



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



En foco:
Horizontes de la Criminología en América Latina

Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.27
Octubre - Diciembre
2018

4



Trabajo policial, burocracia y discrecionalidad en la implementación de las políticas de violencia contra la mujer: El caso de las comisarias en Perú

Lucía Dammert^{1}*

Resumen

¿Cuál es el rol que tiene la discrecionalidad burocrática de los policías en las comisarias? Múltiples estudios reconocen el papel que tienen los oficiales de calle en redefinir la política pública en diversos sectores del accionar gubernamental. El presente artículo analiza esta brecha de implementación en un tema clave en el Perú: la violencia contra las mujeres. A partir de un análisis cualitativo de observación participante en 20 comisarias de Lima Metropolitana durante el primer semestre del año 2017, así como más de 80 entrevistas a funcionarios policiales, se desarrolla un marco analítico que reconoce la brecha entre la política pública formalmente declarada y lo que efectivamente ocurre cuando una mujer denuncia ser víctima de violencia. El estudio muestra los elementos que constituyen estas brechas así como visibiliza la real política pública a la que se enfrentan las víctimas de forma cotidiana.

Palabras clave: Burocracia gubernamental; policía; violencia contra la mujer; políticas públicas; Perú

Recibido: 27-07-2018 / Aceptado: 14-08-2018

* Universidad de Santiago de Chile

E-mail: lucia.dammert@usach.cl

1 Se agradece la colaboración de Marife Celis y Jennifer Morgado en la sistematización de la información que sirvió para el proyecto de investigación.

Police work, bureaucracy and discretion in the implementation of violence against women policies: The case of the commissariats in Peru

Abstract

What is the role of bureaucratic discretion of the police in precincts? Multiple studies recognize the importance of street officials in redefining public policy in various sectors of government. This article analyzes this implementation gap in a key issue in Peru: gender violence. Based on a qualitative analysis of participant observation in 20 precincts in Metropolitan Lima during the first semester of 2017, as well as more than 80 interviews with police officers; an analytical framework is developed that recognizes the gap between formally declared public policy and what actually happens when a woman claims to be a victim of violence. The study highlights the elements that make up these gaps as well as makes visible the real public policy that victims face on a daily basis.

Keywords: Government bureaucracy; Police; gender violence; public policies; Perú

Introducción

La violencia contra la mujer es un crimen y debe ser tratado como tal, por lo que debe dejar de ser considerado un tema privado o ajeno a la acción estatal. Al ser un crimen, la principal respuesta estatal una vez ocurrido es la intervención policial, el apoyo a la víctima y la investigación criminal. En la implementación de las principales políticas públicas destinadas a controlar y prevenir la violencia contra las mujeres, el accionar policial tiene un rol fundamental. El primer paso hacia la denuncia se instala en el trabajo de funcionarios policiales destinados a comisarias, que reciben a mujeres víctimas de violencia, toman sus denuncias y generan los procedimientos posteriores que buscan protegerlas. En la mayoría de los países latinoamericanos, y Perú no es una excepción, la principal respuesta pública a los casos de violencia contra las mujeres ha sido la aprobación de normativas legales que reconocen los hechos como delictuales, aumentan los castigos e incluso fortalecen el rol policial. Adicionalmente, se han aprobado e implementado múltiples iniciativas políticas destinadas a prevenir la violencia contra las mujeres, como hogares de acogida, programas de apoyo, e iniciativas de protección. Sin embargo, sigue siendo la denuncia del hecho y la actuación policial inmediata una de las primeras y principales respuestas que el Estado entrega a las víctimas.

En Perú, los hechos de violencia contra las mujeres se han visibilizado en la última década generando una rápida definición de políticas públicas que buscan su prevención y control, así como la disminución de los niveles de impunidad que tradicionalmente han tenido estos casos. En este marco de iniciativas, la Policía Nacional del Perú (PNP) tiene un rol clave especialmente vinculado con la primera relación que se establece con la víctima cuando recurre a las comisarias a denunciar. ¿Cómo se implementa la política en lo cotidiano? Tomando la teoría de la “burocracia de calle” (Lipsky, 1980) se reconoce que entre la definición e implementación de políticas públicas se ubica un espacio de discrecionalidad del policía (burócrata de calle). Esta discrecionalidad no es aleatoria, sino que se transforma en la política pública. Pero eso depende de un elemento estructural vinculado con las condiciones infraestructurales en los que desarrolla su labor y tres elementos de impacto individual. La forma como se entiende la política pública, sus objetivos, indicadores y permanencia en el tiempo es el primer elemento. El segundo elemento es la efectiva presencia de recursos humanos y financieros para su implementación. El tercer elemento es el nivel de acuerdo que tiene el policía (como individuo) y la policía (como institución) con las bases normativas de la política.

El artículo presenta los resultados de un estudio de caso realizado en 20 comisarias de Lima Metropolitana durante el primer semestre del año 2017. Utilizando metodología cualitativa de observación participante así como de entrevista a más de 80 funcionarios policiales que realizan labores en las comisarias, en especial en las oficinas de familia (instancia encargada de recibir denuncias de violencia contra las mujeres), se caracteriza la implementación real de la política de prevención y control de la violencia contra las mujeres.

Múltiples son los análisis de política pública que utilizan este marco teórico en los países desarrollados (Tummers y Bekkers, 2014). En América Latina y especialmente desde la perspectiva del trabajo policial, los estudios son aún muy limitados debido a la opacidad de la información (Narayanan, 2012). El presente artículo empieza a llenar este vacío al identificar elementos distintivos de la aplicación de la política en el terreno la transforma y establece desafíos que enfrentan al buscar aumentar la calidad de la atención y protección de las mujeres víctimas de violencia en el ámbito policial. Adicionalmente, revela las limitaciones al interior del trabajo policial que erosionan la posibilidad de construir un modelo de prevención y control de la violencia contra las mujeres en Perú.

Los hallazgos de la investigación reconocen la pertinencia del marco teórico para el análisis de la implementación de políticas públicas de violencia contra las mujeres, y la importancia de la burocracia de calle en su transformación de la práctica cotidiana. Especialmente relevante para el análisis criminológico que propone el aumento de castigos o severidad en las políticas públicas para disminuir la disposición a vincularse con hechos criminales. La supuesta disuación que generarían las políticas públicas vinculadas con mayores castigos se vería limitada por la brecha con la implementación. De esta forma, el análisis del rol de la burocracia en la calle permite fortalecer una perspectiva analítica criminológica que incorpore la importancia de la discrecionalidad policial en el trabajo cotidiano.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero introduce las principales características de la problemática de la violencia contra las mujeres en Perú. No sólo se

reconoce la prevalencia de un problema que ha sido visibilizado solo recientemente, sino que se evidencia su multidimensionalidad. El segundo apartado presenta la teoría de la “burocracia de calle”, el desarrollo que ha tenido en los últimos años especialmente vinculado con su aplicación en el análisis del accionar policial que constituye el marco analítico y metodológico del estudio (Lipsky, 1989, 2000). El tercer apartado presenta los hallazgos desde el trabajo en terreno a partir de las dimensiones explicitadas en el marco teórico. Finalmente se presentan las principales conclusiones que permiten avanzar en el entendimiento de la brecha existente entre la política pública diseñada y la implementada, así como el rol que cumple la burocracia de calle (los policías de comisarias en este caso) en este proceso. Adicionalmente, se identifican los elementos claves que podrían disminuir esta brecha y permitir una implementación que privilegie la protección de la víctima así como la disminución de la impunidad en los hechos de violencia contra las mujeres.

I El contexto

I. 1 La violencia contra las mujeres en el Perú

Lima, capital de Perú, es la quinta ciudad más peligrosa en el mundo para las mujeres, las cuales enfrentan enormes deficiencias de acceso a servicios de salud, educación, financieros y recursos económicos, así como permanente riesgo de violencia sexual y acoso (INEI, 2017; Thomas Reuters Foundation 2017). Es decir se reconoce la violencia contra las mujeres no referido a hechos puntuales de agresión, sino a un claro patrón de ejercicio de poder que se naturaliza en la sociedad y que implica profundas brechas de género (Sagot y Carcedo, 2000). Violencia que se desarrolla en un continuum a lo largo de su vida expresado en múltiples manifestaciones que van desde el castigo a las niñas, el acoso y violencia sexual a adolescentes y jóvenes, el maltrato y violencia por parte de familiares y parejas (Mies, 1986). Las consecuencias de esta violencia se evidencian a nivel individual, familiar, comunitario y social, con actitudes que incluyen el abandono del hogar, la separación, la protección de familiares, la búsqueda de procesos de mediación así como el abandono de los espacios públicos o el cambio de rutinas. Paradojalmente, todas actitudes que terminan consolidando un círculo vicioso que restringe a las mujeres a los ámbitos privados a pesar de ser espacios de especial inseguridad.

