

El Estado es el Otro: la atención de la violencia contra las mujeres en las zonas rurales del Perú (*)

The State is the Other: attention to violence against women in rural areas of Peru

Mercedes Crisóstomo Meza (**)

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0000-0002-0102-1079

Fecha de recepción: 6 de abril

Fecha de aceptación: 13 de octubre

ISSN en línea: 2415-2498

Crisóstomo, Mercedes (2021) «El Estado es el Otro: la atención de la violencia contra las mujeres en las zonas rurales del Perú». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 12, N° 22: pp. 32-61

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202101.003>

* La investigación, base de este artículo, fue financiada por la Dirección General de Investigación del Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Igualmente, dicha investigación ganó el primer puesto en el III Concurso Nacional de Investigación en Violencia Familiar y Sexual en el Perú 2016 organizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Agradezco los comentarios que en su momento me hicieron Rosa Alayza y Jessica Bensa.

** Mercedes Crisóstomo se graduó como licenciada en Antropología en la Universidad Nacional del Centro del Perú y como magister en Ciencia Política y en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde es docente en la Escuela de Gobierno. Actualmente, es candidata a doctora por University College London. Estudia temas sobre memoria, género, justicia transicional, movimientos sociales y violencia contra las mujeres. Es editora de Género y conflicto armado interno en el Perú. Testimonio y memoria (2018) y Urin Parcco y Hanan Parcco. Memorias de la hacienda y la reforma agraria (2017). Actualmente investiga sobre la participación de las mujeres campesinas en la Confederación de Campesinos del Perú y sobre la militancia femenina durante 1960 y 1970. Ha ganado becas de estudios y concursos de fondos de investigación y sus investigaciones han recibido diversos reconocimientos. En el 2016 con su investigación titulada "Violencia contra las mujeres rurales. Una etnografía del Estado peruano" ganó el primer lugar en el concurso nacional de investigación en temas de violencia contra las mujeres organizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

RESUMEN

«El Estado no conoce la realidad de las personas» es una noción que he encontrado en las mujeres que atraviesan situaciones de violencia y acuden al Estado en búsqueda de justicia, así como en las y los funcionarios que trabajan en las instituciones responsables de prevenir, sancionar y atender dicha violencia. Este artículo responde la pregunta ¿cuáles son los hechos concretos que llevan a crear esta noción sobre el Estado como “otro” tanto en mujeres víctimas de violencia como en los propios funcionarios que trabajan en el Estado? Usando la metodología etnográfica y los conceptos sobre violencia contra las mujeres, la formación del Estado y el neoinstitucionalismo político analizo el funcionamiento del Estado en la atención de la violencia contra las mujeres que viven en las zonas rurales de Ayacucho y Huancavelica. Concluyo que las políticas estatales para atender la violencia contra las mujeres se han diseñado pensando en las zonas y las poblaciones urbanas, pero sobre todo teniendo una visión monolítica, homogénea y centralista del Estado. Los casos analizados muestran que estas características, además, consolidan una visión del Estado como “otro”, distante, arbitrario y lejano, minando así la legitimidad del Estado mismo.

Palabras clave: Violencia contra mujeres, mujeres rurales, burocracia, funcionarios, Estado.

ABSTRACT

“The state does not know the situation and needs of the people” is a prevalent notion in women who suffer violence and turn to the state searching justice and officials who work in the institution responsible for preventing, punishing, and responding to such violence. This article answers: what are the facts that lead to creating this notion about the state as “other” in women victims of violence and in officials who work in the state? Using the ethnographic methodology and concepts about violence against women, formation of the state and political neo-institutionalism, I analyse the functioning of the state in dealing with violence against women who live in the rural areas of Ayacucho and Huancavelica. This article concludes that the state policies to address violence against women have been designed based on urban population but above all with monolithic, homogeneous, and centralist visions of the state and the population. The analysed cases show that these features consolidate a vision of the state as “other”, distant, arbitrary, and distant, thus, undermining the legitimacy of the state itself.

Keywords: Violence against women, rural women, bureaucracy, state.

1. INTRODUCCIÓN

«El Estado no conoce la realidad de las personas» es una noción que he encontrado en las mujeres que atraviesan situaciones de violencia y acuden al Estado en búsqueda de justicia, así como en las y los funcionarios que trabajan en las instituciones responsables de prevenir, sancionar y atender dicha violencia. La pregunta es ¿cuáles son los hechos concretos que llevan a crear esta noción sobre el Estado tanto en mujeres víctimas de violencia como en los propios funcionarios que trabajan en el Estado? Para responder esta interrogante, en este artículo analizo el funcionamiento del Estado en la atención de la violencia contra las mujeres que viven en las zonas rurales de Ayacucho y Huancavelica. Me centro en la reflexión teórica sobre la interacción cotidiana de las mujeres con el Estado, los tipos de funcionarios estatales que trabajan en y con las zonas rurales y la noción del Estado como «otro».

Los estudios que han analizado el rol del Estado en la atención de la violencia contra las mujeres reconocen que la violencia contra las mujeres es un problema de salud pública, violación de derechos humanos y barrera al desarrollo económico (Bott, Guedes, Goodwin & Adams, 2013)¹. Igualmente, destacan que la creación de instituciones orientadas a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres responde a normativas y acuerdos internacionales (Huaita, 2009; Dador, 2006; Salmón, 2009). Por su parte, Ramos (2013) y la Defensoría del Pueblo (2006) analizan el rol de la policía, la fiscalía o los juzgados en el tratamiento de esta problemática y colocan énfasis en las trabas logísticas, la falta de capacitación y el desinterés que se da en estos espacios. Jáuregui y otros (2012) y la Defensoría del Pueblo (2013) evalúan la formulación, establecimiento de la agenda y planificación de programas y políticas públicas orientadas a atender y sancionar la violencia contra las mujeres y concluyen que hay logros en la reducción y atención de la violencia, pero son insuficientes ante la envergadura del

¹ En general, los estudios sobre la violencia contra las mujeres analizan a las víctimas, las causas y las secuelas de la violencia. Identifican que la infidelidad, el descuido de los hijos y la negativa de las mujeres para tener relaciones sexuales son las justificaciones que los agresores dan para emplear la violencia. Otros factores son la falta de dinero, el machismo, el consumo del alcohol, los años de escolaridad de las mujeres agredidas y la experiencia de violencia infantil. Concluyen que la violencia es multicausal, multidimensional y se da en todas las clases sociales. Asimismo, destacan que las secuelas de la violencia son la desestructuración familiar, el trauma y la desobediencia de los hijos y la afectación en la autoestima de las mujeres (Alcalde, 2014; Vargas, 1991; Calandria, 2009; Manuela Ramos, 2007 y 2011; Matos & Sulmont, 2009; MIMP, 2012).

problema. Flora Tristán (2005) estudia el feminicidio y plantea que los agresores de las mujeres son usualmente hombres con quienes ellas han tenido afiliación familiar o sentimental, y evidencian las dificultades del sistema judicial para la investigación y sanción de este delito. Si bien dichos aportes ayudan a comprender la función del Estado en la atención de la violencia contra las mujeres, existe poco énfasis en documentar este funcionamiento estatal en las zonas rurales.² El MIMP (2012) señala que, de cada diez estudios, siete se realizan en zonas urbanas, dos en zonas urbanas y rurales y uno en zonas rurales.

Este artículo llena ese vacío de conocimiento usando el enfoque etnográfico que prioriza la perspectiva de los sujetos sociales, sus prácticas, y el sentido que le atribuyen a dichas prácticas (Cliffort, 1991; Restrepo, 2018). En tanto, la etnografía es multitécnica; realicé observación, revisión de fuentes secundarias y entrevistas. En conjunto, hice 64 entrevistas a mujeres que denuncian y no denuncian la violencia, a autoridades y funcionarios comunales, distritales y provinciales. Las entrevistas se hicieron en castellano y en quechua³. La investigación de campo se realizó durante 2015 en el distrito de Anchonga (Huancavelica) y en el distrito de Iguain (Ayacucho) y sus respectivas comunidades; ambos fueron elegidos por sus altos reportes de denuncias de violencia contra las mujeres. La revisión normativa y bibliografía se realizó, también, entre 2017 y 2019.

