

ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LA MUJER 2009-2015 DESDE UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aarón Verona Badajoz

I. INTRODUCCIÓN

Después de un año sin rumbo claro, contamos actualmente con el *Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015*, que continua al anterior *Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2002-2007*. La elaboración de este tipo de planes surge ante el compromiso jurídico del Estado respecto de pactos internacionales que establecen lineamientos sobre como dirigir sus actividades tanto a nivel orgánico como político en cuestiones de género e igualdad.¹ Asimismo, estos planes son consecuencia de la responsabilidad interna de elaborar de políticas públicas que busquen lograr verdaderos niveles de igualdad y modificar estructuras y relaciones sociales.

En ese sentido, es indispensable evaluar adecuadamente las actividades y resultados de dichos planes para poder lograr los objetivos buscados, respetando los lineamientos internacionales al respecto. Puede afirmarse que la implementación de actividades que concreten el plan anterior no ha sido una verdadera prioridad, al punto que, en el 2007, se intentó desaparecer el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, fusionándolo con otros programas también administrados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).² Como consecuencia, los resultados concretos del *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007*³ no han generado cambios significativos en la problemática vinculada al género, como lo demuestran los propios datos utilizados en la presentación del nuevo plan 2009-2015.⁴

Debemos añadir que, a pesar de que el *Informe de cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer 2002-2007* (en adelante, “el informe”) señala que se cumplieron diversos objetivos, esto no se puede apreciar con claridad. Las metas, en tanto proyecciones, requieren de indicadores y mecanismos de verificación adecuados, lo que no existe en este caso. Por ello, es difícil efectuar un balance adecuado de los resultados y de su impacto. En el informe se plantea una revisión de cumplimiento de objetivos, pero sin medir incidencia o la eficacia del cumplimiento de los mismos para el grupo al que se dirigieron las acciones.

A continuación, analizamos la pertinencia e idoneidad del recientemente aprobado *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015* (en adelante, el plan) como Política Pública para atacar el problema de la violencia de género. El análisis se realizará a nivel de la etapa de diseño principalmente. Si bien se harán referencias a la etapa de implementación y evaluación, estas serán accesorias debido a que su ejecución para este año aún se encuentra pendiente.

¹ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará", ratificada por el Perú en 1996.

² Decreto Suprema N° 005-2007-MIMDES

³ Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2001-PROMUDEH

⁴ Aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES. Véase *Plan Nacional Contra la violencia hacia la Mujer*, disponible en Internet: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2009/abril/02/03.pdf>, consulta: 14/05/09.

II. SUSTENTACIÓN DEL PLAN Y ENFOQUE DEL MISMO

1. Núcleo de la política pública

Toda política pública es influenciada por una perspectiva ideológica y política: una serie de principios son los que determinan el núcleo de la misma. Se trata de aquel conjunto rígido de valores y metas sobre los cuales se realizan las adecuaciones y cambios a lo largo del diseño de las acciones e implementación de la política pública, es decir la periferia de esta. Al ser las políticas públicas procesos decisionales, y siendo nuestra unidad de análisis las políticas públicas sobre “la violencia contra la mujer”, es necesario entonces determinar cómo es que el Estado concibe la necesidad y compromiso de atender este problema y cómo sustenta su plan de acción.

En este caso, el plan se funda en instrumentos de carácter aspiracional para definir su núcleo y el enfoque en base al cual se desarrollan las acciones. Los dispositivos aspiracionales, si bien forman parte de la política pública, no definen acciones concretas sino declaraciones de principios y lineamientos. La fuerza de estos dispositivos radica justamente en la determinación del núcleo de la política pública. Así, ciertas normas definen y establecen las políticas nacionales de obligatorio desarrollo, es decir, la necesidad de implementar acciones para atacar el problema de la violencia de género, y lo define como política “permanente”⁵ y “transversal”.⁶ Por ejemplo, en materia de violencia de género tenemos el Acuerdo Nacional, los primeros artículos del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, artículos generales de la Ley de Igualdad de Oportunidades, y el D.S. N° 027-2007-PCM,

A esto se añaden una serie de normas tanto internacionales como nacionales, enfocadas principalmente a la protección de derechos humanos, principalmente en función del derecho a la igualdad, como la consigna que debería guiar los resultados de las acciones del Plan (punto II, Marco jurídico y conceptual del Plan), terminando así de definir su núcleo.

2. Enfoque de la política pública

El plan asume un *enfoque de derechos*⁷. El punto IV de la presentación del mismo lo establece de forma expresa, y las acciones que lo conforman son consecuentes con ello como se verá más adelante. Se busca, principalmente, la maximización del derecho a la igualdad y la garantía de acceso a la justicia a partir de barreras de género reconocidas, así como la reformulación de valores sociales que determinan una aplicación diferenciada de las normas (objetivos estratégicos 2 y 3), si bien estas tienen apariencia de neutralidad.

⁵ TUO de la Ley N° 26260, artículo 3

⁶ D.S. N° 027-2007-PCM, artículo 2

⁷ Un enfoque de derechos implica la utilización de pautas, lineamientos y estándares que se funden en normas y documentos de derechos humanos, sobre los cuales se desarrollen políticas públicas. Se busca maximizar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos humanos.

Este enfoque permite, en relación al análisis del plan, evaluar las acciones en función de resultados. Es decir, una evaluación desde la eficacia e incidencia sobre el goce de los derechos de la población y la satisfacción de necesidades jurídicas, y no solo en base al cumplimiento cuantitativo de los objetivos para cada meta establecida (sea el simple cumplimiento de actividades programadas o el análisis cuantitativo).

El enfoque de derechos se ve complementado por la garantía de otros enfoques adicionales que aseguran el mayor alcance de sus objetivos y metas: el enfoque de género, integralidad e interculturalidad. La incorporación de este último resulta novedoso en comparación al plan anterior, en el cual solo se le incluía indirectamente en el diseño de algunas metas, mas no como principio que atraviese toda la política.

III. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

1. Diagnóstico y línea de base

Para la elaboración del plan es necesario establecer un diagnóstico. En base a éste se definen problemas y objetivos específicos, en función de los cuales luego se elaboraran las acciones. La presentación del plan no cuenta con un diagnóstico que sustente el posterior *Plan de Acción*, o la presentación de resultados que permitan deducir la elaboración de un diagnóstico previo.

El plan incluye una sección *Caracterización de la problemática*, que define una suerte de marco teórico, así como información estadística referencial que apoya las afirmaciones en relación a la situación crítica de la violencia, principalmente familiar, y el mantenimiento de estándares numéricos de población afectada del 2000 en adelante. Sin embargo, el texto es insuficiente para definir adecuadamente acciones específicas o indicadores adecuados para medirlas. Esta *caracterización de la problemática* gira principalmente en torno de la violencia familiar, escenario crítico de la violencia de género, aunque no el único. Incluso el análisis del feminicidio y violación sexual se concentra en la relación conyugal, afectiva o de convivencia entre el agresor y la víctima. Se tocan de forma tangencial la trata de mujeres, hostigamiento sexual y homofobia, básicamente de forma teórica, presentando datos mínimos y generales.

Esto se da a pesar que la propia *Caracterización de la problemática*, establece en su párrafo introductorio que “[e]s necesario entonces analizar el conjunto de creencias, normas y prácticas sociales que legitiman esta violencia”. Además que sin un diagnóstico adecuado se comprometen los resultados de los objetivos estratégicos, en especial el tercero de ellos: “[i]dentificar y promover la transformación de patrones socioculturales...”, ya que no se puede afirmar que dichos patrones hayan sido identificados siquiera. Como puede apreciarse urge la realización de un diagnóstico que legitime el plan elaborado, cuyas metas e indicadores parecen ser especulativos más que científicos.

Se produce en este punto una disociación entre los dispositivos de principio y lo que serán los dispositivos operativos de la política pública. Como ya se ha mencionado, el enfoque intercultural forma parte de la elaboración de la política, sin embargo, dentro de la caracterización de la problemática que sustenta el *Plan de Acción*, no se encuentran

sino referencias y cuadros generales respecto a la ya escasa presentación de información estadística sobre violencia (familiar en este caso), la diferenciación llega a ser solo a nivel rural-urbano, sin precisar al menos departamentos, ni características determinantes de la violencia según tipo de población o zona geográfica, que sería imprescindible para una política descentralizada que incluya gobiernos locales y regionales, como pretende el plan. Asimismo, se dejan de lado consideraciones directas en relación al sistema de administración de justicia, principalmente el de barreras de género y Poder Judicial, el cual como veremos más adelante no constituye actor protagónico del plan, a pesar que este se sitúa bajo un enfoque de derechos e integralidad.

Sobre el monitoreo y evaluación del propio plan, se señala que para “establecer una valoración precisa” se diseñará una línea de base que permita medir avances, y evaluar de forma intermedia y final el plan. Sin embargo, a poco más de un mes de la elaboración del plan, no parecen haber indicios de la elaboración de tal línea de base, pese a ser un importante instrumento de medición de los indicadores, que debe ser realizada antes de la implementación del plan para definir la pertinencia y valor de los mismos, como precisa el propio decreto supremo que autoriza el Plan, en su artículo 4. Los indicadores además ya han sido presentados dentro del *Plan de Acción*, y se tiene como experiencia previa la ausencia de la elaboración de una línea de base para el plan anterior. Esto lleva sin lugar a dudas a cuestionar la eficacia de los indicadores que se utilizarán para este plan, tema que será tratado más adelante.

2. Estructura Orgánica del Plan

2.1. Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel

El principal órgano a cargo del plan es la *Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel*, la cual se encarga, principalmente, de la aprobación de planes de acción y la asignación presupuestaria.

Al ser un órgano que obedece a un tipo de política multisectorial, la elaboración de planes de acción (se entiende que los planes anuales), tendrá una verdadera estructura de política pública en función de la unidad de análisis, que en este caso es violencia hacia la mujer. Sin embargo, se deben considerar dos supuestos importantes:

- No se ha establecido el plan anual para el 2009. Nos encontramos ya en el segundo trimestre del año (los planes de acción para los siguientes años se establecen dentro del primer trimestre según el plan), y presumiendo que la instalación del comité se llevará a cabo dentro de los días siguientes a la aprobación del plan (27 de marzo de 2009), el plan para el 2009 debería encontrarse listo dentro de los últimos días de mayo e inicio de junio; lo cual de por sí deja un margen temporal bastante limitado para el diseño, implementación y evaluación de un plan de acción, más aún si se recuerda que el del año siguiente debe ser elaborado dentro de los tres primeros meses del 2010.
- De acuerdo al *Informe de cumplimiento de las metas del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007*, algunas de las metas no cumplidas involucran, dentro de sus limitaciones, la falta de presupuesto necesarios para su implementación (implementación de módulos de servicio, elaboración de materiales de difusión o capacitación, implementación de mecanismos de recojo

y sistematización de información, etc); lo cual evidencia una falla en el diseño de la política pública, al menos del Plan anterior, y que podría explicarse por la falta de un diagnóstico adecuado y completo, así como por la falta de medición del valor de los indicadores propuestos.

La comisión se encuentra conformada por los ministros del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Interior, Salud, Educación, Justicia y Relaciones Internacionales; asimismo, se incluyen como miembros supernumerarios al Fiscal de la Nación, Presidente del Poder Judicial y Defensora del Pueblo. Una estructura de este tipo debería garantizar una perspectiva interdisciplinaria que evite el gasto innecesario de recursos y repetición de acciones dirigidas a un mismo objetivo, sin embargo, exige también un alto nivel de coordinación, que no parece haber sido la línea de conducción de acuerdo al plan precedente y al informe que lo evalúa.