Si bien la literatura en esta temática es escasa en Perú, diversos estudios permiten identificar elementos claves. Un estudio cuantitativo mostró que la exposición de los niños y niñas a la violencia en el hogar tiene efectos positivos en la probabilidad de reprobar el año escolar (Alcazar y Ocampo, 2016). Otro análisis reconoce que la presencia de violencia en el hogar predice depresión en las mujeres, además de establecer un patrón con menores probabilidades de estar empleadas, disminución de habilidades parentales y de capital social (Kohrt, Barrueco y Perez 2015). Castro y Rivera (2016) encontraron que los principales factores de riesgo para el desarrollo de conductas violentas en el hogar son el consumo de alcohol por parte del victimario, haber ser testigo de violencia en la familia de origen y haber sido víctima de castigo de niño. Los resultados fortalecen los hallazgos de la literatura internacional que reconoce el círculo que se constituye con el

traspaso intergeneracional de la violencia (Mies, 1986). Es así como la interseccionalidad se muestra en su peor faceta, además de ser mujer, las precariedades socio-territoriales aumentan la posibilidad de un continuo proceso de victimización personal, familiar e institucional (AWID, 2004).

En Perú las brechas de género son importantes. De acuerdo a la información disponible para el año 2016 las mujeres trabajan en actividades menos productivas que se caracterizan por ser precarias, inestables y mal remuneradas, adicionalmente el 31,5% de mujeres de 14 o más años no tuvo ingresos propios frente al 12% de hombres. Además, el 39% de las mujeres eran asalariadas frente a 53% de hombres, situación que revierte en menores coberturas de pensiones con 27% de mujeres y 40% de hombres afiliados a algún sistema. Incluso entre las mujeres asalariadas la brecha se mantiene aún al evidenciar que las mujeres perciben el equivalente al 70,6% del ingreso laboral masculino. Distancias que se reproducen en la cobertura de salud, siendo las mujeres las que sufren más enfermedades crónicas que los hombres: 39% y 30% respectivamente (INEI, 2017). Adicionalmente, los problemas de salud mental afectan más a las mujeres en especial “a las más pobres, que han perdido a un ser querido o han sufrido algún tipo de violencia” (INEI: 2017: 60). Finalmente, en los últimos años se experimenta un aumento de las mujeres contagiadas por sus parejas de VIH-SIDA (INEI, 2017).

Pero la desigualdad estructural se relaciona también con altas cifras de violencia. En el 2016, 32% de las mujeres peruanas en edad fértil reconocen haber sufrido violencia física por parte de su pareja en algún momento de su vida (INEI, 2017). Adicionalmente, las mujeres reconocen que el principal problema que enfrentan es la violencia física (55%), seguido del embarazo no deseado (32%) y el acoso sexual (31%) (Endes, 2010). La violencia más común es psicológica y/o verbal (64%), la misma que pasó a ser considerada delito recién en el año 2015. La información reconoce la importancia de la interseccionalidad en la magnitud de los fenómenos de violencia dado que las principales víctimas de violencia física y sexual tienen educación primaria (71%), residen en la zona andina (71%) y en hogares que se encuentran en los sectores socioeconómicos más bajos (Endes, 2016).

A pesar de las múltiples barreras que enfrenta este grupo para denunciar los hechos, la información de la PNP muestra que en el periodo 2005-2016 las denuncias pasaron de 76 mil a 164 mil. Resulta imposible afirmar si dicho aumento responde a un incremento de la magnitud del fenómeno o más bien si la probabilidad de denuncia ha aumentado. No obstante, todo parece indicar que el problema no ha retrocedido en su magnitud lo que corrobora cuando la información de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reconoce que se atendieron durante el año 2017 a 81 mil mujeres. La mayoría presentaba situaciones nuevas para el sistema, 11% tenía historia de violencia con su misma pareja y 9% había sido víctimas de otras parejas (CEM, 2018).

Total	Psicológica	Física	Sexual
76,9	73	38,2	8,8
75,8	72,1	37,7	8,6
74,2	70	38	9,3
74,1	70,6	36,4	8,7
71,5	67,5	35,7	8,4
72,4	69,4	32,3	7,9
70,8	67,4	32	7,9
68,2	64,2	31,7	6,6

Fuente: INEI, 2017b.

Más allá del debate sobre la magnitud de la problemática, el aumento de las denuncias pone una carga relevante sobre el trabajo de las comisarias, puerta de entrada de las víctimas al sistema. El censo de comisarias muestra un aumento del número de policías que realizan estas labores de 34 mil en el año 2012 a más de 47 mil en el año 2017 en todo el país. Si bien es un aumento sustancial, aún la relación es de un policía en comisaria por cada 673 habitantes promedio en el país (INEI, 2017). Situación que para la Región Lima sube a 859 habitantes con un poco más de 10 mil efectivos destinados a comisarias. Cabe destacar que este indicador puede ser engañoso si se considera que los funcionarios totales cumplen turnos, enfrentan situaciones de licencias médicas y otras circunstancias que permiten estimar que en el mejor de los casos en un momento determinado un tercio de los 10 mil efectivos está en las comisarias.

Las comisarias desarrollan múltiples tareas entre las que se ubica la investigación de temas de violencia intrafamiliar (así definida por la institución) que involucran una serie de hechos delictuales y faltas que se desarrollan al interior de los hogares. En el año 2017, del total nacional de policías destinados a comisarias, solo 6% tenía como principal labor los temas de familia, guarismo que en Lima alcanzó el 5,4% (577 funcionarios). Un cálculo simple evidencia la precariedad del trabajo policial, dado que considerando tres turnos, en Lima no habría más de 192 funcionarios dedicados a estas tareas, es decir prácticamente un funcionario por comisaria.

1.2 Las políticas públicas de prevención y tratamiento de violencia de género

La violencia contra las mujeres es un problema que afecta a la mayoría de las peruanas. Sin embargo, tradicionalmente fue identificado como un tema del espacio familiar donde las instituciones gubernamentales tenían un limitado rol que jugar (Vargas, 2007). Adicionalmente, su invisibilidad era total y por ende no se la incluía en las prioridades de política pública. Debido al empuje de las organizaciones de mujeres y grupos feministas,

se ha instalado una agenda de reconocimiento y acción gubernamental en la materia. Sin embargo, los avances se concentran principalmente en el marco legal que hizo de la violencia doméstica o intrafamiliar un hecho delictual, así como tipificó el femicidio como delito autónomo.

El primer paso fué en el año 1993 con la aprobación de la Ley 26260 que reconoce la violencia intrafamiliar como un delito. Seguido por la aprobación en el año 2003 de la Ley 27942 de prevención y sanción del hostigamiento sexual. El feminicidio fue tipificado como delito el año 2011 e incluye castigos que van desde los 15 años de pena privativa hasta la cadena perpetua si concurren dos o más agravantes. Sin embargo, la aprobación de la Ley no ha disminuido su presencia como fenómeno criminal, de hecho en el año 2017 se cometieron 124 femicidios y los mismos ocurrieron principalmente en el hogar de la víctima, la que en su mayoría tenía menos de 35 años y murió en manos de su esposo o convivente (Minjus, 2017). En el año 2105 se aprobó la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar así como su respectivo reglamento. Seguidamente, en Octubre del 2016 se aprobó la “Guía de Procedimientos para la intervención de la Policía Nacional del Perú” que establece los mecanismos, acciones y obligaciones en casos de violencia contra la mujer.

El andamiaje legal va de la mano con la aprobación de distintos Planes Nacionales contra la violencia de Género (2002-2007; 2009-2015 y 2016-2021) que definen los objetivos y metas interinstitucionales. El análisis de los mismos reconocen el rol de la actividad policial para alentar la denuncia así como para consolidar mecanismos de protección de las víctimas y disminución de la impunidad. Ninguno de esos planes ha sido evaluado por lo que se torna imposible identificar si son algo más que un recurso narrativo y un ejercicio burocrático que desarrollan las diversas instituciones gubernamentales.

