual, Mathew. 2016. Politicized Enforcement in Argentina. New York: Cambridge University Press. / Amengual, Matthew. 2014. “Pathways to Enforcement: Labor Inspectors Leveraging Linkages with Society in Argentina”. Industrial and Labor Relations Review 67(1): 3-33.

American Medical Association. 1994. Diagnostic and treatment guidelines on domestic violence. Chicago, IL: American Medical Association, 5-6.

Bachman R. y Saltzman, L. E. 1995. Violence against women: Estimates from the redesigned survey. NCJ- 154348 Special Report. Washington, DC: U.S.

Bodelón, Encarna .2012. R-EMERK, Río de Janeiro, v 15, n 57 (Edición Especial), p. 43 – 58, jan – mar.

Castillo, P. y Gomáriz, E. 2001. Planes Nacionales Contra la Violencia Doméstica. Banco Internacional de Desarrollo.

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. 2014. Propuesta de Protocolo de Atención policial. En violencia familiar, sexual, actos contra la seguridad y derechos humanos de las mujeres. Biblioteca Nacional del Perú.

Chiarotti, Susana. 2009. La responsabilidad de los municipios en la prevención de la violencia contra las mujeres en las ciudades. En FALU, ANA (editora), Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina-Ediciones SUR, pp. 61-75.

Consejo de Europa 2002. Recomendaciones del Consejo de Ministros a los Estados Miembro sobre la protección de las mujeres contra la violencia adoptadas el 30 de Abril de 2002. Strasbourg, Francia: Consejo de Europa.

Dargent, Eduardo. 2014. “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales”. Apuntes 41 (74): 9-40.

Dargent. Eduardo y Urteaga, Madai. 2016. Respuesta Estatal Por Presiones Externas: Los Determinantes Del Fortalecimiento Estatal Frente Al Boom Del Oro En El Perú (2004-2015). REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 36 / N° 3 / 2016 / 655 – 677.

Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. Hagemann-White, C. 2001. European research on the prevalence of violence against women. *Violence Against Women*, 7, 732-759.

Echeburúa, E.; Fernandez-Montalvo J.; Corral, P. et al. 2009. Predicción del riesgo de homicidio y de violencia grave en la relación de pareja. Valencia: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

Fernández, N. 2011. La intervención policial en casos de violencia contra la mujer en relaciones de pareja. Análisis del modelo español. Tesis de Maestría. Universidad de Huelva.

[http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5593/La %20intervenci%C3%B3n policial en casos de violencia contra la mujer.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5593/La_%20intervenci%C3%B3n_policial_en_casos_de_violencia_contra_la_mujer.pdf?sequence=2)

Fernández, M. C., Herrero, S., Buitrago, F. et al. 2003. *Violencia Doméstica*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

[https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/violencia/docs/VIOLENCIA DOMESTICA.pdf](https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/violencia/docs/VIOLENCIA_DOMESTICA.pdf)

Fleury-Steiner, R.; Bybee, D.; Sullivan, C.; Belknap, J. y Melton, H. 2006. Contextual factors impacting battered women's intentions to reuse the criminal legal system. *Journal of Community Psychology*, 34 (3), pp. 327-342.

Fondo Italo Peruano (FIP). 2011. *Incidencia Política para Prevenir la Violencia Familiar en el Ámbito Local. Manual para Operadores de Servicios Locales*. Fondo Italo Peruano (FIP). Lima.

Holland, Alisha. 2016. "Forbearance". *American Political Science Review* 110(2): 232-246.

INEI. ENDES 2013.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – Censo Nacional de Comisarías 2012 - 2015

Izu Beloso, M. 1988 Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. En Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 58, pp. 233-254.

Kury, H., Obergfell-Fuchs, J. y Woessner, G. 2003. The extent of family violence in Europe. Violence Against Women, 10, 749-769.

Laurenzo, Patricia. 2005. La violencia de género en la Ley Integral: valoración políticocriminal. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea). 2005, núm. 07-08, p. 08:1- 08:23.

Maqueda, M. L. 2006. La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología núm. 08-02, pp. 1-13.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2015. Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. Boletín estadístico, Agosto de 2015.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2016. Violencia Basada en Género. Marco Conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado. Lima.

Naciones Unidas. 2003. Estratégias de combate à violência doméstica. Manual de Recursos. Direcção-Geral da Saúde de Portugal.

Naciones Unidas. 2010. Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer.

Navarro, N. 2006. Aspectos psicológicos básicos para la atención a las víctimas por parte de los cuerpos de seguridad.

Organización Mundial de la Salud 2002. World report on violence and health. Geneva: Autor.

Organización Mundial de la Salud. 2013. Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Violencia sexual. Washington,DC : OPS, 2013. WHO/RHR/12.37

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98821/1/WHO_RHR_12.37_spa.pdf

Organización de las Naciones Unidas de Mujeres. 2013, Conclusiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). Revisado: 10 de junio de 2017.

<http://www.unwomen.org/es/csw/previous-sessions/csw57-2013>

Organización de las Naciones Unidas de Mujeres. 2017. Enfoques en la prevención de la violencia. Revisado: 10 de Junio de 2017.

<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention>

Organización Panamericana de la Salud. 2009. Políticas públicas sobre violencia doméstica.

Parlamento europeo – Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género. 2005. Informe sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones.

Parsons. 2007. Wayne Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de Políticas Públicas. Traducción de Atenea Acevedo. México FLACSO, sede Académica.

Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

Policía Nacional del Perú. Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana.

Sánchez, L. A. 2015. Informe temático N° 04/ 2015-2016. Violencia contra la mujer y feminicidio en el Perú. Área de Servicio de Investigaciones del Congreso de la República.

Slater, Dan y Diana Kim. 2015. "Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia". *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia* 3(1): 1-20.

Soifer, Hillel. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development* 43(X): 231-251.

Subirats, Joan y otros. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas,

Urbano, A, Rosales, M. 2014. La violencia familiar un mal que se ha tornado en un problema cotidiano y que exige una solución integral. *Investigaciones Sociales*. Vol. 18 N° 33, pp. 217 – 226. UNMSM. Lima.

UNICEF. 1996. Convención Belemdo Pará.

https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf