

## **Reflexión y propuesta sobre la gobernabilidad social: caso violencia contra la mujer y niños a 320 días de aislamiento social frente a la pandemia de COVID-19 en Perú**

*Reflection and Proposal on Social Governance: Case of Violence against Women and Children after 320 Days of Social Isolation in the Face of the COVID-19 Pandemic in Peru*

Felipe Rafael Valle-Díaz<sup>1\*</sup> <https://orcid.org/0000-0003-0855-9688>

Noland Gallegos-Cuéllar<sup>2</sup> <https://orcid.org/0000-0002-3028-4863>

<sup>1</sup> Universidad Nacional José María Arguedas, Perú

<sup>2</sup> Fiscalía de la Nación del Perú

\*Autor para correspondencia: [fvalle@unajma.edu.pe](mailto:fvalle@unajma.edu.pe)

### **RESUMEN**

El objetivo general fue argumentar la propuesta para implementar un programa en gobernabilidad social: caso violencia contra mujer y niños, tras haber transcurrido 320 días de cuarentena. El enfoque de investigación resultó cualitativo; el método, la revisión de la literatura; y el diseño, el estudio de caso. A 320 días de haber implementado las medidas de emergencia sanitaria en Perú, se descuidó la atención de la parapandemia, nutrida por la estrategia de confinamiento social. Además, las demandas de diversos grupos de la sociedad no han sido respondidas a través del establecimiento de programas públicos coherentes, que busquen cambiar las diversas acciones negativas hacia el colectivo mujer y niños; y la violencia se agudizó durante el estado de cuarentena: las estadísticas confirman la robustez para reducirla. El programa consiste en establecer una atención especial en la parte emocional a mujeres y niños, producto de violencia familiar. El acompañamiento permitirá encapsular y resarcir el problema socio-emocional.

**Palabras clave:** gobernabilidad; violencia; pandemia; parapandemia; cuarentena.

### **ABSTRACT**

*The general objective was to argue the proposal to implement a program in social governance: case of violence against women and children; after 320 days of quarantine had elapsed. The research approach*

*was qualitative; the method, the literature review; the design, case study. 320 days after implementing the health emergency measures in Peru, attention to the parapandemic was neglected, fueled by the social confinement strategy. In addition, the demands of various groups in society have not been answered through the establishment of coherent public programs that seek to change the various negative actions towards women and children as a group; and the violence worsened during the quarantine state: the statistics confirm the robustness to reduce it. The program consists of establishing special attention in the emotional part of women and children, product of family violence. The accompaniment will allow the socio-emotional problem to be encapsulated and compensated.*

**Keywords:** *governance; violence; pandemic; parapandemic; quarantine.*

Enviado: 26/3/2021

Aprobado: 21/2/2022

## INTRODUCCIÓN

La propagación de la pandemia por COVID-19 ha generado estragos y recesiones profundas en la economía mundial. Es como si el virus estuviera programado: una digitación interna para que su avance, dadas las condiciones precarias en los sistemas de salud, se fortaleciera en Latinoamérica (Figueroa, 2020). Los Gobiernos de los diversos países sudamericanos han aplicado modelos específicos, de acuerdo con su realidad, para contenerla, minimizar el impacto en el colapso de sus sistemas de salud, y frenar los contagios y las propagaciones masivas de escala exponencial (CEPAL, 2020).

Bajo el criterio de experiencias preliminares en otros países, en los cuales se iniciaron estrategias específicas para combatir y frenar la propagación, dadas sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales, el Gobierno de turno peruano desarrolló su propia estrategia; pero, a diferencia de los demás, olvidó aspectos importantes a nivel de la cultura política para coadyuvar a frenar la de COVID-19: la política pública no estaba implementada de forma suficiente con mecanismos y normas para contrarrestar la pandemia. Una prueba de ello fue que no se tomó suficiente atención y prevención del desenlace de las consecuencias psicológicas y emocionales en el seno familiar (Alvites-Huamán, 2020).

El campo de acción gubernamental en lo económico no pudo prever el tamaño de la informalidad en lo político. A pesar de mejorar los mecanismos de fiscalización y control no pudo mermar la corrupción

institucional y municipal; en lo social, el poblador peruano ha mantenido ciertos paradigmas que impiden por completo conservar disciplina y cohesión, entre otros, por el bien común.

A pesar de que se formaron con tiempo prudente comandos de prevención y atención para frenar la propagación de COVID-19, estos nunca alcanzaron una eficacia y eficiencia, por su lenta predisposición subnacional, debido a las débiles competencias funcionales, sectoriales y en recursos humanos a este nivel.

Dado este contexto, la presente investigación se direcciona a reflexionar sobre la acción gubernamental en lo económico, político y social. A partir de los hechos, se está dejando una huella enorme, fuerte, con respecto al desinterés de funcionarios de rango gerencial para la atención con probidad, honestidad y oportunamente a los usuarios por parte de los operadores, y para combatir la pandemia. En lo económico, se está empobreciendo la clase media, debido a la descapitalización y a que la reactivación no refleja los indicadores propuestos; en lo social, es una pesadilla, se ha incrementado la violencia en sus diversos tipos: los niños, las niñas, los adolescentes y las madres gestantes han resultado los más perjudicados; además de la delincuencia: robo a mano armada y estafas financieras electrónicas.