Además del marco legal, se desarrollaron iniciativas que buscaban avanzar en el tratamiento del problema así como en una mejor respuesta gubernamental. En el año 1988 se creó la primera comisaría de la mujer que de forma piloto partió con personal principalmente femenino dedicado a la atención y derivación. Si bien estas instancias sirvieron para aumentar el reconocimiento de la problemática así como definir espacios claros de protección a las mujeres que son víctimas de violencia, la efectividad en términos de disminuir su magnitud no ha sido comprobada (Ellsberg et al., 2015).

Posteriormente, el Poder Judicial y las Fiscalías Regionales habilitaron instancias específicas y dedicadas a la problemática. Finalmente, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene dentro de sus principales objetivos la creación de los CEM que atienden con equipos multidisciplinarios a víctimas de violencia. Durante el año 2017, el gobierno tomó la decisión de instalar 50 CEM al interior de las comisarías. Aún no hay evidencia del avance de su implementación o de su posible impacto.

Todo lo anterior podría generar la percepción que están los marcos jurídicos y las instancias de política pública acordes para enfrentar el problema. Sin embargo, los avances no son suficientes y las políticas deberían ser implementadas de forma coordinada e interinstitucional, además de financiadas adecuadamente, lo que hasta fines del 2017 no ocurría. Más allá de estas deficiencias y desafíos, el trabajo policial sigue siendo un espacio

especialmente relevante dado que es la principal puerta de entrada de muchas mujeres víctimas de violencia que buscan protección y justicia. Pero no solo eso, la literatura ha evidenciado que la presencia del Estado, y especialmente de las instituciones encargadas de la justicia criminal en el territorio es un claro factor protector (Narayanan, 2005).

I. 3 La Policía

Señales organizacionales

La información disponible confirma que para marzo del 2018 el número total de efectivos policiales de la PNP era de 130 mil, los cuales 24,605 eran mujeres, es decir el 18%. La información desagregada es pública para el año 2016 y muestra un porcentaje de representación femenina similar dentro de la institución. Cabe destacar que la organización institucional se divide en dos ejes: Por un lado, entre oficiales y suboficiales, siendo los primeros los encargados de la gestión y liderazgo de la institución. Por otro lado, entre aquellos de armas y los de servicios. Los primeros son los egresados de las escuelas de la PNP, mientras que los del área de servicios son egresados de universidades, con título universitario integrados a la institución policial debido a necesidades y asimilados a grados específicos de la organización policial.

La institución policial históricamente ha sido dirigida, gestionada y compuesta principalmente por personal masculino. En el 2017 si bien el 83% de los funcionarios eran hombres, la distribución entre cada uno de los ejes de organización del personal evidencian rasgos de la “especialización” del trabajo policial. Así por ejemplo, entre los oficiales en el área armas el 9,8% eran mujeres, mientras que en área servicios esta participación alcanzaba el 53,2%. Situación que evidencia que las mujeres oficiales en la institución están principalmente destinadas a labores no vinculadas con el trabajo operativo, no vienen de la formación inicial institucional, y se instalan en espacios alejados de la toma de decisiones. Entre los suboficiales la situación es similar, el 16,9% de aquellos en el área armas son mujeres mientras que el 39,6% del área servicios (Defensoría de la policía, 2018).

Al finalizar el 2017, la PNP en la categoría de oficiales de armas, no contaba con mujeres en grado superior al de comandante. De los 1399 comandantes, solo 8 eran mujeres, lo que evidencia una estructura no preparada para generar mecanismos de mayor participación de las mujeres en las áreas de toma de decisiones. Esta situación se vincula directamente con el hecho que las mujeres son principalmente destinadas a áreas cuyo servicio no acumula el puntaje necesario para los ascensos (Defensoría de la policía, 2018).

La participación de la mujer se concentra principalmente en las áreas de apoyo administrativo, familia, trabajo comunitario y tránsito. Este último es uno de los casos más representativos de lo que la institución policial define como perspectiva de género en las últimas tres décadas. A partir de las reconocidas prácticas de corrupción vinculadas con el cobro de coimas por infracciones de tránsito, en el año 1998 el gobierno del Perú encargó al Banco Mundial y otros organismos el desarrollo de estudios que pudieran proponer iniciativas de cambio. La principal propuesta fue incluir personal policial femenina que “era más honesto, disciplinado, trabajador y confiable” (Karim, 2011). El gobierno asumió

la propuesta y generó un proceso de feminización de la policía de tránsito, que en el 2009 pasó a estar compuesta principalmente por mujeres.

Sin duda un paso positivo para la incorporación de mujeres en roles no tradicionales al interior del trabajo policial, sin embargo, limita las verdaderas capacidades de desarrollo de carrera que tienen las mujeres suboficiales destinadas a esta labor así como la concentración en esta especialidad. Así, hacia el año 2011 se estimaba que la mayoría de mujeres pasaban más del 81% de sus carreras en tareas de tránsito (Karim, 2011). Tendencia que se mantiene y profundiza cuando a fines del 2017 una mayoría de mujeres que eran destinadas a tránsito terminaban su preparación como suboficiales sin considerar sus preferencias o capacidades de especialización.

El proceso histórico institucional no solo marca problemas estructurales para la forma como se enfrenta la violencia contra la mujer sino también en la forma como las mujeres policías participan del desarrollo institucional. Situación que revierte en programas de formación limitados, con iniciativas de perspectiva de género puntuales y en muchos casos esporádicas.

Si bien en la ciudad de Lima el porcentaje de mujeres alcanza el 20% de la dotación, es importante destacar que en varios departamentos del país este guarismo disminuye incluso al 10%. Situación que sin duda impide la posibilidad de avanzar con iniciativas que enfrenten los problemas intra institucionales; así como la forma de enfrentar los hechos de violencia contra la mujer. Finalmente, a inicios del 2017 la PNP abrió las vacantes para la escuela de suboficiales alcanzando más de 6.508 cupos en todo el país. Ese mismo año se abrió una sola escuela para mujeres en todo el país con un total de 620 vacantes localizada cerca de la capital, lo que no ayudará al proceso de integración de la perspectiva de género en el trabajo cotidiano policial y más específicamente en la forma como se enfrenta la violencia contra las mujeres.

El primer encuentro

Debido a las desigualdades y precariedades que enfrentan la mayoría de las mujeres en Perú, la denuncia policial de hechos de violencia se desarrolla principalmente en aquellos casos donde la víctima siente que está en riesgo su vida o la de sus hijos. Es decir, a las comisarías llegan mujeres que han sido víctimas reiteradas y que requieren de atención rápida; y en menor medida en aquellos casos en donde se está iniciando el ciclo de violencia.

Los casos de violencia contra las mujeres involucran diversas variables que exceden los procedimientos policiales tradicionales, pero esto no es un justificativo para un accionar que consolide la impunidad. Múltiples son los elementos han sido relevados por la literatura entre los que se destacan que asistir a la comisaría sigue siendo un tema social considerado tabú (Mahnaz Hassan, 2015). Además, las mujeres víctimas de violencia enfrentan trauma, estigma y vergüenza, lo cual no está contemplado dentro de la atención policial (Jordan et al., 2010). Por otro lado, la brecha entre lo que requiere la denunciante y lo que puede ofrecer el policía conlleva en muchos casos a situaciones de revictimización (Bardales y Vásquez 2012). Proceso de que se agudiza por el hecho que las víctimas se enfrentan a concepciones particulares de cada efectivo policial sobre el problema que condiciona y en

algunos casos limita su respuesta (Pereiro, 2014). Generalmente, el proceso de denuncia podría resumirse en cuatro etapas: (i) el contacto inicial y el reporte de la denuncia, (ii) el examen médico, (iii) la entrevista y la toma de declaraciones y (iv) el desarrollo del caso. En todas las etapas un elemento transversal necesario para el desarrollo del proceso es la confianza de la víctima en la policía y la percepción de trato amable y respetuoso (Lorenzo y Lins, 2018)

Si bien inicialmente se puso el acento en el género del funcionario policial, explicitando que las mujeres policías podrían ser más efectivas en el trato de la víctima y la investigación posterior, los resultados en diversos contextos ponen en duda esta afirmación (Nelson, 1996; Pereiro, 2014). Se reconoce que el desarrollo de protocolos y prácticas de atención claros para este tipo de casos es el elemento diferenciador entre un proceso donde la víctima se siente protegida y reconocida en sus derechos y otro donde se siente revictimizada (MacDowell, 2004; Jordan, 2001). Procesos que requieren de amplios espacios de monitoreo y evaluación dado que esta formación tiende a chocar directamente con una cultura policial sexista y muchas veces violenta que sigue identificando la violencia contra las mujeres como un problema privado donde la policía no tiene mucha labor que realizar (Belma Gölge, 2016).

La denuncia de violencia contra las mujeres es un proceso complejo e incluso estigmatizante que aún hoy inhibe una mejor comprensión del problema. Si bien menos de un tercio de mujeres víctimas denuncia, el primer paso está en el acercamiento con familiares y amigos. Un estudio confirma que si las mujeres suelen recurrir a las amigas primero quienes aconsejan hacer la denuncia, pero las madres suelen ser el soporte emocional y económico para alejarse del agresor (Bardales y Vásquez 2012).

Aquellas que se animan a realizar una denuncia formal concurren principalmente a las comisarias. Como se analizó previamente, los CEM también atienden a mujeres en situación de emergencia pero no tiene como requisito haber realizado la denuncia formal. La ruta de la denuncia es diversa pero tiene un elemento común: la impunidad. Así Bardales y Vásquez (2012) analizando la ruta de la denuncia de víctimas de feminicidio o tentativa, encontraron que antes de que ocurriera el hecho, 7 de 11 casos hicieron una denuncia por violencia familiar en las comisarias. De igual forma, Zevallos, Mujica y Vizcarra (2016) analizaron la ruta de atención de víctimas de violencia sexual en Huánuco y reconocen problemas en la atención dentro del espacio de la comisaría al momento de interponer la denuncia. Algunos de los hallazgos ponen énfasis en discriminación hacia las denunciantes debido a su origen étnico: las mujeres de zonas urbanas reciben mejor trato que las de áreas rurales. Por otro lado, se evidencia la escasez de recursos especializados para recibir denuncias así como insuficiente personal para acoger y atender a las víctimas.

Cabe anotar que los problemas de la atención se perciben en toda la ruta de la denuncia. En la primera etapa, al momento de la atención con el médico legista, este no siempre se encuentra preparado. También existen problemas con las instancias judiciales y en prácticamente todos los procesos se evidencia una errónea interpretación o utilización de protocolos y mecanismos legales. Llegando en algunos casos a proponer conciliación como propuesta de solución. Sin mencionar que el protocolo de denuncia requiere de la

presencia de una persona adulta como condición para hacer efectiva una denuncia de violación sexual (Zevallos, Mujica y Vizcarra 2016).

Lo anterior traduce falencias estructurales de un sistema que empuja a las mujeres a la re-victimización. Las mujeres denunciaron por la gravedad de la violencia y, algunas, motivadas por consejos de otras personas, pero se encuentran con una realidad dolorosa; denunciar no cambió su situación. Si bien cesó la violencia física, la psicológica continuó, lo cual las llevó a sentir que no había sentido en denunciar. Además, en este periodo, se inician las amenazas de asesinato (Bardales y Vásquez 2012). Las personas que se acercan a instituciones no encuentran el apoyo necesario. Algunos elementos disuasivos para acudir a denunciar, mencionados por las participantes, son el cuestionamiento y culpabilización, la corrupción, la desvalorización del testimonio de la víctima frente al del agresor, no recibir ayuda y, por lo tanto, potenciar los riesgos de victimización (Bardales y Vásquez 2012).

La atención está directamente relacionada con la sensibilidad del funcionario de turno hacia la violencia con las mujeres. Dado que sus niveles de formación en el tema son mínimos y que en la mayoría de casos la destinación a los temas de familia limita el desarrollo de su carrera, el interés es oscilante.

La gravedad de la situación generó que el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán proponga un protocolo de atención a víctimas de violencia el 2014. El documento busca mejorar el proceso de atención policial en los casos de violencia contra la mujer a través de una articulación interna entre las dependencias de la PNP vinculadas a este tipo de situaciones. Se consideraron tres niveles de atención: Emergencia 105, Apoyo Motorizado (patrulleros y motos) y atención en la Comisaría Especializada en Familia o Sección de Familia en las Comisarías. Asimismo, plantea que la atención debe ser multidisciplinaria involucrando a encargados de áreas de salud y protección social. Se reconoce tres momentos de la atención. El primero, se centra en los procedimientos a seguir al momento de conocer el hecho por internet o llamadas telefónicas, ya sea a través de la denuncia de terceros o de las mismas víctimas. Se incluye cada acción desde la intervención hasta derivar el caso así como las maneras en las que se debe actuar (el tono de voz, el lenguaje inclusivo). El segundo se centra en la constatación y apreciación situacional del hecho; la intervención y/o detención de los agresores; el recojo de evidencias y la entrevista de testigos. Se explican los pasos que los efectivos deben realizar al llegar al lugar de los hechos. Los principales son: realizar la intervención siempre que haya flagrancia, identificar a la víctima, el estado del victimario, si se encuentra, y entrevistarlos. Luego, evacuar las personas lesionadas, detener a las personas involucradas y realizar el Parte de Ocurrencias y Actas. Además, estipula que se debe llevar a la víctima y agresor a la Comisaría para registrar la denuncia. Finalmente, se pone en conocimiento a la comisaría del sector. El tercero explica los procedimientos a seguir en las comisarías hasta entregar la documentación a la autoridad competente. Incide en la importancia del trato cordial y el apoyo emocional a las víctimas. La teoría quedó instalada pero se mantienen dudas sobre la práctica policial cotidiana y el uso del protocolo descrito previamente.

II. Marco teórico

La brecha entre la política pública diseñada y la implementada tiene diversos grados de variación dependiendo de la discrecionalidad que tengan aquellos encargados de llevarla a cabo. Esta afirmación se constituye en la base de la teoría de la “burocracia de calle” propuesta por Lipsky (1980) hace más de cuatro décadas con impacto directo en la forma como se analiza el rol de las organizaciones gubernamentales (Meyers y Vorsanger, 2003), se implementan las políticas públicas (Sandfort, 2000), y específicamente se revisa el accionar de la justicia criminal (Maynard-Moody y Portillo, 2010).

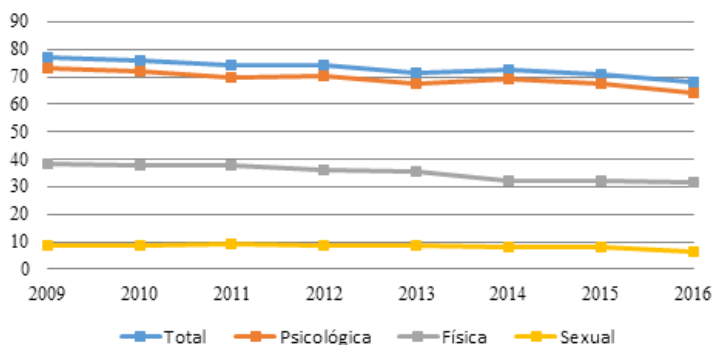
Esta perspectiva analítica reconoce dos elementos básicos: (a) la política pública no es un constructo fijo e inamovible sino más bien uno indeterminado que permite espacios de flexibilidad; y (b) las acciones discrecionales desarrolladas por el burocrata de la calle se terminan convirtiendo en la política dado que no se desarrollan de forma aleatoria sino que se construyen de forma sistemática (Tummers y Bekkers, 2014).

El rol del burocrata de calle para esta aproximación teórica dista del “implementador” de iniciativas desarrolladas por la alta dirección institucional. Por el contrario, se ubica como el vínculo directo entre el ciudadano y el Estado, y por ende el ejercicio de discrecionalidad burocrática se vincula con la capacidad para interpretar la necesidad del contexto. Así, el marco teórico pone énfasis no en lo que la política pública formal requiere sino en lo que la organización efectivamente realiza. El accionar de este funcionario tiene impactos directos en la confianza ciudadana (Maynard y Musheno, 2003) que en la mayoría de casos basa sus criterios de apoyo o legitimidad en base a lo que percibe directamente del funcionario o de los programas que se desarrollan en el territorio.

Esta discrecionalidad no es aleatoria, sino que se transforma en la política pública dependiendo de un elemento estructural vinculado con las condiciones infraestructurales en las que desarrolla su labor y tres elementos individuales. La forma como se entiende la política pública, sus objetivos, indicadores y permanencia en el tiempo es el primer elemento, seguido por la presencia de recursos para su implementación. El tercer elemento es el nivel de acuerdo que tiene el policía (como individuo) y la policía (como institución) con las bases normativas de la política (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Modelo teórico

Gráfico 1. Violencia contra la mujer ejercido alguna vez por el esposo o compañero, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia, 2018.

La política pública puede estar diseñada por un grupo de personas que tienen una significativa distancia de lo que ocurre en la realidad o de la viabilidad de sus propuestas. Situación que trae de la mano una definición ambigua de objetivos, carencia de indicadores de resultado e incluso una constante variación en sus ejes estructurales. De esta forma el documento de política se convierte en la política más que la intervención posterior, situación que se observa en múltiples iniciativas desarrolladas en el marco de la justicia criminal en América Latina y en particular en Perú. Así, cuando llega el momento de la implementación los funcionarios desarrollan mecanismos para enfrentar los problemas que van desde racionalizar la problemática y darle una explicación (Lindhorst y Padgett, 2005) hasta justificar la incapacidad de acción de la organización (Hormant y Kennedy, 1985).

Adicionalmente, el diseño de política puede carecer de una efectiva identificación de los recursos necesarios para su implementación. Múltiples son los motivos de dicha limitación y varían desde el desconocimiento que genera la desconexión entre aquellos que diseñan las iniciativas y los espacios donde estas se deben implementar, hasta la práctica de invisibilizar las debilidades de los actores involucrados. Así, el burócrata de calle se encuentra frente a una política que establece una diversidad de compromisos a los que no puede enfrentar debido a temas institucionales como falta de capacitación, recursos financieros, coordinación interinstitucional, entre otros elementos. A las limitantes institucionales se le suman las de otras instituciones que la política puede definir como colaboradoras en la implementación. Las mismas tienen sus propias burocracias, definiciones y limitaciones para la implementación de las políticas a su vez impactan sobre los niveles de discrecionalidad burocrática en un proceso de clara retroalimentación.

Finalmente, la política pública puede estar basada en principios, valores y códigos que no son compartidos por el funcionario encargado de implementarla. Esta situación

responde no sólo a los valores individuales sino al reconocimiento que los organismos gubernamentales comparten una historia institucional que moldea a sus miembros. El diseño de una política muy progresiva en un contexto más bien tradicional, tendrá evidentes problemas de implementación. Aún más, las características de la implementación pueden erosionar las bases mismas de la política al mostrar un claro divorcio entre lo que la ciudadanía reconoce como el discurso público general y la implementación local.

La metodología utilizada es cualitativa con el desarrollo de dos técnicas de recolección de información durante el primer semestre del año 2017. Por un lado, un proceso de observación participante en 20 comisarías localizadas en 18 distritos de diversos niveles socioeconómicos de la ciudad de Lima. Por otro lado, se entrevistó a 80 funcionarios policiales y 10 expertos sobre la implementación de la política pública, las tareas que se realizan en el trabajo policial cotidiano vinculado especialmente con las oficinas de familia así como los desafíos de la gestión policial.

II.1 Policía y género: una pareja dispareja

Si bien los marcos teóricos desarrollados para analizar los factores que aumentan la probabilidad de desarrollo de violencia contra las mujeres así como aquellas que analizan las mejores formas para prevenirla y controlarla son múltiples; una de las principales se instala en la justicia criminal (Buzawa y Buzawa, 1992). Pero, las instituciones no son neutras. La perspectiva del institucionalismo histórico ha sido claro en evidenciar que las instituciones mobilizan vías que hacen que algunos resultados sean más predecibles que otros (Zaremborg, 2013). Desde esta perspectiva se debe reconocer que las asimetrías de poder están enraizadas en las instituciones políticas y sociales, y entre ellas las relaciones de género juegan un rol central. Si bien el desarrollo teórico feminista en ciencia política es aún incipiente, diversas autoras han puesto énfasis en la necesidad de reconocer y analizar las relaciones de poder internalizadas que tienen las instituciones, especialmente aquellas vinculadas con los roles de género (Sawer, 2014).

La criminología ha desarrollado principalmente dos perspectivas analíticas para analizar el trabajo policial en los temas de violencia contra la mujer: la perspectiva que pone énfasis en una perspectiva legal que enfatiza sobre los factores externos a la institución que impactan sobre la decisión de arrestar por parte del funcionario policial (Bittner, 1967). Diversos son los estudios que han criticado esta perspectiva por enfatizar en lo externo como elemento principal en la decisión de actuación policial (Buzawa y Buzawa, 1990).

Reconociendo las limitaciones de esta perspectiva, la criminología feminista propone poner énfasis en elementos internos culturales de la institución. Esta perspectiva específicamente define que “la decisión de no actuar refleja los valores normativos obtenidos durante el proceso de socialización social y organizacional de la policía” (Narayaman, 2005, p. 430).

Son limitados los estudios que proponen triangular las propuestas de criminología feminista con la burocracia de calle para definir un marco analítico que permita avanzar el conocimiento en la brecha entre el accionar individual y las políticas institucionales (Uchida et al., 1987). El presente estudio propone avanzar en esta perspectiva y colaborar

para el debate teórico que permita mejorar la forma como la policía implementa las políticas destinadas a proteger a las mujeres víctimas de violencia.

Dado que en las últimas décadas, se ha convertido en un problema de política pública, se torna una obligación a redefinir las respuestas institucionales tradicionales (Franceschet, 2010). En este marco de transformación, el rol de la policía es medular. La experiencia norteamericana demostró que tradicionalmente casi nunca se arresta al victimario, situación que llevó a la aprobación de leyes que tornaron obligatorio el arresto (Zorza, 1992). Ahora bien, esta decisión ha sido analizada por la literatura por las consecuencias mixtas que ha traído. La principal es la percepción generalizada que la mujer es una “mala víctima” dado que su denuncia muchas veces no es ratificada o es directamente anulada poco tiempo después de realizada (Edwards, 1989). Reconociendo que posiblemente el objetivo de la denuncia es buscar mecanismos que detengan la violencia y no necesariamente que la pareja sea detenida (Cramer, 2005). La respuesta del sistema de justicia criminal pone énfasis en la detención del victimario a pesar de las consecuencias sociales, económicas y familiares para la propia víctima que son poco reconocidas a la hora de la redefinición de las mejores formas de intervención.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un crimen o el desarrollo de los marcos jurídicos pertinentes para su prevención y control no son suficientes para asegurar un accionar institucional efectivo. El cambio de paradigma requiere de múltiples transformaciones institucionales que van desde la participación de la mujer en la institución policial, los roles que cumple en la misma y la educación que se les entrega a los funcionarios vinculada a temas de género.

III. Hallazgos

La policía es la principal puerta de ingreso para que la violencia contra las mujeres sea tratada efectivamente como un crimen. La forma de enfrentar las denuncias, la investigación, el trato a la víctima y los sistemas de protección son elementos claves para avanzar con menor impunidad, así como en la prevención de la espiral de violencia. De esta forma, las tareas que cumplen, como la calidad del servicio ofrecido por las oficinas de familia ubicadas en la mayoría de las comisarías del país se tornan elementos medulares para reconocer el continuum de violencia como los altos niveles de re-re-victimización. Con este fin se realizaron visitas a 20 comisarías ubicadas en la ciudad de Lima pertenecientes a diversos sectores socioeconómicos de la ciudad, en cada una de ellas se generó un proceso de observación participante a lo largo de un mes durante el primer semestre del año 2017. Adicionalmente, se entrevistó a más de 80 funcionarios policiales desarrollando trabajo en comisarías, especialmente a los destinados a las oficinas de familia.

Los hallazgos iniciales no son positivos. La discrecionalidad burocrática juega un rol central en dejar la política pública como un marco simbólico que incluso cuando se conoce, solo en limitadas ocasiones se implementa. Así la protección de las mujeres que acuden a denunciar violencia se enfrentan a funcionarios que basados en sus propios criterios modifican la política pública. En las comisarías, se encontraron suboficiales sin ningún tipo de formación en género ni violencia, psicológicamente desgastados y totalmente

desbordados por la carga administrativa, debiendo sacrificar sus días de franco para terminar procedimientos, entrevistas e incluso apoyo a víctimas. Las oficinas de familia no cuentan con insumos logísticos necesarios ni infraestructura en condiciones apropiadas para garantizar una atención adecuada. Los efectivos, en su mayoría, reconocen la gravedad del problema, pero no logran comprender la multi-dimensionalidad del mismo. Reconocen que sus esfuerzos son limitados y poco efectivos para proteger a las víctimas. Más allá de esta mirada general, los principales aprendizajes se agrupan en los seis elementos vinculados con los elementos descritos en el modelo teórico que conforman el proceso de discrecionalidad burocrática que termina redefiniendo la implementación de la política pública: entendimiento de la política, recursos para la implementación y acuerdo con la política.

III.1 Policía y violencia contra la mujer ¿Por qué actuar?

La oficina de Familia tiene, en todos los casos, infraestructura inadecuada vinculada con adaptaciones de locales antiguos que se encuentran sobrepasados con personal y documentación. Tampoco se cuenta con espacios privados para tomar la denuncia, ni escuchar las declaraciones de familiares y niños que en la mayoría de casos asisten a la comisaría con la víctima. En algunos casos se evidenció la toma de denuncia en los pasillos de la comisaría intentando generar espacios de “privacidad”. De las 20 comisarías en las que se realizó la observación participante, en dos las oficinas de familia contaban con los espacios más pequeños. A pesar que ser una de las áreas con mayor cantidad de gente en espera. La definición de , la destinación de espacios parece seguir otra lógica.

La única comisaría, entre las visitadas, que contaba con un ambiente privado para víctimas de violencia que necesiten pernoctar, generalmente destina el espacio para niños que aparecen en la comisaría y no tienen donde alojar. Esto muestra que la comisaría, además de ser un espacio policial, tiene un rol social en los distritos especialmente marcados por alta vulnerabilidad socioeconómica.

Más allá de la infraestructura, los procesos de denuncia son precarios. Si bien no hay un promedio diario de denuncias por violencia, la observación participante permite afirmar que el volumen de denuncias por violencia psicológica es el que reviste mayor magnitud. El procedimiento de denuncia empieza con la toma de declaración, el traslado de la víctima al médico legista y con los resultados de este procedimiento se elabora el registro. Si este procedimiento se realiza dentro de las 24 horas de ocurrido el hecho, se considera flagrancia y se puede detener al agresor. En los casos de violencia física, los resultados del médico legista demoran no más de una hora, y la policía debe enviar la información a la fiscalía correspondiente en no más de 24 horas. En el caso de flagrancia el detenido puede permanecer hasta 48 horas en la comisaría y luego es trasladado al Poder Judicial.

Sin embargo, en la mayoría de casos observados, cuando la denuncia ocurre con posterioridad al periodo de flagrancia la respuesta policial es la citación del denunciado para tomarle declaración. Aún más larga es la espera de los casos de violencia psicológica, que según los entrevistados llegan a tomar más de dos meses para asistir al médico legista, así el proceso se alarga y la sensación de desprotección aumenta.

III.2 Sin recursos no hay protección sino impunidad

El trabajo policial se realiza con poco personal destinado a comisarías que además cumple horarios que tornan prácticamente imposible la planificación. En la mayoría de comisarias visitadas se encontró que la oficina de la familia tiene una dotación de dos (en 1 comisaría eran cuatro suboficiales) generalmente trabajando en horario de 24 horas continuadas de trabajo seguido de 24 horas de descanso. Cabe destacar que tener una persona a cargo, abre espacios para mayores retrasos en los procesos, en la investigación y en la atención de las víctimas que muchas veces terminan conversando casi informalmente con un oficial de guardia.

Si bien la inclusión de personal femenino fue inicialmente una prioridad, se encontró que no hay definiciones claras sobre su presencia, de hecho de todas las comisarias visitadas, sólo en una se contaba con personal femenino para la atención de las denuncias de violencia sexual de adultos, a pesar de las múltiples declaraciones institucionales que señalan de su importancia y priorización. Los suboficiales entrevistados manifestaron no haber tenido problemas por ser hombres y que nunca una víctima había pedido que una mujer la atendiera. Sin embargo, no es del todo claro que estas afirmaciones describan la percepción de las víctimas, la carencia de estudios centrados en la mirada de las mujeres que denuncian es un problema serio que requiere ser enfrentado en el corto plazo.

Más allá de sus características individuales, la alta burocratización lleva a un exceso de trabajo. Los entrevistados ratifican que no les alcanza el tiempo para atender las denuncias y realizar las labores administrativas. Situación que conlleva un desgaste del personal, que afecta el modo de atención a las mujeres que asisten a denunciar.

III.3 Limitadas instancias especializadas

Las oficinas de familia no tienen capacidad para enfrentar la magnitud de denuncias y sus complejidades. En el año 2017 las mujeres que denunciaban violencia física o psicológica así como violencia sexual contra menores, fueron atendidas principalmente en estos espacios. Llama la atención que las denuncias por violencia sexual contra mujeres mayores de edad son atendidas por las áreas comunes de investigación de delitos lo que implica aún menores niveles de preparación para brindar justicia y protección a las víctimas. Lo que sin duda erosiona los pilares mismos de los marcos de política pública definidos en los planes y programas.

La definición de las tareas como temas “de familia” incluyen dentro de sus labores todos los hechos cometidos por menores; los problemas entre miembros de la familia viviendo en el mismo hogar; delitos contra las personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad y medidas de protección para niños también en situación de vulnerabilidad. Es decir, un continente de problemáticas de variada complejidad que superan los temas de violencia contra las mujeres y tiende a invisibilizarla.

Durante el trabajo en terreno se pudo observar que los funcionarios de estas oficinas adicionalmente realizan labores administrativas, como entregar medidas de protección, constancias por abandono de hogar, retiro voluntario y forzado, constancias de fugas de

menores, constancias por incumplimiento de régimen de visitas, entre otros múltiples procedimientos. Lo anterior da cuenta que la violencia física y psicológica no es el foco principal de estas oficinas, vinculado también a que la Fiscalía de familia (a quien dirige la PNP las denuncias) se rige por una concepción *familista*, es decir, prevalece la integridad de la familia sobre los derechos individuales. Este enfoque se traduce incluso en decisiones individuales como priorizar terapias de pareja y no considerar el riesgo de la víctima al volver con el agresor. Estas estrategias resultan ineficaces dado que no existen servicios especializados masivos para la rehabilitación del agresor y cuando pueden acceder a terapia, no la utilizan (Bardales y Vásquez 2012). La diversidad de funciones conlleva a una falta de especialización en la problemática de violencia contra las mujeres. Esto no necesariamente indica que esta sea por falta de voluntad sino porque los efectivos están sobrepasados. En el caso de delitos y faltas, los funcionarios destinados a esta área no cuentan con la experticia o la experiencia para atender y desarrollar investigación vinculada a violencia sexual en adultos. Asimismo, la falta de contacto cotidiano con esta problemática limita su sensibilización, situación diferente a la que se encuentra en las oficinas de familia. Una atención deficiente conlleva a que las víctimas desconfíen del sistema y no quieran denunciar. En prácticamente todos los casos, los funcionarios que reconocen la carencia de insumos y personal idóneo para brindar una atención adecuada.

III.4 Los roles extras de los policías

Por la sensibilidad de los casos, es posible decir que los policías asignados a familia deben cumplir ciertos roles para los cuales no están capacitados ni reciben apoyo por parte de la institución policial. Prácticamente todos los entrevistados, mencionaron que se encuentran psicológicamente desgastados. Por ejemplo, uno de ellos fue asignado cuando tenía 10 años de servicio y expresó su cansancio, por la violencia y la sensibilidad de los casos que tenía a su cargo, muchos de ellos vinculados con abuso sexual. Ante lo cual no tiene herramientas institucionales ni conoce los procesos de derivación, la coordinación interinstitucional no aparece en la narrativa de los entrevistados.

Si bien el rol policial es entendido por la institución en la vinculación con la toma y gestión de la denuncia; en la práctica involucra y es demandado por la ciudadanía en tareas más complejas y diversas. Necesidad de ser escuchadas, de coordinar respuestas integrales desde el Estado, protección para menores, fortalecimiento de capacidades parentales y por supuesto estrategias para evidenciar las relaciones de pareja donde la violencia juega un rol central, son solo algunas de las tareas que se esperan de los efectivos vinculados a la oficina de familia.