2.2. Otros órganos

Además de la Comisión, se establece un Grupo de Trabajo Nacional conformado por los representantes técnicos de los sectores competentes e instituciones de la sociedad civil. Las funciones de este órgano son principalmente de carácter propositivo y de monitoreo y evaluación. Se establece también una función de coordinación con representantes del Poder Judicial, Legislativo, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo. Sin embargo, las funciones de este órgano no establecen responsabilidad respecto a las decisiones directas respecto al Plan, por su carácter propositivo. De igual forma los agentes integrantes de este órgano no vinculan su presupuesto a los objetivos del Plan, con lo cual el nivel de compromiso no podría ser alto.

Encontramos también Instancias Regionales de Concertación, lo cual es coherente con los “Principios de Gestión” del Plan, ya que le otorga una categoría de política pública por nivel de gobierno bastante completa, y concordante con una perspectiva de acción descentralizada. Finalmente se establecen Mesas Intersectoriales cuya función es básicamente de monitoreo y sistematización de datos a nivel de cada sector involucrado en el Plan.

2.3. Sistema de Justicia

Resulta notoria la ausencia de instituciones del sistema de justicia tan importantes como el Poder Judicial y el Ministerio Público, dentro de un órgano de responsabilidad prioritaria como lo es la Comisión Multisectorial. Los miembros de dicho órgano están comprometidos a un nivel de toma de decisiones y presupuestario, lo cual garantiza objetivamente la agendación de este tema dentro su propio plan institucional.

Adicionalmente a ello, ya hemos adelantado que siendo que el acceso a la justicia comprende barreras de género y, al ser además el Poder Judicial quien canaliza un alto porcentaje de los problemas y conflicto ocasionados por la violencia, no solo de género, sorprende que no se haya incluido a un representante de este poder del Estado que participe protagónicamente en la toma de decisiones para la implementación del plan. No olvidemos, a manera de ejemplo, que los jueces de paz administran justicia de acuerdo a las costumbres del entorno del cual son parte, y que en zonas rurales y amazónicas urge un plan de inclusión de una perspectiva de género que garantice un verdadero derecho a la igualdad. De igual forma el propio plan establece la necesidad de

cambiar patrones sociales, los cuales se encuentran intrínsecos también a nivel judicial y que compromete por ende la atención de necesidades jurídicas, por lo cual debería incluirse actividades directamente vinculadas a una reforma de esta Institución en relación a como se brinda el servicio.

Llama aún más la atención que dentro del Plan de Acción que comentamos más adelante, la participación del Poder Judicial no se optimice sino que se le incluya de forma notoriamente accesoria.

IV. ACCIONES E INDICADORES

Existen tres objetivos estratégicos sobre los cuales se realizan los resultados y se establecen objetivos específicos, metas e indicadores:

Objetivo 1: Garantizar la adopción a implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de la violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectoral y participativo, en los diversos niveles de gobierno.

Dentro del cual se tiene como principales actividades las relacionadas a:

- La sensibilización de autoridades en todos los niveles de gobierno a través de la incorporación del tema de violencia de género dentro de las prioridades institucionales de gobierno.
- Asesoramiento técnico.
- Establecimiento de “indicadores de conocimientos” para la selección, evaluación y promoción de funcionarios (en distintos niveles de gobierno)
- Inclusión de la temática en planes de desarrollo de concertación y presupuestos participativos.
- Implementación de bases de datos y estudios de investigación que permitan establecer indicadores sobre el acceso a servicios básicos, de víctimas de violencia de género.
- Coordinación y reforzamiento de redes sociales y sociedad civil relativa a violencia de género.

Objetivo 2: Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de salud y judicial, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas.