Los conceptos sobre violencia contra las mujeres, la formación del Estado y el neoinstitucionalismo político han sido útiles para comprender cómo y por qué el Estado peruano funciona de manera diferenciada en zonas como Ayacucho y Huancavelica. Por

² Los estudios sobre la violencia contra las mujeres en las zonas rurales en otros países de América Latina, también, son escasos. Los existentes sugieren un diagnóstico similar: la intersección de factores estructurales (exclusión y pobreza), sociales (analfabetismo, precariedad laboral) y culturales (creencias y tradiciones) y la falta de pertinencia social, geográfica y cultural de las políticas orientadas a atender esta violencia son limitaciones para el acceso a justicia. Además, destacan que, particularmente, en contextos de frontera, las mujeres indígenas, migrantes y residentes son más propensas a feminicidios y trata. Para mayor referencia ver Torres, 2004; Hernández, 2004; Sagot, 2005; Figueroa y Sierra, 2019; Da Costa, Marques Lopes y Dos Santos, 2015. También, ver las evaluaciones realizadas por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2007 y 2019) donde se analizan los diversos obstáculos que enfrentan las mujeres y niñas víctimas de violencia para acceder a justicia, entre las que se destaca las deficiencias para cumplir la obligación de debida diligencia y las barreras adicionales de las mujeres indígenas y afrodescendientes para acceder al sistema de justicia.

³ Se le han asignado seudónimos a todas las personas entrevistadas.

un lado, en relación con la definición de la violencia contra las mujeres, la literatura muestra que existen diversas formas de nombrarla⁴, lo que no solo confunde sino también impide establecer políticas centradas en su atención (Ambrona, 2008). Por lo mismo, he optado por usar el término más explícito que es el de «violencia contra las mujeres», entendida como todo acto que tenga o pueda tener como resultado el daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Incluye las amenazas, la coacción o la privación arbitraria de las libertades de las mujeres. Estos actos pueden producirse en y por parte de la familia, la comunidad y el Estado (ONU, 1993). Este concepto, además, es utilizado en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y se ha sido incorporado en diversos tratados internacionales y agencias estatales.⁵

Por otro lado, rescato la perspectiva histórica y cultural sobre la formación del Estado, en la cual este no solo es conceptualizado como un conjunto de instituciones que penetra y controla el territorio y sus habitantes, ejerce poder desde un centro, tiene representantes y tiene una burocracia, sino también como el conjunto de rutinas y rituales diarios que dan sentido a las formas de relacionarse con el propio Estado (O'Donnell, 2004; Corrigan & Sayer, 2007).⁶ La teoría del neoinstitucionalismo político retoma al Estado como la principal agencia productora de leyes, estabilidad e integración política y le atribuye un rol autónomo a sus instituciones y a su burocracia, siempre tomando en cuenta el contexto normativo y sociocultural donde opera (Powell & Dimaggio, 1999; Guy, 2003, Rivas, 2003). Desde esta perspectiva, las instituciones son reglas de juego de una sociedad que estructuran incentivos en el intercambio y son marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos (Rivas, 2003). Hay instituciones formales e informales. Las formales son reglas escritas en leyes y son construcciones creadas para encarar problemas específicos que requieren un poder coercitivo para cumplirse. Las informales son reglas no escritas que se van acumulando

⁴ Violencia de género, violencia sexista, violencia doméstica/violencia familiar, violencia de pareja, violencia machista, violencia basada en género.

⁵ Por ejemplo, ver la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979-CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belén de Pará (1994). Particularmente la última plantea definiciones jurídicas sobre la violencia contra las mujeres, derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, y que la violencia contra las mujeres constituye una violación a los derechos humanos.

⁶ En relación con el Estado se han ensayado muchas conceptualizaciones que dependen del peso que se brinda a sus elementos administrativos, jurídicos, burocráticos (Weber, 2013) y coercitivos (Skocpol, 1979). Ver el balance que hace Dargent, 2012.

en el tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres; son autocumplidas porque no necesitan una fuerza exógena (Cavadias 2001; Helmke & Levitsky, 2004). También me nutrí del enfoque feminista que visibiliza los valores patriarcales tradicionales que caracterizan la política y el ejercicio del poder; así como las estructuras sociales, políticas y económicas que su vez refuerzan y determinan el poder patriarcal (Marsh & Stoker, 1997).

2. EL CONTEXTO IMPORTA: LOS LUGARES DE ESTUDIO

La investigación se realizó en el distrito de Anchonga, ubicado en la provincia de Angaraes, en Huancavelica; y en Iguaín, perteneciente a la provincia de Huanta, en Ayacucho⁷. De acuerdo con el último censo nacional, el primero tiene una población de 8161 habitantes⁸, de los cuales 1320 viven en la zona urbana y 6167 en la zona rural. Iguaín tiene una población de 2647⁹ habitantes, quienes mayormente viven en las zonas rurales (INEI, 2017). En ambos distritos el quechua es la lengua materna predominante. A diferencia de Iguaín, que tiene vías de acceso asfaltadas y conectadas a la capital provincial y departamental, en Anchonga predominan los caminos de herradura y trochas, lo que dificulta y encarece el acceso a medios de transporte. En ambos distritos, la agricultura y ganadería familiar y de autoconsumo son las principales actividades económicas. Igualmente, desde 1990, el Estado central instaló los servicios básicos (agua, desagüe y energía eléctrica) y mejoró las vías de acceso. Sin embargo, aún existen comunidades que no acceden plenamente a estos servicios. Las necesidades de sus poblaciones se enfocan en la falta de acceso a servicios de calidad, altos índices de desnutrición crónica y anemia infantil, mala condición de las carreteras, baja calidad de la educación, deficiente atención e infraestructura del sector salud y ausencia de políticas agrarias. Asimismo, ambos distritos han sido altamente afectados por el régimen de las haciendas (-1969) y el conflicto armado interno (1980-2000). En este escenario de desigualdades económicas y legados históricos marcados por la violencia es donde el Estado despliega instituciones y normas para atender la violencia contra las mujeres y en el que las mujeres intentan acceder al Estado.

⁷ Anchonga se ubica a 3050 msnm, fue creado en 1945 y está organizado en cinco centros poblados. Iguaín se ubica a 3025 msnm, fue creado en 1926 y está organizado en 16 comunidades.

⁸ Este censo no brinda información diferenciada por género a nivel distrital, pero señala que en el censo del 2007, del total de 7487 pobladores, 3617 eran hombres y 3870 fueron mujeres.

⁹ De acuerdo a este censo, 1245 son hombres y 1422 son mujeres.

3. LA INTERACCIÓN COTIDIANA DE LAS MUJERES CON EL ESTADO: VISIBILIZANDO EL SISTEMA

Denomino sistema de atención de la violencia contra las mujeres al conjunto de instituciones, prácticas y normas comunales y estatales en los que se enmarca la atención a las mujeres que atraviesan situaciones de violencia.¹⁰ Este sistema incluye lo que el Estado peruano plantea en las normas, así como las prácticas formales e informales que se han generado a escala comunal, distrital y provincial¹¹. La estructura de este sistema está planteada sobre la base de la institucionalidad formal e informal encontrada en Anchonga e Iguain, distritos donde no existen comisarías¹². Consecuentemente, el sistema que estudié está compuesto por las siguientes instituciones:

En el ámbito comunal:

Comunidad: junta directiva [comunidad campesina]

Gobernación: teniente gobernador [Ministerio del Interior]

En el ámbito distrital:

Juzgado de Paz: juez de paz [Poder Judicial]

Gobernación: gobernadora [Ministerio del Interior]

DEMUNA [Municipalidad]

Puesto de salud [Ministerio de Salud]

En el ámbito provincial

Centro de Emergencia Mujer [Ministerio de la Mujer]

Policía [Ministerio del Interior]

Hospital provincial [Ministerio de Salud]

Fiscalía [Ministerio Público]

Juzgados [Poder Judicial]

¹⁰ Preciso que uso la categoría “sistema” con fines analíticos. El sistema al que hago referencia, por lo tanto, es diferente al planteado en el Título IV del Reglamento de la Ley 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

¹¹ En las zonas estudiadas ningún caso de violencia ha llegado a la instancia nacional.

¹² Probablemente la ruta de este sistema cambie en zonas rurales donde haya comisarías, pero en Huancavelica y Ayacucho aún son pocos los distritos donde se han instalado dependencias policiales. De acuerdo con el portal web del Ministerio del Interior (actualizada al 2021), Angaraes (Huancavelica), que tiene once distritos y la capital Lircay, solo existen cuatro comisarías (Congalla, Ccochaccasa, Julcamarca y Lircay). En Huanta (Ayacucho), que tiene nueve distritos, solo hay cuatro comisarías (dos en Huanta, una en Sivia y una en Huamanguilla).

El análisis del ámbito comunal muestra que las autoridades comunales aplican lo que se denomina «justicia popular» para sancionar la violencia contra las mujeres. Esta es un tipo de administración de justicia basada en el derecho consuetudinario en la cual la propia comunidad define las reglas para sancionar al agresor. En las zonas estudiadas esta sanción implica el castigo con azotes. Desde la perspectiva de las autoridades comunales, dicha forma de hacer justicia a las mujeres garantiza, también, el bien de la comunidad y la familia. Una autoridad entrevistada señala que en lugar de derivar los casos de violencia contra las mujeres a la policía o fiscalía prefieren aplicar la justicia popular porque, en sus términos: «ellos [las autoridades estatales] hacen manejo, el que tiene plata sí gana allá [en Lircay]. Justicia es plata. Abogado es plata. Papel es plata». Además, explican que han optado por usar la justicia popular porque tienen malas experiencias con instituciones como la policía, fiscalía o juzgado¹³. Esta racionalidad no solo se alimenta de su experiencia actual con dichas instituciones sino también de sus experiencias de trato violento y arbitrario durante el régimen de las haciendas y el conflicto armado interno, lo que determina fuertemente su decisión de relaciones mínimas con el Estado. No obstante, las mujeres son las más perjudicadas con esta desigualdad estructural e histórica que se ha construido entre el Estado y las comunidades rurales porque, mayormente, las respuestas que las autoridades comunales les dan son discrecionales e ineficientes y terminan perpetuando la impunidad. Por ejemplo, Aitana, de la comunidad de Chacapunco (Anchonga), casada, con cuatro hijos, dedicada a la agricultura y ganadería de autoconsumo, analfabeta del castellano y quechuahablante, cuenta que su esposo siempre la ha golpeado, pero recientemente —debido a una calumnia— este la golpeó brutalmente. Le dejó los ojos y la cara hinchada y el cuerpo con múltiples heridas. Ella denunció a su esposo ante las autoridades comunales, pero estos no le hicieron caso porque su esposo es hermano del presidente de la comunidad. Lo que la llevó a denunciar su caso a las instancias distritales.

El análisis del ámbito distrital muestra que el juez de paz, gobernación, Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA) y el puesto de salud son las instituciones a donde las mujeres acuden buscando ayuda y justicia y, por lo tanto, en la

¹³ Existe el mito de que los pobladores de las zonas rurales no conocen los procedimientos judiciales. Diez (2012) ha demostrado que esta relación es antigua y que las poblaciones rurales siempre han acudido al sistema de justicia. Para un estudio sobre el mismo tema en zonas rurales del Perú véase Poole, 2004.

práctica, incorporan a estas instituciones en el sistema a donde ellas acuden. La actual ley de violencia contra las mujeres (Ley 303064) y su respectivo reglamento no incluyen a la DEMUNA ni a la gobernación como parte de las instituciones responsables de la atención, sanción o prevención de esta violencia. Sin embargo, en algunas zonas rurales, en los hechos, estas instituciones terminan cumpliendo algunos roles, sea porque en el pasado han lidiado con esta problemática o sea porque, como sugieren (Cavadias 2001; Helmke & Levitsky, 2004), su uso para la atención de la violencia ha quedado registrado en los usos y costumbres. Además, la incorporación de estas instituciones, también, se debería a otros dos hechos. Primero, en el Perú, las leyes y normas estatales sobre violencia contra las mujeres han cambiado con el tiempo, en parte porque han respondido a nuevas definiciones y a diversos tratados internacionales. Sin embargo, en varias zonas del país y en diversas instituciones estatales estos cambios y modificaciones de leyes, normas y reglamentos, demoran en implementarse, conocerse, adaptarse e incluso aceptarse. La atención de la violencia contra las mujeres en el plano distrital es un claro ejemplo de esto. Segundo, ante la falta de una presencia sostenida de instituciones responsables de atender la violencia contra las mujeres en el plano distrital rural, estas son las instituciones presentes y existentes, por lo tanto, son las instituciones que hay que usar.

En este contexto, en los casos aquí analizados, el personal de salud, en algunas situaciones por desinterés y negligencia y, en otras, por las amenazas que reciben de los agresores, pese a que la norma les obliga a denunciar hechos de violencia, solo se limitan a curar y medicar a las mujeres agredidas. Mientras tanto, la gobernación y la DEMUNA emiten mensajes contradictorios sobre su real competencia en la atención de la violencia contra las mujeres. En algunas circunstancias reciben denuncias y atienden casos, mientras que, en otras, en cumplimiento estricto de sus funciones, derivan a las denunciadas a las instituciones competentes. Esto muestra que existe una sobreexpectativa en relación con la DEMUNA y la gobernación, lo que habla de la alta demanda de atención, pero de una baja oferta estatal. En los hechos, la mayor demanda de atención recae en los jueces de paz.

El juez de paz «es la autoridad encargada de administrar justicia en su ámbito territorial, [...] es un vecino honorable de la comunidad» (IDL, 2005, p. 13). En el Perú, la normativa que regula sus funciones data de la Constitución de Cádiz de 1812 y desde allí ha atravesado varias modificaciones. La Constitución de 1828 suprime al juez de paz

del rubro municipal y lo ubica en el de la administración de justicia, donde reafirma su capacidad conciliatoria¹⁴. Una ley de 1924 dividió la justicia de paz en letrada y no letrada¹⁵. «De esta manera, los jueces de paz no letrados se convierten en el nivel más bajo del poder judicial (sic), ligándose a las clases más pobres porque solo ellos se toman el trabajo de litigar judicialmente por problemas de escaso valor dinerario» (Balbuena, 2006, p. 50). Los jueces de paz no letrados son elegidos en asambleas comunales, representan la tercera parte del sistema judicial nacional y, sobre todo, están presentes en las zonas rurales de la sierra (Balbuena, 2006)¹⁶. Por ejemplo, el juez de paz de Anchonga, al que llamaremos Amador, tiene ocho años ejerciendo el cargo y constantemente repite que trabaja por «amor a la patria». El municipio le ha asignado una oficina, en cuya parte central destaca un afiche en el que se lee «el cuerpo de la mujer no es un objeto». En su escritorio tiene la Constitución Política del Perú, una cruz y un estandarte que le entregó el Ministerio de Justicia. También tiene distintas versiones de códigos penales, civiles y procesales. Con orgullo dice que los compró en una feria. Son versiones pequeñas y antiguas. Estos códigos legales son una tecnología que él ha adquirido por sus propios medios e iniciativa y situados en el escritorio representan la posesión y conocimiento de la ley y la autoridad que da el poder de la palabra escrita a la que él acude para resolver casos de violencia y además de otros delitos. Tanto Amador como el juez de paz de Iguain dijeron que con su propio dinero compran materiales de escritorio y cubren los viajes que realizan como parte de sus funciones. Han recibido equipos de computadora malogrados y que, por cierto, no saben usar. Ellos prefieren usar sus propias máquinas de escribir para redactar sus escritos.

Ambos jueces de paz establecen que las denuncias que más reciben son lo que ellos denominan «violencia familiar»¹⁷. Desde su perspectiva, esta incluye la violencia física y psicológica contra las mujeres por parte de sus parejas, violaciones sexuales a

¹⁴ Balbuena, 2006, citando a la Comisión Andina de Juristas, señala que la acción de conciliación trasciende la herencia hispánica y la ubica en las prácticas de los curacas y los alcaldes en tiempos de la Colonia.

¹⁵ Ley 4871.

¹⁶ Hoy lo rige la ley 29824, que establece que para ser elegido juez de paz se requiere ser peruano de nacimiento, tener más de 30 años, vivir tres años continuos en la zona de trabajo, saber leer y escribir, tener ocupación conocida, hablar castellano y la lengua de la zona donde desempeñara su función, tener conducta intachable y reconocimiento de la comunidad. Se le elige de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades campesinas. De acuerdo con esta ley, tiene tres funciones: conciliar, sentenciar y sancionar. Para solucionar un problema puede tomar en cuenta el derecho estatal y el derecho consuetudinario.

¹⁷ Seguidas de las agresiones entre vecinos y daños a la propiedad.

menores y demandas por alimentos. Explican que las mujeres que presentan denuncias tienen distintas expectativas: unas solicitan indemnizaciones, otras quieren hacer la denuncia y otras solo quieren «hacer de conocimiento». Estas últimas no quieren hacer una denuncia formal ni que su caso se registre en el cuaderno de actas, solo aspiran a que el juez de paz, como autoridad, oriente al hombre agresor para que cambie de conducta. Amador sabe que todo caso de «violencia familiar» y violación sexual debe ser inmediatamente derivado a la policía o fiscalía. Pero los y las denunciantes no quieren. Le dicen: «[...], no señor, aquí arreglamos, no nos remita al superior. Aquí nomás arreglamos. Nosotros somos paisanos, acá nomas. No queremos problemas. Yo soy pobre, me vas a meter allí [policía o fiscalía]. Quién va a estar caminando en eso». Esta cita nos muestra que, por un lado, los jueces de paz se encuentran entre lo que dice la ley, lo que las denunciantes piden y, por otro lado, entre lo que se ha impuesto a través de los llamados «usos y costumbres», pues las conciliaciones sobre violencia familiar y sexual han sido toleradas y bastante extendidas en el Perú.

Esta práctica de conciliaciones de los jueces de paz transgrede la ley de violencia contra las mujeres vigente en el Perú. Ellos lo saben y aun así concilian. Incluso una funcionaria del Ministerio de la Mujer amenazó a uno de los jueces de paz entrevistados con denunciarlo. Pero él enfatiza que son las mujeres quienes quieren las conciliaciones. Cuando él les manifiesta que eso no es posible y debe derivar sus casos a la policía y fiscalía, ellas le dicen «no me hagas ese daño». Ambos jueces de paz optan por hacer conciliaciones porque las familias implicadas se los piden y porque son «conscientes» del gasto y desgaste que una denuncia ante la policía o fiscalía implica para las familias de las zonas rurales. Amador señala: «El que tiene plata sí hay justicia, pero el que no, no tiene justicia, justicia es pura plata en la ciudad. Aquí es rápido». Balbuena (2006), Loli (2002) e IDL (2005) reconocen la labor componedora del juez de paz en los espacios rurales. Destacan, además, que es de fácil acceso, bajo costo, tiene un procedimiento de atención que no excede una semana y busca encontrar una solución aceptable para las dos partes. Pero claramente se aprecia una contradicción entre lo que dice la ley y la práctica de los jueces de paz. Esto se suma a que tienen una visión conservadora sobre el rol de las mujeres en las familias y en la sociedad pues muchas de sus soluciones están influenciadas por relaciones de género tradicionales que sancionan a las mujeres por no haber atendido bien al esposo; es decir, mayormente sus sanciones están parcializadas a favor de los agresores.

Las instituciones responsables de atender la violencia contra las mujeres en el ámbito distrital no garantizan o no pueden garantizar el acceso a atención de la violencia ni a justicia para las mujeres. A esto se suma no solo la dispersión territorial, el aislamiento geográfico, la falta de transporte público, la falta de recursos económicos y la distancia de la capital distrital y provincial (Martínez & Camarero, 2015; Benavides, Bellatín, Sarmiento & Campana, 2015); sino también que los y las funcionarias de las instituciones del Estado que son parte de este sistema de atención plantean prácticas y discursos que naturalizan, legitiman y reproducen la violencia.

Como sugiere el caso de Aitana, antes señalado, las mujeres que no han accedido a justicia en el ámbito comunal ni el distrital deben acudir a las instituciones ubicadas en la capital provincial, donde se ubican la mayor parte de instancias estatales centradas en prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. La normativa vigente establece roles y funciones específicos tanto para el Centro de Emergencia Mujer (CEM), la policía, el sector salud, la fiscalía y los juzgados. Sin embargo, la capacidad estatal de cada una de estas varía no solo entre Ayacucho y Huancavelica, sino también dentro de una misma provincia. Para mostrar la dinámica de funcionamiento de estas instituciones daré cuenta del trabajo del CEM y, a partir de ello, evidenciaré las prácticas de la policía, la fiscalía, el sector salud y los juzgados.

«Los CEM son servicios gratuitos y especializados de atención multidisciplinaria para personas afectadas por violencia familiar y sexual. Brindan orientación legal, defensa judicial, consejería psicológica y apoyo social. Asimismo, realizan labor preventiva promocional dentro de su ámbito de responsabilidad (MIMDES, 2006, p. 3)» En el Perú fueron creados en el año 2000 bajo la dirección del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. Todos los CEM tiene tres líneas de intervención: atención a las víctimas, generación de información, y prevención de la violencia y promoción de la cultura de paz. A las mujeres que acuden al CEM se les asigna una ficha única de registro de casos y todo el equipo multidisciplinario interviene en su atención. Literalmente, el personal del CEM las acompaña en todos los procesos de la denuncia ante la policía, medicina legal (o exámenes médicos) y juzgados. En general, los CEM son percibidos como un referente y garante de la defensa de los derechos de las mujeres por las propias mujeres, así como por los funcionarios del Estado, sobre todo del ámbito distrital. Sin embargo, los funcionarios provinciales peyorativamente los y las califican como «feministas». El personal del CEM entrevistado reseña que tienen

dificultades para hacer su trabajo debido a las trabas de las propias instituciones del Estado. La policía no quiere recibir denuncias y cuando lo hace, revictimiza a las mujeres; el área de medicina legal no las atiende oportunamente y hace evaluaciones que benefician a los agresores; y el fiscal y el juez demoran en la revisión de expedientes y en la lectura de las sentencias. Por ejemplo, una trabajadora del CEM de Angaraes contó que muchas veces se ha enfrentado a la policía porque no atienden a las mujeres. Les dijo:

«¡Van a atender o no! O me quejo con su superior; quiero hablar con él. La señora está esperando hace rato, ¿quién la va a atender?». Y nos hacen esperar a nosotras también. Ya nos tienen bronca ya. Es que saben que les decimos sus verdades. Entonces [las mujeres que denuncian violencia] están solas, nadie les defiende. Entonces sacamos cara por ellas, porque las maltratan cuando van solas, hasta en el hospital.

A esto se suma que algunos agresores, insultan y amenazan con golpear e incluso matar a las profesionales que laboran en los Centros de Emergencia Mujer. Esta dinámica establecida entre las instituciones estatales del nivel provincial no solo perjudica el trabajo de las instituciones allí involucradas sino a las mujeres víctimas de violencia, porque al confrontarse con un sistema indiferente, desisten de continuar con la denuncia.

En este marco, se tiene el diagnóstico general de que la policía no está capacitada ni sensibilizada para atender casos de violencia contra las mujeres. Así me lo hizo saber una policía con la que conversé. Ella explicó: «los policías varones hacen como sea, no hacen bien, como sea nos entregan y nosotras debemos asumir». Esto implica que ellas deben buscar nuevamente a la denunciante para mejorar, completar o rehacer el informe policial y el acta de denuncia. Un fiscal señaló que ha presenciado casos en los que la policía no sabe usar la computadora ni hacer preguntas ni redactar una manifestación. Esto se agrava cuando la denunciante solo habla quechua. Por un lado, se aprecia que existen cambios sustantivos en su forma de trabajo, pero aún persisten prácticas que revictimizan a las mujeres, discursos que justifican la violencia e incomprensión y maltrato a la hora de tomar testimonios. Las mismas policías entrevistadas señalaron que sienten fastidio con las mujeres que constantemente acuden a hacer denuncias. A esto se suma la falta de logística e infraestructura para que cumplan sus funciones.

En el caso de Angaraes, la comisaría no cuenta con un espacio pertinente para recibir las denuncias de las mujeres; estas son atendidas en la recepción. Sus denuncias son escuchadas por todas las personas que en ese momento están o entran en la comisaría, hecho que trasgrede su intimidad y seguridad. Por su parte, la comisaría de Huanta está medianamente implementada (infraestructura amplia, mayor cantidad de policías y más capacitados, más patrulleros y motocicletas) debido a su cercanía al VRAEM. Tiene varias secciones, entre ellas la de violencia familiar que está a cargo de una capitana e integrada por una suboficial superior y una suboficial. Sin embargo, la primera solo cumple una función de «protocolo», pues nunca ha atendido ningún caso de violencia. En la práctica, la suboficial superior es la responsable de la sección. Pese a las ventajas logísticas de la comisaría de Huanta, la situación de la policía para atender casos de violencia contra las mujeres es crítica, ya que no tienen el personal que se requiere para atender la real magnitud de la problemática ni tampoco los recursos logísticos mínimos para cumplir sus funciones.

Por su parte, los y las fiscales señalan que aproximadamente el 25% de casos de violencia contra las mujeres que reciben tienen expedientes incompletos y solo el 75% de los casos sigue el trámite adecuado. Ellos identifican sus limitaciones: no hablan quechua y no tienen recursos económicos ni logísticos para llegar a las zonas rurales de sus respectivas provincias. Mientras tanto, el sector salud provincial se activa para la atención de situaciones de violencia contra las mujeres en dos casos: para remplazar la ausencia del área de medicina legal de la fiscalía y para proveer de atención psicológica a la víctima y agresor cuando así se establece en la sentencia judicial. En ambas situaciones, el Sistema Integral de Salud (SIS) cubre los gastos de los exámenes y atenciones médicos. Sin embargo, debido a la alta demanda de estos servicios, las mujeres víctimas de violencia no obtienen citas porque estas están agotadas. Muchas veces deben volver en fechas posteriores, lo que es un contrasentido cuando urge una evaluación de las agresiones para, de acuerdo con eso, determinar si es una falta o un delito.

Los pocos casos de violencia contra las mujeres que llegan a ser judicializados muchas veces no se pueden cumplir; existe un vacío normativo al respecto. Por un lado, las medidas cautelares son un documento que consigna un conjunto de mandatos para que el agresor no golpee a la esposa y se aleje de ella, pero el Estado no tiene la capacidad para hacer cumplir dichas medidas. Por otro lado, las reparaciones civiles son difíciles de cumplir. El caso de Antonia así lo demuestra. Ella transitó todo el itinerario que antes he

detallado: acudió a las autoridades comunales, luego a las distritales, pero las conciliaciones y denuncias no sirvieron porque su esposo siguió golpeándola. Luego, acudió a las instancias provinciales y después de un año logró tener una sentencia judicial. Allí se sentenció que ella tenga medidas cautelares, tratamiento psicológico y una reparación civil de 150 soles. Lo dramático es que luego de una semana, su esposo la golpeó brutalmente para quitarle este dinero. Este es un caso extremo. Lo que usualmente pasa es que los agresores no pagan la reparación civil. Además, el monto económico establecido como reparación es insuficiente si se toma en cuenta el tiempo transcurrido en el proceso y los costos derivados del mal funcionamiento del sistema (Hernández, 2011).

El análisis del sistema antes presentado muestra que la discriminación por género y la discriminación por etnicidad interactúan entre sí y se potencian con otros condicionantes sociales en detrimento de las mujeres. Además, como se ha explicado antes, particularmente en el nivel de atención provincial, las mujeres que viven en zonas rurales se confrontan con dinámicas institucionales y procedimientos rígidos, largos e ineficaces. En suma, las instituciones del Estado y las personas que lo representan desincentivan el uso de sus servicios debido a una aplicación sexista de la ley con un enfoque que privilegia la unión familiar y subordina la noción de derechos de las mujeres. Además, los servicios mayormente son inadecuados y no se adaptan a la realidad ni a las situaciones y necesidades específicas de las personas. En Huancavelica y Ayacucho estos servicios se brindan en castellano, cuando la población de estas regiones, sobre todo la que vive en las zonas rurales, es eminentemente quechuahablante. Lang (2003) plantea que en América Latina las leyes, normas e instituciones diseñadas para atender la violencia contra las mujeres se dieron en un contexto de aplicación del modelo económico neoliberal. Bajo esta premisa se habla de los derechos de las mujeres y de su integración como ciudadanas, pero esto se produce en un momento en el que el concepto de ciudadanía cobra significados distintos. Desde esta perspectiva, las normas y las leyes que se han dado bajo esta cultura neoliberal, por naturaleza, impiden un real reconocimiento de las diferencias que deben tener las leyes, normas e instituciones para atender la diversidad de las mujeres y la complejidad de los problemas que enfrentan en un contexto que además de neoliberal es patriarcal. La siguiente cita resume el funcionamiento del Estado que he documentado:

Hasta yo lo percibo de esa manera, cuando tú haces una denuncia es agotador, pasas todos esos procesos para que después te digan que te dan medidas de protección y unas multas que he visto de 50 soles, 30 soles. Para mí es algo absurdo, porque vas a hacer todo un proceso, porque vas a movilizarte, es todo un gasto económico y para eso ¡O sea eso indigna mucho! (psicóloga del hospital de Huanta).

4. FUNCIONARIOS ESTATALES: UNA TIPOLOGÍA PARA LAS ZONAS RURALES

En el sistema antes estudiado identifiqué dos tipos de funcionarios: los de racionalidad empática y los de racionalidad legalista; ambas se expresan en sus discursos y prácticas. Dialogando con Foucault (2006) entiendo los discursos como racionalidad gubernamental o sentido común que orienta y determina prácticas y relaciones que se expresan en la subjetividad, tecnologías, normas institucionales y procedimientos, sean estos formales e informales.

Los funcionarios de racionalidad empática son aquellos que establecen un diálogo entre el cumplimiento de sus funciones y el respeto y garantía de los derechos de las mujeres; en sus propios términos lo expresan como «nos las agenciamos, nos tenemos que ingeniar». Por un lado, tratan de cumplir sus funciones en los plazos establecidos por la ley, pese a que las limitaciones logísticas y económicas implican desventajas. Por otro lado, en el proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia demuestran empatía hacia ellas y, con el objetivo de «servirlas» recrean y amplían sus funciones. El caso de los y las trabajadoras del CEM que como parte de sus funciones acompañan a las mujeres en todas las etapas de la denuncia es un ejemplo. Las llaman telefónicamente para recordarles las fechas de sus audiencias e informales el estado de sus denuncias. Es más, durante el trabajo de campo observé que en sus oficinas había colchones detrás de los escritorios. La asistente social me explicó que son para el uso de las personas que vienen de las comunidades alejadas. Estas no logran terminar sus «trámites» en un solo día y no tienen dónde alojarse por las noches. En el CEM usan estos colchones para darles alojamiento ante la falta de una casa refugio en la provincia. Me explican que esto no está prohibido ni ordenado; es una estrategia para «apoyar» a las personas que vienen de las comunidades rurales. Asimismo, una de las juezas entrevistadas dice que antes de emitir una sentencia habla y orienta para que la familia viva en «armonía». Narra que muchos hombres incluso lloran y le piden perdón y salen resueltos a no volver agredir a sus esposas. Igualmente, existen casos en los que los funcionarios son parte activa de los

espacios locales de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, el personal del puesto de salud de Iguain participa activamente en la Comisión Multisectorial Distrital y ha influido para prohibir la venta de alcohol en las tiendas, en sus palabras, porque han capacitado y difundido la idea sobre la alta correlación que existe entre el consumo de alcohol y la violencia contra las mujeres.

Entre estos funcionarios y funcionarias de racionalidad empática es posible identificar el conocimiento de protocolos de atención, leyes, normas y directivas. Es decir, existe una relación clara entre la alta motivación por el cumplimiento de sus funciones y la capacitación y formación. Por ejemplo, los y las trabajadoras del CEM previamente tenían una trayectoria amplia de trabajo en temas relacionados con los derechos de las mujeres, violencia contra las mujeres, prevención de la violencia y salud reproductiva en otras instituciones del Estado o en organismos no gubernamentales¹⁸. Esta es una nueva generación de funcionarios y funcionarias que no solo se capacitan, sino que tienen compromiso de trabajo y están sensibilizados con la situación de las mujeres que atraviesan situaciones de violencia y justamente por ello usan los vacíos normativos y elaboran estrategias para establecer prácticas informales que resuelven las trabas que encuentran cuando tratan de cumplir sus funciones cotidianas. Estas prácticas informales dialogan con las prácticas formales y juntas son decisivas a la hora de dar una respuesta a las mujeres. Las racionalidades detrás de estas estrategias pueden ser varias: intentan cumplir su función, tienen empatía con las mujeres agredidas o hay un incipiente *ethos* de nuevo funcionario público. Esto no es generalizable en todo el sistema aquí estudiado, pero aun así es necesario analizarlo y visibilizarlo como roles autónomos que las personas asumen en contextos normativos y socioculturales específicos. Sin embargo, las acciones de este tipo de funcionarios no llegan a influir ni modificar las prácticas burocráticas que afectan a las mujeres que acuden en busca del Estado; la revictimización se mantiene pese a estos funcionarios de racionalidad empática y por lo tanto la percepción del Estado como el otro se refuerza y consolida.

Los funcionarios de racionalidad legalista emiten discursos legalistas y dogmáticamente sujetos a la ley, pero sus procedimientos los contradicen. No cumplen (o no pueden) cumplir los plazos que las normas plantean, no atienden a las mujeres según los protocolos de atención y no respetan la diversidad cultural. Por ejemplo, en Lircay es

¹⁸ Destaca el caso del Programa Reprosalud (ONG Manuela Ramos) en Huancavelica y Ayacucho.

frecuente acudir a los médicos y psicólogas del hospital porque la fiscalía provincial aún no ha implementado el área de medicina legal. Esto trae consecuencias negativas para la denuncia de casos de violencia porque los médicos constantemente arguyen que no están capacitados para hacer evaluaciones forenses y hacen esperar «su turno» a las mujeres. En ocasiones llegan a decir que sus cupos de atención ya están cubiertos y la mujer víctima de violencia debe volver otro día cuando haya citas disponibles. Esto es un contrasentido porque justamente una evaluación médica temprana puede determinar si la agresión será tipificada como una falta o un delito. Esta es la misma dinámica con el área psicológica, pues las psicólogas tienen pacientes programados y no pueden atender una emergencia; es decir, no se dan tiempo para atender a una mujer denunciante de violencia. Ante estas circunstancias, las mujeres de zonas rurales no regresan, ya que trasladarse desde su comunidad hasta la capital provincial implica gastos económicos, pérdida de tiempo y, de ser atendidas, posibles maltratos por parte del personal de salud. Otro tema aparte es el personal administrativo del hospital, por lo general, insensible con esta problemática. Lo dramático es que ellos son la primera barrera que las mujeres deben sobrepasar para acceder a la atención médica o psicológica.

Sobre todo, los y las funcionarias provinciales, al no hablar quechua, maltratan, discriminan y revictimizan a las mujeres. En las entrevistas he encontrado que estereotipan y etiquetan a las mujeres y a las sociedades rurales como analfabetas, pobres y machistas. Igualmente, plantean justificaciones para el ejercicio de la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, justifican la violencia contra las mujeres cuando estas «no cumplen sus roles», asumen la violencia como un problema privado, minimizan la violencia que se ejerce contra ellas y plantean mensajes en los que prima el cuidado de la familia en desmedro del respeto de los derechos de las mujeres. La dificultad para atender y superar la violencia contra las mujeres es que esta última racionalidad está presente en los agresores, en las mujeres y en los funcionarios que trabajan en todo el sistema aquí analizado.

Más allá de la lectura crítica que he planteado en la sección anterior sobre el funcionamiento de instituciones como la policía y la fiscalía, lo dramático es que la falta de capacidades se suma a los escasos recursos con los que cuentan para cumplir sus funciones; así pues, ambas situaciones potencian su debilidad institucional. El siguiente relato de una mujer policía intentado cumplir su función, es bastante gráfico al respecto:

Como yo le cuento una experiencia personal, tenía un caso por agresión física en el que tenía que irme a notificar hasta la comunidad de Ccarhuarumi. Me dice que hay carreteras, pero no hay carros, la gente no va en carro a Ccarhuarumi; tiene que caminar. Entonces yo pregunto a la gente de la zona, «cómo llego a Ccarhuarumi». [Me dicen], «tomas un carro en el mercado y te va a llevar hasta el puente, de allí bajas, cruzas y subes». Alisté mis citas, las que tenía que llevar, son dos citas. Una señora de la zona iba en el carro. He subido hasta que ya no vi la carretera, con la señora gracias a Dios he subido unas dos horas. Se tenía que llegar, se tenía que cumplir con las diligencias. Entonces se ve la forma de cumplir con los plazos o de no excedernos con los plazos.

En este contexto, en el sector policial, lo que dificulta la continuidad en la atención de casos de violencia contra las mujeres es el régimen laboral policial de 24x24. Por ejemplo: una suboficial recibe la denuncia en su día de turno; si ese día no ha tenido más denuncias, debe centrarse en hacer los informes y notificaciones. Al día siguiente no trabaja. El día tras siguiente debe hacer las notificaciones, lo que implica que salga de su oficina. Esto toma más tiempo cuando las notificaciones deben enviarse a las zonas rurales. Mientras tanto hay otras mujeres que acuden a hacer más denuncias. Benavides y otros (2015) concluyen que la policía tiene tres tipos de limitaciones para cumplir su función: la demora de los exámenes médicos por los que debe pasar la persona agredida, las demoras para notificar y citar a los agresores, y la dilación en la recolección de evidencia. Este tipo de experiencias y limitaciones son comunes no solo entre el personal policial que trabaja en o cerca a las zonas rurales, sino también en las zonas urbanas.

El Estado está formado por personas, por lo tanto, sus valores, costumbres y formas de ver la vida determinan su accionar a la hora de cumplir sus roles como funcionarios y funcionarias estatales. En relación con la administración de justicia, la evidencia señala que la violencia contra las mujeres y el machismo no son exclusividad de las zonas rurales o de familias pobres. La realidad es más compleja. Pero estereotipar como machistas y violentas solo a las familias rurales nos habla de racionalidades discriminatorias y racistas. Esto se suma al hecho de que en general hay una fuerte tendencia a minimizar la violencia que se ejerce contra las mujeres. Una funcionaria del CEM comenta «[...], hay otros [funcionarios] que dicen: “señora si no te ha hecho nada, si solo te hizo moretones y vas a denunciar, ¿por eso vas a denunciar?, ¿porque te miró

mal?, ¿te dijo algo?, ¿por eso no más?»». Esta funcionaria denuncia la naturalización de la violencia y los discursos que no contribuyen con el tratamiento de esta problemática. Lo preocupante es que este tipo de mensajes provienen de funcionarios que trabajan en instituciones que judicializan la violencia contra las mujeres.

5. LA NOCIÓN DE «EL ESTADO ES EL OTRO»

Lagos y Calla (2007), al profundizar en lo planteado por Corrigan y Sayer, enfatizan en la construcción del Estado como un proceso dinámico y gradual donde el Estado por medio del sistema legal «define, clasifica y regula» a la población y las relaciones que se dan en la cotidianeidad. Sin embargo, advierten que la correlación de los procesos históricos y culturales intervienen decisivamente en la consolidación del Estado y de la «nación política». En América Latina y particularmente en el Perú, la formación del Estado-nación, de acuerdo con Nugent (2007), está marcado por diversos sentidos y tipos de modernidad que se expresa en artefactos, construcciones y discursos que cambian a través del tiempo. Basado en la construcción cultural del Estado, Nugent señala que la noción de Estado como ajeno, en mis términos como otro, surge de la «contradicción entre la representación discursiva de la nación y de las acciones del aparato estatal». En los casos aquí analizado encontré que esta contradicción se expresa en sentimientos y prácticas cotidianas donde se identifica al Estado como otro y ajeno. La materialidad de esta otredad no solo lo experimentan las mujeres víctimas de violencia que en su proceso de denuncia confrontan funcionarios legalistas y burocráticos, sino también, la experimentan los mismos funcionarios y autoridades.

Por un lado, existe una noción muy amplia de que los niveles locales del Estado no son Estado. Un funcionario municipal señaló: «el Estado es el que debe de atender estos problemas [de violencia contra las mujeres]». Precisamente, los funcionarios estatales de los ámbitos local y provincial con los que interactué no se sienten parte del Estado y lo perciben como autoritario, lejano, centralista y limeño. Es más, consideran que el Estado central no conoce la realidad de las personas y no puede adaptarse a ellas. Una enfermera que trabaja en Anchonga comentó:

Ellos [el Ministerio de Salud] no viven la realidad, es fácil decir, pero a la hora de la hora, es otro. El Estado da la ley, pero no sabe la realidad. No se da de forma articulada, cada uno se va por su lado. Educación por su lado.

Las ONG por su lado. No hay esa coordinación. No se puede trabajar así. Se debe de hacer en forma multisectorial y eso podría hacer algo.

Como explica esta entrevistada, no solo hay desconociendo de la realidad local por parte del Estado central sino también desarticulación. La falta de articulación, coordinación entre instituciones del Estado constituye una dinámica que se ha naturalizado hasta asumirse como algo constitutivo del Estado peruano. Por ejemplo, el Programa Juntos, pese a que casi la totalidad de sus beneficiarias son mujeres, no tiene una política clara de capacitación en derechos de las mujeres y formas de prevenir la violencia contra ellas. El puesto de salud reconoce que el mayor problema de las mujeres es la violencia, pero solo eventualmente las capacita en temas de derechos. El CEM, por su parte, señala que no tiene recursos para llegar a las mujeres de las zonas más alejadas. Este es otro contrasentido cuando existen instituciones —como las antes citadas— para canalizar políticas de prevención de la violencia. Teóricamente esto ha sido definido como debilidad del Estado (Burt, 2011), incapacidad de gobernanza (Ziblatt, 2015), legalidad truncada en las áreas marrones (O'Donnell, 2004) y falta de coordinación intergubernamental (Agranoff, 1997). En la práctica, como sugiere la enfermera de Anchonga, esto es entendido como otredad, indiferencia y desinterés.

Debo resaltar que las autoridades locales que entrevisté no hablan de ausencia del Estado sino de lejanía en términos geográficos, emocionales e identitarios. Precisamente, las autoridades locales de Anchonga e Iguain identifican que en los últimos veinte años ha habido cambios significativos en la gestión municipal porque ahora los rige una amplia normativa y tienen más burocracia. Su balance, sin embargo, es que no han podido consolidar obras relevantes debido a los cambios constantes de funcionarios y a la falta de capacitación y especialización de estos. El círculo vicioso comienza con la baja remuneración que se les asigna a los funcionarios estatales que trabajan en las zonas rurales. Previamente, he detallado lo que eso ocasiona en la institucionalidad y funcionamiento de la DEMUNA y la policía, y la forma como esto afecta a sus usuarias. Pese a esto, en la población comunal y distrital existe la percepción de que ahora hay más presencia del Estado, sobre todo gracias a los programas sociales orientados a las

poblaciones pobres usualmente ubicadas en las zonas rurales, pero esta percepción aún contrasta con la realidad.¹⁹

Por otro lado, este enunciado del funcionario municipal de que «el Estado es el que debe de atender estos problemas [de violencia contra las mujeres]» podría interpretarse como falta de voluntad política para trabajar este tema y desconocimiento de sus funciones, ya que él trabaja para el Estado y lo representa. Las autoridades distritales y provinciales entrevistadas reconocen que la violencia contra las mujeres — en sus términos, la «violencia familiar»— es uno de los principales problemas de la población que gobiernan. Pero los instrumentos de gestión que han elaborado como planes de desarrollo concertado y planes contra la violencia hacia las mujeres no se concretan en medidas prácticas que enfrenten o atiendan esta violencia. Existen instituciones como las DEMUNA, con personal poco capacitado, mal remunerado y sin recursos, que contradicen la voluntad política y preocupación que dicen tener por la violencia familiar, la violencia contra las niñas y niños y la violencia contra las mujeres. Es más, las autoridades municipales señalan que están abocadas al cumplimiento del plan de incentivos²⁰, metas mínimas de prevención y atención de la violencia, porque si cumplen con estas metas mínimas, el gobierno central les hará una transferencia económica. Pero aquí hay un vacío en la norma porque no se establece que ese fondo sea destinado para prevenir, atender y sancionar la violencia. Usualmente este fondo es usado para otras áreas del municipio que nada tienen que ver con este objetivo. Además, la norma plantea incentivos mínimos y, por lo tanto, las autoridades y funcionarios distritales, usualmente, elaboran respuestas y estrategias, también, mínimas. Paradójicamente, esto desvirtúa la real respuesta que debe darse a la violencia contra las mujeres existentes en las zonas rurales.

¹⁹ Un criterio para definir la presencia del Estado es el índice de densidad del Estado «básica» que mide el desempeño real a través de los indicadores de provisión: identidad, salud, educación, saneamiento y energía. La densidad del Estado en Huancavelica es la más baja, con 0.5151, y Ayacucho tiene una densidad de 0.5887, lo que muestra que el Estado tiene una presencia desigual en el territorio nacional. Ello, sin duda, repercute en menores oportunidades para el desarrollo humano de la población más pobre y excluida del país (PNUD, 2009). Por ejemplo, el Informe de INEI (2015) sobre las brechas de género muestra que en Huancavelica el 19,5% de mujeres son iletradas y solo el 5,5% de hombres lo son; en Ayacucho, las cifras son 15,5% y 5,1%, respectivamente.

²⁰ El Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal que implica la transferencia de recursos económicos a cambio del cumplimiento de metas. Una de estas metas está vinculada con la prevención de la violencia a través de las DEMUNAS.

Otro tema importante es la forma en la que el Estado es entendido por las propias mujeres que buscan sus servicios. Esto se relaciona con las rutinas cotidianas del Estado y con la manera en que estas consolidan una cultura política que entiende y siente al Estado como lejano y arbitrario. Por un lado, Corrigan y Sayer (2007) sugieren que la formación del Estado es en sí misma una revolución cultural de la civilización burguesa capitalista patriarcal que comprende las formas del Estado como formas culturales. Enfatizan que el Estado se construye en las rutinas y rituales diarios y estos dan sentido a las formas culturales de ser y relacionarse con el Estado. En el Perú, la institucionalidad (normas, políticas e instituciones) creada para atender la violencia contra las mujeres es relativamente nueva y, también, está en proceso de construcción y consolidación. Asimismo, coloca al Estado como el garante del respeto de los derechos e integridad de las mujeres; no obstante, en las rutinas cotidianas estatales esto entra en conflicto cuando el fiscal, el juez o la policía emiten discursos legalistas y desarrollan prácticas que no respetan ni hacen respetar estos derechos. De igual modo, esta noción del Estado como garante de derechos se quiebra cuando las y los funcionarios estatales respectivos no sancionan oportunamente a los agresores, incurren en actos de violencia institucional o no respetan los derechos lingüísticos de las mujeres. Esto se aprecia en las rutinas diarias que las instituciones estatales generan. Como antes he sugerido esta dinámica es aún más dramática en el ámbito comunal, donde las autoridades no reconocen al Estado como un actor legítimo para resolver sus problemas. Así, día a día, se va consolidando una cultura política que entiende y siente al Estado como lejano y arbitrario, y ello, tal como sugerí, se retroalimenta de la memoria del tiempo de las haciendas y del conflicto armado interno; y se fortalece con las prácticas actuales de corrupción, insensibilidad e ineficiencia de jueces, fiscales y policías.

6. CONCLUSIONES

Las mujeres víctimas de violencia que viven en las zonas rurales y que deciden transitar el sistema antes detallado para buscar justicia, si persisten, tendrán una respuesta a su denuncia entre aproximadamente ocho a doce meses. En este proceso, la policía elabora el informe policial entre uno y tres meses, la fiscalía tiene el expediente entre tres y seis meses, y el juzgado emite la sentencia final entre cuatro a seis meses. Las mujeres que logran llegar a esta etapa son muy pocas. Lo usual es que durante este proceso desistan de proseguir con su denuncia. No hay total seguridad sobre las causas de ese abandono: «[...]», es altamente posible que correspondan a reconciliaciones, arreglos por

fuera de lo judicial no oficializados ante el juez, y temor a continuar con la demanda» (Hernández, 2011, p. 68). En base a lo encontrado en Anchonga e Iguain, ello lleva a concluir que las respuestas que el Estado les da a las mujeres que atraviesan situaciones de violencia son desincentivos para hacer denuncias y proseguir con estas. Como he mostrado antes, esto se complejiza en las zonas rurales; por ende, lleva a cuestionar la pertinencia de las leyes y el sistema que he analizado para tales contextos. En efecto, las políticas estatales para atender la violencia contra las mujeres, fundamentalmente, se han diseñado pensando en las zonas urbanas, pero sobre todo teniendo una visión monolítica, homogénea y centralista del Estado.

Lo preocupante es que en el proceso de atención de la violencia contra las mujeres, las instituciones y las personas involucradas son resignificadas como indiferentes e insensibles y, en consecuencia, el Estado también. Las instituciones y dispositivos creados para atender la violencia contra las mujeres reproducen y reelaboran la violencia contra las mujeres, particularmente contra aquellas que viven en las zonas rurales. Esto genera que ellas no reconozcan al Estado como el espacio que garantiza el respeto a sus derechos humanos. Por el contrario, asumen que este y sus representantes son cómplices de aquellos que ejercen violencia contra ellas. El caso de Antonia, quien fue golpeada por su esposo para que le devolviera el dinero de la reparación civil, es claro al respecto. Esta dinámica de funcionamiento estatal no solo genera desigualdades, sino también otredades que son consecuencia y a su vez se manifiestan en la incapacidad del Estado central para plantear medidas específicas para las zonas alejadas del centro político. Las personas entrevistadas se han referido a esto en los siguientes términos: «el Estado no conoce la realidad de las personas». Igualmente, es urgente analizar y cuestionar las racionalidades que reproducen la discriminación dentro de las instituciones del Estado, sobre todo hacia las mujeres quechuahablantes.

Este artículo no solo aporta a la teorización sobre las brechas existentes entre la normativa de las instituciones estatales y su funcionamiento, sino también a analizar cómo aquellas brechas configuran y reconfiguran nociones y sentidos comunes sobre el Estado. «El Estado es el otro» es una lógica muy presente entre los funcionarios estatales. Esta otredad se aprecia en la falta de conocimiento sobre las dinámicas del Estado y, también, en la incapacidad estatal para conocer la realidad de las personas y en la reproducción de prácticas discriminatorias y excluyentes para con las mujeres rurales. Sobre el primer punto, Tanaka (2010) y Dargent (2012) plantean que conocemos poco

sobre la burocracia estatal, la dinámica y lógica de las instituciones públicas, el rol estatal en la formación de identidades colectivas y la influencia de las políticas estatales en la sociedad. Agregaría que sabemos aún menos sobre el funcionamiento del Estado en las zonas rurales y, precisamente, esta investigación contribuye a reducir esta otredad epistemológica. Recientemente, Brinks, Levitsky y Murillo (2019) han destacado que las fallas y debilidades en el funcionamiento de las instituciones estatales minan el funcionamiento de la economía y la estabilidad económica y calidad de la democracia. El caso aquí analizado muestra que estas fallas y debilidades, además, consolidan una visión del Estado como otro, distante, arbitrario y lejano, entonces minan la legitimidad del Estado mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamental. En Rafael Banón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Madrid: Alianza Editorial.
- Alcalde, Cristina (2014). *La mujer en la violencia. Pobreza, género y resistencia en el Perú*. Lima: IEP.
- Ambrona, Gil (2008). La violencia contra las mujeres en la historia. Algunas reflexiones metodológicas. *Revista Conjeturas*, 39, 137-155.
- Balbuena, Patricia (2006). *Acceso a la justicia con equidad de género: una propuesta desde la justicia de paz*. Tesis de maestría de la Facultad de Ciencias Sociales. Lima: UNMSM.
- Benavides, Martín, Paloma Bellatín, Paola Sarmiento & Silvio Campana (2015). *Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso en cuatro comunidades*. Lima: GRADE.
- Bott, Sarah, Alesssandra Guedes, Mary Goodwin & Jennifer Adams (2013). *Resumen del Informe Violencia contra la mujer en América Latina y El Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. Washington D.C.: OPS.
- Brinks, Daniel, Steven Levitsky & María Victoria Murillo (2019). *Understanding Institutional Weakness. Power and Design on Latin America Institutions*. Cambridge. University Cambridge Press.
- Burt, Jo Marie (2011). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero Luminoso y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP.
- Calandria (2009). *Informe de grupos focales: percepción sobre la violencia familiar en Pampas Tayacaja*. Lima: Calandria.
- Cavadias, Emis (2001). El nuevo institucionalismo en América Latina. *Ciencias de Gobierno*, 5, 11-25.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clifford, James (1991). Sobre la autoridad etnográfica. En Carlos Reynoso (ed.), *El surgimiento de la antropología posmoderna* (pp. 141-170). México D.F.: GEDISA.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington: CIDH.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. Buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: CIDH.
- Corrigan, Philip & Derek Sayer (2007). El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural. En María Lagos y Pamela Calla (comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestarías en América Latina* (pp. 39-116). La Paz: INDH y PNUD.

- Crisóstomo Meza, Mercedes (2016). *Violencia contra las mujeres rurales. Una etnografía del Estado peruano*. Cuaderno de Trabajo 34. Departamento de Ciencias Sociales. Lima: PUCP.
- Da Costa, Marta Cocco; Marques, Marta Julia & Dos Santos, Joannie (2015). Public health agendas addressing violence against rural women—An analysis of local level health services in the State of Rio Grande do Sul, Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(5), 1379–1387. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015205.04412014>
- Dador, Jennie (2006). *Construyendo la equidad de género: propuestas de políticas*. Lima: CIES.
- Dargent, Eduardo (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.
- Defensoría del Pueblo (2006). *Violencia familiar: un análisis desde el derecho penal*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Centros de Emergencia Mujer: supervisión a los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2013). Defensoría del Pueblo. Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015: Lima: Defensoría del Pueblo.
- Diez, Alejandro (2012). *Conceptos políticos, procesos sociales y poblaciones indígenas en democracia*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- Figuerola, Dolores, & Sierra, María (2020). Alertas de género y mujeres indígenas: Interpelando las políticas públicas desde los contextos comunitarios en Guerrero, México. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(1), 26–44. <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1690781>
- Flora Tristán (2005). *La violencia contra la mujer: feminicidio en el Perú*. Lima: Flora Tristán.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: FCE.
- Guy, Peters (2013). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Hernández, Aida (2004). El derecho positivo y la costumbre jurídica: Las mujeres indígenas de Chiapas y sus luchas por el acceso a la justicia. En María Torres Falcón (Ed.), *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales* (pp. 335–378). México: El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv513792.14>
- Hernández, Wilson (2011). *Cuánto les cuesta la justicia a las mujeres*. Lima: PROJUR.
- Helmke, Gretchen & Steven, Levitsky (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspective on Politics Journal*, 2(4), 725–740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

- Huaita, Marcela (2009). Reformulación de la interpretación social, concepto de género y su aplicación. En Elizabeth Salmón (coord.), *Entre la teoría y la práctica: nuevas perspectivas sobre los derechos humanos de la mujer* (pp. 17-24). Lima: Idehpucp.
- Instituto de Defensa Legal (2005). *La Justicia de Paz en los Andes*. Lima: IDL.
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Censos Nacionales*. Lima: INEI.
- Jáuregui, Inés, Carlos Alza & Tracy Pinedo (2014): Ni una muerte más. El caso de la política pública contra el feminicidio en el Perú. En Carlos Alza (ed.), *Aprender de la Experiencia* (pp. 15-42). Lima: PUCP.
- Lagos, María & Calla, Pamela (2007). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH y PNUD.
- Lang, Miriam (2003). ¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México. *Nueva Época*, 12, 69-90.
- Loli, Silvia (2002). *Cien años de normas sobre relaciones de pareja en el Perú: 1834-1934*. Lima: Flora Tristán.
- Manuela Ramos (2007). *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial judicial en los casos de violencia familiar en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo*. Lima: Manuela Ramos.
- Manuela Ramos (2011). *El ABC de la atención con calidad a la violencia contra la mujer. Guía para proveedores de servicios públicos*. Lima: Manuela Ramos.
- Marsh, Douglas & Gerry Stoker (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Martínez, María & Luis Camarero (2015). La reproducción de la violencia de género: una lectura desde las áreas. *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 12, 117-146.
- Matos, Silvia & David Sulmont (2009). *Modelos multivariados para la violencia conyugal, sus consecuencias y la solicitud de ayuda*. Lima: INEI.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2004). *Violencia familiar y sexual: una aproximación desde las mujeres víctimas*. Lima: MIMDES.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2005). *Diagnóstico Cualitativo sobre las Relaciones Familiares, Sistema de Creencia y Percepción respecto de la Violencia Familiar y Sexual en Huamanga, Huanta, La Mar y Vilcashuamán*. Ayacucho: MINDES.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2006). *Estado de las investigaciones sobre violencia familiar y sexual en el Perú 2001-2005*. Lima: MIMDES.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2010). *Plan Regional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2010-2015 en Ayacucho*. Ayacucho: MIMDES.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). *Estado de las investigaciones sobre violencia familiar y sexual en el Perú 2006-2010*. Lima: MIMP.

- Naciones Unidas (2013). Convención de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Acerca del Estado en América Latina: 10 tesis para la discusión. En PNUD (comp.), *La democracia en América Latina* (pp. 149-191). Buenos Aires: PNUD.
- ONU (1993). La Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer.
- Poole, Deborah (2004). Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State. En Das Veena y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State* (pp. 35-65). Nuevo México: School of American Research Press.
- Powell, Walter & Paul Dimaggio (1999). Introducción. En Walter Powell (ed.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). México D.F.: FCE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*. Lima: PNUD.
- Ramos, Miguel (2013). *Violencia familiar: protección de las víctimas de las agresiones intrafamiliares*. Lima: Lex&Iuris.
- Restrepo, Eduardo (2018). *Etnografía. Alcances, técnicas y éticas*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM.
- Rivas, José (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 9, 36-46.
- Sagot, Montserrat (2005). The Critical Path of Women Affected by Family Violence in Latin America: Case Studies From 10 Countries. *Violence Against Women*, 11(10), 1292–1318. <https://doi.org/10.1177/1077801205280189>
- Salmón, Elizabeth (2009). La protección de los derechos de la mujer en el sistema universal de derechos humanos. En Elizabeth Salmón (coord.), *Entre la teoría y la práctica: nuevas perspectivas sobre los derechos humanos de la mujer*, (pp. 25-64). Lima: Idehpucp.
- Skocpol, Theda (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press. <http://hdl.handle.net/2027/heb.03295>
- Tanaka, Martín (2010). El estado, viejo desconocido. En Martín Tanaka (ed.), *Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú* (pp. 10-46). Lima: IEP.
- Torres Falcón, Marta (2004). *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*. México: Colegio de México.
- Vargas, Elizabeth (1991). *Identidad femenina: cuestionando y construyendo estereotipos*. Lima: DESCO.
- Ziblatt, Daniel (2015). ¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas de 1912. En *Banco de Desarrollo de América Latina* (eds.),

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales (pp. 127-153). Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.