El caso de estudio se centró en la acción gubernamental social, por motivo no solo del desinterés del funcionario (Chatterjee & Chauhan, 2020) sino de la cultura manifiesta del avance y el descontrol de la violencia hacia mujeres y niños, a partir del desequilibrio mental, donde las normas y penalidades no son suficientes para frenar la escalada de violencia contra estos grupos identificados.

De ahí que el estudio se circunscribió al contexto de la cuarentena para frenar la propagación de COVID-19. El objeto de estudio fue el incremento de la violencia hacia niños, niñas y mujeres, ubicados en regiones y ciudades del país, sumado al comportamiento institucional, con restricciones diversas, indiferencia de funcionarios y limitaciones en la aplicación de la ley para casos de violencia en los diversos tipos y grupos considerados.

Se tiene conocimiento de que la acción gubernamental tuvo estrategias, mecanismos, presupuesto e instituciones, que participaron articulados con la población. A pesar de ello, existieron vacíos, desatenciones, desinterés, mecanismos no habilitados, normativa frenada que impidieron, considerablemente, minimizar el impacto de la COVID-19. También se descuidó el otro escenario –la parapandemia–, que afectó por completo el segmento de población vulnerable. A partir del contexto peruano, la gobernabilidad no se debate; se negocia y consensua a la par. Esto se refleja si la formulación de las políticas públicas, propuesta por el Gobierno de turno, las pone en práctica y se verifica su efectividad.

El texto compila información y hace un diagnóstico basado en estadísticas obtenidas de instituciones y programas sociales sobre la violencia hacia mujeres y niños, bajo el contexto de la implementación de las medidas de mitigación frente a la COVID-19. Las expresiones y los hechos de violencia hacia estos grupos merman la gobernabilidad social, con respecto al papel del Estado, que debería frenar esta violencia e, incluso, la corrupción mediante la acción gubernamental o la ejecución de la política pública.

Se logra el propósito, mediante una revisión de literatura relevante en el marco del confinamiento; y programas sociales sostenidos en una política pública para luchar por erradicar la COVID-19, con el fin de frenar la propagación, mediante el confinamiento social, la cual desencadenó comportamientos de violencia incontrolables hacia la población vulnerable: mujeres y niños, muy frecuente en el seno familiar. La sistematización de la literatura relevante ofreció información actualizada para una reflexión sobre la prevención de la violencia.

Como objetivo general se planteó argumentar la reflexión y propuesta en la gobernabilidad social: caso violencia contra mujer y niños, tras haber transcurrido 320 días de cuarentena impuesta por el Gobierno de turno 2020. Lo anterior con el propósito de hacer diagnóstico y ampliar el conocimiento de los hechos reales que están sucediendo y los posibles que podrían ocurrir, dada la aplicación de la acción gubernamental, para contrarrestar los efectos negativos de la escalada de violencia hacia mujeres y niños, en el contexto de la propagación de la pandemia de COVID-19; y finalizar con la propuesta de un programa gubernamental, en lo social.

## **DESARROLLO**

La gobernabilidad según Mayorga y Córdova (2009) es «un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz» (p. 1). Para ello los niveles de gobernabilidad se conceptúan como una secuencia de acuerdos básicos entre los representantes de instituciones sociales, en torno a los ámbitos políticos, económicos y sociales, al acordar las reglas, el papel del Estado y las políticas públicas estratégicas.

El paradigma de gobernabilidad que delimita la investigación está ligado al campo de acción gubernamental: político, económico y social. Para Mayorga y Córdova (2009), los acuerdos se acentúan al dar institucionalidad, lo cual reduce la incertidumbre y proporciona legitimidad a las acciones del Gobierno. Los acuerdos entre élites dirigentes y mayoría poblacional se analizan a partir de la consistencia

o el déficit de cada relación, lo que llega a desarrollar dimensiones clave de respuesta, como: legitimidad, representatividad y eficiencia/eficacia.

Muñoz y Muñoz (2014) indican que un problema causante de la débil legitimidad es el riesgo que se corre en la visibilidad pública, lo cual no permite evidenciar la toma de decisiones con respecto a la asignación de recursos públicos –lo cual resulta delicado– y la permeabilidad de las competencias institucionales. Se suma que existe dificultad de coordinación institucional que no logra superarse, por ello siempre hay incertidumbre mínima, lo cual está latente en mermar la legitimidad.

Además, Carrión, Zárate, Mitchell y Seligson (2009) manifiestan que los ciudadanos deben creer en la legitimidad de las instituciones. Sin confianza en ellas, los ciudadanos no tienen razón de respetar y obedecer decretos, leyes ni decisiones judiciales. Sin embargo, existe la coerción, cuyo desarrollo depende de la percepción del Gobierno en cuanto al nivel de respuesta de los grupos élites, sobre el acuerdo y la confianza con los ejecutores de la política pública. Carrión, Zárate, Mitchell y Seligson (2009) refuerzan su manifestación al precisar que los acuerdos y la confianza se fortalecen con redes sociales, comunicación, al interior de los grupos, lo que forma una institucionalidad que legitima las decisiones de política; esto se conoce como «capital social». Aquí también se origina y fortalece la violencia social hacia el grupo poblacional de niños, niñas y mujeres, porque no se legitiman, no se respetan, no se obedecen ni se hacen obedecer las leyes y decisiones judiciales a favor de este grupo poblacional vulnerable.

Asimismo, Carrión, Zárate, Mitchell y Seligson (2009) indican que, cuando los acuerdos y la confianza de las autoridades son aceptados, sin legitimación, por la necesidad y el contexto de sobrellevar la política pública, siempre se complementan con una dosis de coerción; aquí se originan y expanden tipos de violencia, una de ellas hacia grupos poblacionales débiles que soportan o amortiguan la crisis: niños, niñas y mujeres. Además de un flagelo en el Estado ligado a la violencia social, es el estado de corrupción en progreso; ejemplo de ello resulta que, durante los últimos treinta años de democracia en Perú, la participación de corporaciones multinacionales en los procesos de llegar al poder por partidos o movimientos políticos, y el consentimiento o aceptación de la famosa frase «roba pero has obras» por una considerable cantidad de la población peruana, representaron el contexto de acuerdo y confianza social donde las corporaciones se desarrollaron; solo veían sobornos como una norma para el manejo de negocios internacionales, y la aprobación política y social.

Tiene importancia recordar que la corrupción, apoyada en el acuerdo, la confianza y el consenso de la mayoría de la población, fortalece la cultura de este comportamiento, que hace daño, quiebra los cimientos en valores, donde unos pocos, con acceso a oportunidad, comunicación, economía, aprovechan recursos

para beneficio de unos pocos. Según Carrión, Zárate, Mitchell y Seligson (2009), «la corrupción se genera donde los funcionarios públicos o actor político tienen amplia autoridad, poca supervisión de otros e inclusive incentivos perversos, mediante los cuales pueden ejercer violencia de diversos tipos y grados» (p. 55).

Afirma Retteberg (2020) que el avance en el tema de la violencia precede a la pandemia de COVID-19, sobre todo en Perú. A nivel de Latinoamérica el promedio de homicidios entre 2007 y 2017 fue una tasa 21,6; mientras que la anual para 2017 alcanzó 17,2 por cada 100,000 habitantes; como macro región Latinoamérica supera a las demás del mundo. Cabe destacar que la realidad es diferente, porque para las demás regiones del planeta las tasas han decrecido; en cambio, para América Latina, la tasa presenta un crecimiento desde la década de los años noventa; y, específicamente, desde 2006 hasta 2016, incrementó 3,7 % por año, lo que superó por tres la tasa de crecimiento poblacional –estadística preocupante–. Latinoamérica contiene el 8 % de la población mundial; sin embargo, supera el 30 % de los homicidios del mundo, lo que significa un tercio del total de homicidios a nivel mundial.

La violencia latinoamericana resulta diversa: fenómenos como conflictos armados, guerras entre carteles de droga, crimen organizado y violencia organizada, delincuencia común, violencia sexual, violencia intrafamiliar, pandillismo, desapariciones, justicia por mano propia, represión a líderes de Derechos Humanos, conflictos ambientales, entre otros. Para este estudio solo se tomarán la violencia sexual e intrafamiliar, las desapariciones y la delincuencia común, acerca de los cuales, durante los 320 días de cuarentena, las informaciones difundidas en los programas televisados y radiales como América Televisión, Panamericana Televisión, Frecuencia Latina, Radio Programas del Perú, Exitosa, entre otros, evidenciaron la preocupación por su expansión, que tuvo como prueba los reportes diarios.

Esto se puede confirmar cuando Retteberg (2020) indica que la mayoría de muertes se produjeron en contextos urbanos generados por el crimen organizado por economías ilícitas, donde el género masculino y los jóvenes fenecieron más; a lo que se suma a que las pandillas constituyeron el paso de transmisión clave entre la violencia urbana y dichas muertes.

Por consiguiente, si bien la tasa de feminicidio para Latinoamérica es leve, representa un creciente fenómeno que recibe poca atención, porque las mujeres resultan víctimas recurrentes de la violencia sexual, perpetrada por sus parejas íntimas. En el caso de Perú, país con una tasa creciente y más alta que el resto de los países latinoamericanos, en 2017 el 30 % de las mujeres peruanas reportaron haber sido víctimas de algún tipo de violencia. Los delitos graves, como homicidios, para el caso de Perú, están ligados al feminicidio, por ser violentos, tienen un alto impacto social, emocional, además de que solo se evidencian

los reportados, más no el percibido-no reportado (cifras negras) que son considerables y se materializan cuando se ubica un cadáver de sexo femenino, que no había declarado o denunciado como desaparecido.

Para Londoño (2020) «la violencia basada en género es factor de inequidad [...] una afectación más grave para la salud de las mujeres y niñas» (p. 108). Producto del confinamiento y el aislamiento social, para frenar la propagación de la COVID-19, la violencia de género o contra la mujer se convirtió en invisible, por la disminución de los delitos en los registros de sistemas de justicia. Esto como consecuencia por las escasas denuncias judiciales y el tratamiento en sector por competencia y función. El servicio focalizado de atención especializada en violencia contra la mujer, para el caso peruano, está bajo la responsabilidad el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú. La institución indicada confirma que el hogar no es seguro; en los casos de feminicidio, los victimarios, en su mayoría, resultan la pareja de las víctimas. Las estadísticas están en alza, y se fortalecen, se expanden a la par de la pandemia.

Por consiguiente, según Londoño (2020), se necesita observar el recrudecimiento de los tipos de violencia basada en género. A partir del aislamiento social, los 300 días de cuarentena han encapsulado a cierto grupo de personas, cuya familia desconocía por completo el estado en proceso o alterado psicológico y emocional del familiar, que por lo general era el padre de familia o un tío o primo cercanos al hogar, además de la invisibilidad de los registros en el sistema de justicia y fiscalía; sumado la inoperatividad de registros en la Policía Nacional del Perú, frente a la priorización de cumplir las medidas para evitar la propagación de la COVID-19.

Para Londoño (2020) este confinamiento y aislamiento social desencadenó que muchos pacientes en proceso no hayan podido seguir con sus tratamientos porque tuvieron que priorizar el trabajo, debido a la situación grave que atravesaban la/su familia. A la par generó problemas psicológicos y emocionales de resentimiento, ira por frenar tratamiento; además, muchos, al ser dependientes, tuvieron que tomar la decisión de apoyar, proteger a la familia directa, a pesar de que perdieron el empleo. Ello también trajo consecuencias de frustración y desequilibrio emocional. Los Centro de Emergencia Mujer, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú hacen lo posible por socorrer a familias con problemas de violencia fuerte, e inclusive violencia a la mujer; sin embargo, proseguir con el trabajo depende de la agraviada solicitante. Esta situación frena la intervención plena o completa para recuperar el hogar y sus miembros, porque los aspectos culturales en el seno familiar son fuertes, sumado a la presencia y posición del padre en el hogar, cuya figura superior no permite a la mujer tomar decisión y denunciar ante mayores confrontaciones, con la esperanza y creencia de que está recuperando su hogar y su pareja, por el bien de la familia.

El análisis del marco conceptual definitivo de la investigación sostiene las ideas posteriores. Para Pino, Chávarri y Ramos (2018) se hará referencia a la gobernabilidad «cuando se trate de la parte institucional conferida al Gobierno y sus instituciones, es decir, su capacidad y rango de acción» (p. 79); y a gobernanza como «la acción conjunta del Gobierno y la sociedad para un objetivo común (como el desarrollo), a fin de alcanzar un equilibrio» (p. 79). Para estos autores el estado de gobernabilidad presenta «dos caras íntimamente relacionadas: la capacidad de formular políticas adecuadas y la capacidad de implementarlas» (p. 79).

Con respecto a los dispositivos legales vigentes, sobre gobernabilidad, dada la riqueza legislativa en Perú, puede afirmarse que no existe dispersión de disposiciones legales, ni abundancia de leyes en el tema sobre gobernabilidad, que pueda generar vacíos, falta de interpretación o norma conexas complementaria.

Lo que sí encontramos son vacíos tanto conceptuales, respecto a la estrategia y acción, que resultan realmente importantes. En la mayoría de los casos, las disposiciones están desactualizadas, responden a un entorno cuya dinámica socioeconómica cambia en el tiempo, y que pasan a estar desvinculadas de la realidad regional y nacional. (Pino, Chávarri & Ramos, 2018, p. 82)

Según la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Comité de Expertas del MESECVI (2020),

la violencia contra las mujeres era una preocupación antes de la pandemia, países y Gobiernos locales han dado cuenta de un incremento del 80 % en las llamadas a las líneas telefónicas que brindan atención y orientación en casos de violencia. (p. 112)

Asimismo, los casos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes resultan heterogéneos, y responden a circunstancias por las que atraviesan los involucrados y afectados: el alto consumo de alcohol estaría relacionando con los casos de violencia doméstica registrados, por lo que se han tomado medidas como las limitaciones a la venta de alcohol. A pesar de la disminución general de la criminalidad, se registró un aumento en los casos de violencia doméstica, abuso sexual en niñas, casos de feminicidio y feminicidios frustrados, incluidos casos de agresores liberados de prisión como medida para contener la COVID-19, quienes asesinaron a sus exparejas luego de su liberación (Comisión Interamericana de Mujeres & Comité de Expertas del MESECVI, 2020).



Pueden tomarse referentes internacionales acerca de los riesgos en el avance de la violencia, los cuales son parecidos a los que suceden en Perú. Según Garrido y Gonzáles (2020), en Uruguay hubo el «confinamiento voluntario, el cual tuvo alto acatamiento; sin embargo, determinaron cambios profundos en la vida cotidiana, en las rutinas básicas de las familias» (p. 194). Los fenómenos asociados se denominan «pandemia secundaria» o «parapandemia»: en adultos, la atención del trabajo remoto, el desempleo, la disminución y, en otros casos, la pérdida de ingresos ha incrementado la incertidumbre y el nivel de estrés; en niños, niñas y adolescentes, las restricciones a los centros educativos han limitado la socialización, el juego compartido, la actividad física, el aprendizaje formal, sumado a que la reapertura en condiciones de extrema precaución sanitaria genera temor, tristeza e inseguridad de estas generaciones.

Asimismo, los padres se sobrecargan sus actividades complementarias y necesarias con sus hijos, porque participan en el rol educativo activo; asimismo, los factores impactan en forma no equitativa, donde los niños/as en situación de discapacidad, trauma, con problemas de salud mental o pertenecientes a familias disfuncionales, o en situación de pobreza, prosiguen siendo vulnerables; todos sin excepción en este contexto sufren una presión interna que requiere de mecanismos de afrontamiento para regular emociones y controlar comportamientos para adaptarse a las nuevas situaciones. Según Garrido & Gonzáles (2020), «las fallas de los mecanismos y el agravamiento de los problemas de salud mental de los adultos incrementan la posibilidad de violencia doméstica y exponen a niños/as a un riesgo mayor a sufrir distintas formas de maltrato» (p. 194).

## **MÉTODOS**

La investigación se ubicó en el enfoque cualitativo, con un diseño no experimental de corte transaccional, tipo estudio de caso delimitado en los hechos de violencia en sus tipos contra el colectivo: mujer, niñez, específicamente encasillado en los 320 días de cuarentena.

A partir de la recolección de datos y el análisis de los argumentos contenidos en los antecedentes, se identificó que existe violencia en ascenso, fortalecida contra mujeres, niños y niñas, ubicados en las principales regiones y ciudades de Perú, lo cual justifica el caso de estudio y la propuesta de un programa gubernamental para atender esta escalada de violencia al segmento de población identificado, por el motivo de la debilidad en la gobernabilidad social; es decir, la acción retardada, que no satisface la disminución de las estadísticas de violencia.

Por consiguiente, el método estuvo basado en la revisión de la literatura en torno a las variables de estudio gobernabilidad social y violencia a la mujer y niñez, apoyado con las experiencias y la labor frecuente de los autores, y las entrevistas con especialistas, quienes recomendaron la revisión de las estadísticas sorprendentes para el caso de violencia hacia la mujer y la niñez en Perú.

El procedimiento fue el siguiente: observación y audición de hechos sucedidos por reportes de medios de comunicación, sumado a entrevistas a especialistas, búsqueda de estadísticas en plataformas de instituciones públicas con pertinencia en la lucha por minimizar la violencia hacia la mujer y la niñez, búsqueda y clasificación de artículos sobre la violencia al grupo de población, clasificación de material bibliográfico necesario y suficiente para la sistematización y redacción del artículo que contiene la propuesta.

## **RESULTADOS**

A continuación, se presentan resultados producto de la revisión de fuentes confiables acreditadas: Defensoría del Pueblo, Centro Emergencia Mujer y Encuesta Nacional de Hogares; además de la consulta a especialistas en el tema de violencia a la mujer y la niñez. El cruce de información da consistencia a lo expuesto.

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, la violencia hacia la mujer, ejercida por alguna persona o compañero, entre 2012 y 2018, en el tipo física inició con un 36,4 % para tener una leve reducción hasta alcanzar el 30,7 %. Esto refleja una caída de menos del 1 % anual. En el tipo psicológica o verbal inició con un 70,6 % para tener una considerable reducción a un 58,9 %; es decir, una caída de 1,5 % anual. El tipo sexual inició en 8,7 % para tener una leve reducción de 6,8 %, que se acentúa en una caída del 0,30 % anual.

Desde la misma encuesta, puede afirmarse que la violencia física es resistente, seguida de la sexual, teniendo un notable logro en la violencia psicológica y/o verbal. Asimismo, la búsqueda de ayuda, por parte de la mujer maltratada físicamente, de personas cercanas o alguna institución mostró como estadísticas: buscó apoyo en su madre el 37,4 %, en una amiga o vecina el 18,8 %, en otro pariente o mujer el 15,8 %, en la hermana el 15,4 %, en el padre el 15,3 %, en el hermano el 10,7 %, en un pariente del esposo el 9,7 %, a los suegros el 9,1 %, y otros el 2,7 %. Se complementan las estadísticas con la decisión de acudir a denunciar y registrar el hecho de violencia en una institución tutelar, producto del maltrato físico: el 74,1 % acudió a una comisaría, el 10,4 % a la Defensoría Municipal o DEMUNA, el 8,9 % a la

Fiscalía, el 8 % al Juzgado, el 6 % a un Establecimiento de Salud, al CEM el 5,9 %, a la Defensoría del Pueblo el 0,6 %, y a otras instituciones ligadas a la función privada el 5,7 %.

Además, en 2018 e inicios de 2019, dentro de las estadísticas, con respecto a si la mujer sufrió alguna vez violencia por parte del esposo o compañero, en varios departamentos del Perú superó el promedio nacional de 65 %: Apurímac (82,7 %), Cusco (80,6 %), Puno (79,1 %), Huancavelica (76,9 %), Pasco (70,9 %), Áncash (69,8 %), Tumbes (68,6 %), Callao (67,8 %), Piura (67,4 %), Ayacucho (67,2 %), Huánuco (66,8 %) y Junín (66,3 %). Los departamentos del Perú destacados en violencia hacia la Mujer fueron: Apurímac, Cusco, Puno, Huancavelica y Pasco, cuya acción frecuente resultó la violencia física, declarada por lo general en mujeres divorciadas/separadas/viudas, entre los rangos 45-49 años (el 38,2 %, sin nivel de educación y el 37,8 % residentes en los departamentos de Cusco, Apurímac y Puno).

El otro rango de edad con menor incidencia de violencia física declarada fue 35-39 y 40-44 años. Se cerró el análisis con los casos de violencia ejercida alguna vez por el esposo o compañero bajo los efectos del alcohol. Las mujeres que manifestaron agresión alguna vez resultaron el 52 %. Los más referenciados y que superan el promedio nacional fueron: Puno (74 %), Apurímac (65 %), Cusco (65,1 %), Ayacucho (59,6 %), Ucayali (58 %), Loreto (57,5 %) y Madre de Dios (57,4 %).

Existe otro detalle, las mujeres maltratadas hicieron denuncias por violencia familiar en las comisarías, cuyos registros obran en la Policía Nacional del Perú –publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2019b) no han sido favorables; por el contrario, se ha demostrado una resistencia fuerte a minimizar la violencia a la mujer. Desde 2012 hasta 2019, los números han aumentado grandemente, lo que demuestra que la agresión va en aumento, que no ha sido frenada, e inclusive no tratada. En empujar; abofetear; hacer palanca al brazo; jalar el cabello; golpear con el puño u otra parte del cuerpo sin causar daño extremo; arrastrar; intentos de estrangular o quemar; amenazar con cuchillo, pistola u otra arma; y atacar y agredir con cuchillo, pistola u otra arma, puede encontrarse la violencia física, psicológica, sexual y económica. Incluso, estos datos pueden tomarse como referencia para relacionarlos con la violencia física que desencadena en homicidio hacia la mujer; sin embargo, se mantendrá la atención sobre las denuncias hechas por violencia familiar.

Las cifras de denuncias reportadas, publicadas en el I Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2019a) demuestran la resistencia y fortalecimiento de la violencia hacia la mujer: en 2012 hubo 124,057 denuncias; en 2013, 122,901; en 2014, 135,874; en 2015, 137,742; en 2016, 164,488; en 2017, 187,270; en 2018, 222,376 y en 2019 un aproximado de 226,500. El siguiente análisis nace de las razones por las que una mujer no busca ayuda después de ser maltratada físicamente: porque creyeron que no era

necesario (47,8 %); tuvieron vergüenza en buscar ayuda (14,7 %); no tenían conocimiento de servicios de ayuda (12 %); miedo a que le volvieran a pegar a ella e hijos (7,5 %); miedo de causar un problema a la persona que las agredió (5,6 %); reconocen que tuvieron la culpa (3,4 %); de nada sirve denunciar al agresor (3,1 %); miedo al divorcio o separación (2,9 %); por otras razones (3 %).

Según datos obtenidos por el Observatorio Nacional de Política Criminal “José Hurtado Pozo” (2016), los feminicidios en el Perú en 2017 marcan una notable situación de preocupación hacia la trayectoria de violencia contra la mujer, porque merma el desarrollo humano. Una violencia disimulada se asienta en la desigualdad de género. Los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo indican que los países con altos niveles de desigualdad entre mujeres y hombres se caracterizan por tener bajos índices de desarrollo humano.

El informe de brechas de Género de Perú en 2016, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, indicó que, pese a la mayor incorporación de las mujeres en el mercado laboral, el acceso a mayor nivel educativo y el aporte a la economía de su hogar, todavía existen fuertes niveles de desigualdad, donde el Perú se ubica en el ranking mundial de la desigualdad de género, en el lugar central 16 con el 0,385; este tiene un progreso leve hacia la baja. Dicho resultado ínfimo se asienta en la intervención en los campos de: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral; además que confirma que en América Latina los niveles de desigualdad son heterogéneos, debido a su grado de desarrollo, tradiciones políticas y diversidad cultural. Un ejemplo de menor desigualdad de género es Uruguay.

Siendo la violencia contra la mujer, la expresión más extrema de la desigualdad se convierte en objetiva sobre la base de las limitaciones para el ejercicio de la autonomía física, económica y en la toma de decisiones, sumado a que, durante el ejercicio de poder, genera dos efectos primordiales: por lo general el opresivo o violencia para conseguir un fin, y el otro cuando redefine las relaciones para conseguir un fin.

Las estadísticas expuestas confirman que la violencia contra la mujer de parte de un compañero íntimo está generalizada en todos los países de América Latina y el Caribe. La intensidad va desde actos moderados hasta situaciones prolongadas y crónicas de malos tratos, conocidas como «golpizas que son agresiones físicas»; además, confirman y amplían que el acceso a la justicia es lento, para estos casos, a pesar de resultar un factor primordial, que permitiría gozar del derecho de una vida libre de violencia, donde no solo aprueba marcos legales que garantiza el derecho, sino establece mecanismos eficaces para que estos derechos no sean vulnerados.

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe ofrece estadísticas confiables con respecto a la cuantificación anual de homicidios de mujeres de 15 años o más, en números absolutos y tasas por cada cien mil de ellas. Dada la legislación del país, toma diversas denominaciones como «feminicidio» u «homicidio» agravado por razones de género.

Para 2015 los cinco primeros países con mayor cantidad de feminicidios por año fueron: Honduras con 531, Argentina con 225, Guatemala con 217, República Dominicana con 188 y El Salvador con 183. El Perú ocupó el séptimo lugar con 90 feminicidios por año para 2015; sin embargo, para 2017 se incrementó a 131 víctimas, y en 2018 se incrementó a 150 víctimas, con una tasa de 0,9 muertes por cada 100 mil mujeres. Esto demuestra que se recrudece, sostiene, y se es indiferente ante la escala de violencia extrema hacia la mujer.

A partir de los casos identificados en Perú, se distinguen dos tipos de feminicidios: el feminicidio íntimo, cuando la víctima tiene o ha mantenido una relación de pareja con el homicida que no se limita a relaciones matrimoniales. Se extiende a conviviente, novios, pareja sentimental; se incluyen además casos de muerte de mujeres a manos de un miembro de la familia como padre, padrastro, hermano, primo. El feminicidio no íntimo es aquel caso en que el victimario no tenía relación de pareja o familiaridad con la víctima. Según cifras del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú, en el período 2011-2016 el 92 % de los casos fueron feminicidios íntimos.

En 2018, a nivel departamental en Perú, los cinco primeros departamentos con feminicidios probados, cerrado el caso, resultaron: Lima provincias con 32 víctimas, La Libertad con 14 víctimas, Cusco con 13 víctimas, Huánuco con 12 víctimas, y Puno con 10 víctimas. Desaparecen de esta lista Arequipa, que ocupó en 2017 el tercer lugar; y Lambayeque, con 7 víctimas, en el quinto lugar.

Las estadísticas según grupos de edad para 2018 mostraron: mujeres víctimas de feminicidio el 34 % entre 25 a 34 años, el 30 % entre los 18 y 24 años, el 11 % entre 35 y 44 años; y el 9 % entre los 13 y 17 años. Los rangos de edad coinciden con la edad reproductiva de la mujer, con el período de vida que empieza a entablar, negociar y desarrollar relaciones afectivo-emocionales con la pareja.

Asimismo, la concentración de victimarios en grupos de menor edad guarda estrecha relación con el desarrollo de relaciones afectivo-emocionales, donde los episodios de violencia se asientan, previos al asesinato de la mujer. La forma o el medio más usado para cometer el feminicidio fueron: 34 % asfixiada o estrangulada, 27 % acuchillamiento, 16 % muerte por golpe y 16 % muerte por bala. En más del 40 % de los casos los victimarios hicieron uso de un arma para cometer el delito y tener la seguridad de acabar con

la vida de su víctima. El mayor porcentaje de feminicidios ocurrió en la ocupación ama de casa con el 60,9 %, seguido por estudiante (15,2 %), comerciante o ambulante (8,7 %) y el resto otras ocupaciones.

Según las estadísticas del programa nacional AURORA, cuya competencia se justifica en ampliar los servicios esenciales de atención de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (datos del 16 de marzo al 30 de septiembre 2020). Se atendieron 18,439 casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a nivel Perú, de los cuales 5,883 correspondieron a violencia contra niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años); el 69,7 %, a mujeres; y 30,3 %, a hombres. En los grupos de personas adultas se atendieron 11,508 casos: 96,1 % mujeres y 3,9 % hombres; y en el grupo personas adulto mayores, 1,048 casos: 73 % mujeres y 27 % hombres.

El delito de violación sexual alcanzó 1,394 casos, de los cuales 1,015 (72,8 %) correspondieron a niños, niñas y adolescentes; y 370 casos (26,5 %), a personas adultas. La violencia sexual alcanzó 2,693 casos, de los cuales 2,537 casos (94,2 %) estuvieron relacionados con mujeres; y 156 (5,8 %) con hombres. En el rango de tiempo de seis meses fueron víctimas del feminicidio 60 mujeres y se reportaron 129 casos de tentativa de feminicidio.

## **CONCLUSIONES**

A 320 días de haber implementado las medidas de emergencia sanitaria en Perú, la atención prioritaria de diversas instituciones y ministerios peruanos, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud, fue articular y contribuir para minimizar la propagación de la COVID-19. Esta decisión por parte del ejecutivo peruano resultó oportuna, para dar tiempo a la logística en el sector salud; sin embargo, se descuidó la atención a la parapandemia, fortalecida a partir del desarrollo de la estrategia de confinamiento social, después de haberse analizado las contribuciones y posiciones con respecto a la gobernabilidad social en Perú, donde no cabe duda de que las demandas de la sociedad no han sido respondidas mediante el establecimiento de políticas públicas coherentes, que busquen cambiar las diversas acciones negativas hacia el colectivo mujer y niños, toda vez que, la violencia se agudizó durante el estado de cuarentena. Esta es una nueva área que debe analizarse y, con prioridad, implementarse, porque las estadísticas sobre homicidio a nivel latinoamericano abarcan el 30 % con respecto a los mundiales; en desaparición o rapto de la mujer y feminicidio a nivel Perú ocupan el sexto lugar en la región.

A pesar que se tenía conocimiento de los antecedentes de violencia hacia estos segmentos desde hacía más de seis años, las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Instituto

Nacional de Estadística e Informática del Perú, El Programa AURORA para el fortalecimiento de la atención de violencia familiar durante la pandemia, el observatorio de criminalística del Ministerio Público del Perú, entre otras instituciones, confirman que la violencia hacia la mujer y los niños presenta *robustez para reducirlas*. Las intervenciones para contrarrestar la violencia familiar hacia mujeres y niños, a pesar de ser ampliadas a través de las instituciones con pertinencia, no es suficiente; incluso, falta fortalecer los programas de apoyo, no solo con mayor presupuesto, sino con otra función, cuya atención a la población vulnerable pueda sostener la minimización y erradicación progresiva de la violencia hacia estos grupos.

Si existen cifras de reducción leve, estas solo se ciñen a casos denunciados, investigados, cerrados con evidencia de la víctima encontrada. No puede afirmarse con certeza que los desaparecidos, mujeres y niños, por caso de violencia, siguen vivos, por ello la preocupación del no proseguir con la denuncia o no denunciar por parte de los agraviados.

Se ha demostrado que el enfoque tradicional señala que los espacios familiares o el hogar se constituyen como lugares de protección para las mujeres; sin embargo, en contexto de violencia y discriminación se convierten en los más hostiles e impredecibles para la seguridad de las mujeres y los niños. Específicamente, un programa de ayuda o apoyo exclusivo para la mujer y otro programa especial ampliado para los niños, donde se articule a otros programas, de tal forma que, desde la niñez, se consolide una educación más humanitaria, solidaria, crítica y transformadora, significa intervenir en la parte emocional tanto de la mujer y el niño, que sufren y han sufrido, o a las víctimas potenciales. El programa específico consiste en establecer atención especial en la parte emocional mediante tratamiento secuencial, progresivo en mujeres y niños víctimas de violencia, cuya estrategia es una mayor frecuencia de asistencia por parte de departamentos de psicología. El acompañamiento permitirá encapsular, resarcir el problema de violencia; de lo contrario, el comportamiento de violencia se fortalecerá, y se seguirá desarrollando, lo que se identificará en la sociedad peruana como una violencia crónica, permitida, disimulada hacia las mujeres y los niños. La cédula fundamental de la sociedad, que es la familia, al amparo de la Constitución Política del Perú, no será sólida, sino frágil, voluble, sostenida en el consentimiento de la cultura e idiosincrasia peruanas, sesgado a la violencia.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Alvites-Huamán, C. (2020). Covid-19: pandemia que impacta en los estados de ánimo. *CienciAmérica*, 1-10. <http://cienciamerica.uti.edu.ec/openjournal/index.php/uti/article/view/327/597>

- Carrión, J., Zárate, P., Mitchell, A. & Seligson, M. (2009). Cultura política de la democracia en el Perú 2018: el impacto de la gobernabilidad. Instituto de Estudios Peruanos, pp. 1-198.
- CEPAL (2020). *América latina y el caribe ante la Pandemia del Covid 19: Efectos económicos y sociales*. Santiago de Chile. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Chatterjee, K. & Chauhan, V.S. (2020). Epidemics, quarantine and mental health. *Medical Journal Armed Forces India*. DOI: [10.1016/j.mjafi.2020.03017](https://doi.org/10.1016/j.mjafi.2020.03017)
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) & Comité de Expertas del MESECVI. (2020). La violencia contra las mujeres frente a las medidas dirigidas a disminuir el contagio del COVID-19. *Cuaderno Jurídico Y Político*, 6(15), 108-120. <https://doi.org/10.5377/cuadernojurypol.v6i15.11161>
- Figueroa, R. (2020). El impacto psicológico de la pandemia de COVID-19 en el personal de salud: Un panorama preocupante. *ARS MÉDICA*, 1-3. <https://www.arsmedica.cl/index.php/MED/article/view/1741>
- Garrido, G. & González, G. (2020). ¿La pandemia Covid-19 y las medidas de confinamiento aumentan el riesgo de violencia hacia niños/as y adolescentes? *Archivos de pediatría Uruguay*, 194-5. <https://adp.sup.org.uy/index.php/adp/article/view/121/80>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2019a). Perú: indicadores de violencia familiar y sexual 2012-2019. Dirección técnica de demografía e indicadores sociales, pp. 10-34.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2019b). Los feminicidios y la violencia contra la mujer en el Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú.
- Londoño, N. (2020). Expresiones de violencia basada en género, en el marco del confinamiento por COVID-19. *Journal Nova*, 18 (35), 107-13. DOI: [10.22490/24629448.4194](https://doi.org/10.22490/24629448.4194)
- Mayorga, F. & Córdova, E. (2009). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Centro de Estudios Universitarios de Cochabamba-Bolivia, pp. 1-18. DOI: [10.1016/j.ajem.2008.11.011](https://doi.org/10.1016/j.ajem.2008.11.011)
- Muñoz, P. & Muñoz, P (2014) Propuestas para mejorar la Descentralización: Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional. Centro de investigación Universidad del Pacífico, pp. 1-27.
- Observatorio Nacional de Política Criminal "José Hurtado Pozo" (2016). Feminicidios en el Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Boletín V-2017*.
- Pino, E., Chávarri, E. & Ramos, L. (2018). Crisis de gobernanza y gobernabilidad y sus implicancias en el uso inadecuado del agua subterránea. *Journal Idesia*, 36 (3), 77-85. DOI: [10.4067/s0718-34292018005001301](https://doi.org/10.4067/s0718-34292018005001301)



Retteberg, A. (2020). Violence in Latin America today: varieties and impacts. *Revista estudios Sociales*, 1 (73), 2-17. DOI: [10.7440/res73.2020.01](https://doi.org/10.7440/res73.2020.01)

### **Conflicto de intereses**

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

### **Contribución de los autores**

Felipe Rafael Valle Díaz: Investigación e idea inicial, recolección, interpretación y análisis de los datos, redacción del manuscrito y aprobación en su versión final.

Noland Gallegos Cuellar: Investigación, interpretación y análisis de los datos, elaboración del resumen y traducción al inglés, redacción del manuscrito y aprobación en su versión final.