Dentro del cual se tiene como principales actividades las relacionadas a:

- Identificación de instituciones y servicios que atiendan el problema de violencia de género.
- Capacitación y sensibilización de operadores del sistema de salud, así como promover la gratuidad del servicio para estos casos.
- Implementación de módulos de capacitación, casas refugios, mesas de trabajo con organizaciones de mujeres víctimas de violencia terrorista y redes de apoyo para la atención de víctimas de la violencia de género.

- Inclusión curricular de la perspectiva de género en los centros de formación de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Academia de la Magistratura y Escuela de formación del Ministerio Público.
- Fortalecimiento de los servicios del colegio de abogados y Ministerio Público.
- Implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad e inclusión de todas las formas de violencia sexual dentro del Plan Integral de Reparaciones

Objetivo 3: Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerbaban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres.

Dentro del cual se tiene como principales actividades las relacionadas a:

- Investigación y determinación de patrones sociales que sostengan una discriminación de género.
- Inclusión curricular de la perspectiva de género en los centros de educación básica y alternativa, así como capacitación docente.
- Desarrollo de campañas nacionales que busquen concientizar a la población y desvirtuar patrones sociales negativos
- Investigación a nivel de educación superior, sobre la violencia de género.
- Campañas relacionadas al hostigamiento sexual en centros laborales.

Como puede apreciarse, salvo la mención a la inclusión curricular de la perspectiva de género en la Academia de la Magistratura y el Ministerio Público⁸, no existe mayor mención a los órganos del sistema de justicia. Las referencias al Ministerio de Justicia son igualmente tangenciales, y en cuanto al Poder Judicial se hace una breve incorporación de este como instancia responsable (junto con otras tantas) en las actividades relacionadas a la Comisión de la Verdad y el Plan Integral de Reparaciones, actividades más bien operativas.

En términos generales, las actividades son adecuadas como acciones que buscan un impacto en la realidad social de la violencia de género a nivel nacional. Sin embargo, sus metas/resultados parecen tener una redacción al estilo de un “Fin” más que una meta concreta, los resultados esperados se calculan a porcentajes del 100% por lo general, para el 2015. Esto genera graves dudas respecto a la seriedad de estas metas, principalmente porque:

- Ya se ha señalado que no existe o no ha sido presentado un diagnóstico en base al cual se hayan establecido estas actividades, las metas y la población a la que se dirige.
- El enfoque intercultural se muestra solo de forma declarativa, el Plan de Acción no presenta actividades diferenciadas o indicios de que los planes anuales puedan incluirlas.

⁸ Cursos de esta naturaleza ya han sido programados por la Academia de la Magistratura: Un curso de género programado para mediados de este año dentro del Programa de Actualización y Perfeccionamiento (PAP), y cursos de especialización a distancia sobre este tema, organizado por la Academia de la Magistratura y el proyecto JUSPER; son ejemplos de ello.

- Si bien los “Principios de Gestión” del Plan expresan la implementación de una política pública basada en resultados, es decir en lo que devendría una evaluación del plan tanto cualitativa como cuantitativa; los indicadores para el resultado de cada actividad son de carácter cuantitativo a nivel de cumplimiento de objetivos, mas no de evaluación de impacto. No se establecen medios de verificación que permitan evaluar la calidad y eficacia de las actividades en función de la población a la que está dirigida.
- Se evidencia nuevamente la disociación entre los dispositivos aspiracionales y operativos, ya que el enfoque de derechos humanos planteado por el Plan, exige una evaluación constante en base al nivel de impacto efectivo y los cambios logrados en relación a un referente establecido (el diagnóstico previo).
- Los resultados del Informe del plan precedente son un indicio en relación a como es que la “evaluación de resultados” se realiza a nivel institucional. El análisis es casi mecánico respecto a si se cumplieron o no las metas sin el análisis de impacto al que ya se ha hecho referencia.