En algunos casos, los policías asumen un poco el rol de abogados o de asesoría legal. En los barrios más populares se observó que las víctimas recurren a la policía para pedir consejos sobre cómo proceder legalmente. En los mismos contextos aparece la expectativa del rol corrector y de asistencia social. En el proceso de observación, aparece de forma reiterada la solicitud de algunas madres para que el efectivo policial “pusiera en línea” a los hijos que tienen problemas de comportamiento disruptivo. Así, el efectivo se encuentra frente a una situación que no está capacitado de enfrentar de forma profesional y recurre

a su experiencia personal en respuestas que muchas veces pueden reforzar estereotipos, roles de género o directamente comportamientos controladores.

III.5 Problema privado y culpabilidad de la víctima

Un problema extendido en el trabajo de las comisarias de la PNP es que los efectivos no son capacitados cuando son asignados a una oficina. La mayoría de suboficiales entrevistados provenían de unidades muy diferentes como administración, tránsito, patrullaje a pie, drogas, emergencia. Es decir, llegan sin ningún conocimiento del área y se espera un proceso de autoaprendizaje con la rutina diaria, así como de los funcionarios que tienen mayor antigüedad.

Este proceso de aprendizaje puede institucionalizar prácticas que no están basadas en conocimiento, sino en el sentido común de funcionarios y por ende pueden no ser correctas. Así, por ejemplo, cuando se preguntó si utilizaban algún procedimiento para cumplir sus funciones, varios entrevistados manifestaron que no existía tal guía y que definía su atención según lo mencionado en la Ley. De este modo, los efectivos se van sensibilizando a la problemática de la violencia sin entenderla. Los que tienen más tiempo saben que en familia entran a tallar aspectos psicológicos para los cuales no están capacitados. Algunos entrevistados que fueron asignados a estas oficinas antes del 2016, informaron haber recibido capacitación del Ministerio de la Mujer, pero lo perciben como algo puntual y lejano. Los que trabajan en esta área consideran que están por “necesidades de servicio” y esperan que en cualquier momento se les pueda asignar un trabajo totalmente diferente. La alta rotación termina siendo contraproducente dado que no existen incentivos para involucrarse y profundizar en este tema. La institución, en la toma de decisiones cotidiana termina reafirmando que los problemas de violencia en la familia tienen que ver con asistencia social o apoyo psicológico más que enfatizar en la definición de los mismos como crímenes.

Como resultado, el accionar de la policía termina siendo discrecional especialmente en los casos de violencia psicológica. Donde ocurren situaciones como desincentivo de denuncia, no aceptación de los hechos, búsqueda de responsabilidad de la víctima, entre otros comportamientos que fueron observados en las comisarias.

III.6 Los riesgos de denunciar: el camino hacia el desistimiento

El proceso de denuncia, cuando no es por flagrancia, resulta largo y engorroso. La mayoría de las víctimas busca principalmente que la violencia se detenga y se deje constancia de los hechos, no necesariamente seguir con el proceso posterior. De forma constante aparecen víctimas que van a la comisaria a preguntar si pueden tener una constancia, pero sin tener que denunciar. También es común el proceso de desistimiento, cuando la víctima retorna a tratar de retirar la denuncia sin saber que es imposible realizar este procedimiento.

El desistimiento de los procesos ha generado una percepción negativa generalizada sobre el objetivo de dicha denuncia. Especialmente en casos de violencia psicológica se lo percibe como una manera de “asustar a sus parejas”. Dejando entrever que incluso

podría haber mala intención o exageración de los hechos por parte de las denunciantes. En general se ha puesto especial énfasis en la explicación del proceso de denuncia y sus implicancias por parte de los efectivos de la oficina de familia. Sin embargo, es posible que en las posibles consecuencias administrativas para el victimario, así como el tiempo que demora el proceso puedan ser un mecanismo disuasivo para las víctimas.

A modo de conclusión

En el Perú hay un grave problema de violencia contra las mujeres que se sostiene en brechas de género estructurales que, a pesar de los avances, persisten. La violencia contra la mujer está presente en todos los estratos socioeconómicos, sin embargo el perfil más común de las denunciantes en comisarías son mujeres en situación de pobreza, dependientes económicamente de la pareja, con poca educación y varios hijos. Ante un Estado que no les garantiza apoyo, muchas permanecen con el agresor.

La atención de la violencia contra las mujeres trasciende a las labores tradicionalmente policiales. Sucede, especialmente, en los distritos populares donde la población tiene pocos recursos, poca o nula protección social y donde enfrentan problemas sociales como pandillaje, drogadicción, embarazos juveniles, entre otros. Los policías trascienden su rol de administradores de justicia y pueden brindar apoyo legal, psicológico e incluso asumir roles correctores que corresponderían a alguno de los padres.

Estos casos se ven influidos por percepciones sobre las relaciones de género que condicionan la atención y pueden empujar a las víctimas a la re-victimización. Por otro lado, la complejidad de la dinámica de violencia lleva a que las mujeres abandonen el proceso. Las y los suboficiales asignados a la Oficina de Familia se enfrentan a la complejidad de la atención de las víctimas sin ninguna capacitación. Aprenden “sobre la marcha” lo cual no garantiza que sus conocimientos sean los correctos. Además, como se depende de sus propias experiencias, pueden reproducir dinámicas machistas y de corte *familista* con las víctimas. La información recogida muestra que, con el tiempo, se sensibilizan a la problemática y se dan cuenta que no tienen los insumos necesarios para manejarla.

La capacitación es necesaria pero no basta. Se debe garantizar a los suboficiales asignados a la Oficina de Familia ofrecen protección y apoyo. Esto implica un respaldo legal, capacitación continua sobre los temas que involucran su atención y se debe dar apoyo psicológico a los efectivos encargados de los casos de violencia. Además se deben garantizar espacios adecuados para poder recibir a las víctimas. Capacitar a los efectivos sin brindarles las herramientas y espacios necesarios para realizar sus labores solo aumentará la frustración que ya tienen. Si se quiere una buena atención para las mujeres víctimas de violencia, a la primera persona que hay que cuidar es al efectivo que debe atender a la víctima.

Ha habido avances normativos con la nueva ley pero estos no se han visto traducidos en una mejora en la infraestructura de atención. Hay más denuncias pero no hay suficientes policías para atenderlas, patrulleros para trasladarlas, médicos legistas suficientes ni tampoco capacitados para dar una buena atención.

La política pública real para las mujeres víctimas la define la discrecionalidad burocrática del policía en la comisaría. Los diversos hallazgos subrayan y respaldan la literatura reconociendo casi el total desconocimiento de las iniciativas de política así como completa precariedad institucional. Los policías, entonces, responden de forma espontánea y discrecional dejando de lado las recomendaciones y acuerdos tomados por la institución y el gobierno.

Ahora bien, esta respuesta no compone un calideoscopio caótico de alternativas sino una política clara donde más que protección a las víctimas se les entrega procedimientos distantes y poco claros. Política que además se instala con dificultad en la percepción que estos son problemas privados para los cuales el funcionario policial tiene poco o nada que aportar. Esta situación se confirma con mayor fuerza en el caso de las denuncias de violencia psicológica, las que en general tienen un nivel de atención y priorización mínimo.

Institucionalmente no se invierte en incluir mujeres en la toma de decisiones institucionales, no se abren espacios de capacitación en las temáticas e incluso al interior de las comisarías no se privilegia la atención a las mujeres (generalmente con sus familias) que se acercan a denunciar. Así, estructuralmente se empieza una brecha evidente entre la normativa aprobada y las posibilidades reales de implementación en la relación directa con la ciudadanía. Tomando en cuenta la teoría criminológica feminista, se puede afirmar que ninguna de estas circunstancias es resultado de la casualidad o de elementos externos que limitan los cambios, sino posiblemente a una resistencia constante pero silenciosa institucional que no conoce, acepta o comparte los avances detallados en la normativa.

Al tomar en cuenta el marco analítico de la burocracia de la calle avanzamos en reconocer que los logros de política pública centrados en la aprobación de marcos normativos se convierten en hechos más bien simbólicos. Se requieren procesos de cambio estructural institucional que permitan viabilizar e implementar las iniciativas definidas como prioridades. La política que se implementa no cambia sustancialmente de una tradicional que busca restringir el problema de la violencia a los espacios privados. Adicionalmente, todo lo anterior pone en relieve la necesidad de avanzar con estudios que relevan directamente desde los espacios donde se implementan las políticas.

Finalmente, proponer marcos interpretativos así como analizar como funcionan las instituciones policiales, como se toman las decisiones frente a la violencia contra las mujeres y los procesos de vinculación cotidiana con las víctimas se convierte en tarea fundamental de la criminología latinoamericana.

Referencias bibliográficas

- Alcázar, L., y Ocampo, D. (2016). **Consecuencias de la violencia doméstica contra la mujer en el progreso escolar de los niños y niñas del Perú**. MISC.
- Bardales, O., y Vásquez, H. (2012). **Feminicidio bajo la lupa**. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMPV. Recuperado a partir de http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/feminicidio_bajo_la_lupa.pdf.

- Bittner, E. (1967). The police on skid-row: A study of peace keeping. **American sociological review**, 699-715.
- Buzawa, E. S., y Buzawa, C. G. (Eds.). (1992). **Domestic violence: The changing criminal justice response**. Westport, CT; London: Auburn House.
- Castro, R., y Rivera, C. (2015). Mapa de la violencia contra la mujer: La importancia de la familia. **Revista de Investigacion** (Arequipa), 6, 101-125.
- Centro de Emergencia Mujer –CEM, (2018) <https://www.mimp.gob.pe/homemimp/centro-emergencia-mujer.php>
- Cramer, E. (2005). Unintended Consequences of Constructing Criminal Justice as a Dominant Paradigm in Understanding and Intervening in Intimate Partner Violence. *Women's Studies Quarterly*, Vol. 33, N. 1/2, pp. 271-289
- Defensoría de la Policía (2018) <http://defensoriadelpolicia.mininter.gob.pe/>
- Edwards, S. (1989), **Policing “domestic” violence: Women, the law and the State**. Londres, Sage.
- Ellsberg, M., Arango, D. J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M., y Watts, C. (2015). Prevention of violence against women and girls: what does the evidence say?. **The Lancet**, 385(9977), 1555-1566.
- ENDES (2010). **Encuesta demográfica y de salud familiar**, 2010. INEI, Lima.
- ENDES (2016). **Encuesta demográfica y de salud familiar**, 2016. INEI, Lima.
- Gölge, Z. B., Sanal, Y., Yavuz, S., y Arslanoglu-Çetin, E. (2016). Attitudes toward wife abuse of police officers and judiciary members in Turkey: Profession, gender, ambivalent sexism and sex roles. **Journal of family violence**, 31(6), 785-796.
- Hassan, S. M. (2015). Problems faced by women in police stations: Need for police reforms in Pakistan. **Pakistan Journal of Criminology**, 7(1), 85.
- Hogwood, B., y Gunn, L. (1993). Why “perfect implementation” is unattainable. The policy process. **A reader**, 2, 217-25.
- Hormant, R.J. y D.B. Kennedy (1985). Police perceptions of spouse abuse: A comparison of male and female officers. **Journal of Criminal Justice**, 13, 29-47.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018) **Censo Nacional de Comisarias** 2017. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1528/index.html
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017) **Perú, brechas de género 2017. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres**. INEI: Lima. <https://www.inei.gob.pe/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017b). **Perú, indicadores de violencia familiar y sexual 2000-2017**. INEI, Lima. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1465/libro.pdf
- Jordan, C. E., Campbell, R., y Follingstad, D. (2010). Violence and women's mental health: The impact of physical, sexual, and psychological aggression. **Annual review of clinical psychology**, 6, 607-628.
- Karim, S. (2011). Madame officer. **Americas Quarterly**, 5(3), 42.
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. **Public Administration Review**, 70(2), 247-257.
- Kinsey, K. A., y Stalans, L. J. (1999). Which Haves Come out ahead and Why-Cultural Capital and Legal Mobilization in Frontline Law Enforcement. **Law y Soc'y Rev.**, 33, 993.
- Kohrt, B. K., Barrueco, S., y Pérez, C. P. (2015). Domestic violence as a threat to maternal and child well-being in an urban migrant community in Peru. **Revista panamericana de salud publica**, 37, 265-272.
- Kohrt, B. K., Barrueco, S., y Pérez, C. P. (2015). Domestic violence as a threat to maternal and child well-being in an urban migrant community in Peru. **Revista panamericana de salud publica**, 37, 265-272.
- Lipsky, M. (1980). **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russell Sage Foundation, New York.
- Lipsky, M. (2010). **Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation.
- Lorenzo, R. A., y Lins, B. A. (2018). The Act of Listening to "Battered" Women: An Ethnographic Comparison of Police and Emergency Responses in São Paulo, Brazil. **Latin American Research Review**, 53(1).
- Maynard-Moody, S. W., Musheno, M., y Musheno, M. C. (2003). **Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service**. University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S., y Portillo, S. (2011). Street-Level Bureaucracy Theory. In **The Oxford Handbook of American Bureaucracy**. Oxford University Press.
- McDowell, L. (2004). Work, workfare, work/life balance and an ethic of care. **Progress in Human Geography**, 28(2), 145-163.
- Meyers, M. K., y Vorsanger, S. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In G. Peters, y J. Pierre (Eds.), **Handbook of public administration**, 153-163. London: Sage.

- Mies, M. (2014). **Patriarchy and accumulation on a world scale: Women in the international division of labour**. Zed Books Ltd.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2017). Retrieved July 12, 2018, from <https://www.minjus.gob.pe/>
- Narayanan, G. (2005). Theorizing police response to domestic violence in the Singaporean context: Police subculture revisited. **Journal of Criminal Justice**, 33(5), 429-439.
- Nelson, S. (2002). Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil. Rereading Women in Latin America and the Caribbean: **The Political Economy of Gender**, 197-211.
- Nuño Cisneros, L. (2018). **Más Allá Del Femicidio De Pareja: Victimización De Mujeres Por Homicidio Y Criminalidad Organizada Transnacional En El Perú** (Beyond Intimate Femicide: Female Homicide Victimization and Transnational Organized Crime in Peru).
- Pereiro, J. (2014). Las políticas de seguridad y el abordaje de la perspectiva de género en Buenos Aires. **Estudios Feministas**, 501-520.
- Perova, E., y Reynolds, S. (2015). **Women's Police Stations and Domestic Violence: Evidence from Brazil**. The World Bank.
- Sagot, M. (2000). **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países**. Pan American Health Org.
- Sandfort, J. R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10 (4), 729-756.
- Sawer, M. (2014) Feminist Political Science and Feminist Politics, **Australian Feminist Studies**, 29:80, 137-147
- Schoultz, I. (2012). State crime in the street-level bureaucracy: Towards an understanding of crimes of the welfare state. **International Criminal Justice Review**, 22(3), 258-275.
- Symington, A. (2004). **Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico**, 9, 1-8.
- Thomson Reuters Foundation | Thomson Reuters Foundation. (n.d.). Retrieved July 12, 2018, from <http://www.trust.org/>
- Tummers, L., y Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. **Public Management Review**, 16(4), 527-547.

- Uchida, C.D. Brooks, L.W. y C S Kopers (1987). Danger to Police During Domestic Encounters: Assaults on Baltimore County Police, 1984-86. **Criminal Justice Policy Review** Volume:2 Dated:special issue (1987) Pages:357-371
- Vargas Valente, V. **Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género: reflexiones a partir de un proceso de debate** (2006-2007).
- Zaremberg, Gisela, **El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos**. México, FLACSO México, 2013
- Zevallos, N., Mujica, J., y Vizcarra, S. (2016). **Problemas en los servicios de la salud y justicia en la atención a víctimas de violación sexual en el Perú: Un estudio exploratorio sobre el departamento de Huánuco**. Lima, Perú: Centro de promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos PROMSEX. Retrieved from www.promesex.org
- Zorza, J. (1992). Criminal Law of Misdemeanor Domestic Violence 1970-1990, **Journal of Criminal Law and Criminology** 83,1, 46-72.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA



espacio
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

Vol 27, N°4 _____

Esta revista fue editada en formato digital en diciembre de 2018
por su editorial; publicada por el Fondo Editorial Serbiluz,
Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve