

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“Factores que influyeron durante el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021, periodo 2011 al 2015”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autora

MICAELA ACUÑA NUÑEZ

Asesor

GIACOMO LUIS UGARELLI DELGADO

LIMA – PERÚ

2018

RESUMEN

La investigación describe el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021, durante el periodo 2011 a 2015 y, analiza los factores que aplazaron su aprobación, de esta manera, se determina las etapas del diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016 – 2021, para luego explicar la confrontación de posturas frente a la nueva conceptualización propuesta para el término de familias en el marco del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, finalmente, se identifica y analiza los factores que incidieron en el diseño del Plan en el marco de la coyuntura política y social y la participación de los actores.

Al respecto, se observa que el proceso de revisión del marco conceptual del Plan, demandando más de un año, lo cual respondió a los ajustes y debates para su operativización. En cuanto a la demora con los plazos establecidos, se evidencia una limitación en los tiempos, debido a que el Plan de Familias respondía principalmente a una disposición normativa, antes que a una demanda como problemática pública. En relación a la influencia de la coyuntura social y política en el diseño del Planfam, los temas priorizados frente a la coyuntura internacional no hablaban propiamente de acciones conducentes al desarrollo de políticas para el fortalecimiento de las familias.

Palabras claves: familias, actores, problema público, diseño de políticas públicas.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Índice	iii
Lista de Tabla	iv
Lista de Figuras	v
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	5
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	5
1.1. Marco Teórico	5
1.1.1. Definición de familias	5
1.1.2. Problema Público	8
1.1.3. Actores en el diseño de la política pública	10
1.1.4. Recursos de la política pública	12
1.1.5. Política pública	13
1.1.6. Diseño de la política pública	17
1.2. Estado de la cuestión	19
SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS	22
CAPÍTULO II	
ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN	23
2.1. Diseño de investigación	23
Preguntas de investigación	23
Objetivos	24
Hipótesis	24

2.2. Metodología de la investigación	25
2.3. Justificación del caso de estudio	25

CAPÍTULO III

LÍNEA DE TIEMPO DEL DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS (PLANFAM 2016-2021), PERIODO 2011 A 2015	27
3.1. Marco normativo internacional y nacional	27
3.2. Instrumentos que influyeron en el diseño del Planfam	32
3.2.1. De los instrumentos de planeamiento	33
3.2.2. Del trabajo desarrollado con los Gobiernos Regionales	35
3.2.3. Creación de la Comisión Multisectorial para el diseño del Planfam	37
3.3. Línea de tiempo 2011 a 2015	39
3.4. Metodología de la propuesta para el diseño del Planfam	48

CAPÍTULO 4

ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO DE DISEÑO DEL PLANFAM	54
4.1. Descripción de los actores	54
4.2. Participación de actores de acuerdo a las fases propuestas en la metodología de diseño del Planfam	57

CAPÍTULO 5

FACTORES QUE INFLUYERON DURANTE EL DISEÑO DEL PLANFAM	63
5.1. Confrontación de posturas frente a la nueva conceptualización propuesta para el término familias dentro del Planfam	63
5.2. Incumplimiento de plazos en el diseño del Planfam: actores y toma de decisiones	71
5.2.1. Argumentos técnicos y políticos	71
5.2.2. Sesiones y participación a través de la Comisión Multisectorial para el diseño del Planfam	74

5.3. Influencia de la coyuntura social-política en el diseño del Planfam	74
Conclusiones	78
Recomendaciones	81
Referencias bibliográficas	84
Anexos	95



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Instrumentos de Naciones Unidas sobre familias.....	6
Tabla 2: Formas de organización de las familias.....	6
Tabla 3: Normas internacionales de carácter vinculante con la temática de familias.....	29
Tabla 4: Asignación presupuestal: “Apoyo al ciudadano y a la familia”	33
Tabla 5 Sesiones de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Planfam (periodo 2012).....	39
Tabla 6: Sesiones/actividades de la Comisión Multisectorial a cargo de elaborar el Planfam- periodo 2012.....	43
Tabla 7: Niveles de coordinación de acuerdo a las fases de elaboración del Planfam.....	57
Tabla 8: Grado de acuerdo sobre el marco conceptual de familias.....	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Proceso de la política.....	15
Figura 2: Marco normativo nacional de la política pública para el fortalecimiento de las familias.....	32
Figura 3: Sectores e instituciones integrantes de la comisión multisectorial encargada de elaborar el Planfam.....	37
Figura 4: Ubicación de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias en la Estructura organizacional del MIMP.....	41
Figura 5: Línea de tiempo del diseño del Planfam (2011 A 2015).....	48
Figura 6: Las cinco (05) fases del diseño del Planfam.....	50
Figura 7: Intervención de actores de acuerdo a las fases de elaboración del Planfam.....	58
Figura 8: Asistencia a las sesiones de representantes de los integrantes de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Planfam (2012).....	59
Figura 9: Ruta administrativa de atención de las solicitudes realizadas por un Representante del Poder Legislativo.....	67

INTRODUCCIÓN

El diseño de políticas públicas para el fortalecimiento de las familias es una temática que en el Perú se aborda desde hace poco más de una década, en el año 2004 se aprueba el primer Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF 2004-2011), en el marco del cual el Gobierno¹ de ese entonces, crea la Dirección General de la Familia y la Comunidad en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (ahora Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), a través del D.S. N° 011-2004-MIMDES.

Posteriormente, en el año 2005 se aprueba la Ley N° 28542 Ley de Fortalecimiento de la Familia, la cual asigna al Ministerio de la Mujer la rectoría de la formulación, coordinación, ejecución y supervisión de las políticas públicas de fortalecimiento de las familias, siendo este sector el encargado de dar cumplimiento a la implementación del Plan Nacional en mención el cual fue un documento en esencia producto de un trabajo de gabinete.

Es así que, al concluirse la vigencia del primer Plan Nacional de Apoyo a la Familia, es decir a finales del año 2011, se inicia el proceso de diseño de un nuevo plan bajo la denominación del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias (Planfam) planteándose en un primer momento como periodo de implementación del año 2012 al 2021.

En este contexto, desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se inician las gestiones para el diseño del nuevo Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, creándose, mediante Resolución Ministerial N° 190-2012-PCM, la Comisión

¹ El Gobierno de entonces era presidido por el señor Alejandro Toledo Manrique, quien ejerció el cargo desde el año 2001 al 2006.

Multisectorial encargada de elaborar la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021, estableciendo el plazo de 120 días calendarios para la elaboración del instrumento de gestión para la política pública.

De esta manera, el presente estudio evidencia las diversas problemáticas presentadas en el marco del diseño de esta herramienta de política, siendo uno de ellos las dificultades presentadas para el cumplimiento de plazos establecidos para el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, en ese sentido, si bien las acciones se inician a finales del año 2011, es hasta inicios del año 2016 que se aprueba el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, observándose que durante los años 2012 al 2015 se desarrollaron acciones y gestiones como parte del diseño.

Así, en el marco del proceso de diseño, se identifican determinados actores, desde los sectores del ejecutivo, gobiernos regionales, Organismos no gubernamentales (ONG) involucradas en la temática de familias; parte de los cuales influyeron en el proceso y por ende en la extensión del plazo establecido inicialmente para el diseño del plan.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como propósito describir el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021, durante el periodo 2011 a 2015 y, analizar los factores que aplazaron su aprobación, en tanto se observa una amplia línea de tiempo donde la participación de actores tuvo un papel que determinó el avance del diseño del Plan. De esta manera, se plantean posibles soluciones que permitan abordar los factores identificados que limitaron la pronta aprobación del Plan.

El estudio comprende los años 2011 al 2015, periodo en el que se desarrolló el diseño del Planfam, así a finales del año 2011 se inician las gestiones para la elaboración del Plan, impulsando como primer paso la aprobación de la norma que establece la conformación del equipo multisectorial encargado del diseño y aprobación de esta herramienta de gestión que constituye un instrumento operacional en el marco de la implementación de la política pública para el fortalecimiento de las familias.

Asimismo, se describe el diseño establecido para la elaboración del Plan, la intervención de los actores y la coyuntura durante el proceso, considerando que fueron 210 días hábiles los establecidos, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 206-2013-PCM.

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico y el estado de cuestión, señalando como conceptos: familias, actores, recursos, problema público, política pública, diseño de la política pública. En cuanto al estado de cuestión se presentan las investigaciones sobre los procesos de diseño de políticas, planes, programas nacionales y/o internacionales que guarden relación con la temática de familias.

En el segundo capítulo, se describe la metodología, así como aspectos centrales del estudio, relacionados al problema, la hipótesis y el objetivo del estudio, además de la justificación del caso de estudio.

En el tercer capítulo, se desarrolla la línea de tiempo para el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021 (Planfam), durante los años 2011 a 2015, para lo cual se describe el marco normativo en el que se desarrolló, los instrumentos que influyeron en el diseño del Plan, considerando el contexto socio político, señalando, además; la metodología propuesta para el diseño del Planfam.

En el cuarto capítulo se desarrolla la descripción de los actores (Estado, sociedad civil organizada, cooperantes, poder legislativo) que participaron en el desarrollo del Planfam, para lo cual se analizará su nivel de influencia de acuerdo con las fases propuestas en la metodología del diseño del Plan.

Finalmente, el quinto capítulo analiza, partiendo del marco teórico y las hipótesis planteadas, a los actores, sus roles y participación en los factores que influyeron durante el diseño del Planfam; teniendo como escenarios la confrontación de posturas frente a la nueva conceptualización propuesta para el término familias, el incumplimiento de plazos y la toma de decisiones en el marco del diseño del Plan.

De esta manera, se plantea como hipótesis principal que el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de Familias 2016-2021 no consideró la coyuntura social y política del país, deviniendo en la extensión del plazo para concluir con su aprobación producto de limitaciones en el presupuesto para la temática de familias la cual no formaba parte de la agenda del gobierno.

La hipótesis planteada responde al hecho que no se evidencia, como parte de la agenda, un compromiso explícito por parte de las autoridades decisoras frente al tema, lo cual tenía como resultado el incumplimiento de plazos establecidos en el diseño del Plan, la necesidad de contar con definiciones conceptuales claras por parte del ente rector que permitiese definir cómo se abordaría el tema, sumado a que los presupuestos asignados en estos años no tenían un incremento significativo, pasando en algunos casos a disminuir.

Asimismo, si bien a nivel nacional temas como violencia familiar, embarazo adolescente, responsabilidades familiares compartidas, entre otros, demandaban contar con medidas que apunten a combatir estas problemáticas, teniendo identificado como espacio a fortalecer a las familias, a nivel presupuestal y de prioridad política no se tenía una respuesta por parte del gobierno de turno.

Con el propósito de sustentar la hipótesis señalada, se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles fueron las etapas del diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021?
- ¿En qué medida la participación de los actores influyó en la celeridad o no del diseño del Planfam?
- ¿Cuáles son los factores que intervinieron en el aplazamiento del diseño del Planfam?

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1. Marco teórico

1.1.1. Definición de familias

Las intervenciones que se dan en materia de fortalecimiento de las familias frente a las problemáticas que surgen en este espacio se desarrollan de manera separada, como el tema de niñez y adolescencia, adultos mayores, y, en otros casos, focalizan la intervención en las mujeres, siendo necesario que las políticas públicas tengan un abordaje de las familias en su conjunto. En ese sentido, un primer paso para las políticas públicas en materia de familia ha sido establecer la definición de familias, lo cual permitirá afinar el diseño de las políticas públicas en la temática de familias y tener un mejor entendimiento de lo que se quiere lograr con éstas.

Desde la teoría las familias son definidas como espacios donde se busca satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes mediante determinadas reglas y roles, las cuales se verán reflejadas en su interacción con la sociedad; son sistemas de reglas sociales establecidas e imbuidas que estructuran las interacciones sociales (Geoffrey M. Hodgson, 2006: 22).

Salvia define a la familia como *“un espacio de interrelaciones materiales, simbólicas y afectivas donde tiene lugar la socialización primaria de los individuos y el reforzamiento de las actividades, significados y motivaciones que fundamentan las actividades grupales de manera particular relaciones sociales de intercambio y de poder, autoridad, solidaridad y conflicto”* (Salvia, 1995:149).

Al respecto, la Organización de Naciones Unidas precisa algunas aproximaciones a la definición de familias:

TABLA N° 01: INSTRUMENTOS DE NACIONES UNIDAS SOBRE FAMILIAS	
Instrumento	Definición
Declaración Universal de Derechos Humanos 1948, PIDCP, PIDESC, 1966	La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
Observación General N° 28 del Comité de los Derechos Humanos, 2000	Los estados deben reconocer y aceptar las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos.
Convención sobre los Derechos del Niño - 1989	La familia es el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños.

Fuente: Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021.MIMP. Elaboración propia.

Observamos que las definiciones para el término familia hacen referencia a su carácter natural, en tanto es un espacio anterior al Estado, asimismo, se alude la diversidad en las formas de constitución. Al respecto, se reconocen algunas formas de organización de las familias teniendo en cuenta características como:

TABLA N° 02: FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS FAMILIAS		
Organización por interrelación de los hogares	Organización por ciclos de vida de la familia	Otros formas de organización de las familias
<ul style="list-style-type: none"> • Hogares unipersonales, constituido por una sola persona. • Hogares sin núcleo, aquellos donde no existe un núcleo conyugal y la posibilidad de otros lazos familiares. • Hogares nucleares, formada por padre o madre o ambos, con o sin hijos. • Hogares extendidos, compuesta por padre o 	<ul style="list-style-type: none"> • Pareja joven sin hijos(as): pareja que no ha tenido hijos(as), donde la mujer generalmente tiene menos de 40 años. • Pareja con hijos(as), que corresponde a aquella que sólo tiene uno o más hijos(as) de 5 años o menos. • Expansión, que corresponde a aquella familia cuyos hijos(as) mayores tienen entre 6 y 12 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Familias monoparentales, con sólo un padre o madre e hijos), por el aumento de la soltería, las separaciones y divorcios, las migraciones y la esperanza de vida. Asimismo, por la creciente participación económica de las mujeres que les permite constituir o continuar en hogares sin parejas. • Familias ampliadas/ensamblada, en la cual uno o ambos

<p>madre o ambos, con o sin hijos y otros parientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hogares compuestos, organizada por padre o madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes y otros no parientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación, referida a las familias cuyos hijos(as) tienen entre 13 y 18 años de edad, o en los que la diferencia de edad entre los mayores y menores es típicamente en torno a 12-15 años. • Salida, familias cuyos hijos(as) tienen 19 años o más. • Pareja mayor sin hijos(as): pareja sin hijos(as) donde la mujer generalmente tiene más de 40 años. Se estima que la mujer de más de 40 años no tendrá más hijos(as) y si los tiene se encontrará en alguna de las etapas anteriores. 	<p>miembros de la actual pareja tiene uno o varios hijos de uniones anteriores. Dentro de esta categoría entran tanto las segundas parejas de viudos, como de divorciados y de madres solteras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Familia adoptiva: integrada por padres e hijos(as) entre los cuales no existe una relación de consanguinidad y queda constituida a partir de un acto de voluntad. En un sentido estricto, se da entre padres e hijos(as) adoptivos(as) únicamente, y en un sentido amplio, comprendiendo a los padres e hijos(as) adoptivos(as), a los demás parientes de los padres adoptivos y a los descendientes del hijo(a) adoptivo. • Familia transnacional: es aquella familia del país de origen donde uno o más de sus miembros viven en un hogar fuera del país. • Familias formadas por parejas homosexuales. • Uniones tempranas o familias precoces: son las relaciones de convivencia, uniones de hecho o matrimonio entre personas menores de 18 años.
--	---	---

Fuente: Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021

Asimismo, estudios como el presentado por Martín Hopenhayn resaltan la importancia de orientar el diseño de las políticas públicas en el marco del contexto del que forman parte, toda vez que *“es necesario el reconocimiento de las familias reales y no aquellas imaginadas desde el modelo patriarcal, ello ayudará a aterrizar mejor la política pública que se diseñe”* (Hopenhayn: 2011).

Coincidiendo con la afirmación de Arriagada, en América Latina las políticas dirigidas a las familias carecen de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente, razón por la cual se necesita partir de una definición clara de qué se entiende por familias (Arriagada, 2001:6). Si bien se observan aportes de cómo y qué debemos entender por familias, en Perú es con el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016- 2021 que se cuenta con una definición de familias orientada al diseño e implementación de la política pública en materia de familias:

“Las familias como institución natural, se entiende en un sentido dinámico: como grupo social conformado por personas unidas por vínculos de consanguinidad, afinidad o adopción, que interactúan en función de su propia organización familiar para la atención de las necesidades básicas, económicas y sociales de sus integrantes.

Asimismo, es el primer espacio de transmisión de normas y valores que contribuyen a la formación de las identidades de sus integrantes”. (Planfam 2016-2021)

En ese sentido, la conceptualización del término **familias** implica reconocer los diversos espacios en los que actúa, y apunta a que, independientemente de su forma de organización, cumplan con sus funciones de socialización, formación, cuidado, seguridad económica y afecto para el desarrollo integral de sus integrantes, siendo así el punto de partida para el diseño de la política pública.

1.1.2. La necesidad de fortalecer familias como problema público

Considerando que la necesidad de intervenir en el fortalecimiento de las familias surge en respuesta y como mecanismo para abordar diversos problemas públicos que surgen en éstas, siendo uno de ellos la violencia al interior de las familias *“que propició la creación de mecanismos legales para incorporarla en la agenda institucional”* (Arriagada, 2007:182). Otro problema que enfrentan las familias es la ausencia de un sistema de cuidados para los integrantes dependientes de las familias (niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad), observándose así *“problemas relacionados con el costo y la calidad de cuidados no parentales de los hijos/as pequeños”* (Sunkel, 2006:12).

En ese sentido, el problema público es entendido por Subirats como aquel reconocido en la agenda gubernamental, razón por la que la política pública viene a ser la respuesta dada

por el Estado frente a esta problemática (Subirats, 2008: 35). De esta manera, se considera que la definición de un problema público precisa de *“encontrar, crear, el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos)”* (Aguilar: 1992, 71).

Al respecto, Caldera agrega a esta definición la naturaleza compleja de los problemas públicos señalando que *“...la complejidad de los problemas públicos es definida principalmente por ser situaciones ocasionadas por múltiples factores, donde intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder”* (Caldera:2005, 1). De esta manera, caracteriza la complejidad de los problemas públicos de la siguiente manera:

- Interdependencia, en tanto algunos problemas son causas o efectos de otros, al igual que su solución.
- Subjetividad, pues son producto de múltiples razones que guardan relación con el rol de los actores, ambientes y contextos.
- Artificialidad, entendiendo que los problemas sociales surgen cuando los actores definen y formulan juicios para intervenir en la situación problematizada. Se precisa que los problemas públicos no existen si son separados de los actores que lo definen.
- Dinámica, en tanto se tiene múltiples definiciones y soluciones, no siempre apropiadas, ante el problema, considerando además que los problemas son cambiantes (Mejía Lira y Dunn citados por Caldera, 2005:1).

De esta manera, Caldera manifiesta la necesidad e importancia de la estructuración del problema, entendiendo como tal a una adecuada identificación de las causas del problema, actores que intervienen sus posiciones y las posibles soluciones.

En ese mismo sentido, Kilksberg hace referencia a la importancia de trabajar en políticas públicas para el fortalecimiento de las familias en tanto se mejora el capital humano de la sociedad y por ende afecta positivamente el crecimiento económico precisando que *“La*

familia es una base fundamental para múltiples áreas de actividad, pero es sobre todo un fin en sí mismo. Fortalecerla es dar paso efectivo a las posibilidades de desarrollo de las potencialidades del ser humano, es dignificarlo, es ampliar sus oportunidades, es hacer crecer su libertad real”. (Kilksberg, 2004:26).

Considerando lo señalado, un problema público lo es en tanto se encuentre en la agenda del gobierno, lo cual hará posible la respuesta de Estado mediante las políticas públicas y herramientas que formen parte de la misma, siendo necesario contar con una concordancia entre los objetivos y los recursos. De igual modo, un factor importante es la intervención de los actores y las relaciones de poder que se observa en la definición de problema público. Por ello, la definición señalada en este párrafo será la empleada para el estudio.

1.1.3. Actores en el diseño de la política pública

Para comprender quién y cómo se elaboran las políticas, debemos entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros. *“Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios”* (Lindblom: 1991,11).

Cabe precisar al respecto que si bien por un lado los actores individuales tienen una participación activa en el proceso de elaboración de la política pública, se han dado estudios que analizan la interacción de las instituciones, los procesos políticos y la calidad de la política pública, se pone de relieve que la calidad de la política no depende únicamente de la interacción de ambiciones y preferencias de actores individuales, sino que puede explicarse sobre la base de los mecanismos institucionales predominantes en cada país (Stein, y Tommasi: 2005).

Subirats define como triángulo de base de una política pública a las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propone una caracterización de los actores, para ello refiere que *“algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos”* (BID, 2006:27).

Al respecto, Subirats señala *“todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del “espacio” de la mencionada política”* (Subirats, 2008: 50). Asimismo, refiere que el nivel activo de su comportamiento influye en cómo termine siendo concebido el diseño de la política, en ese sentido, define como actores intencionales a quienes tienen su propio margen de maniobra.

Por su parte Caldera hace alusión a los actores significativos para lo cual precisa la necesidad de partir de analizarlos desde su posición sobre el tema a abordar con la política pública, su capacidad de acción, grado de apoyo o rechazo; es decir, partir de un análisis de los actores (Caldera: 2005, 6 y 7).

Las organizaciones de la sociedad civil, en tanto actores cuya participación contribuye a la legitimización de las políticas, son definidas como aquellas *“que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas”* (Piero: 2005, 42; 43), teniendo como objetivo político modificar la construcción del espacio público.

Respecto al comportamiento de los actores, Ives Mény y Jean Claude Thoenig en su libro Las Políticas Públicas, citando a Padioleau, mencionan tres rasgos de los mismos:

- *“Se identifica con valores e ideologías y son portadores de intereses.*

- *Eligen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas. En especial los actores muestran, de manera espontánea o pensada, una disposición a evaluar los objetos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades, en términos netos o vagos de ventajas, costos, beneficios.*
- *Son incapaces de prever y, por consiguiente, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos”. (Mény y Thoenig: 1992, 74)*

De lo expuesto se observa que la participación de los actores será clave en el diseño de la política pública, en tanto tienen un grado de interés y determinada capacidad de acción, no obstante, se adiciona el papel que juegan las instituciones involucradas a través de sus mecanismos institucionales.

1.1.4. Recursos de la política pública

Subirats señala diez recursos que los actores “*trataran de producir y movilizar o no durante el proceso de formulación de la política pública*”, siendo estos:

- Derecho o recurso jurídico: columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo.
- Personal o recursos humanos: de forma cualitativa y cuantitativa en función de las capacidades de reclutamiento y formación de los actores.
- Dinero o recursos económicos: recurso con más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública.
- La organización o los recursos relacionales o interactivos: este recurso variará en función de las características de cada actor y en función de la calidad de la red que los relacione unos con otros.
- El consenso o los recursos de confianza: aporta un capital de legitimización, la ausencia del mismo provoca la aparición de conflictos y bloqueos.
- El tiempo o los recursos cronológicos.
- Infraestructuras o los recursos patrimoniales: bienes tangibles de los que disponen actores públicos o privados.

- El apoyo político o los recursos de mayoría: relacionado con la aceptabilidad potencial de la política pública, este recurso podría hacer que se prescindiera del recurso consenso, derecho, tiempo.
- La fuerza o el recurso de violencia: el uso de este recurso requiere asociarlo a un apoyo político mayoritario. (Subirats: 2008, 70 a 89).

Aguilar resalta la importancia de los recursos en tanto afectan el abordaje de los problemas públicos, señalando que *“los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de políticas”*. (Aguilar: 1992, 47).

1.1.5. La política pública

Se cuentan con diversos conceptos de política pública, entendiéndose que la *“política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones”* (Subirats: 1992,5)

Al respecto, *“toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”* (Subirats. 2008: 35). En ese sentido, *“la mecánica del proceso iniciaría con estudiar cómo aparecen los problemas, y posteriormente se estudia cómo se recogen en la agenda de decisiones sobre políticas públicas del gobierno para luego estudiar el planteamiento de los temas para la acción”* (Lindblom 1991:11).

Es necesario resaltar que los autores no establecen el periodo de tiempo para la formulación de la política, sin embargo, precisan que debería ser un tiempo determinado, ello podría responder al hecho de que *“la política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas, pero no de manera ordenada”* (Lindblom: 1991,13). En ese sentido, la formulación *“se desarrolla en cierto periodo de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos”* (Subirats: 1992,42), frente a este contexto un elemento que puede determinar la delimitación en el tiempo podría ser *“la presión política...o los compromisos previos”* (Subirats: 1992,61) de las autoridades.

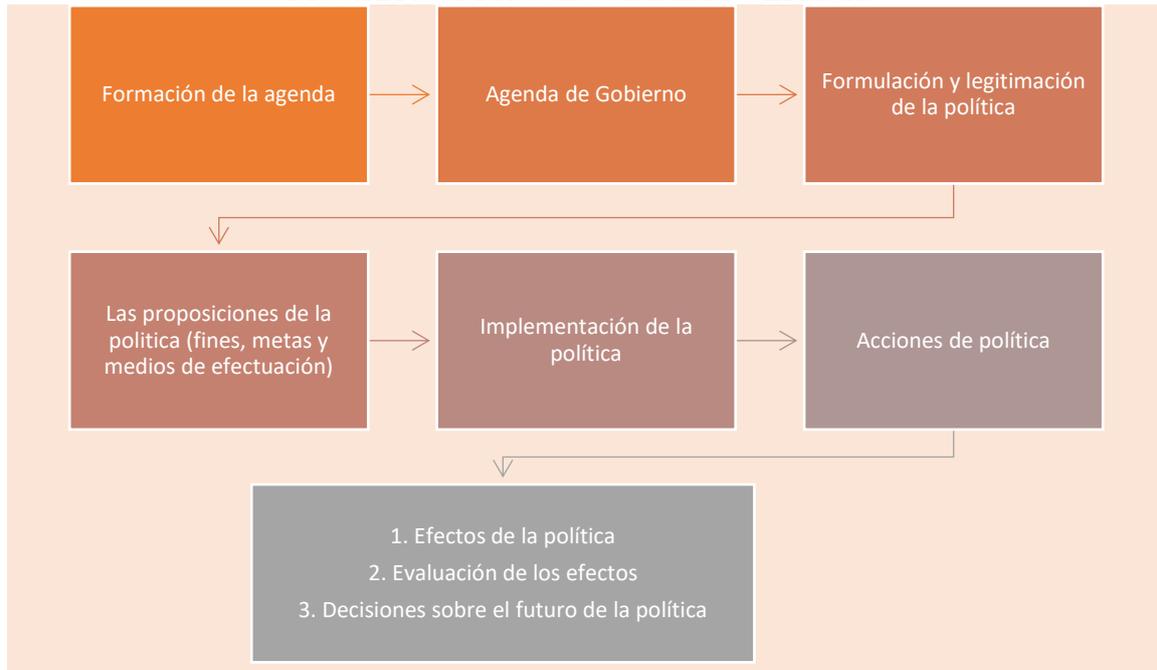
Ernesto Stein y Mariano Tommasi, en el libro *La Política de las Políticas Públicas*, refieren producto de su estudio, como características de las políticas públicas la estabilidad en el tiempo, la adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia (escasos recursos y el retorno de elevados retornos sociales) (Stein y Tommasi: 2005, 17).

Otros autores plantean como metas o logros que debe tener la política pública a la “*equidad, eficiencia, seguridad, libertad*” (Stone: 1988). Así la equidad debe darse en la distribución de ciertos recursos considerando que estas derivaciones deben justificarse en términos de otros objetivos sociales. En cuanto a la eficiencia, los logros de una política pública no pueden ir en contra o producir situaciones que afecten a los individuos. Señala que la seguridad guarda una estrecha relación con la eficiencia; mientras que en referencia a la libertad se da una tensión entre los propósitos individuales y los resultados colectivos, existe un dilema en cuanto al paternalismo, frente a ello propone contar con el poder, riqueza y conocimiento como pre requisitos para la libertad desde un punto de vista positivo.

En cuanto al ciclo o proceso de la política pública el economista James E. Anderson, citado por Aguilar (Aguilar: 2007, 16) “*divide el proceso en identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación*”, de manera similar Lindblom refiere una fase pre-decisional, conformada por la agendación, y una fase decisional de la que forman parte el diseño, la implementación y evaluación de la política pública.

Al respecto, Aguilar establece fases bastante similares que intervienen en el proceso de la política (Aguilar: 2007, 22)

FIGURA N° 1 PROCESO DE LA POLÍTICA



Elaboración propia. Fuente: Aguilar, 2007.

De acuerdo a lo señalado por Majone, la comunicación y persuasión frente al interés público son aspectos importantes en el diseño de la política pública, además del manejo adecuado de un argumento a favor de la validez del análisis de factibilidad política en el momento pre decisional y la reivindicación de la necesidad de comunicación pública racional y convincente en el momento pos decisional de la política. (Majone, 1997). Así, en el marco de su modelo argumentativo identifica factores indispensables y en aras de un buen manejo de los mismos, los describe de la siguiente manera:

- **Argumentación**, entendida como el proceso necesario que siguen los ciudadanos y gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas, de esta manera, los participantes se alientan para cambiar su visión de la realidad e incluso cambiar sus valores como resultado del proceso de persuasión recíproca.
- **Institucionalizar la discusión**, siendo necesario regular el debate a fin de evitar perturbaciones o el obstruccionismo. Al respecto, se plantea el uso de la dialéctica como proceso educativo que transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos. El análisis de la política, como la dialéctica contribuye a la deliberación pública mediante la crítica, la defensa y la educación. Por ello, un

buen análisis de política provee además normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público.

En este factor es indispensable resaltar la intervención del Estado, como actor principal, toda vez que es a quien corresponde articular y decidir sobre los temas más relevantes a los cuales se enfrenta la sociedad y decidirlo sobre la base de criterios democráticos (Dahl, 1989).

- ***Función argumentativa del análisis de las políticas***, toda vez que la retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras, precisa al respecto que los analistas deben manejar los datos con el propósito de ser “persuasivos”.
- ***El decisionismo***, supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad y no puede aplicarse directamente a situaciones donde hay dos o más actores con objetivos diferentes. Si bien la metodología no toma en cuenta el surgimiento de conflictos, es importante que los formuladores de políticas sepan que variables se encuentran bajo su control, en tanto se evidencia una falta de interés por los procesos que produce los resultados, centrándose sólo en los resultados.

Por otro lado, Majone plantea el análisis como argumento toda vez que la argumentación difiere de demostración formal, argumentación parte de opiniones, de puntos de vista refutables, no de axiomas. La demostración trata de convencer a todos a los que cuentan con los conocimientos técnicos requeridos, mientras que la argumentación incita a la acción o a crear una disposición para ello.

Así, se requiere el establecimiento de normas como la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas, al analizar las decisiones políticas o los procesos de decisión es preciso diferenciar entre el procedimiento por el que se llega a la conclusión (proceso de descubrimiento) y el procedimiento por el que puede justificarse la conclusión (proceso de justificación).

En cuanto a los argumentos justificativos, se precisa que las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica (Elección, justificación, explicación y persuasión). Al respecto, se señala que suele tomarse como definitiva la información que se obtenga como evidencia, sumado a la manipulación de los datos en tanto suele adecuarse esta información a las pretensiones de quienes tienen a su cargo el diseño de las políticas públicas. En ese sentido, se precisa que los datos son materia prima de la investigación de un problema, resultado de su primer procesamiento, la información está referida al procesamiento de los datos y la evidencia en tanto representan datos para propósitos definidos.

Por lo expuesto, para el presente estudio se tomará como referente para el análisis los modelos argumentativo e incremental, el modelo argumentativo de Majone, en tanto señala que las decisiones de política pública se definen en el espacio público entre actores y técnicos mediante un proceso argumentativo. Asimismo, se considerará el proceso definido por Aguilar toda vez que plantea un modelo incremental en tanto describe cómo se realiza el proceso de toma de decisiones.

1.1.6. Diseño de la política pública

Considerando las fases del proceso que desarrolla Luis F. Aguilar el diseño de la política pública, ésta se encuentra comprendida por la agenda, agenda de gobierno, formulación y legitimación de la política y las proposiciones de la misma.

Así, Lindblom refiere que para entender la elaboración de políticas públicas más que analizar de manera secuencial las fases de la misma, se requiere comprender toda la vida y actividad política (Lindblom: 1991, 14). Al respecto, Wayne Parsons, en su libro Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas, precisa que se cuenta con diversos enfoques para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas, siendo posible identificar los siguientes enfoques:

- **Enfoque por etapas:** formulación de políticas públicas como un proceso compuesto de pasos o secuencias.

- **Enfoques subsistémicos:** analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como redes, comunidades y subsistemas.
- **Enfoques del discurso de políticas públicas:** estudian el proceso de las políticas en relación al uso del lenguaje y la comunicación.
- **Institucionalismo.** (Parsons: 2007, 73 y 74)

Uno de los pasos claves para Subirats dentro del diseño de la política pública es el proceso de agendación a través de los poderes públicos *“en la formación de la agenda o programa de actuación de los poderes públicos interviene un conjunto de factores poco controlables desde las instancias decisoras y que, además, provocan que los procesos de decisión se vean constantemente alterados y condicionados por una presionante realidad externa. No existe normalmente el suficiente tiempo ni tranquilidad- política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea, y relacionar las mismas con los objetivos a definir”* (Subirats: 1992, 60).

Asimismo, Majone explica que el proceso de formulación de la política pública surge de problematizar una situación (preocupaciones generales) y termina en decisiones concretas. En ese sentido, precisa que este es el modelo tradicional en un marco democrático, sin embargo, se han olvidado de la persuasión.

De esta manera, define a la persuasión como un factor que *“es a veces un paso preliminar para ganar la atención del elaborador de las políticas o del público para hacerlos que escuchen la razón cuando están cegados por los estereotipos de los buenos deseos”* (Majone:1997, 75).

A través de la persuasión *“se obliga a las fuerzas políticas y los grupos de interés a discutir con el gobierno a probar ante el público...que no obstaculizan arbitrariamente la acción del gobierno ni restringen sin razón las políticas de mayor alcance y beneficio común”* (Majone: 1997, 33) siendo necesario que se tenga en cuenta el interés público y los méritos intelectuales del caso.

Al respecto, cabe precisar que de acuerdo a lo señalado por Carlos Alza, *los instrumentos de políticas son los mecanismos y dispositivos que explicitan el proceso de decisiones*

*públicas de manera concreta, y que sirven de guía para su implementación o ejecución*², así, el **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021** representa un dispositivo operacional. En ese sentido, se analizará el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021 la cual se enmarca en la política pública en la temática de fortalecimiento de familias hasta su aprobación a inicios del año 2016; entendiendo que el *“proceso de formulación y puesta en práctica... se desarrolla en un cierto período de tiempo y puede comportar la existencia de diversos subprocesos”* (Subirats: 1992,5).

1.2. Estado de la cuestión

Se ha encontrado estudios a nivel de algunos países de América Latina, y si bien no se trata de estudios específicos para el caso peruano, se recoge algunos estudios que describen el proceso de diseño de una política pública respecto a temas que se vinculan a la temática de familia.

A nivel internacional, Arriagada señala que los nuevos enfoques de políticas sociales transversales e integrales y los programas de superación de la pobreza se centran en las familias *“Hoy en día, el debate sobre la situación de las familias se ve dificultado por visiones ideológicas esencialistas que consideran a la familia como una institución inmutable, sin analizar las variaciones de las estructuras familiares y los cambios en sus formas de organización”* (Arriagada: 2007).

De acuerdo, a lo señalado por Arriagada se observa la importancia de las familias en el discurso, pero ello no se hace visible en las políticas públicas, frente a lo cual señala que *“se ha dado una evolución de las familias reflejada en los diversos modelos de familias y estilos de vidas, las transformaciones demográficas, cambios en los papeles sociales de las mujeres, visibilidad de la violencia intrafamiliar, entre otros”* (Arriagada: 2002). En ese sentido, plantea como criterios para las políticas el respeto a los derechos de las familias y reconocimiento de su diversidad, participación de las familias en la identificación de sus necesidades y de las formas de apoyo a sus funciones, integralidad

² Señalado por el Mg. Carlos Alza Barco en el material Análisis y Diseño de Políticas Públicas (Modalidad Semipresencial) PUCP. 2016.

de las políticas orientadas hacia las familias, complementariedad entre agentes públicos, privados y mixtos para cobertura necesidades familiares. Asimismo, señala que, si bien es importante la coordinación con las instituciones, esto podría acarrear ciertas desventajas, como aumento de la burocracia, dualidad de protagonismo entre instituciones, dificultad para alcanzar el consenso o superposición de funciones entre distintas instituciones gubernamentales.

Ullmann y otros señalan que *“las familias latinoamericanas han cambiado significativamente en las últimas dos décadas y seguirán haciéndolo debido a procesos demográficos”* (Ullmann, 2014: 57), planteando frente a ello la necesidad de orientar las políticas que sean pertinentes y respondan al contexto.

Respecto a las intervenciones que se han dado desde el Estado para trabajar la temática de familia, un documento presentado por el Estado Chileno, analiza los programas que intervienen con infancia vulnerada y familia desarrollados en el año 2013, durante el gobierno de Michelle Bachelet, determinando cómo éstos se configuran en torno a una política de infancia en Chile, señalando como resultados que *“en el contexto chileno actual existe una ausencia de instrumentos legislativos eficaces o planes de infancia actualizados que permitan articular eficientemente la respuesta del Estado, careciendo de una política pública integral de infancia y familia”*. (En: Contreras, J.I., Rojas, V. y Contreras, L: 2015).

Por otro lado, Flavia Marco Navarro, en su libro Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina, analiza el caso de cinco países de América Latina (Colombia, Venezuela, Chile, Argentina y Bolivia) respecto a la legislación comparada en materia de familias, señalando que si bien la normativa en materia de familia suele aplicarse en el contexto de determinadas políticas públicas con cierta practicidad, en la temática de familias no se estaría dando así toda vez que las políticas públicas parten de una definición descontextualizada lo cual *“tiene que ver con la idea de estabilidad social que trasmite la noción de la familia en tanto célula de la sociedad y con los roles de género al interior del hogar, es decir con la división sexual del trabajo, en virtud de la cual las mujeres se dedican de manera gratuita al cuidado y las labores domésticas, lo que resulta muy funcional al sistema económico pues de otra*

forma el mercado o el Estado tendrían que hacerse cargo de estas tareas” (Marco, 2009:61).

Así, en el caso de Colombia, Rico de Alonso señala que *“la agenda de políticas de familia ocupa un lugar muy secundario en la agenda pública de la administración del país”* (Rico de Alonso citada por Marco, 2009: 62) observándose que el Instituto Colombiano de Bienestar Familias no focaliza su accionar en el grupo familiar.

Sunkel precisa señala que si bien existe una dirección desde el Estado para la formulación de la política pública en materia de familias *“la institucionalidad social encargada de diseñar y ejecutar políticas familiares en América Latina es variada”* (Sunkel, 2006:50),

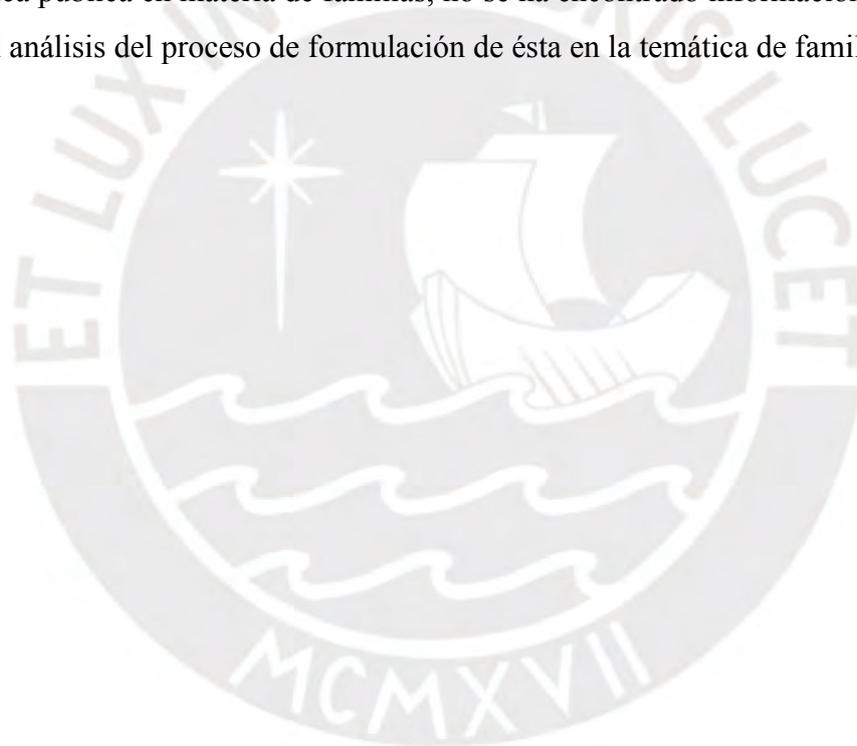
Respecto a la problemática que presentan las políticas públicas para las familias, Goldani señala que un *“problema que presentan estas políticas públicas ‘referidas a la familia’ estaría en la noción de familia que manejan los diversos programas sociales. Esta continúa siendo de un tipo fijo, y muchas veces idealizado, de familia nuclear”* (Goldani citado por Sunkel, 2006:50)

Producto de la reunión de especialistas denominado **Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas**, se resaltó la necesidad de contar con un diseño para las políticas públicas en materia de familias que cuente con una *“mayor complejidad en la articulación Familia-Estado-Sociedad,...traducidos en un reconocimiento de la heterogeneidad de los arreglos familiares, debería traducirse en políticas sociales de bienestar más eficaces que posibiliten la integración social de todas las familias, independiente de su estructura y pertenencia social y donde estén articuladas las distintas esferas institucionales”* (Aranda, 2007: 13)

A nivel nacional, uno de los estudios presentados en materias transversales a la temática de familia es la investigación de Ivan Pavletich quien desarrolla un análisis del **Plan Nacional de Igualdad de Género**, señalando que a pesar de representar un avance e importancia en cuanto a diseño de política, *“el Plan está lejos de ser una política que asegurará sus objetivos de igualdad de género”* (Pavletich, 2015: 173), en ese sentido, describe lo que implicó llevar a cabo el diseño de la misma, toda vez que se contó con el respaldo de las autoridades.

Respecto al proceso de diseño en el marco de la política pública, en términos de metodología, la tesis “Los problemas en el diseño de la política en trata de personas en el Perú, entre los años 2003 -2015” (Gamarra:2017) apunta a determinar los problemas surgidos en la fase de diseño de la política pública en materia de trata de personas en el Perú, además de evaluar los sucesos relevantes en la creación de la mencionada política, los actores y los factores externos e internos que impulsaron su creación. Al respecto, se observa que el diseño de la política pública de trata de personas conllevó un periodo comprendido desde el año 2003 al 2015.

Si bien existe información bibliográfica sobre los elementos a tener en cuenta en el diseño de la política pública en materia de familias, no se ha encontrado información específica respecto al análisis del proceso de formulación de ésta en la temática de familias.



CAPÍTULO 2: ELEMENTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se describen los aspectos metodológicos de la investigación para el logro de objetivos planteados, para lo cual se ha contado con las actas de sesión de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias - Planfam 2016-2021**, en tanto son parte importante del proceso de diseño y validación de la política pública para el fortalecimiento de las familias, así como el análisis de documentos (informes técnicos, expedientes administrativos, normas y lineamientos) y revisión bibliográfica.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el presente estudio describe y analiza el proceso en el que se diseñó el Plan y los factores que aplazaron el proceso, en tanto constituye un instrumento operacional en el marco de la implementación de la política pública para el fortalecimiento de las familias.

Por ello, considerando la pregunta principal, el presente capítulo describe la metodología y la estructura de la investigación, identificación de actores y la selección de instrumentos para la recolección de información.

2.1. Diseño de investigación

Preguntas de investigación

Pregunta principal: ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021 durante los años 2011 a 2015 y el rol de los actores frente a ello?

Sub pregunta 1: ¿Cuáles fueron las etapas del diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021?

Sub pregunta 2: ¿Qué posturas se confrontaron frente a la nueva conceptualización propuesta para el término familias dentro del Plan y en qué medida la situación ponía en riesgo la gobernabilidad del Ejecutivo?

Sub pregunta 3: ¿Cuáles son los factores que intervinieron en la demora del diseño del plan en materia de familias?

Objetivos

Objetivo principal: Determinar los factores que influyeron en el aplazamiento del proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021 durante el 2011 a 2015 y el rol de los actores.

Sub objetivo 1: Determinar las etapas del diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021

Sub objetivo 2: Explicar la confrontación de posturas frente a la nueva conceptualización propuesta para el término de familias en el marco del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias.

Sub objetivo 3: Identificar y analizar los factores que incidieron en el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias en el marco de la coyuntura política y social y la participación de los actores.

Hipótesis

El diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de Familias 2016-2021 no consideró la coyuntura social y política del país, deviniendo en la extensión del plazo para concluir con su aprobación producto de limitaciones en el presupuesto para la temática de familias la cual no formaba parte de la agenda del gobierno.

2.2. Metodología de la investigación

Se ha recurrido a fuentes secundarias, como normativa, informes institucionales, archivos administrativos, actas de sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, además de literatura gris y literatura especializada sobre la temática.

En ese sentido, considerando las fuentes a las que se recurrió para acceder a las opiniones y observaciones de actores involucrados en el diseño del Planfam, el análisis de esta investigación es de tipo cualitativa y se enmarca en el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021, en tanto representa un dispositivo operacional enmarcado en la política pública en la temática de fortalecimiento de familias.

2.3. Justificación del caso de estudio

El propósito del estudio es determinar los factores que extendieron la aprobación del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021, describiendo para ello el proceso de diseño de una herramienta de gestión como el Plan, haciendo uso de insumos como el análisis de la normativa, actas de las sesiones realizadas por las comisiones de trabajo que estuvieron a cargo del diseño del Plan y documentos administrativos, complementando la información con la literatura correspondiente.

El tema de investigación se enfoca en los factores que intervinieron en el diseño del Plan y el rol de los actores en este proceso, en tanto constituye un dispositivo operacional de la política pública en materia de familias; en ese sentido, se describe los procesos empleados a través del Estado para el diseño y aprobación del referido Plan, partiendo del entendido de *“políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”* (Subirats, 2008:42).

Asimismo, el tema es relevante porque el Estado busca regular las políticas nacionales de competencia del poder ejecutivo, en el marco del D.S. N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, señalando que las políticas nacionales

constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en **un periodo de tiempo**, entendiendo que éstas deben ser oportunas.

Así también, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante D.S. N° 004-2013-PCM, plantea como un principio orientador el balance entre la flexibilidad necesaria para gestionar y la necesaria regulación y control que garanticen el uso correcto de los recursos públicos, precisando que las entidades deben desarrollar una **gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna**, para lo cual deben tener la posibilidad de responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del medio donde intervienen.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que el estudio busca identificar aquellos factores que no suelen tenerse en cuenta cuando se inicia el diseño de la política pública y las posibles alternativas de solución frente a las mismas, describiéndose así a los actores y el rol determinante que desempeñan, los cuales precisan ser considerados toda vez que ayudaran a hacer frente a las posturas que se confrontan, en tanto contar con la información adecuada y emplearla de manera idónea contribuye a superar este tipo de situaciones a fin de garantizar la celeridad necesaria en los procesos de diseño del plan.

Considerando que no se cuentan con estudios relacionados a explicar el proceso de diseño de la política pública en materia de fortalecimiento de las familias, el presente estudio aportará información a fin de optimizar el desarrollo del diseño de política en materias similares.

En ese sentido, al tratarse de una herramienta de gestión enmarcada en la política pública, como el Plan de Fortalecimiento de las Familias, que busca intervenir en la resolución de problemas que vulneran a las familias, requiere además de los compromisos previos de las autoridades y otros actores involucradas, que su diseño se realice en un periodo de tiempo prudencial e idóneo que devendría en una intervención oportuna y efectiva frente a la población beneficiaria.

CAPÍTULO 3: LÍNEA DE TIEMPO DEL DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS 2016 - 2021 (PLANFAM) PERIODO 2011 A 2015.

En este capítulo se describe la línea de tiempo en la que se desarrolló el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias (Planfam) 2016- 2021, es decir, durante los años 2011 a 2015, identificando aquellos acontecimientos que representaron hitos en el diseño del mismo.

Previamente se describe el marco normativo tanto nacional como internacional del que parte el proceso de diseño, en tanto *“las obligaciones que el Estado asume en determinada materia quedan plasmadas en sus legislaciones”* (Marco, 2009: 27) para seguidamente identificar aquellos instrumentos que contribuyeron en la construcción de esta herramienta de gestión para el fortalecimiento de las familias.

De esta manera, se describirá la línea de tiempo del diseño del Planfam, teniendo en cuenta el contexto social y político durante su desarrollo, considerando que *“no toda política es políticamente posible ni cuenta siempre con un alto grado de elegibilidad en un sistema político o en una circunstancia político-administrativa específica”* (Aguilar, 2007:62). Así, finalmente se cierra el capítulo presentando la metodología que se planteó para el diseño del Plan, lo cual sirve de entrada al desarrollo del siguiente capítulo.

3.1. Marco normativo internacional y nacional

La reunión de especialistas desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2007 tuvo como tema de debate los desafíos para las políticas públicas en materia de familias para los países de América Latina, resaltando la necesidad de que las políticas públicas tengan en cuenta el contexto social, precisando que *“la realidad de la región demanda enfoques más dinámicos y, nuevas formas de articular las políticas y los programas dirigidos a las familias, tanto desde la perspectiva de la institución a cargo del tema, como de las demás instituciones estatales y locales”* (Landa, 2007: 3).

En este contexto se describe cuál era el marco normativo a nivel internacional y nacional desde el que parte el proceso de diseño del Planfam, por ello empezaremos describiendo el panorama internacional:

A nivel internacional:

A través de tratados internacionales de derechos humanos la familia es definida como elemento fundamental de la sociedad, reconociéndose el papel central de la familia y la vida familiar en la existencia de las personas y la sociedad en general. En ese sentido, se identificaron las siguientes normas de carácter vinculante con el Estado Peruano que sirvieron de marco para el diseño del Planfam:

TABLA N° 3: NORMAS INTERACIONALES DE CARÁCTER VINCULANTE CON LA TEMÁTICA DE FAMILIAS		
Norma	Objetivo	Aprobación/ Ratificado por Perú
Declaración Universal de Derechos Humanos	La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Reconoce que los derechos individuales de cada persona en términos de igualdad sin diferenciación de edad o sexo como condiciones para la libertad, la justicia y la paz son los principios primordiales de los derechos humanos Artículo 2: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.	Resolución Legislativa N° 13282.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	El Pacto asume la misma definición de familia de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto define que los “derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.	Decreto Ley N° 22128.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	El Pacto define que los “derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana. Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.	Decreto Ley N° 22129.
Convención sobre los Derechos del Niño	La Convención reconoce la importancia de fortalecer a las familias como espacios de formación y desarrollo de los niños(as), asumiendo que son las primeras en garantizar el cuidado y protección de sus miembros; por lo tanto, invocan a los Estados, la implementación de políticas, planes, programas, proyectos y servicios que fortalezcan las funciones de las familias.	Decreto Ley N° 25278

TABLA N° 3: NORMAS INTERACIONALES DE CARÁCTER VINCULANTE CON LA TEMÁTICA DE FAMILIAS

Norma	Objetivo	Aprobación/ Ratificado por Perú
Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias	Tiene como finalidad determinar el derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte.	Resolución Legislativa N° 28279
Convención sobre los Derechos de las Personas sobre Discapacidad	Prioriza en las políticas públicas de fortalecimiento de las familias la atención de las personas en situación de discapacidad.	Decreto Ley N° 27127

Elaboración propia

Si bien se detalla los instrumentos internacionales de carácter vinculante con el Estado peruano, el diseño del Plan como objeto del estudio se enmarco también en las siguientes normas:

- La Resolución N° 47/237 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1993, mediante la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas, declaró el Año Internacional de la Familia, el 15 de mayo de cada año, celebrándose la primera en el año 1994.
- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del año 1994, en la cual el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) recoge la definición de familia y reconoce explícitamente la diversidad de familias existentes, así como la condición de libertad en el consentimiento de los contrayentes para el matrimonio y la igualdad de condiciones para ambos. *“La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En los diferentes sistemas sociales, culturales y políticos existen diversas formas de familia. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y el marido y la mujer deben estar en igualdad de condiciones”*. (CIPD: 1994).

- La Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en 1995, cuyo quinto compromiso estuvo referido a la promoción de cambios en actitudes, estructuras, políticas, leyes y prácticas a fin de asegurar la igualdad y equidad en la familia y sociedad; el equilibrio y la equidad entre el hombre y la mujer. Acceso de las mujeres a educación, salud, crédito, propiedad, trabajo. Se comprometen a eliminar las restricciones respecto a los derechos de las mujeres a poseer tierras, heredar bienes. Proponen el cuidado de los hijos como responsabilidad compartida entre varones y mujeres y la necesidad de promover en los varones una conducta sexual y reproductiva responsable.

A nivel nacional:

A través de la Constitución Política de 1993 se establece mediante su artículo 1° que la sociedad y el Estado tienen como deber el brindar protección a las familias.

Si bien a través de la Constitución se reconoce la importancia de trabajar la temática de familias, existe una norma anterior en la que se evidenciaba la necesidad de resaltar la existencia de familias, así la Ley N° 23466, aprobada en 1982, establece que el segundo domingo del mes de setiembre de cada año sea celebrado como “Día de la Familia”, precisando que todas las instituciones educativas y culturales del país realicen actividades que contribuyan a exaltar el significado de la familia y la necesidad de estimular con acciones su normal existencia y el valor de los roles que a cada uno de sus miembros corresponde.

En el año 2002, a través de la Décimo Sexta Política de Estado Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud del Acuerdo Nacional se establece como uno de los compromisos el fortalecimiento de las familias para el desarrollo integral de las personas.³

En el año 2004, mediante Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES se aprueba el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 - 2011, señalando que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables estaría a cargo del seguimiento al referido Plan.

³ Acuerdo Nacional. Visto en: <https://acuertonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

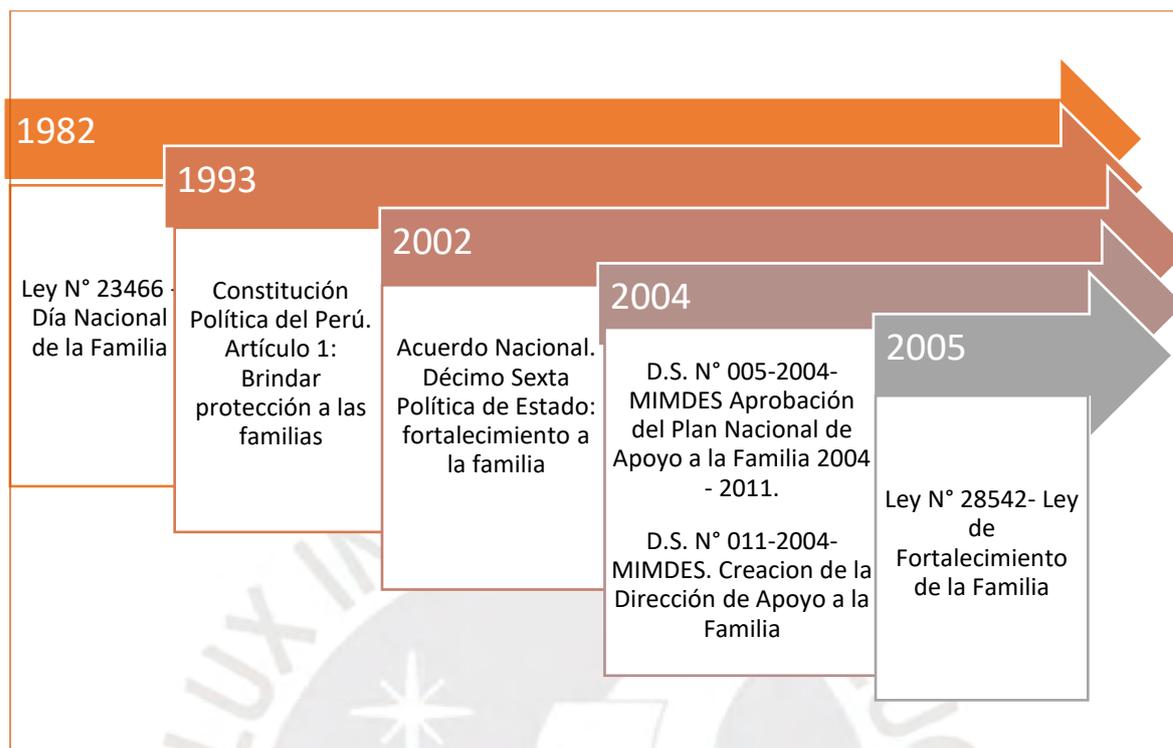
En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES, se crea una dirección de línea dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (antes Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social)⁴, la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento a la Familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, la misma que en el 2012 pasa a denominarse Dirección de Fortalecimiento de las Familias. De esta manera establece como parte de sus funciones y competencias la promoción, coordinación, supervisión, monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos para el apoyo y fortalecimiento de la familia.

Posteriormente, en junio del año 2005 se aprueba la Ley de Fortalecimiento de la familia, Ley N° 28542, teniendo como objeto *“Promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano, basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social.”*

Al respecto, es preciso indicar sobre la **Ley de Fortalecimiento de la Familia** que no responde a las nuevas demandas sociales, económicas y políticas de las familias, toda vez que, los nuevos escenarios en la organización y composición de las familias requieren de una ley que reconozca la pluralidad de formas de organización familiar y la protección de sus integrantes sin discriminación alguna, con el objetivo de asegurar el respeto, protección y exigibilidad de la libertad, la igualdad y la justicia social, tomando en cuenta las diversas necesidades que demandan la pluralidad de familias, en ese sentido, *“las legislaciones sobre familias aún son interpeladas por la realidad en diversas situaciones”* (Marco, 2009:68).

⁴ Mediante Decreto Legislativo N° 1098 publicado el 20 de enero de 2012 en el diario oficial El Peruano se aprueba la denominación de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

FIGURA N° 2: MARCO NORMATIVO NACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS



Elaboración Propia

La figura N° 2 muestra como el Estado aborda normativamente la temática de familias desde el año 1982, siendo en el año 2004 que se elabora y aprueba el primer Plan Nacional en materia de familia, además de crearse un área especializada para trabajar el tema, evidenciando así la predisposición del Estado para intervenir mediante acciones que apunten al fortalecimiento de las familias.

3.2. Instrumentos que influyeron en el diseño del PLANFAM en el marco de la política pública de familias, durante los años 2011 a 2015.

En esta sección se describen aquellos instrumentos normativos y de planeamiento que contribuyeron al diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias (Planfam). De esta manera se señalan las acciones desarrolladas en las regiones, en tanto reflejan el interés de las mismas para el abordaje de la política pública para el fortalecimiento de las familias, la aprobación de instrumentos de planeamiento y la aprobación de normas desde el poder ejecutivo.

3.2.1. De los instrumentos de planeamiento.

De la revisión de las Leyes de Presupuesto aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) entre los años 2011 a 2015, se observa que las asignaciones de presupuesto para el diseño e implementación de la política pública para el fortalecimiento de las familias se encuentran bajo la denominación de la actividad presupuestal “Apoyo al ciudadano y a la Familia” la cual contiene el presupuesto asignado a la Dirección General de la Familia y la Comunidad dentro de la cual se encuentra la Dirección de Fortalecimiento de las Familias, además de otras dos direcciones como lo son las Direcciones de Adulto Mayor y Beneficencias.

De esta manera, se puede apreciar en el siguiente recuadro el monto dinerario asignado por año a la actividad “Apoyo al ciudadano y a la familia”.

**TABLA N° 04: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL
“APOYO AL CIUDADANO Y A LA FAMILIA”**

Año	Monto asignado (S/.)
2011	2 469 723
2012	1 194 542
2013	1 416 136
2014	1 409 846
2015	1 709 903

Elaboración propia.

Fuente: Ley General de Presupuesto del Sector Público N°29626, N°29812, N°29951, N°30114, y N°30281, correspondientes a los años 2011 a 2015, respectivamente.

Como se aprecia el presupuesto asignado al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la temática de familias tenía para el año 2011 un monto de S/. 2 469 723 soles, reduciéndose a más de la mitad en el año 2012, lo cual respondería a la priorización de otros temas por parte del gobierno (iniciaba la presidencia del señor Ollanta Humala Tasso).

Si bien en los años posteriores se observa un ligero incremento del presupuesto este no volvió a ser como el encontrado en el 2011. Esta situación traería, como veremos más adelante, retrasos en las fases del diseño del Planfam, siendo *“impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros”* (Subirats, 2008:75).

Cabe señalar que la asignación presupuestal de la actividad en mención se encontraba bajo la categoría presupuestal de Actividad Presupuestal que no resulta en productos (APNOP), es decir, *“el presupuesto asignado era para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en una entrega de un producto a una población determinada”*. (MEF, 2015: 60).

Se precisa ello, teniendo en cuenta que uno de los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 es el presupuesto para resultados con enfoque a resultados, lo cual explicaría la disminución del monto asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas⁵.

Así, coincidimos con Van de Walle al precisar que *“...en la práctica, la elección de políticas está restringida por la disponibilidad de instrumentos e influida por una multiplicidad de objetivos”* (En Carpio y Novacovsky, 199: 309). Al respecto, el autor explica que hay dos criterios en relación a la provisión presupuestal, por un lado, los planificadores políticos suelen enfocarse en conceptos utilitarios del bienestar mientras que los economistas se enfocan en las utilidades como objetivo de la política.

En ese sentido, en el informe de seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional (POI) correspondiente al año 2013 del MIMP (aprobado con R.M. N° 295-2013-MIMP)⁶ se observa que si bien se encuentra dentro de las actividades programadas “la aprobación del diseño del Planfam”, en el informe semestral de evaluación del POI 2013 se señala como uno de los problemas presentados para la Dirección de Fortalecimiento de las Familias⁷, la falta de presupuesto para cumplir con la rectoría en el tema de familia de manera participativa y descentralizada.

Para el año 2014, el Plan Operativo Institucional - POI 2014 Reformulado (R.M. N°411-2014-MIMP) a diferencia del año 2013 y observando que no se había concluido el diseño del Planfam, no contiene la programación de esta actividad. Habiendo programado como

⁵ Desde el año 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas viene promoviendo la implementación de Programas Presupuestales en el marco del presupuesto por resultados.

⁶ Plan Operativo Institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Visto en: https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/poi/poi_2013_reformulado_2.pdf

⁷ En el marco de la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM, que crea la Comisión Multisectorial adscrita al MIMP encargada de elaborar el Planfam, la Dirección de Fortalecimiento de Familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del MIMP es la que asume la Secretaría Técnica de la Comisión.

una de sus actividades la programación “número de propuestas normativas para el fortalecimiento de las familias”.

Es con el Plan Operativo Institucional 2015 (R.M. N°166-2015-MIMP) donde se programa como actividad la elaboración y aprobación del diseño del Planfam 2014-2021, incluyendo la elaboración de una línea de base y la presentación pública del referido Plan.

Como puede observarse hasta este periodo se mantenía el periodo de implementación del Plan para los años 2014 a 2021, siendo la denominación Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias Planfam 2012-2021.

Al respecto, no obstante, lo programado en el POI 2015, el informe de evaluación correspondiente al segundo semestre del referido año señala, nuevamente, como uno de los problemas de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias la falta de recursos presupuestales, sumado a la falta de recursos humanos que respondía en ese entonces a la renuncia de gran parte de los especialistas de la Dirección.

3.2.2. Del trabajo desarrollado con las regiones

En el año 2012, a través de la Resolución Ministerial N° 293-2012-MIMP, se aprobó el “Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2012-2015 del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables”, en la cual se definía las competencias para los Gobiernos Regionales y Locales, siendo una de ellas, en el marco de sus competencias el “organizar y planificar las políticas, planes, programas y proyectos”. De esta manera, una de los contenidos temáticos era la adecuación de los instrumentos de gestión del Gobierno Regional en el marco del Planfam 2012- 2021.

Como hemos visto el Planfam aún no se encontraba aprobado para ese periodo, sin embargo, la temática fue planteada toda vez que se entendía que sería aprobado en el 2012, lo cual no se hizo efectivo hasta cuatro años más tarde.

No obstante lo señalado, el papel del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) fue determinante en la aprobación de Ordenanzas enmarcadas en la política

pública para el fortalecimiento de las familias, por ello considerando el escaso presupuesto con el que contaba la Dirección se priorizó el trabajo con las regiones⁸ donde se brindaría asistencia técnica siendo los criterios: avances o acciones realizadas por los Gobiernos Regionales para formular planes o lineamientos de familia, regiones que no habían recibido asistencia técnica por parte del DIFF en los últimos 02 años.

De esta manera, producto de las asistencias técnicas brindadas a los Gobiernos Regionales se obtuvo en el periodo 2011 a 2015:

- Reactivación del Consejo Regional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias de Huánuco en el marco de la Ordenanza Regional N° 101-2010-CR-GRH que aprueba la conformación del Consejo Regional para el Apoyo y Fortalecimiento de las Familias y Comunidad del ámbito del Gobierno Regional de Huánuco;
- Aprobación de la Ordenanza Regional N° 0001, de fecha 15 de enero del 2015, aprobó el "Plan Regional de Fortalecimiento de las Familias de la región Callao 2015-2021".
- Aprobación de la Ordenanza Regional N° 348-2014-G.R. PASCO/CR, aprobada en el año 2014, mediante la cual crea el Consejo Regional para el Fortalecimiento de la Familia, disponiendo acciones a fin de trabajar por el fortalecimiento de las familias de la región Pasco; y,
- Aprobación de la Ordenanza Regional N° 0014-2012-GORE-ICA que aprueba el Plan Regional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias de la Región Ica 2012-2021".

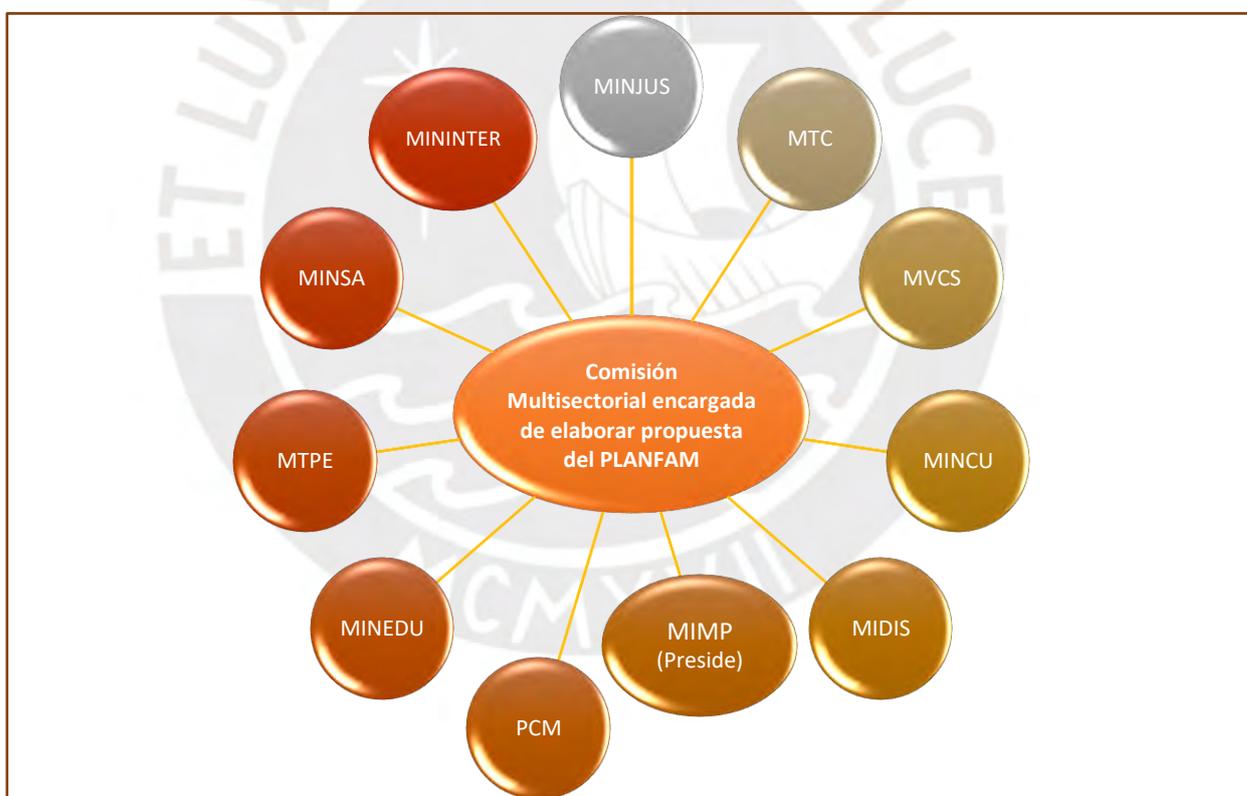
Asimismo, se iniciaron acciones de fortalecimiento de capacidades para funcionarios de los gobiernos locales para la implementación de políticas de fortalecimiento de las familias, producto de la cual se aprobó el Plan Distrital de Fortalecimiento a las Familias 2014 - 2018 de la Municipalidad Distrital de Comas.

⁸ De acuerdo a lo señalado en el documento "Hoja de ruta para las asistencias técnicas que realiza la Dirección de Fortalecimiento de las Familias" de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP.

3.2.3. Creación de la Comisión Multisectorial encargada del diseño del PLANFAM

En el mes de junio de año 2012, se publicó la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM que crea la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021, en la cual se establece como plazo para su elaboración 120 días calendarios (es decir hasta finales de octubre del 2012). Sin embargo, debido al retraso de las designaciones de los representantes titulares y alternos de las instituciones que conforman la Comisión Multisectorial, recién el 26 de julio se pudo instalar con 9 de sus 13 miembros, llevándose a cabo esta apertura con los plazos ya iniciados.

FIGURA N° 03: SECTORES E INSTITUCIONES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ELABORAR EL PLANFAM⁹



Elaboración propia. Fuente Resolución Suprema N° 190-2012-PCM

⁹ **Legenda:** MIMP: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (preside); PCM: Presidencia del Consejo de Ministros; MINEDU: Ministerio de Educación; MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; MINSa: Ministerio de Salud; MININTER: Ministerio del Interior; MINJUS: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; MTC: Ministerio de Transporte y Comunicaciones; MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; MINCU: Ministerio de Cultura; y; MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

La Comisión estuvo integrada por un representante titular y alterno de 13 instituciones, en ese sentido, además de las 11 instituciones señaladas en gráfico, se invitó a formar parte de la Comisión a la máxima autoridad del Poder Judicial y del Ministerio público en calidad de miembros supernumerarios.

Funciones de la Comisión:

- Elaborar la propuesta de Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021.
- Coordinar la formulación de la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021 con los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y los representantes de la Sociedad Civil.
- Ejecutar las actividades complementarias necesarias para la consecución de su objeto, realizando las coordinaciones que se requieran para dicho efecto.

Como se observa, inicialmente se tenía programado aprobar el diseño del Planfam estaría concluido para el año 2012, no obstante, si bien se contaba con el diseño a finales del año 2013 no fue sino hasta inicios del 2016 que se aprueba el Plan.

Así, la Comisión Multisectorial llevo a cabo siete sesiones ordinarias y dos informativas, habiendo aprobado su reglamento interno, la estructura del informe del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias y el Plan de Trabajo de la Comisión. Sobre este último punto se estableció que la elaboración del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias cuente con 5 etapas: sensibilización, diseño, consulta y validación. Estas etapas marcaron un factor diferenciador respecto a la elaboración del anterior Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, cuya formulación no consideró realizar procesos de consultas y validación, y principalmente fue elaborado en gabinete.

TABLA N° 05: Sesiones de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Planfam (Periodo 2012)

1° Sesión 26 julio	2° Sesión 03 agosto	3° Sesión 14 agosto	4° Sesión 28 agosto	5° Sesión 11 setiembre	6° Sesión 03 octubre	7° Sesión 26 octubre
Instalación de Comisión Presentación de propuestas: Reglamento Interno, proceso metodológico y plan de trabajo.	Presentación: Resultados Evaluación Integral PNAF 2004-2011, propuesta de estructura PLANFAM	Reglamento Interno y estructura de informe aprobados	Plan de Trabajo aprobado con calendario	Presentación de la Situación de las Familias.	Definición de propuesta de Misión y Visión	Propuesta para revisión de los sectores.

Elaboración propia. Fuente: archivos administrativos de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP. Actas de sesiones de la Comisión Multisectorial para la elaboración del PLANFAM periodo 2012.

Si bien este espacio se encargaría de llevar a cabo todo el proceso que implica elaborar el nuevo Plan Nacional el equipo técnico de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del MIMP, se encargó de brindar los insumos para esta labor, a través de una propuesta elaborada de Marco Conceptual sobre las Familias¹⁰, el Informe de Evaluación Integral del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.

3.3. Línea de tiempo 2011 a 2015

3.3.1. Periodo 2011

Para fines del año 2011 se contaba con un nuevo gobierno al mando, habiendo asumido el cargo de Presidente de la República el señor Ollanta Humala Tasso, del Partido Nacionalista Peruano, en el periodo 2011 a 2016.

En este contexto, la titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, hasta ese momento, era la señora Aida García - Naranjo Morales, perteneciente al Partido Socialista del Perú, quien permaneció en el cargo por un periodo menor a los 06 meses, desde el 28 de julio al 11 de diciembre del año 2011. Este hecho ya evidenciaba un lento avance en las políticas de rectoría del Sector. De esta manera, asume el cargo de Ministra de la

¹⁰ “Marco Conceptual sobre las Familias” elaborado por Nancy Palomino y María Teresa Arana para la Dirección General de la Familia y la Comunidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el año 2011.

Mujer, la señora Ana Jara Velásquez, miembro del Partido Nacionalista Peruano, quien permanecería en el cargo hasta el mes de febrero del año 2014.

El 29 de diciembre del año 2011 la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia entrega a la Dirección General de la Familia y la Comunidad (DGFC) la propuesta de Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias. Esta propuesta es devuelta en el mes de enero del 2012 mediante el Informe N° 006-2012-MIMDES-DGFC-FMM¹¹, donde se plantea dos recomendaciones: a) revisar la propuesta conjuntamente con la DGFC para acordar la orientación y lineamientos que tendrá el nuevo Plan Nacional, y b) que la DGFC acompañe el proceso de elaboración del Plan Nacional en todas sus fases.

Al respecto, desde la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento de la Familia se precisó que el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias requería ser elaborado, consultado, validado y aprobado a partir del trabajo de una Comisión Multisectorial encargada de la formulación del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias, y que, en ese sentido, la Resolución Suprema para constituir la referida Comisión Multisectorial no estaba aprobada, por tanto, no podía iniciarse este proceso.

No obstante, los insumos con los que se contaba desde la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias para la elaboración del Plan Nacional eran:

- a) Línea de Base Cuantitativa, conteniendo indicadores relacionados a la familia elaborados a partir de la revisión de las fuentes estadísticas disponibles;
- b) Informe de Evaluación Integral del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, con recomendaciones para optimizar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del nuevo Plan Nacional, así como el trabajo de la Comisión Multisectorial encargada de su implementación;
- c) Propuesta metodológica del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias y,
- d) Marco Conceptual sobre familias.

Mientras tanto, Naciones Unidas, a través de la Asamblea General del Consejo Económico y Social, con fecha 11 de noviembre de 2011, emitió como una de sus

¹¹ De acuerdo a la información recogida de los Registros Administrativos del MIMP: Informes sobre propuesta del Plan Nacional para el Fortalecimiento de las Familias -2011.

recomendaciones¹² en relación a las políticas de familias lo siguiente “*Se alienta a los gobiernos a que establezcan o refuercen organismos nacionales u órganos gubernamentales para concebir, evaluar y vigilar políticas relativas a la familia; a analizar cómo las familias afectan a las políticas y son afectadas por ellas; y a promover que las familias sean un tema prioritario de estudios, inversiones, asociaciones y políticas*” recomendación que se enmarcaba en los preparativos y celebración del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia que se realizaría en el año 2014.

3.3.2. Periodo 2012

Mediante Decreto Legislativo N° 1098, de fecha 20 de enero de 2012, se aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, señalando que a partir de la vigencia de la referida Ley el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social se denominará Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. De esta manera, la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento de la Familia (DAFF) pasa a denominarse Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF).

FIGURA N° 04: UBICACIÓN DE LA DIFF EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MIMP



Elaboración propia. Fuente: Decreto Legislativo N° 1098

A través de la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM, de fecha 27 de junio del año 2012, se crea la Comisión Multisectorial adscrita al MIMP encargada de elaborar el Planfam,

¹² De acuerdo a lo señalado en el documento A/67/61-E/2012/3. Consejo Económico y Social. Asamblea General Sexagésimo séptimo período de sesiones. Desarrollo social: desarrollo social, incluidas las cuestiones relativas a la situación social en el mundo y a los jóvenes, el envejecimiento, las personas con discapacidad y la familia. Naciones Unidas. 11.11.2011.

en ese sentido, teniendo en cuenta que el plazo dado fue de 120 días calendarios, la elaboración del documento tendría que concluirse el 26 de octubre de 2012.

De esta manera, una vez obtenidas las designaciones de representantes titulares y alternos de los sectores, el 26 de julio se procedió a la instalación de la Comisión Multisectorial adscrita al MIMP encargada de elaborar el Planfam.

En el mes de setiembre, se informa que no se logró suscribir oportunamente un Convenio entre el MIMP y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), lo cual generó que no se pudiera contar con el presupuesto propuesto por UNFPA, sino hasta el año 2013 afectando aún más la limitación de recursos reportados por la Dirección (Dirección de Fortalecimiento de la Familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad) a cargo de dirigir el diseño del Plan¹³.

Durante este año, a través de las sesiones de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Planfam se desarrollaron las fases de sensibilización, diseño y consultas de la elaboración del Plan, a lo largo de 07 sesiones, además de llevar a cabo las consultas a nivel de actores intrasectorial, intersectorial, regiones y sociedad civil.

TABLA N° 6. SESIONES/ ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL A CARGO DE ELABORAR EL PLANFAM DURANTE EL AÑO 2012

Sesiones / actividades	Detalles
2° Sesión de la Comisión Multisectorial	El 03 de agosto se llevó a cabo la 2° sesión. Se presentaron los resultados de la Evaluación Integral del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, con el objetivo de dar a conocer a los miembros de la Comisión cuáles fueron las lecciones aprendidas del diseño e implementación del anterior Plan Nacional, para aplicarlo en la elaboración del nuevo Plan Nacional.
3° Sesión de la Comisión Multisectorial	14 de agosto. En esta sesión se aprobaron el reglamento interno de la Comisión y la Estructura del Plan Nacional.
4° Sesión de la Comisión Multisectorial	28 de agosto. Se presentó la propuesta Marco Conceptual sobre las Familias a los miembros de la Comisión. Asimismo, se aprobó el Plan de Trabajo de la Comisión.
5° Sesión de la Comisión	11 de setiembre. Se presentó la Situación de las Familias a los miembros de la Comisión.

¹³ Informe semestral de seguimiento al Plan Operativo Institucional 2012 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Sesiones / actividades	Detalles
Multisectorial	
6° Sesión de la Comisión Multisectorial	03 de octubre. Se elaboró la propuesta de Visión y Misión y se acordó llevar a cabo mesas de trabajo para la definición de los objetivos generales y específicos del Plan Nacional.
Taller para la definición de Lineamientos, Objetivos Generales, Objetivos Específicos del PLANFAM 2012-2021	19 de octubre. Se contó con la participación de 33 representantes de diversas instituciones del sector público y de la sociedad civil y ONGs. El propósito fue elaborar, con la participación de actores de la Comisión Multisectorial, del ámbito intersectorial, intrasectorial y de la sociedad civil, los Lineamientos, Objetivos Generales, Objetivos Específicos del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021.
7° Sesión de la Comisión Multisectorial.	26 de octubre. Se llevó a cabo la última sesión de la Comisión Multisectorial. Se presentaron los resultados del taller realizado el 19 de octubre y se recogieron aportes.
Visita a los ministerios para la revisión de la propuesta del PLANFAM	Del 12 al 22 de noviembre se hicieron visitas a 7 ministerios (MINEDU, MINSA, MININTER, MINJUS, CULTURA, PCM y VIVIENDA). El propósito de estas visitas fue reunirse con diferentes dependencias vinculadas a la materia de familia de los sectores con el objetivo de recoger sus aportes específicos sobre las acciones estratégicas más pertinentes para el sector visitado.
Consulta intrasectorial del PLANFAM	21 de noviembre. Se llevó a cabo taller de consulta intrasectorial con las dependencias del MIMP, el cual tuvo como propósito recoger los aportes de las dependencias del MIMP para asegurar una adecuada articulación de las intervenciones vinculadas a la materia de familia, incluidas en los planes nacionales bajo rectoría del MIMP.
Consulta Intersectorial del PLANFAM	26 de noviembre. Taller de consulta intersectorial con las dependencias de los sectores a fin de recoger los aportes de las dependencias de los sectores sobre la propuesta del Plan Nacional, a nivel de lineamientos, objetivos generales, específicos y acciones estratégicas.
Consultas Regionales del PLANFAM	Del 28 de noviembre al 18 de diciembre se llevaron a cabo consultas regionales a una muestra de 9 regiones: Apurímac, Madre de Dios, Arequipa, Amazonas, Pasco, Cusco, Lambayeque, San Martín y Tacna.
Consulta con la sociedad civil y ONGs del PLANFAM	El 05 de diciembre.

Fuente: archivos administrativos de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP. Actas de sesiones de la Comisión Multisectorial para la elaboración del PLANFAM, file consultas de validación PLANFAM 2012.

Como observamos este periodo fue clave en tanto se desarrollaron 03 de las 05 fases propuestas para el diseño del Planfam, en los siguientes periodos se describirá las fases de validación y aprobación siendo evidente una ampliación de los recursos cronológicos.

3.3.3. Periodo 2013

La norma que creaba la Comisión Multisectorial para el diseño del Planfam sesionó por última vez en el mes de octubre del año 2012, siendo necesario ampliar el periodo de vigencia de la referida Comisión a fin de concluir el proceso de diseño del Plan.

Así mediante Resolución Suprema N° 206-2013-PCM, de fecha 09 de junio, se modifica la R.S. N° 190-2012-PCM, ampliándose el plazo a 90 días para concluir el Planfam, es decir, debía culminar el 07 de setiembre del año 2013, al respecto el Poder Judicial y Ministerio Público participarían como miembros numerarios.

Así, la 8° sesión ordinaria de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Planfam se realizó en el mes de julio, siendo ésta la sesión de “reinstalación” de la Comisión Multisectorial. Al respecto, se tuvo como agenda: la presentación de una reseña del proceso de elaboración del Planfam, la presentación del cronograma de trabajo de los 90 días de plazo que tenía la Comisión Multisectorial, la presentación de la propuesta del Planfam. En este espacio se ajustó y aprobó la propuesta de Visión y Misión, así como las metas e indicadores del Lineamiento N° 01, acordando que algunas metas deban ser ajustadas.

Durante el año 2013 se desarrollaron reuniones y talleres enmarcados en la fase de validación dentro del diseño del Planfam. Previamente a la fase de validación, durante la quincena de abril y la quincena de mayo del año 2013, el equipo técnico de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF) presentó la propuesta consultada del Planfam a algunas Direcciones del MIMP a fin de conocer su recepción y recoger aportes.

Asimismo, la propuesta del Planfam estuvo colgada en la página web del MIMP desde el 27 de mayo del año 2013, a propósito de la convocatoria realizada para los talleres de validación, siendo revisada por algunas dependencias del MIMP. Así se realizaron validaciones con representantes de los Organismos No Gubernamentales involucrados en la temática, así como, entidades del ámbito intrasectorial e intersectorial, Gobiernos Regionales.

Es en esta fase en la que se tiene la intervención del legislativo¹⁴, a través de 02 de sus representantes, así observamos que el entonces congresista Humberto Lay, líder del partido evangélico Restauración Nacional, solicitó en más de dos oportunidades información sobre el avance del Planfam en julio y setiembre del año 2013.

Los siguientes requerimientos de información se relacionan a la absolución de observaciones respecto a la definición de familias que se planteaba en el Plan. Asimismo, el congresista Miguel Urtecho Medina, del partido Solidaridad Nacional realiza un pedido de información en relación al avance en el diseño del Planfam.

En este periodo la demora en la aprobación de la norma que ampliaba la vigencia del Plan implicaba también retrasar el proceso de validación del referido documento, sin embargo, desde la Dirección de Fortalecimiento de Familias¹⁵ se coordinaron reuniones con los sectores miembros de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Plan, direcciones y programas del MIMP y determinados Gobiernos Regionales a fin de desarrollar talleres para validar el diseño del Plan a nivel intrasectorial, interinstitucional e intergubernamental.

A nivel institucional la evaluación de lo programado en el Plan Operativo Institucional del Sector evidenciaba nuevamente el limitado presupuesto para cumplir la rectoría en la temática de familias de manera participativa y descentralizada.

3.3.4. Periodo 2014

El 06 de febrero la Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF) eleva mediante Nota N° 049-2014-MIMP-DGFC-DIFF el informe final sobre funcionamiento de la Comisión a cargo de la elaboración del Plan al Despacho Ministerial del MIMP.

Para este periodo, con fecha 24 de febrero, asume el cargo de Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la congresista Carmen Omonte Durand, representante del partido político Perú Posible.

13. De acuerdo a los informes encontrados en el Expediente N° 2013-031-E025767, Expediente N° 2013-E025927 de los registros administrativos de la DIFF. MIMP periodo 2013.

15 Informe de seguimiento y evaluación del POI 2013 del MIMP. Visto en: www.mimp.gob.pe

En este contexto, en el mes de marzo de 2014, la Dirección de Fortalecimiento de las Familias remitió a Secretaria General del MIMP el informe sobre el estado del Planfam mediante Nota N°105-2014-MIMP/DVMPV. Sin embargo, no es sino hasta el 13 de mayo que se concreta una reunión con el Despacho de la Ministra Omonte a fin de presentar el Planfam, la presentación estuvo a cargo de la entonces Directora General de la Familia y la Comunidad, señora Ángela Teresa Hernández Cajo.

Para el 03 de setiembre, el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables convocó una reunión a Direcciones Generales y Programas del MIMP para aportes finales a fin de mejorar la propuesta. De esta manera se plantea como ruta remitir a la Oficina General de Asesoría Jurídica y oficina General de Planeamiento y Presupuesto para su revisión y posteriormente se remitida al Despacho Ministerial, quien se encargaría de remitir la propuesta a la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) para su respectiva aprobación.

De esta manera, el 29 de setiembre se realiza una última presentación de la propuesta del Planfam, en la que participaron Ministra María del Carmen Omonte Durand, Jefe de Gabinete de Asesores, Viceministros, Secretario General, Director INABIF, obteniéndose recomendaciones que debían incluirse en la propuesta.

A diferencia de los años anteriores, el Plan Operativo Institucional de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias no incluyo la programación de ninguna actividad relacionada a la aprobación del Planfam.

3.3.5. Periodo 2015

Luego de la reunión sostenida con la Ministra Omonte, no se contó con ninguna otra reunión, lo cual tuvo como consecuencia que el expediente conteniendo la propuesta del Planfam se mantuviera sin ninguna indicación adicional para gestionar su aprobación.

Debido a una solicitud de investigación del ante Contraloría General de la República presentada por la señora Omonte¹⁶, en relación a la pérdida de un lote de pañales en el MIMP, se produce un enfrentamiento con su antecesora, quien además formaba parte del partido de gobierno de ese entonces. Esta situación provocó el cambio de Ministra, asumiendo el cargo la señora Marcela Huaita Alegre (sin ninguna afiliación política) en marzo, permaneciendo en el cargo hasta el mes de julio del año 2016.

A nivel institucional el Plan Operativo Institucional (POI) contemplaba actividades como la elaboración y aprobación del diseño del Planfam “2014-2021”, la presentación pública del Plan, además de la elaboración de una línea de base. Estas actividades no fueron cumplidas, considerando que la aprobación del Planfam no se da sino hasta inicios del año 2016.

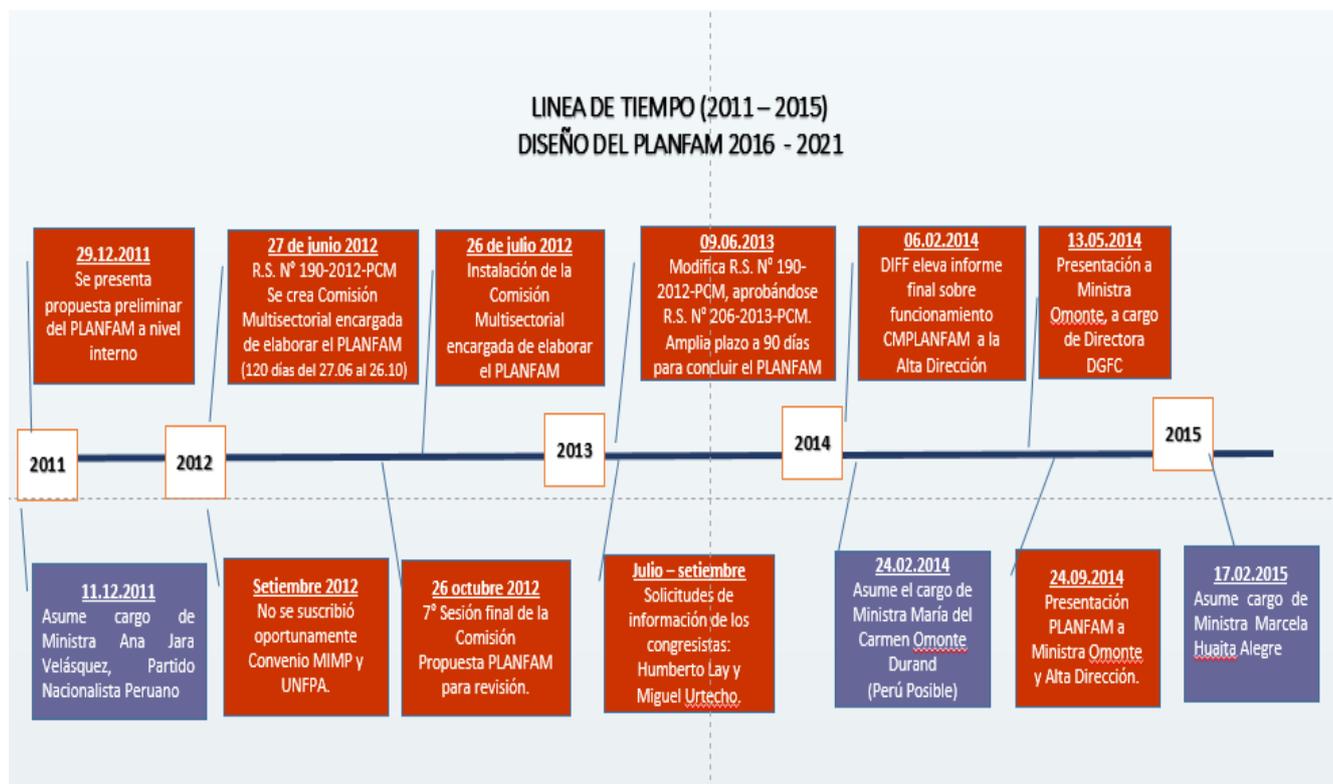
Cabe precisar que el documento validado con los actores involucrados ya se tenía para el año 2014¹⁷, las revisiones posteriores se debieron a los cambios a nivel ministerial y de autoridades de los otros sectores. En ese sentido, las gestiones para llevar a cabo la aprobación del documento de gestión en mención dependían del Despacho Ministerial y las coordinaciones con los otros Ministerios involucrados para su aprobación ante la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

De esta manera, podemos señalar que dentro de una línea de tiempo los acontecimientos más resaltantes fueron:

¹⁶ Visto en: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/carmen-omonte-sobre-perdida-panales-falso-lo-que-dice-ana-jara-n184960>.

¹⁷ Esta información se corrobora con los informes encontrados en los documentos administrativos del MIMP, observándose que para el periodo 2015 la documentación corresponde a presentaciones de la propuesta ante la Alta Dirección.

FIGURA N° 05: LÍNEA DE TIEMPO DEL DISEÑO DEL PLANFAM (2011 A 2015)



Elaboración propia. Fuente: Archivos administrativos del MIMP/ DIFF 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

3.4. Metodología de la propuesta para el diseño del PLANFAM

El primer Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, aprobado mediante D.S. N° 005-2004-MIMDES, fue producto de un trabajo de gabinete en un periodo de 90 días. Producto de la evaluación del Plan en mención, se precisó la necesidad de involucrar a los actores sociales y políticos, nacionales e internacionales, públicos y privados para generar legitimidad y sostenibilidad de la propuesta, entre otras recomendaciones relacionadas a la propuesta técnica del documento¹⁸.

Por ello, se estableció que el nuevo Plan Nacional debería ser elaborado, consultado, validado y aprobado a partir del trabajo de una Comisión Multisectorial encargada de la formulación del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias, aprobada mediante Resolución Suprema N° 190-2012-PCM, la cual estuvo conformada por el Ministerio de

¹⁸ De acuerdo al Informe N° 006-2011-MIMDES/DGFC-DAFF-MRM de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP.

la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Presidencia de Consejo de Ministros, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Cultura y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; estableciéndose un periodo de trabajo de 120 días calendarios, para lo cual se consideró los siguientes criterios de participación :

- Intrasectorial (Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables):
 - Direcciones generales
 - Programas nacionales
 - Organismos públicos
- Intersectorial:
 - Ministerios
 - Organismos públicos
 - Poder judicial
- Intergubernamental:
 - Gobiernos regionales y locales (Ver Anexo 1)
- Interinstitucional:
 - Organismos públicos
 - Organizaciones sociales
 - Organismos no gubernamentales
 - Agencias de cooperación internacional
 - Empresas
 - Universidades y colegios profesionales

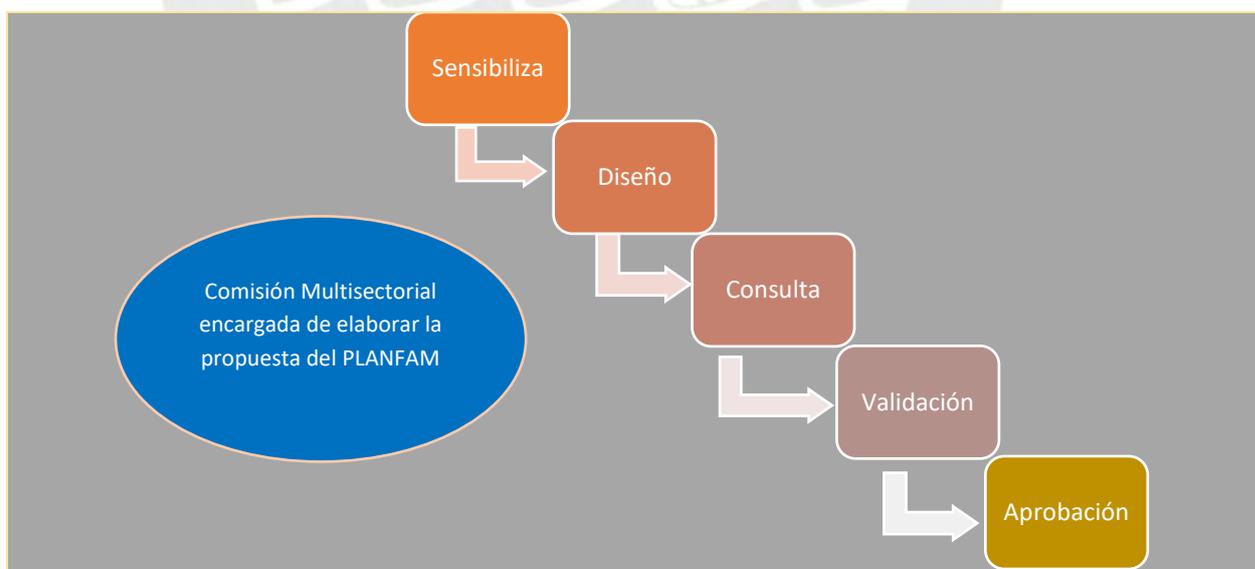
Así, se definió la siguiente estructura para el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias:

- Presentación
- Introducción
- Marco conceptual sobre las Familias

- Enfoques transversales en materia de familias (Enfoque de derechos humanos, de género, de intergeneracional, de interculturalidad)
- Situación de las Familias en el Perú
- Marco normativo nacional e internacional.
- Antecedentes de la Política Pública de Fortalecimiento de la Familia
- Metodología de elaboración del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias
- Visión
- Misión
- Lineamientos de Política
- Estrategias de implementación
- Mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Financiamiento

De esta manera, la propuesta metodológica del proceso de elaboración del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias consideró los siguientes momentos, los cuales no necesariamente fueron secuenciales, ya que algunos se dieron al mismo tiempo¹⁹:

FIGURA N° 06: LAS 05 FASES DEL DISEÑO DEL PLANFAM



Elaboración propia.

Fuente: MIMP: Documentos administrativos de la Fortalecimiento de las Familias 2011

¹⁹ Las etapas señaladas fueron estipuladas en el Plan de Trabajo de la Comisión Ordinaria N° 04 de la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Planfam, con fecha 18 de agosto de 2012. Registros administrativos de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

a) FASE 1: Sensibilización a actores claves

Identificando la necesidad de que los actores de los diferentes niveles del Estado y tomadores de decisiones vinculados al Plan estén sensibilizados sobre la importancia de contar con políticas públicas de fortalecimiento a las familias, se precisó que los actores involucrados deberían comprender la importancia de implementar, desde sus entidades y responsabilidades. En ese sentido, esta fase fue clave para concientizar y comprometer a los actores que formarían parte del diseño.

Sobre la base del marco conceptual se elaboraron los contenidos y herramientas para realizar la sensibilización a los actores. Los temas a abordar fueron: a) la definición conceptual de “familias”; b) Importancia de las políticas públicas de fortalecimiento a las familias; y c) la propuesta de objetivos estratégicos y su viabilidad.

El tiempo de realización fue de un mes, agosto de 2012, de esta manera se realizaron dos talleres de sensibilización a dos tipos de actores: a nivel intrasectorial (Direcciones y programas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) y a nivel intersectorial (Ministerios, además del Ministerio Público y Poder Judicial).

b) FASE 2: Diseño del nuevo Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias

Esta segunda fase se enfocó en la construcción participativa del nuevo Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias en relación a los lineamientos de política, objetivos estratégicos, acciones estratégicas, metas, indicadores, fuentes verificación y responsables.

Esta etapa tuvo la siguiente metodología y actores:

- 1) La Comisión Multisectorial se reunió en grupos de trabajo para definir la estructura, visión-misión, los principios rectores, lineamientos de política, objetivos estratégicos del Plan Nacional.
- 2) La Comisión Multisectorial, con los resultados de los procesos de consultas y validación, afinó la propuesta, encargándose de definir las acciones estratégicas,

metas, indicadores, medios de verificación y responsables.

c) **FASE 3: Proceso de consulta del nuevo Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias**

En esta fase se llevaron a cabo consultas a fin de afinar la versión preliminar del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, en cuanto a lineamientos de política, objetivos estratégicos, acciones, metas, indicadores, responsables y medios de verificación.

Para esto se planteó hacer consultas (ya sea de manera presencial o virtual) con actores a nivel intersectoriales (instancias de diferentes sectores) intrasectoriales (instancias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), con representantes de la sociedad civil, ONG's y Cooperación Internacional, y una muestra de 09 regiones.

d) **FASE 4: Validación de la propuesta de Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias**

Para la validación del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias se planteó el desarrollo de la siguiente metodología:

1 Taller intrasectorial e intersectorial.

1 Taller con Gobiernos Regionales.

1 Taller con Sociedad Civil.

El propósito de la validación fue obtener observaciones y recomendaciones finales desde los comentarios directos de los actores involucrados, con el objeto de establecer medidas correctoras y obtener legitimidad del proceso.

e) **FASE 5: Aprobación del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias**

Finalmente, producto de los datos obtenidos en los talleres de validación se contaría con la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias, para su aprobación por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y proseguir con la aprobación

ante la Comisión Multisectorial, para luego proseguir con el trámite correspondiente ante la Comisión.

Como podrá apreciarse si bien se plantea una etapa secuencial de las fases propuestas para el diseño del Planfam, no necesariamente se dio de esa manera, observándose además que no se desarrolló dentro del proceso la fase de agenda de gobierno (Aguilar: 2007).



CAPÍTULO 4: ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO DE DISEÑO DEL PLANFAM

4.1. Descripción de los actores.

El proceso de elaboración del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias presentó fases dentro de las cuales la participación de actores fue clave, considerando que *“hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial”* (Lindblom: 1991,11).

En ese sentido, *“para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan y cómo se relacionan y controlan unos a otros”* (Lindblom, 1991:11).

Así, por ejemplo, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los representantes del poder ejecutivo son actores formales en tanto la función que tienen respecto a la elaboración de la política pública se enmarcan en la normatividad existente.

De esta manera, señala que *“las aptitudes de los funcionarios del gabinete como expertos en su campo, como administradores y como promotores de las políticas del gobierno probablemente tengan un importante efecto en las características de las políticas públicas. En la medida en que los miembros del gabinete sean seleccionados exclusivamente sobre la base de su lealtad personal al presidente o debido a sus conexiones políticas, puede verse impedida su capacidad para diseñar políticas acertadas y dirigir con eficacia sus dependencias burocráticas. Pero como la formulación de políticas no es una cuestión puramente técnica y las aptitudes políticas y gerenciales contribuyen a la efectividad”* (BID, 2006:71).

Según los actores identificados se presenta una breve descripción al respecto:

- **Integrantes de la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Planfam:** Conformada por 11 Ministerios.
 - o Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
 - o Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

- Ministerio de Educación (MINEDU)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
- Ministerio de Salud (MINSA)
- Ministerio del Interior (MININTER)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- Ministerio de Cultura (MINCU)
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- Poder Judicial (PJ)
- Ministerio Público (MP)

- **Direcciones y programas del MIMP:**

- Dirección General de Población y Desarrollo (DGPD)
- Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM)
- Dirección General de Adopciones (DGA)
- Dirección General Contra la Violencia de Género (DGCVG),
- Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes (DGNNA)
- Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG)
- Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP)
- Oficina de Monitoreo y Evaluación de Políticas (OGMEP)
- CONADIS e INABIF.

- **Gobiernos Regionales:** la muestra representativa de 09 regiones:

- Apurímac
- Madre de Dios
- Arequipa
- Amazonas
- Pasco
- Cusco
- Lambayeque
- San Martín
- Tacna

- **Actores informales:** representados por las Organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, en tanto son instituciones que no forman parte del aparato estatal.
 - o FARMILIA
 - o INPPARES
 - o CAAAP
 - o ESAN
 - o Red Peruana de Masculinidades
 - o Instituto de la Familia de UNIFE.

Respecto a las cooperantes se contó con la participación del Fondo para la Población de las Naciones Unidas UNFPA.

- **Poder legislativo:** no se había previsto convocar al Congreso de la República, de acuerdo a la propuesta metodológica del Plan, interviniendo en el proceso durante la fase de consulta. En ese sentido, estuvo representado por 02 congresistas, de los partidos de Solidaridad Nacional y el partido evangélico Restauración Nacional.

Al respecto, cabe precisar que los grupos conservadores vienen participando de forma más activa en el Estado, a fin de modificar las leyes, toda vez que les permite contar con una plataforma de acción amplia y fundamentada en la misma estructura de la democracia de derechos (Mujica:2007), un ejemplo de ello es la reciente aprobación de la norma que establece la conmemoración del día nacional de las religiones evangélicas (Ley N° 30678 - ley que declara el 31 de octubre de cada año como el Día Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas en el Perú).

No obstante, lo señalado, existen autores que refieren que la participación política partidaria se ha dado a título formal sin la participación política de todas sus religiones (Guadalupe: 2017), en ese sentido, otros autores señalan que las alianzas entre católicos y evangélicos sobre decisiones políticas que atañen a la

organización social son muy puntuales y no trascienden a constituir plataformas ni a elaborar estrategias comunes (Lecaros: 2016).

A efectos de un mejor entendimiento de la intervención de los actores en las fases de elaboración del Planfam, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

TABLA N° 07: NIVELES DE COORDINACIÓN DE ACUERDO A LAS FASES DE ELABORACION DEL PLANFAM

Nivel de coordinación	Actores intervinientes	Fase
Intrasectorial	Direcciones generales y programas nacionales del MIMP	Sensibilización, consulta y validación.
Intersectorial	Comisión Multisectorial a cargo de elaborar el Planfam	Sensibilización, diseño, consulta y validación
Intergubernamental	09 Gobiernos Regionales	Consulta y validación
Interinstitucional	Actores informales	Consulta y validación
	Poder Legislativo ²⁰	Consulta

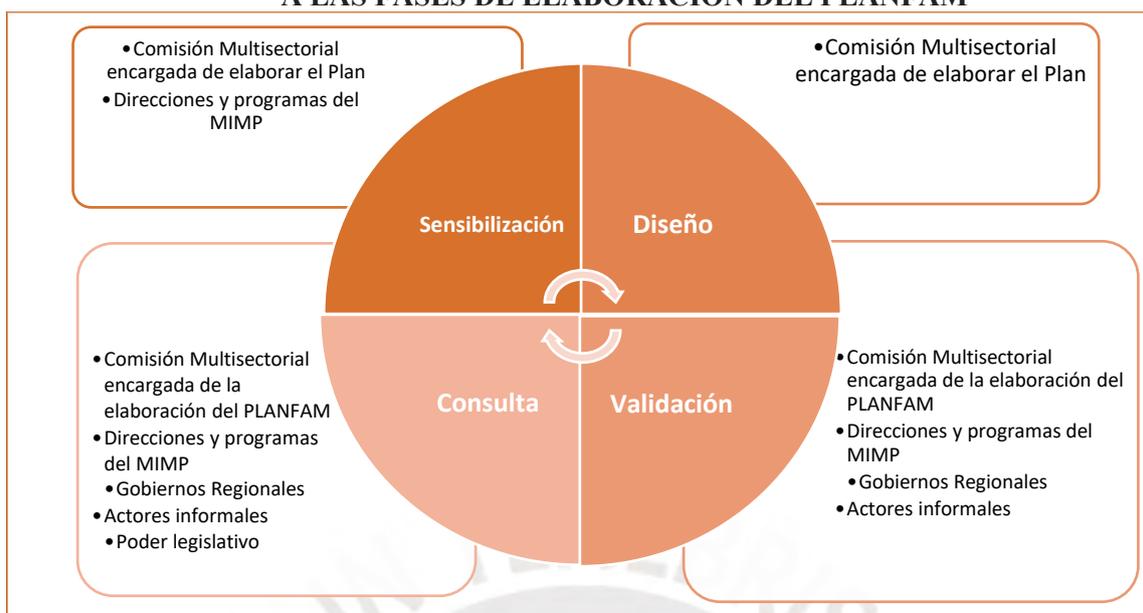
Elaboración propia

4.2. Participación de actores de acuerdo a las fases propuestas en la metodología de diseño del Planfam.

Como se ha mencionado en el anterior capítulo la propuesta metodológica para la elaboración del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016 -2021 constó de 05 fases, (sensibilización, diseño, consulta, validación y aprobación). En ese sentido, se observa una mayor participación de actores en las 04 primeras fases, sin *“el riesgo de caer en el presupuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional”* (Lindblom, 1991:13)

²⁰ Como se ha señalado anteriormente, no se tenía prevista la participación del legislativo en las fases propuestas para la elaboración del Planfam, no obstante, se contó con la participación de 02 congresistas durante la fase de validación.

**FIGURA N° 7: INTERVENCIÓN DE ACTORES DE ACUERDO
A LAS FASES DE ELABORACIÓN DEL PLANFAM**



Elaboración propia

Fase sensibilización: Tuvo como objetivo sensibilizar a los actores vinculados a la implementación del nuevo Plan Nacional sobre la importancia de las políticas públicas de fortalecimiento a las familias, la planificación en el marco de las Políticas Públicas y metodologías para la elaboración de Planes: algunos modelos y ejemplos. Además, se les presentó la propuesta de marco conceptual de familias, la situación de las familias y el marco normativo del Plan Nacional. Además de la propuesta de Misión y Visión, de Lineamientos y de objetivos generales y específicos.

En ese sentido, los actores participes de esta fase fueron los sectores integrantes de la Comisión Multisectorial a cargo de la elaboración del Planfam.

FIGURA N° 8: ASISTENCIA A LAS SESIONES DE REPRESENTANTES DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL ENCARGADA DE ELABORAR EL PLANFAM (2012)

Actores comisión Multisectorial PLANFAM

Sector	Participante	Sesión 1 7/2012	Sesión 2 03/08/2012	Sesión 3 14/08/2012	Sesión 4 28/08/2012	Sesión 5 11/09/2012	Sesión 6 04/10/2012	Sesión 7 26/10/2012
MINSA	Raquel Cecilia Cancino Bazán (Titular)	X	X					
	María Elena Flores Ramírez (Alternó)	X		X	X		X	X
MININTER	Alejandro Juan Delgado Gutiérrez (Titular)	X					X	
	Liliana Mariella Orillo Viavaca (Alternó)	X	X	X				
MTPE	Yolanda Erazo Flores (Titular)		X	X				
	Ana Gisela Cuzcano Uchuya (Alternó)	X				X	X	X
PCM	Alejandra Midolo Vizcardo	X		X	X	X		X
MTC	María Elena Sánchez Torres	X		X		X		
MINCU	Miguel Ángel Vásquez Bertini	X				X		
MIDIS	José Luis Peña Vega (Titular)		X			X		
	Ana Sofía Rodríguez Ñañez (Alternó)	X	X		X			
MINEDU	Luis Felipe Sabaduche Murgueitoyo (Titular)	X				X		X
	Carmen Elizabeth Caveró Parado (Titular)							X
	Maritza Maruja Ochoa Villar (Alternó)			X	X	X	X	X
MVCS	Gustavo de Viñate a Bellatín (Titular)	X	X	X	X	X		
	Martha Arcos Chirito (Alternó)		X			X	X	X
MINJUS	Janeyri Boyer Carrera/ Lisbeth A. Vélez (Titul)			X			X	
	María Álvarez Urquiza (Alternó)				X			
PODER JUDICIAL	Fanny Uchuya Donayre (Alternó)				X		X	

Elaboración propia. Fuente: Actas de las sesiones de la Comisión Multisectorial encargada del diseño del Planfam (2012)

Teniendo en cuenta que la etapa de sensibilización se llevó a cabo en las cuatro primeras sesiones, se observa que sólo participó de manera permanente el representante del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), además del MIMP en calidad de ente rector. Asimismo, podemos observar que fueron sólo 05 los sectores (MINSA, MTPE, PCM, MINEDU, y MVCS) de los 13 que conformaban la Comisión, quienes tuvieron un considerable número de asistencias.

Este hecho conllevó a la demora en los plazos en la medida que se requería informar a todos los integrantes de la Comisión, incluidos quienes no asistían, de quienes en varias ocasiones se requería que brindasen opinión técnica sobre las propuestas discutidas en la Comisión.

Fase diseño: Esta fase involucró la participación de la Comisión Multisectorial encargada del diseño del Planfam, contando con la coordinación del MIMP a través de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias.

Fase Consulta²¹: se llevó a cabo en los meses de noviembre a diciembre del año 2012, teniendo como propósito ajustar la versión preliminar de Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias, si bien en el periodo que comprendió la validación de la propuesta del Planfam no se contaba con la norma que ampliaba el plazo de funcionamiento, desde la DIFF se desarrollaron las gestiones respectivas.

Al respecto cabe precisar que la convocatoria tanto para el proceso de consulta como validación fue dirigida a los sectores integrantes de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Plan y sus áreas y programas involucradas con la temática de fortalecimiento de familias, en ese sentido, se idéntico a las áreas y programas pertinentes (Ver Anexo 2).

De la consulta intersectorial con los integrantes de la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Planfam:

- Participaron 07 Ministerios: MINJUS, MINSA, CULTURA, MINEDU, MININTER, MVCS, y PCM, coordinándose las reuniones con los representantes ante la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias.
- Las reuniones realizadas fueron disímiles, en algunos casos asistieron todos los actores involucrados invitados, pero en otros asistieron hasta 01 persona, motivo por el cual los aportes se limitan, dependiendo de la experiencia en la temática del participante.
- Los aportes y comentarios recibidos fueron tanto de forma como de fondo.
- El MVCS observo el concepto base del Plan que reconoce a las familias, en vez del concepto unitario de “familia”.

²¹ De acuerdo a los informes encontrados mediante los expedientes N° 2012-031-I022637 y el N° 2012-031-I023143 de los documentos Administrativos del MIMP.

De la consulta a regiones:

- Fueron 09 regiones en las cuales se realizaron los talleres de consulta son: Arequipa, Amazonas, Apurímac, Cusco, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco, San Martín, y Tacna. sistematización de lo obtenido.

La elección de las regiones se dio teniendo en cuenta su nivel de avance en la implementación de acciones enmarcadas en la política para el fortalecimiento de las familias (aprobación de ordenanzas regionales en materia de familias, programas sobre familias), además de las estadísticas relacionadas a problemáticas que involucran a las familias (embarazo adolescente, violencia familiar, abandono, entre otros).

- En casi todas las regiones visitadas, salvo el caso de Arequipa, se aceptó el concepto de familias, entendiendo que prima la funcionalidad de protección y cuidado que debe brindar la familia para ser reconocida como tal, sin ser exclusiva de las personas que tienen vínculo sanguíneo o cohabitan.

De las consultas a nivel intrasectorial:

- Las recomendaciones brindadas en esta consulta fueron más de tipo metodológico y precisión de indicadores y metas.

Así también, como se mencionó anteriormente en el marco del proceso de consulta hubo 02 congresistas que solicitaron se les remitiera un informe sobre la situación del Planfam en relación a su elaboración. Observándose mayor insistencia en el Congresista Humberto Lay, del partido político Restauración Nacional, lo cual produjo un espaciamiento en el factor cronológico considerando que debía absolverse las observaciones al documento. Cabe precisar además que estas observaciones estuvieron en relación a la definición propuesta para familias.

Fase Validación: Si bien se estableció la fase de consulta y la de validación como distintas, producto de la revisión de la documentación se observa que esta fase complemento la de consulta, toda vez que en algunos casos no se realizaron las gestiones para la fase de validación.

Sin embargo, podemos señalar al respecto que en el año 2014 se dieron varias presentaciones a nivel de la alta dirección, no obstante, se detuvo debido al cambio de gestión.



CAPÍTULO 5: ACTORES: ROLES Y PARTICIPACIÓN EN LOS FACTORES QUE INFLUYERON DURANTE EL DISEÑO DEL PLANFAM

La participación de los actores, en especial de actores formales, fue determinante en cada una de las fases que formaron parte de la elaboración del **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021**, no obstante es preciso recordar que *“algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor”* (Aguilar: 2007, 84).

En ese sentido, en este capítulo se analiza la participación de los actores y la influencia de los mismos en las etapas de elaboración del Planfam, teniendo como eje de desarrollo las hipótesis planteadas para el presente estudio.

5.1. Confrontación de posturas frente a la nueva conceptualización propuesta para el término familias dentro del Planfam.

En el capítulo anterior se observa que fue en la fase de sensibilización y diseño donde se desarrolló la revisión del marco conceptual del término familias, como uno de los componentes del **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias**, llevándose a cabo durante los años 2012 y 2013. Sin embargo, se tuvo la participación de actores no previstos, como lo fue el caso de representantes del Congreso de la República.

Respecto a la conceptualización del tema de familias, como innovación conceptual que dependía de factores políticos e institucionales (Majone, 1999: 208) se precisaba de un marco conceptual que aterrizase en una aproximación de un concepto que orientará la intervención a proponer en el **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias**. En ese sentido, veremos que *“...más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos”* (Aguilar 2007:35)

Al interior de la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Planfam

Durante la Sesión Ordinaria N° 3 de la Comisión Multisectorial los integrantes manifiestan la importancia de trabajar el concepto de familia teniendo en cuenta los cambios en las familias y las problemáticas que afrontan.

“...Tiene que ser flexible para que pueda ir mejorándose en el camino” (Representante del Ministerio de Salud - Acta de Sesión Ordinaria N° 3 Comisión Multisectorial).

“...Es importante porque de este análisis vamos a poder aterrizar en lo que va a ser el Plan, por eso debemos incluirlo” (Representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Acta de Sesión Ordinaria N° 3 Comisión Multisectorial).

Es así que en la Sesión Ordinaria N° 5²², la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP, en su calidad de Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial, presenta el concepto de familias:

“Familias en un sentido dinámico como grupo social constituido por personas relacionadas por vínculos de consanguinidad, afinidad y/o afecto, donde se da un conjunto de relaciones e interacciones entre sus integrantes en el ámbito de lo doméstico, organizando la vida cotidiana y la reproducción económica, social y generacional; y como una institución social, en tanto constituye una red de interrelaciones donde se forman las entidades sociales que interactúa con el universo de lo social en todas sus dimensiones: social, económica, política, y que por lo tanto, también está afectada por factores exógenos a ella”.

Si bien la entonces Directora General de la Familia y la Comunidad del MIMP precisó que el Estado, y por ende, la Comisión podían definir el concepto y la política pública de familia, ello en aras de trabajar de manera conjunta una definición que permitiera un mejor abordaje a través de la intervención con familias, se enfatizó la necesidad de que el MIMP en tanto ente rector sea quien tenga definida la postura de cuál sería el concepto de familias, apelando así a su rol de *decisor* (Mény y Thoenig: 1992, 129).

²² De acuerdo a lo señalado en el Acta de la Sesión Ordinaria N° 5, realiza el 11 de setiembre del año 2012.

“...sentar posición sobre los enfoques conceptuales que deben incorporarse en el Plan a fin de que en el seno de esta comisión se puedan debatir y así no abrir tanto el abanico de posibilidades”. (Representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Acta de Sesión Ordinaria N° 4 Comisión Multisectorial).

“...Cuál es la definición de familias que se tiene al interior del MIMP” (Representante del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), participante en calidad de invitado - Acta de Sesión Ordinaria N° 5 Comisión Multisectorial).

Asimismo, se puntualizó la necesidad de contar con un concepto operativo de familias a fin tener una unidad de medida, desde el entendido que cada Ministerio tenía su forma de definir familias, razón por la cual se consideró que la definición propuesta era muy amplia.

“...qué estamos entendiendo por familias...hay que hacer el ejercicio de establecer si esta definición es la que necesitamos para el Plan Nacional” (Representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Acta de Sesión Ordinaria N° 5 Comisión Multisectorial).

“...el concepto de familia es un concepto que todos tenemos claro hasta que se intenta definirlo, por ello una posibilidad de renunciar a esta ambiciosa pretensión es definir y optar por un concepto más operativo” (Representante del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), participante en calidad de invitado - Acta de Sesión Ordinaria N° 5 Comisión Multisectorial)

Se observa así que los actores representantes de los Ministerios integrantes de la Comisión y, la cooperación, en calidad de actor informal, manifiestan la necesidad de contar con un concepto más operativo, también inciden en señalar que corresponde al MIMP quien precise la definición de familias. En ese sentido, definir el marco conceptual llevo más de un año, considerando que el debate se apertura en el mes de agosto del año 2012 y en el mes de julio del año 2013 se reactiva nuevamente la Comisión, reactivando la revisión del marco conceptual.

A través del Poder Legislativo:

Si bien el Congreso de la República no fue programado como parte de los actores involucrados en el proceso de elaboración del **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias**, no obstante, se contó con la participación de dos congresistas.

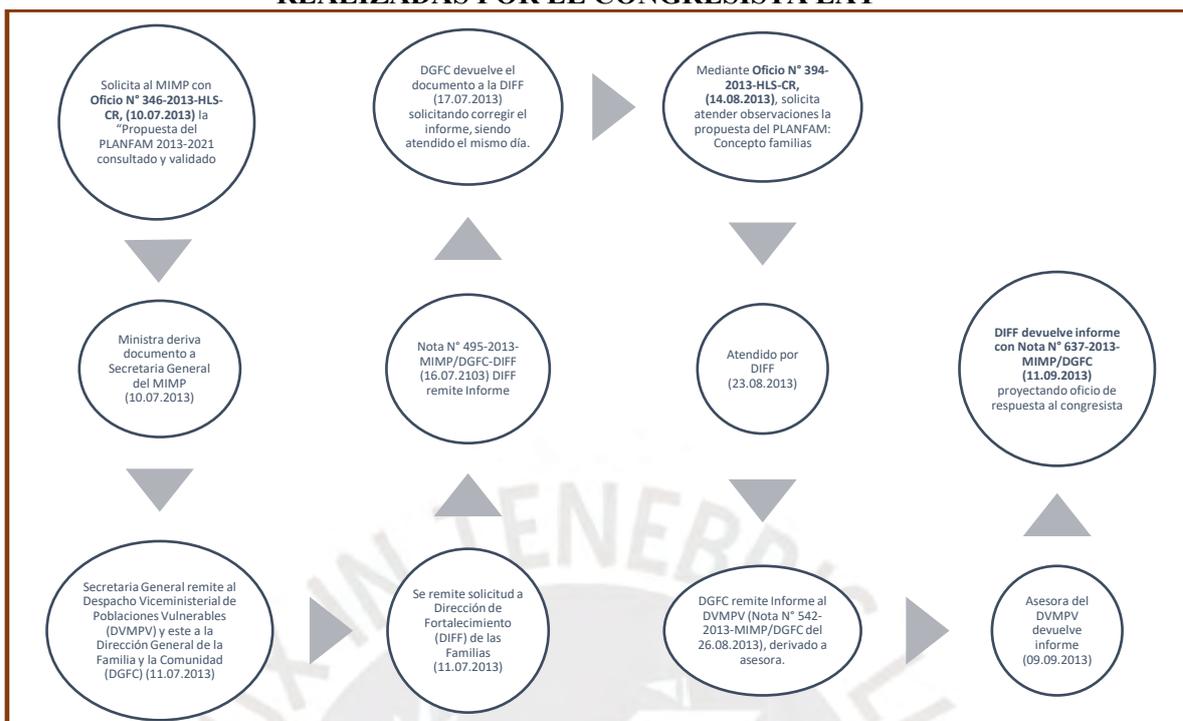
Al respecto, el Congreso cuenta dentro de sus Comisiones²³ con la Comisión de Mujer y Familia. Sin embargo, las observaciones y consultas realizadas en torno al tema de familias fueron realizadas por Congresistas que no formaban parte de la Comisión Mujer y Familias, de acuerdo a lo observado en la relación de sus integrantes durante el periodo 2011 a 2016. En ese sentido, las demandas de información respondían a un tema ideológico como se observará más adelante.

Cabe señalar que el documento solicitado por los Congresistas en mención era público, pues podía ser revisada en la página web del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Así, se tuvo el caso de las solicitudes de información realizadas por el Congresista Humberto Lay Sun, cuyas idas y venidas en relación a la consulta que hiciera comprendió los meses de julio a setiembre del año 2013.

²³ Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. En: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2014/mujer/index.html>

FIGURA N° 9: RUTA ADMINISTRATIVA DE ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES REALIZADAS POR EL CONGRESISTA LAY



Elaboración propia. De acuerdo al Expediente encontrado en la hoja de trámite 2013-031-E025767 del MIMP.

Así mediante Oficio N° 346-2013-HLS-CR, de fecha 10 de julio de 2013, el Congresista Humberto Lay Sun solicita con carácter de urgencia la “Propuesta del Planfam 2013-2021 consultado y validado”, nótese que para este entonces ya se tenía una nueva denominación respecto al periodo de implementación.

Como se observa en la figura N° 9, la ruta del documento fue amplia, en tanto, el documento ingresa al despacho de la Ministra el 10 de julio de 2013, y es atendida, mediante Nota N° 495-2013-MIMP/DGFC-DIF, el 16 de julio de 2013. Así, la Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIF) remite a la Dirección General de la Familia y la Comunidad (DGFC) el Informe técnico conteniendo la información solicitada indicándose que la propuesta se encontraba siendo revisada y ajustada por la Comisión encargada de elaborar el Plan, por lo cual no se trataba de una versión definitiva.

Posteriormente, la DGFC devuelve el documento a la DIF, con fecha 17 de julio, solicitando corregir el informe, siendo respondido por la DIF en la misma fecha.

Así, casi un mes después el Congresista de la República Humberto Lay Sun, solicita al MIMP a través de Oficio N° 394-2013-HLS-CR, de fecha 14 de agosto de 2013, atender las observaciones a la propuesta del Planfam.

En relación a la solicitud realizada, el Congresista Lay refiere lo siguiente:

“El término familia no puede sugerir diversas acepciones o conformar nuevos grupos aun siendo personas del mismo sexo como cabeza de las mismas, albergando un sentido lato totalmente contrapuesto a la estricta denominación atribuida en nuestro medio, de tal forma que el término “familias” estaría permitiendo deformación en el concepto estricto y legal de tan importante institución en nuestra sociedad, con el riesgo de considerar situaciones alejadas y no permitidas por nuestra legislación, tanto más si la familia por ser una situación social y fundamental de la colectividad tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”

Al respecto, cita 6 párrafos en los que se señala el término familias, solicitando el estudio de las observaciones realizadas a la propuesta del Planfam 2013-2021, indicando *“van con las correcciones a las deficiencias jurídicas y constitucionales advertidas en los párrafos precedentes, que tienen a desnaturalizar y contravenir abiertamente la normatividad vigente, así como a la familia como institución base de la sociedad”*.

Por lo señalado, coincidimos con Mujica que *“...queda claro que una sociedad con alto grado de participacionismo, no garantiza ideas más democráticas”* (Mujica, 2007:97). Si bien el participacionismo por parte de los congresistas fue debilitado al no sostener argumentos técnicos y políticos consistentes, fue evidente que en el proceso de formulación de una política *“intervienen también creencias y valores, y el proceso de formación de la agenda es más amplio* (Henríquez, 1999:51).

La Dirección de Fortalecimiento de las Familias, levanto las sugerencias al expediente que contenía la solicitud de Lay, dando respuesta con Nota N° 637-2013-MIMP/DGFC, el 11 de setiembre de 2013. Frente a las observaciones presentadas por el Congresista, el sustento técnico normativo, fue el siguiente:

“La Dirección de Fortalecimiento de Familias no considera que el uso del término “familias” contravenga lo estrictamente legal debido a que el Planfam es un documento de gestión de la política pública, por lo que su sujeto de intervención debe considerar atender a la diversidad de formas de organización familiar que se dan en el país, y no priorizar un solo modelo, puesto que las evidencias muestran que en el país coexisten diferentes formas de arreglos familiares como hogares nucleares, monoparentales, extendidos, etc. Asimismo, los parámetros del alcance del Planfam lo determina el marco normativo nacional e internacional ratificados, vigentes; y la propuesta del Planfam no está contemplando modificatorias a la Constitución Política del Perú o en el Código Civil que habilite el matrimonio entre parejas del mismo sexo” (Informe contenido en la Nota N° 637-2013-MIMP/DGFC).

Asimismo se precisa que la acepción “familias” (en plural) empleado como mensaje clave en el discurso de la propuesta del Planfam remite a entender que las intervenciones del Estado y sociedad para fortalecer a las familias debe partir de reconocer que existen en una diversidad de formas de organización familiar cuyas necesidades diferenciadas deban ser atendidas por el Estado de manera articulada, teniendo evidencias objetivamente tangibles que muestran la coexistencia de familias con diversas formas de organización, debido a los múltiples cambios demográficos, sociales y económicos que acontecen en el país, para lo cual se alcanzaron una serie de estadísticas. Además, se señaló que la Constitución Política reconoce la diversidad de formas de organización de familias, citando para ello el Código Civil Peruano de 1984.

En ese sentido, sobre los párrafos citados en las observaciones del Congresista se señaló lo siguiente *“no generan confusiones y no contravienen la normativa vigente (nacional e internacional). Sin embargo, para precisar mejor lo expuesto se procederá a modificar uno de los párrafos en términos de colocar organización familiar en vez de familias”*. (Informe contenido en la Nota N° 637-2013-MIMP/DGFC).

Podemos observar que es importante que en el proceso de entendimiento de políticas públicas se comprenda el funcionamiento de la actividad política (Lindblom, 1991:14), en ese sentido, se observa concordando con Majone, el uso de la función argumentativa del análisis de las políticas, mediante un pertinente manejo de datos que conlleva a una postura más persuasiva.

Una solicitud de información adicional fue la solicitada por el Congresista de la República Michael Urtecho Medina, del partido Solidaridad Nacional mediante el cual solicita la “propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2013-2021 consultado y validado”. Cabe señalar que este congresista tampoco formaba parte de la Comisión de Mujer y Familia de ese periodo.

En ese sentido, se remitió la información solicitada indicándose que estaba siendo revisada y ajustada por los miembros de la Comisión Multisectorial (Expediente N° 2013-E025927), a diferencia del caso anterior, no se tuvieron mayores observaciones al respecto.

En el caso de las regiones, como se señaló anteriormente, de las 09 regiones en las que se consultó el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias se aceptó el marco conceptual propuesto sobre familias, salvo en el caso de Arequipa, sin embargo, no se realizó mayor cambio a la propuesta conceptual.

TABLA N° 8: GRADO DE ACUERDO SOBRE EL MARCO CONCEPTUAL DE FAMILIAS

		Grado de acuerdo sobre el marco conceptual	
		Alto	Débil
Grado de certeza sobre los hechos y el conocimiento	Alto	<p><u>Proceso programado</u> (Rutinas, automatismos. Tecnificación, burocratización y planificación)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión Multisectorial 	<p><u>Proceso negociado</u> (debates ideológicos, recurso a la experiencia y la tradición, controversias oficiales y compromisos ocultos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Regiones (9)
	Débil	<p><u>Proceso pragmático</u> (recurso a los expertos, empirismo, búsqueda de variantes estratégicas)</p>	<p><u>Proceso caótico</u> (prevención, descentralización recursos a la autoridad)</p>

Elaboración propia: basado en la matriz de grados de acuerdo sobre los objetivos y los valores de Mény y Thoenig en Las Políticas Públicas. Capítulo V, “La Decisión Pública”, 1992:155.

A efectos de definir el estilo decisorio frente a la definición del marco conceptual de familias, se ha tomado como modelo de interpretación el propuesto por Mény y Thoenig. Así puede sostenerse que el proceso decisorio que implicó el marco conceptual de familias a nivel de la Comisión Multisectorial de familias, fue *programado* en tanto contó con los elementos técnicos y planificación respectiva. Mientras que en relación al poder

legislativo se observa una *negociación* en tanto se evidenciaba *“debates ideológicos, compromisos ocultos”*.

Si bien se ha reiterado en repetidas oportunidades que la representación del Congreso no había sido estimada en el proceso, a efecto de *“evitar perturbaciones o el obstruccionismo”* (Majone: 1997) con el representante del legislativo en tanto *“tiene el poder y utilizan los canales mediante los cuales se ejercita el poder”* (Ramíó, 199:168) se tomaron en cuenta algunas consideraciones planteadas.

5.2. Incumplimiento de plazos en el diseño del Planfam: actores y toma de decisiones

5.2.1. Argumentos técnicos y políticos

Inicialmente el propósito de la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Planfam fue que al año 2012 se concluyera la elaboración del Plan con la aprobación del mismo. Es así que durante la Sesión Ordinaria N° 4, la entonces Directora General de Familia y Comunidad del MIMP indicó que coordinaría con la representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de que la propuesta no tuviese observaciones y pudiera ser promulgada de manera oportuna (Acta de Sesión Ordinaria N° 4).

No obstante, conforme iba transcurriendo el plazo para la elaboración del Planfam, en el marco de la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM, se observa preocupación por las fases de elaboración del plan.

“.....preocupa que el acento de la validación se concentre en la consulta final del proceso, cuando la elaboración del plan ha implicado un proceso respecto del cual todos los sectores han debido asumir una responsabilidad de manera que si desde la primera sesión los sectores no pueden validar cada paso que han venido dando en la elaboración del plan, puede darse dos cosas: que al final cuando se termine el plan y quien supuestamente tenga que validar el plan no lo haga o lo haga con modificaciones sustanciales va a significar un problema. En tal sentido, que cada sector vaya validando y consultando los avances del plan, y no hacerlo al final, sino desde el principio desde que se van definiendo temas”. (Representante del MVCS. Sesión Ordinaria N° 5 de la Comisión Multisectorial, 11.09.2012).

“...que en el artículo 6° se agregue en el Reglamento “de acuerdo al plazo legal establecido” por si existiera alguna modificación al plazo otorgado por la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM”. (Acta de Sesión Ordinaria N° 3, representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Así, se observa un desacuerdo de los integrantes de la Comisión respecto a las funciones que debían establecerse en el Reglamento de la Comisión Multisectorial, en tanto desde la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP, quien desempeñaba la función de Secretaria técnica de la Comisión en mención, se propuso como una de las funciones el “consultar y validar la propuesta del **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2012-2021**” en tanto una de las disposiciones de la norma que había constituido la Comisión era la de “ejecutar las actividades complementarias necesarias para la consecución de su objeto, realizando las coordinaciones que se requieran para dicho efecto”.

Frente a este impase de carácter normativo, sectores como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no estuvieron de acuerdo en incorporar esta función.

“...si hay posibilidad de modificar la Resolución Suprema, entonces será en la misma donde se proponga una nueva función, más no en un Reglamento que únicamente la regula....por un tema de técnica legislativa no podría agregarse una cuarta función si esta no ha sido predeterminada en la norma de creación de la Comisión”. (Acta de Sesión Ordinaria N° 3, representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)

“...justamente la función de la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM, te asegura realizar actividades que te permitan presentar el producto final y entre ellos consultar y validar...conuerdo con el representante del Ministerio de Vivienda en el sentido de que si una función no está establecida en la norma de creación de la Comisión, no puede desarrollarse en su Reglamento” (Representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Acta de Sesión Ordinaria N° 3).

De esta manera, producto de la votación de los integrantes de la Comisión Multisectorial se acordó no incorporar la acción relacionada a la consulta y validación en el Reglamento, sin embargo, ello no significó que el proceso de consulta y validación de la propuesta del Plan se diera en el marco de la Comisión, toda vez que como lo señaló una de las integrantes de la Comisión, ambos procesos se encontraban implícitos en el proceso de elaboración del Planfam.

“...la consulta y validación de la propuesta es una de las actividades complementarias necesarias para la consecución de su objeto...” (Representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Acta de Sesión Ordinaria N° 3).

Considerado los plazos, la Comisión aprobó un Plan de Trabajo respetando los 120 días, teniendo como producto una versión preliminar del Plan Nacional elaborado en gabinete, pero paralelamente, elaboró la propuesta de normativa para ampliar el plazo por 90 días adicionales para realizar los procesos de consultas y validación.

Sin embargo, aun cuando la Dirección de Fortalecimiento de las Familias, como Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial, elaboró una propuesta de Resolución Suprema que ampliaba el plazo de vigencia de la Comisión Multisectorial en el mes de setiembre del año 2012, este proyecto fue aprobado recién en el mes de junio del año 2013.

Si bien se contaba con una calendarización y la disposición de los actores conformantes de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Planfam tuvieron que preverse *“las restricciones legales, políticas, administrativas”* (Aguilar, 2007:62).

5.2.2. Sesiones y participación a través de la Comisión Multisectorial para el diseño del Planfam

Con fecha 27 de junio del 2012, se emite la Resolución Suprema N° 190-2012-PCM que crea la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021, en la cual estableció como plazo para su elaboración 120 días calendarios (es decir hasta el 26 de octubre del 2012). Sin embargo, debido al retraso de las designaciones de los representantes titulares y alternos de las instituciones que conforman la Comisión Multisectorial, recién el 26 de julio se pudo instalar con 9 de sus 13 miembros.

El 26 de octubre del 2012 se llevó a cabo la última sesión de la Comisión Multisectorial en el marco de la Resolución Suprema en mención. En este contexto y con el propósito de contar con recursos, en tanto *“representan un activo de materias primas de las que los actores se sirven para llevar a cabo sus acciones”* (Subirats: 2008).

Como se vio en el anterior capítulo la participación de los integrantes de la Comisión a cargo de la elaboración del Planfam no fue con la frecuencia que se esperaba, sumado al hecho que se tuvo que esperar casi un año para reactivar nuevamente la Comisión y poder continuar con el diseño del Plan, puesto que, al haberse vencido el plazo de la primera Resolución de conformación de la Comisión, cualquier coordinación en el seno de ésta carecía de validez.

5.3. Influencia de la coyuntura social-política en el diseño del Planfam

5.3.1. Coyuntura internacional y nacional

A nivel internacional se demandaba al Estado la implementación de acciones conducentes al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁴, en ese contexto se crea en octubre del 2011 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el fin de conducir la política de desarrollo e inclusión social en el país. Así en el tercer

²⁴ La Declaración del Milenio, suscrita por 189 jefes de Estado en la Asamblea General de la ONU en el año 2000, fue un llamado global para poner en el centro de la acción política, social y económica el combate contra los efectos deshumanizantes de la pobreza. De ella emanaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyeron una expresión concreta del enfoque de desarrollo humano y sus aspiraciones. El Gobierno peruano asumió dicho compromiso junto con la comunidad internacional.

Informe el Estado Peruano, presentado en el año 2013 y, denominado Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Perú presenta los avances y perspectivas para el logro de los ODM en el país.

Al respecto, se observó que la atención estaba centrada en temas como reducción de la pobreza extrema, la desnutrición crónica y la mortalidad en niños y niñas menores de 5 años, siendo estas las prioridades del Gobierno entrante, siendo esta la gestión del Presidente Ollanta Humala Tasso.

En ese sentido, los temas priorizados frente a la coyuntura internacional enfocaban temáticas distintas a la temática de familias, si bien se encontraban relacionadas indirectamente no se hablaba propiamente de acciones conducentes al desarrollo de políticas para el fortalecimiento de las familias.

Lo cual explicaría la demora que se presentó para poder concretar la aprobación del Planfam, considerando que para el año 2013 la propuesta ya había sido aprobada en el seno de la Comisión Multisectorial del Planfam, habiendo pasado por las respectivas fases de consulta y validación.

Durante el tiempo que duro el proceso de elaboración del Planfam, fueron 03 las gestiones que estuvieron a cargo del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables. Siendo recién en la gestión de la señora Marcela Huayta Alegre donde se da la aprobación del Planfam, en el año 2016.

En ese sentido, se observaba una débil capacidad de control de la agenda, en tanto si bien institucionalmente existe un marco normativo que dispone el diseño del Plan, esta se ve afectada por la poca durabilidad de las Ministras en el cargo, coincidiendo con el planteamiento de que se habla de un control de agenda cuando las razones son por posicional o institucional (Tsebelis, 2002:129). Así, se tiene que, en la gestión de Ana Jara Velásquez, es donde se lleva a cabo el proceso de consulta y validación del Planfam, es decir, entre los años 2012 y 2013, siendo una de las ministras que duro más tiempo en el cargo.

Mientras que es en el año 2014, durante la gestión de la Ministra María del Carmen Omonte, que se da un pronunciamiento del sector a los medios de comunicación²⁵ manifestando el interés del gobierno en la temática de familias, anunciando la pronta aprobación del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2014-2021, con el objetivo principal ofrecer a las familias las condiciones para que cumplan con su tan importante rol.

“Este gobierno apuesta y promueve que las familias asuman de manera compartida sus responsabilidades y que éstas no recaigan principalmente en las mujeres. Afortunadamente, cada vez hay más varones que asumen el cuidado y la protección de sus hijos e incluso las responsabilidades en las actividades domésticas y cotidianas” (Declaración de la entonces Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Carmen Omonte. Diario Andina y Gestión).

Si bien la ministra había manifestado su interés en trabajar el tema de familias, siendo uno de los temas de su agenda la aprobación del Planfam, la coyuntura política estanco nuevamente la aprobación del referido documento, siendo la denuncia de la ministra Omonte sobre la desaparición de pañales durante la gestión de Ana Jara Velásquez un hecho que provocó un cambio de ministra.

Por otro lado, sumado al cambio de gestión, a nivel presupuestal, en comparación con el año 2013, el 2014 disminuyó el presupuesto asignado a la partida presupuestal “Apoyo ciudadano y a la familia”, incluso no se incluyó dentro del Plan operativo Institucional de este año acciones referidas al diseño del Planfam. Siendo como ya se ha señalado anteriormente que estas actividades estaban destinadas actividad presupuestal que no resultaba en productos, en ese sentido, *“el proceso presupuestario tradicional no permite manejar ni conocer de manera precisa las dotaciones financieras de las diversas políticas públicas efectuadas por la administración”* (Subirats, 2008:76), en ese sentido, en términos de eficiencia es cuestionable, teniendo en cuenta que esta responde a *“en qué*

²⁵ Así lo demuestran las declaraciones dadas en el mes de octubre del año 2014, a dos medios de prensa Gestión y Andina. En: <https://gestion.pe/peru/politica/gobierno-aprobara-plan-nacional-fortalecimiento-familias-2014-2021-78750> y <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=529036>

medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales” (Stein y Tommasi, 2005:17).

Esto podría explicarse en el hecho que el diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias respondió en principio a normativas establecidas, de acuerdo al planteamiento de Subirats el proceso de diseño se enmarco en el recurso jurídico (Subirats:2008) antes que una problemática que demandase intervención, lo cual explicaría la demora en su aprobación en tanto no se dio específicamente un proceso de agendación desde el gobierno, en relación a lo propuesto por Aguilar (Aguilar: 2007), sino que se inicia con la formulación del Planfam en el marco de una Comisión de carácter Multisectorial.

Otro hecho que llama la atención es que a través de Nota N° 331-2012-MIMP/DVMPV del 5 de noviembre del 2012, el Vice Ministro de Poblaciones Vulnerables solicitó a la Secretaría General asignar una partida presupuestal al meta N° 009 para culminar con los procesos de elaboración del Plan Nacional. Es así que, la Secretaría General a través de la Nota N° 258-2012-MIMP/SG del 20 de noviembre del 2012 informó que no procedería la asignación de recursos debido a que la Comisión Multisectorial no estaba vigente.

Si bien un incremento de recursos no asegura la idoneidad del diseño de una política *“el momento decisivo es crucial porque supone definir el curso de acción”* (Henríquez, 1999: 53), en ese sentido, un indicador que evidencia que el tema de familias no era prioridad del gobierno es el limitado presupuesto del que se disponía para el diseño del Planfam.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

El estudio ha permitido describir y analizar aquellos factores que influyeron en el proceso de diseño del Planfam, partiendo para ello del análisis de los actores que formaron parte del proceso, desde sus respectivos roles. De esta manera, de lo descrito en los capítulos anteriores, podemos afirmar lo siguiente:

Primera conclusión:

El proceso de revisión del marco conceptual, cuya primera propuesta fue presentada por el MIMP como ente rector, demandó más de un año, (desde el mes de agosto del año 2012 al mes de julio del año 2013), hecho que respondió a los ajustes y debates para su operativización.

Por otro lado, el proceso decisional para que se aprobará el marco conceptual de familias a través de la Comisión Multisectorial de familias, fue *programado*, contó con los elementos técnicos y planificación, sin embargo, el MIMP como ente rector, tuvo que asumir un rol conciliador con la postura de determinados actores que mostraban intereses basados en creencias de tipo religiosas.

Al respecto, con el propósito de *“evitar perturbaciones o el obstruccionismo”* (Majone: 1997) en el desarrollo del diseño del Plan, se tomaron en cuenta algunas consideraciones, no obstante, el ente rector propició la argumentación frente a las observaciones planteadas.

Segunda conclusión:

En cuanto a la demora con los plazos establecidos, se evidencia una limitación en cuanto a los tiempos considerando que *“muchas veces los problemas más graves surgen más en la determinación de los plazos de cumplimiento que en la propia aprobación de la norma”* (Subirats, 2008: 83). En ese sentido, la elaboración de un nuevo Plan de Familias respondía principalmente a una disposición normativa, antes que a una demanda como problemática pública.

En ese sentido, esta es una preocupación que se ve reflejada al interior de la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración del Plan, en razón de lo cual se ven en la necesidad de ampliar el plazo inicial de 120 días a 90 días adicionales. Hay que tener en cuenta además que en tanto no se aprobaba la norma que ampliaba el plazo transcurrido casi un año para que las sesiones puedan reiniciarse y continuar con el proceso de diseño inicialmente planteado.

Otro factor que se encontraba directamente relacionado con el tema es que en tanto no se activará la Comisión la Dirección de Fortalecimiento de las Familias, en su calidad de Secretaria Técnica de la Comisión, no disponía del presupuesto necesario para continuar las acciones en el marco del diseño del Planfam, siendo necesario que se tomen en cuenta las restricciones técnicas o presupuestales. Cabe señalar que el presupuesto designado responde a la asignación dispuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo, ello depende también de la justificación que las instituciones presenten como sustento para solicitar presupuesto.

Sumado al hecho que durante el periodo 2011 a 2015 se dieron 3 cambios de ministras²⁶, hecho que influyó en la continuidad de lo programado pues implicaba la preparación de informes de gestión, presentaciones con la alta Dirección a fin de evidenciar la necesidad de abordar el tema y sustentar la viabilidad de las acciones planteadas; además se requería priorizar requerimientos de la gestión entrante.

Así, por ejemplo, cuando ya en el setiembre del año 2014 se disponían a aprobar el Plan, se presenta una denuncia que genera cambios en la coyuntura política y se paralizan las coordinaciones, generando un nuevo cambio de ministra para el sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual se hace efectivo en febrero del año 2015, siendo hasta enero del año 2016 que se aprueba el Plan, es decir casi un año y medio después.

Como ya se ha visto la propuesta de denominación fue de **Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2012-2021**, fue cambiada en más de una oportunidad a “2013-2021” “2014-2021” quedando finalmente “2016-2021”.

²⁶ El diseño del Plan inicia en la gestión de la ministra Ana Jara Velásquez (diciembre 2011 a febrero 2014), teniendo como sucesora a Carmen Omonte (febrero 2014 a febrero 2015) siendo aprobado en la gestión de la ministra Marcela Huayta Alegre (febrero 2015 a julio 2016.)

Tercera conclusión:

En relación a la influencia de la coyuntura social y política en el diseño del Planfam, los temas priorizados frente a la coyuntura internacional enfocaban temáticas distintas a la temática de familias, si bien se encontraban relacionadas indirectamente no se hablaba propiamente de acciones conducentes al desarrollo de políticas para el fortalecimiento de las familias.

A nivel nacional el *“proceso presupuestario tradicional no permite manejar ni conocer de manera precisa las dotaciones financieras de las diversas políticas públicas efectuadas por la administración”* (Subirats, 2008:76), por lo cual, en términos de eficiencia es cuestionable, teniendo en cuenta que esta responde a *“en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales”* (Stein y Tommasi, 2005:17).

Mientras que, a nivel internacional, en el marco de las prioridades para el cumplimiento de los ODM, el gobierno daba a conocer como temas prioritarios el desarrollo y la inclusión social, se observó que la atención estaba centrada en temas como reducción de la pobreza extrema, la desnutrición crónica y la mortalidad en niños y niñas menores de 5 años. Así, los temas priorizados frente a la coyuntura internacional enfocaban temáticas que si bien no estaban desvinculadas del tema no estaba enfocadas al tema de fortalecer familias.

En ese sentido, la demora en el diseño y aprobación del plan, estaría también explicada en el hecho de no haberse dado, específicamente, un proceso de agendación desde el gobierno, *“la más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda”* (Aguilar, 2007:27), sin ello, tenemos como resultado la aprobación de un Plan tres años posteriores al término de su diseño.

Si bien puede contarse con un marco normativo que señale la necesidad de generar políticas en determinados temas, si no son acompañados con el apoyo de las autoridades competentes para su aprobación, el hecho que un plan se apruebe después de 3 años, se

contradice con la necesidad de contar con políticas de gestión ágil, eficaz y oportuna, en el marco de la modernización de la gestión pública.

RECOMENDACIONES

Primera recomendación:

Si bien existen actores que tienen un mayor nivel de influencia que otros en el proceso de diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias -Planfam 2016-2021, es importante que quienes asuman el liderazgo de llevar a cabo el proceso de diseño del Plan cuenten con capacidad negociadora frente a los actores involucrados, pues como se ha presentado en el estudio, algunos actores contraponen sus intereses y valores en función de apreciaciones subjetivas, en tanto se identifican con sus ideologías. Por ello, se requiere de suficientes elementos técnicos, a fin de evitar perturbaciones y obstruccionismo.

En ese sentido, se observa que frente a la multiplicidad de actores, siendo necesario identificar aquellos actores más influyentes a fin de analizar previamente su capacidad de acción, grado de apoyo frente al diseño de la política, en el caso presentado se abordó el proceso de diseño de una herramienta de gestión, considerando que si bien es importante la influencia que ciertos actores puedan tener, cuenta también los mecanismos establecidos en las instituciones, mecanismos que deben ser claros a fin de evitar dilataciones que respondan a la influencia que pueda presentarse desde los actores intervinientes.

Así, por ejemplo, observamos que el comportamiento de determinados actores que fueron renuentes a consensuar determinadas definiciones conceptuales necesarias como parte del diseño del Planfam, quienes se identificaban con valores e ideologías y eran portadores de intereses vinculados a creencias religiosas, lo cual les impide prever las consecuencias e implicancias de sus actos.

Segunda recomendación:

Partiendo de la premisa que *“toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”* (Subirats. 2008: 35), se observa que a lo largo del proceso de diseño del Planfam se presentan demoras que respondieron principalmente a un tema de agendación dentro de los temas a trabajar por las autoridades del ente rector, es decir, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, hecho que se sustentaba en las asignaciones presupuestales asignadas en el periodo 2011 a 2016.

En ese sentido, se requiere un proceso de agendación desde el gobierno que contribuyan al diseño y aprobación de un plan nacional en el marco de una gestión ágil, eficaz y oportuna. Siendo necesario la concordancia de las políticas públicas o herramientas de gestión no sólo con la normativa sino también con las prioridades del gobierno, caso contrario tendremos como resultado planes que se aprueban al término de una gestión y cuya implementación corre el riesgo de ser dejada de lado por la misma causa que demoró su aprobación.

De esta manera, puede señalarse que no basta con contar con un cuerpo normativo durante el proceso de formulación de un Plan, es preciso que tener claridad sobre el problema público que se pretende abordar. Así, si bien las problemáticas que vulneran a las familias son diversas y se observa un incremento en los últimos años, se evidencia una limitada sensibilización respecto al tema por parte de las autoridades que tenían poder de decisión, hecho que guardaba relación con lo observado como una debilidad en tanto no se tuvo un proceso de agendación que involucrará el diseño del Planfam como una de las prioridades en la agenda del gobierno de turno.

Tercera recomendación:

Al establecerse plazos para el diseño de una herramienta como un plan nacional, se requiere tener en cuenta factores que podrían demorar el proceso, siendo necesario que el tema a abordar mediante el plan se haya priorizado en la agenda política teniendo en cuenta que un elemento que puede determinar la delimitación en el tiempo es *“la presión política...o los compromisos previos”* (Subirats: 1992,61) de las autoridades.

Así, en el diseño del Planfam se observa que, si bien se impulsa el proceso desde la Dirección a cargo de la temática de familia, a nivel de la alta dirección no hay una respuesta inmediata, evidenciando que la materia no era una de las prioridades de la gestión, lo cual se vio reflejado en el presupuesto dispuesto para la materia.

En esos sentidos, la conformación de una Comisión Multisectorial para el diseño de un plan nacional, no necesariamente garantiza la celeridad en su diseño, en la medida que si las autoridades como los ministros (as) de los sectores no se encuentren comprometidos con el tema de familias, se tendrá limitada participación de los representantes de estos Sectores en las reuniones de trabajo.

Si bien es necesario legitimar las propuestas y garantizar un trabajo articulado con los sectores involucrados que forman parte del Estado, considerando que se apunta a atender las necesidades de la población, se deben establecer mecanismos para una articulación que responda de manera efectiva y eficiente.

Asimismo, si bien las fases establecidas para el diseño del Plan guardan similitud con el proceso de política planteado por Aguilar (2007), en el caso del Plan las debilidades se mostraron en la fase de formación de la agenda de gobierno.

Cuarta recomendación:

En concordancia con lo señalado anteriormente, si bien los temas priorizados frente a la coyuntura internacional enfocaban temáticas que se encontraban relacionadas indirectamente con la temática de familia no se hablaba propiamente de acciones conducentes al desarrollo de políticas para el fortalecimiento de las familias. Por ello, considerando, que el Estado peruano responde también a una agenda establecida internacionalmente, en el marco de acuerdos de los cuales forma parte, se requiere establecer mecanismos, los cuales podrían tenerse en cuenta en el proceso de agendación, a fin de enmarcar el diseño de la política como parte de las temáticas que se abordan internacionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL

2002 En: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/?print=pdf>

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1992 El Estudio de las Políticas Públicas. Primera edición, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1992 “Estudio introductorio” en La Hechura de las Políticas. Primera edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

2007 “Estudio introductorio” en Problemas Públicos y agenda de gobierno. Segunda reimpresión, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

2006 Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica

AGUILAR, Luis F. Compilador

2010 01 Política Pública. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires - Argentina
http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/43862333/1-Politica_Publica.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1466635499&Signature=ZK3Z%2BZTWe5zRk%2B3JDIIvYZpBjL0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPolitica_publica.pdf

Visto el 20.05.2016

ALZA BARCO, Carlos

2016 Material de estudio. Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Modalidad semipresencial. Segunda edición. Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP. Lima

ARANDA, Verónica

2007 Reunión de especialistas: Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas. CEPAL-UNFPA. Santiago de Chile.

ARRIAIGADA, Irma

2001 Familias Latinoamericanas: Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. ONU. CEPAL: División de Desarrollo Social, Santiago de Chile - Chile.

ARRIAIGADA, Irma

2002 Presentación: Perspectivas Innovativas en Política Social. CEPLAN

ARRAIGADA, Irma; Coordinadora.

2007. *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*, CEPAL. Santiago de Chile.

ASTELARRA, Judith.

2011 Cohesión social y familia. En: María Nieves Rico, Carlos Maldonado Valera. *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. CEPAL. Santiago
<http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/6/42586/ssc-61-familias-latinoamericanas-feb-2011.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2006 La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. David Rockefeller Center For Latin American Studies. Harvard University

BARDACH, Eugene

2001 Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Segunda reimpresión. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

CALDERA, Alex Ricardo

2005 Los problemas públicos: naturaleza y estructuración. Material de enseñanza. México, D. F. Universidad Autónoma de Aguascalientes.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1982 Ley N° 23466. A partir del presente año, el segundo domingo del mes de setiembre de cada año será celebrado como “Día de la Familia”

1993 Constitución Política del Perú. 1993.

2007 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

2011-2016 Comisión Mujer y Familia del Congreso de la República
http://www.congreso.gob.pe/CuadrodeComisiones/?=undefined&m20_idP=3

2017 Ley N° 30678 - ley que declara el 31 de octubre de cada año como el Día Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas en el Perú (30 de octubre de 2017).

DAHL, Robert

1989 La Democracia y sus Críticos. Barcelona: Editorial Paidós.

GAMARRA VALENCIA, Melissa Susana

2017 Los problemas en el diseño de la política en trata de personas en el Perú, entre los años 2003 -2015” Tesis para la obtención del título de Magister. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post -grado. Lima .

GEOFFREY M. Hodgson

2006 What are Institutions? JEI Journey of Economic Issues.Vol XL. No 1. Marzo.

<http://checchi.economia.unimi.it/corsi/whatareinstitutions.pdf>

Visto el 20.05.2016

HENRIQUEZ, Narda

1999 Construyendo una agenda social. Fondo Editorial PUCP.

HIDALGO Pablo

2001 Las Políticas Públicas: Los Actores Principales y su Racionalidad. Chile: Observatorio de Políticas Publicas en Chile; Universidad de los Lagos.

HOPENHAYN, Martín

2011 “Igualdad y derechos: una mirada a las familias” En: Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. CEPAL. Santiago de Chile.

<http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/6/42586/ssc-61-familias-latinoamericanas-feb-2011.pdf>

KILKSBERG, Bernardo

2004 “La Familia en América Latina. Realidades, interrogantes y perspectivas”. Documento de apoyo a la exposición en el XIX Congreso Panamericano del Niño, México.

LECAROS, Véronique.

2016 La conversión al evangelismo. Pontifica Universidad Católica del

Perú. Lima

LINDBLOM, Charles E.

1991. *“La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas”*. En el proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. de C.V. México D.F.

MAJONE, Giandomenico.

1997 Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.

MARCO NAVARRO, Flavia

2009 Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina. Serie de Políticas Sociales N° 149. CEPAL. Santiago.

MENY, Ives y Jean Claude, THOENIG

1992 Las Políticas Públicas. Ariel. Barcelona- España.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS:

2015 Programas Presupuestales. Diseño, Revisión y Articulación Territorial 2016. Ministerio de Economía y Finanzas y Cooperación Alemana implementada por la GIZ Programa Buena Gobernanza. Lima

Ley N° 29626 del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. Distribución gasto del presupuesto del sector público por entidad del Gobierno Nacional a nivel de actividades y proyectos.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5148-presupuesto-aprobado-ano-2011>

Ley N° 29812 del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.
Distribución gasto del presupuesto del sector público por entidad del Gobierno Nacional a nivel de actividades y proyectos.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5149-presupuesto-aprobado-ano-2012>

Ley N° 29951 del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.
Distribución gasto del presupuesto del sector público por entidad del Gobierno Nacional a nivel de actividades y proyectos.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2013/Anexos/Anexo5.PDF

Ley N° 30114 del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
Distribución gasto del presupuesto del sector público por entidad del Gobierno Nacional a nivel de actividades y proyectos.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2014/Anexos/Anexo5.PDF

Ley N° 30281 del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015.
Distribución gasto del presupuesto del sector público por entidad del Gobierno Nacional a nivel de actividades y proyectos.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local/182-presupuesto-publico/programacion-formulacion-y-aprobacion/5152-presupuesto-aprobado-ano-2015>

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)

2004 Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES, Lima, miércoles 15 de setiembre. En:

http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diff/politicas_nacionales/4_PlanNacional_de_Apoyo_a_la_Familia.pdf Consulta:

01.06.2016

- 2012 Resolución Ministerial N° 293-2012-MIMP. Aprueban Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales 2012-2015 del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 2013 Seguimiento y Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013.
En https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/poi/poi_2013_reformulado_2.pdf
<https://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/poi-mimp.php>
- 2013 Resolución Ministerial N° 295-2013-MIMP. Plan Operativo Institucional - POI 2013 Reformulado
- 2014 Resolución Ministerial N° 411-2014-MIMP. Plan Operativo Institucional - POI 2014 Reformulado.
- 2015 Resolución Ministerial N° 166-2015-MIMP. Plan Operativo Institucional - POI 2015 Reformulado.
- 2016 Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP. Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias PLANFAM 2016-2021. Lima.
En: <http://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/planes-nacionales->

MONTAÑO, Sonia

- 2005 “¿Políticas de familia o políticas de género?”, Políticas hacia las familias, protección e inclusión social, Irma Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, N° 46 (LC/L.2373-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.118.

MUJICA, Jaris

2007 Economía Política del Cuerpo LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS GRUPOS CONSERVADORES Y EL BIPODER. Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX). Lima - Perú

PAVLETICH MEZA Ivan Esteban

2016 Análisis del Plan Nacional de igualdad de género con énfasis en la dimensión de orientación sexual: aportes de la gerencia social para mejorar las políticas de género en el Perú. Tesis para la obtención del título de Magister. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Post -grado. Lima.

En: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6633>

PARSONS, Wayne

2007 Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción de Atenea Acevedo. FLACSO. México.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

2017 Entre Dios y el César El impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC).

PIERO, Sergio

2005 Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción. Sergio Paidós. 2005. Buenos Aires, Argentina.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2013 Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Lima.

- 2012 Resolución Suprema N° 190-2012-PCM que crea la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012-2021, Lima.
- 2013 Resolución Suprema N° 206-2013-PCM que modifica la R.S. N° 190-2012-PCM mediante la cual se creó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la propuesta del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2012 - 2021.
- 2013 Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2013. Sistema de Naciones Unidas
- 2018 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, Lima.
<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueba-reglamento-que-regula-las-politicas-nacionales-decreto-supremo-n-029-2018-pcm-1628015-1/>
- RAMIÓ, Carles
 1999 Teoría de la Organización y Administración Pública. Tecnos
- SALVIA, Agustín.
 1995. La familia y los desafíos de su objetivación: enfoques y conceptos. Estudios Sociológicos XIII:37, Págs. 143-162.
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/R89PIR94SKL892R527YMDPKPKFGMIS.pdf
- STEIN, Ernesto y Mariano, TOMMASI
 2005 “Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas”. En STEIN, Ernesto y otros (coordinadores). La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América

Latina: Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. México, D.F.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf;jsessionid=C8105686EA05A1C71068681E2C564DC6?sequence=2>

STONE, Deborah A.

1988 Policy Paradox and Political Reason. Stone. Brandeis University

SUBIRATS, Joan

1992 Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid- España.

SUBIRATS, Joan y otros.

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel S.A. Barcelona.

SUNKEL, Guillermo

2006 El papel de la familia en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.

TSEBELIS, George

2002 Cómo funcionan las instituciones políticas. Fondo de Cultura Económica. México.

ULLMANN, Heidi, MALDONADO VALERA, Carlos y NIEVES RICO, María.

2014 La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado, en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF (UNI/12/001). Serie Políticas Sociales 193. Santiago.

VAN DE WALLE, Dominique

- 1999 Evaluación del impacto del bienestar social en el gasto público. En CARPIO, Jorge e NOVACOVSKY, Irene. Compiladores. (1999) De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los nuevos Problemas Sociales. FLACSO, SIEMPRO. Fondo de Cultura Económica de Argentina. Buenos Aires.



ANEXO 1:

LISTADO DE INVITADOS A TALLERES REGIONALES DE CONSULTA DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LAS FAMILIAS

- Gerencia Regional de Desarrollo Social (2 ó 3 representantes)
- Gerencia Regional de Desarrollo Económico
- Oficina de Recursos Humanos o similares
- Dirección de Planeamiento y Presupuesto
- Dirección Regional de Salud – DIRESA (Programa de Prevención Embarazo Adolescente, Programa de Mortalidad Materna Infantil, COREMUSA)
- Dirección Regional de Educación
- Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo
- Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Dirección Regional de Producción
- DEMUNA
- PNP (Comisaría)
- Centro de Emergencia Mujer-CEM
- Fiscalía Provincial
- Corte Superior de Justicia
- Consejo de Participación Regional en Educación
- Consejo de Participación Local en Educación
- Comité Regional de Seguridad Ciudadana
- Municipalidades Provinciales
- Programa Cuna Más
- Programa Juntos
- OMAPED
- ONG vinculadas con el tema
- Gobernadores
- Consejeros Regionales
- CEDIF

ANEXO 2: Relación de áreas y programas de las instituciones convocadas al proceso de validación del PLANFAM

Ministerio/ Institución	Áreas / Programas
Ministerio de Agricultura (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Política Sectorial • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • AGRORURAL
Ministerio de Cultura (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos e INDEPA
Ministerio de Defensa (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Educación y Doctrina • Dirección General de Recursos Humanos • Dirección General de Planificación y Presupuesto
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa JUNTOS, Cuna Más, Qali Warma, Pensión 65, FONCODES • Dirección General de Políticas y Estrategias • Dirección General de Seguimiento y Evaluación • Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos.
Ministerio de Economía y Finanzas (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Presupuesto Público
Ministerio de Educación (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Planificación Estratégica • Dirección de Tutoría y Orientación Educativa • Dirección General de Desarrollo Docente • Dirección General de Educación Básica Regular, Dirección General de Educación Básica Alternativa, Dirección General Básica Especial • Oficina General de Recursos Humanos
Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Electrificación • Dirección General de Electrificación Rural
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Derechos Humanos • Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia
Ministerio de la Producción (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de MYPE y Cooperativas

Ministerio/ Institución	Áreas / Programas
Ministerio de Relaciones Exteriores (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares • Dirección para Asuntos Sociales.
Ministerio de Salud (Secretaría General)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Promoción de la Salud • Dirección General de Salud de las Personas • Estrategia Sanitaria de Salud Familiar • Estrategia Sanitaria de Salud Sexual y Reproductiva • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Seguro Integral de Salud (SIS)
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo • Dirección General de Inspecciones Laborales • Dirección General de Trabajo y Dirección General de Promoción del Empleo • ESSALUD
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Secretario General)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Vivienda • Dirección Nacional de Saneamiento • Programa Nacional de Apoyo al Sector Habitacional • Programa Nacional de Saneamiento Urbano • Programa Nacional de Saneamiento Rural • Banco de Materiales • Fondo Mi Vivienda • SEDAPAL • Oficina General de Recursos Humanos • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • COFOPRI
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Secretario General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos humanos • Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicación • Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones • Dirección General de Autorización en Comunicaciones • CONCORT TV.
Presidencia del Consejo de Ministros (Secretario General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina General de Recursos Humanos • Secretaría de Descentralización • Secretaría de Coordinación • Oficina General de Planeamiento y Presupuesto • INEI • DEVIDA • SERVIR • CEPLAN
Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría Permanente de Derechos Humanos

Ministerio/ Institución	Áreas / Programas
(Secretario General)	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Seguridad • Participación Ciudadana y Familia • Dirección General de Gestión en Planificación y Presupuesto • Dirección General de Gestión en Recursos Humanos • Séptima Región Policial Lima
Ministerio Público (Gerente General de la Fiscalía de la Nación)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos • Fiscalía Superior de Familia
Poder Judicial (Gerente General)	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de Planeamiento y Presupuesto • Oficina General de Recursos Humanos

Fuente: Invitación cursada por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables del MIMP a los sectores e instituciones para el taller de consulta intersectorial del PLANFAM (Oficio Múltiple N° 053-2012-MIMP/ DVMPV, de fecha 21 de noviembre de 2012).

