

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



TÍTULO

Factores que limitan la Implementación de la Política Pública Regulada en las Ordenanzas de Prohibición de la Discriminación en Lima Metropolitana entre los

Años 2012 y 2015

ARTÍCULO PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

AUTOR

Juvenal Nicanor Lujan Dueñas

ASESOR

Nicolás Antonio Zevallos Trigoso

JURADO

Jessica Violeta Bensa Morales Patricia

Jacquelyn Balbuena Palacios

LIMA – PERÚ

2018

AGRADECIMIENTO

A los profesores, al asesor de investigación y compañeros que hicieron posible este proyecto.

A la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), por otorgarme el premio de fomento a la Investigación “Fondo Galileo-2015”.



DEDICATORIA

a mi madre Elena
por su ejemplo de abnegación y esfuerzo

a mi hija Jillian
permanente inspiración y motivo

Resumen

La discriminación en el Perú es un problema que afecta las relaciones y profundiza desigualdades. En ese contexto, las municipalidades, a partir del año 2008, emitieron ordenanzas que prohíben la discriminación. Sin embargo, las investigaciones de esta experiencia desde el enfoque de política pública han sido escasas, por lo que es objetivo de esta investigación, a través de la metodología exploratoria, descriptiva y comparativa, identificar y describir los factores que limitan la implementación de esta política. Para tal efecto, se seleccionó a siete municipalidades distritales, ubicadas en Lima Metropolitana, que emitieron las ordenanzas entre los años 2012 y 2015. Los factores identificados se explican a partir de dos grupos: los atribuibles a los ejecutores de la política, constituidos por la falta de capacitación, implementación sin participación ciudadana, campañas de sensibilización, escasa difusión y renuncia a la intervención pública; y los que no son atribuibles a los ejecutores de la política, dados por las características de la discriminación, disminución en la credibilidad del gobierno local, carencia de coordinación con otras instancias y diferencias en la definición de la discriminación.

Palabras clave: Discriminación, política gubernamental, gobierno municipal, estructura administrativa, y política pública

INDICE

Resumen	3
Índice.....	4
Lista de Tablas y Figuras	6
Introducción.....	7

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACION

Capítulo I

Elementos Teóricos y Metodológicos del Estudio

1.1 Estado de la cuestión	10
1.2 Marco teórico	12

SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLOGICO Y RESULTADOS

Capítulo II

Diseño Metodológico.....	16
--------------------------	----

Capítulo III

Resultado de la Investigación

La Implementación de la Política de Control de la Discriminación

3.1 La Norma que regula la Política de Control de la Discriminación

La Adopción del proyecto de ordenanza	20
La expedición de la ordenanza	21

3.2 Descripción de la Política regulada en las Ordenanzas

Los letreros o carteles.....	23
El procedimiento de atención a las denuncias	23
Las sanciones que regulan las ordenanzas	24
Las charlas informativas a los servidores de las municipalidades.....	24

3.3 La Implementación de la Política regulada en las Ordenanzas

La exigencia de colocar un cartel en lugar visible	24
El procedimiento de atención de las quejas	25
Los operativos de fiscalización	27
Las charlas informativas al personal municipal	28

INDICE

Factores que generan Limitaciones en la Implementación de la Política

5.1 Factores atribuibles a los ejecutores de la política

Falta de capacitación del personal de serenazgo y fiscalización.....	32
Implementación sin participación ciudadana y campañas de sensibilización.....	32
Escasa difusión de la ordenanza municipal de prohibición de la discriminación ..	33
Renuncia a la intervención pública	33

5.2 Factores no atribuibles a los ejecutores de la política

Características de la discriminación	34
Merma en la credibilidad de los gobiernos locales.....	35
Carencia de coordinación y asesoría con otras instancias para la implementación de la política	37
Diferencia en la concepción de la discriminación	37

Capítulo VI

El Debate: Relaciones y Causalidades

6.1 La implementación de la política pública.....	38
6.2 El funcionamiento de la estructura organizativa.....	38
6.3 Las limitaciones de la política pública	39
Conclusiones	44
Referencias Bibliográficas	46
Apéndice: Entrevistados Seleccionados	58

Lista de Gráficos, Cuadros y Tabla

Gráficos

Gráfico 1: Fases de la Política Pública

Gráfico 2: Encuesta sobre porcentaje de personas que se han sentido discriminadas en el año 2015

Gráfico 3: Encuesta de Opinión Realizada por Encargo del Diario El Comercio
¿Diría Usted que Confía o no en las Sigüientes Instituciones?

Gráfico 4: Afirmaciones sobre la discriminación Total – Porcentaje de quienes estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo. Encuesta de septiembre de 2013

Cuadros

Cuadro 1: Ordenanzas de Control de la Discriminación

Cuadro 2: Áreas que Gestionan la Denuncia por discriminación

Cuadro 3: Operativos, quejas y denuncias por discriminación entre los años del 2012 al 2015

Cuadro 4: Quejas de las Municipalidades Provinciales a nivel nacional de los años 2013 -2014
-2015

Cuadro 5: Brecha entre definición populares y académica – legal de discriminación

Tablas:

Tabla 1: Lugares ricos en datos, herramientas e instrumentos

Introducción

La discriminación en el Perú es uno de los problemas más importantes por la incidencia en la forma en la que se relaciona la población y en la profundización de las desigualdades, y es compleja por encontrarse enraizada en la sociedad y sus instituciones (Thorp y Paredes, 2011). En ese contexto, las municipalidades, a partir del año 2008, empezaron a emitir ordenanzas de prohibición de la discriminación, que fueron impulsadas por la Defensoría del Pueblo. Según la plataforma Alerta Contra el Racismo (2016) del Ministerio de Cultura, en el año 2016, de cuarenta y tres distritos de Lima Metropolitana, dieciséis contaban con estas ordenanzas.

La Defensoría del Pueblo (2015) reveló que, de las labores de supervisión realizadas el 2014, los gobiernos regionales y municipales, salvo algunas excepciones, no cuentan con directivas internas para la implementación de las políticas de control de la discriminación reguladas en las ordenanzas, y que tampoco disponen de una oficina encargada de su seguimiento; asimismo, se observa que el énfasis de la poca investigación existente ha estado en el proceso de elaboración y expedición de la norma que regula la política, careciéndose de investigaciones sobre la fase de implementación.

Estas limitaciones evidencian la necesidad de investigaciones cualitativas que se avoquen a la implementación de la política y al problema de la discriminación, a las que generalmente se les presta poca atención. En ese escenario y ante el vacío de conocimiento, la relevancia de la investigación y su aporte radica en que desde el enfoque de política pública identifica y describe los factores que limitan la implementación de la política regulada en las ordenanzas.

Esta investigación tiene como unidad de observación a siete municipalidades distritales de Lima Metropolitana, seleccionadas debido a que expidieron las Ordenanzas contra la discriminación entre los años 2012 y 2015, y como unidad de análisis la implementación de las políticas de control de la discriminación. El planteamiento del énfasis de la investigación en la fase de implementación de la política lleva a formularse la siguiente pregunta: ¿cuáles son los

factores que han generado limitaciones en la implementación de las políticas reguladas mediante las Ordenanzas municipales en los distritos de Lima Metropolitana, emitidas entre los años 2012 y 2015, para el control de la discriminación? Esta pregunta general permite estructurar la investigación sobre la base de tres subpreguntas: ¿cómo se han implementado las políticas públicas reguladas por las ordenanzas municipales de prohibición de la discriminación? ¿Cómo funcionan las estructuras organizativas de los gobiernos locales en relación con la implementación de las políticas públicas de control de la discriminación? y ¿Cuáles son las limitaciones en la implementación de las políticas de control de la discriminación?

En ese sentido, el objetivo principal en la presente investigación es explicar los factores que limitan la implementación de las políticas reguladas por las Ordenanzas Municipales de prohibición de la discriminación. El primer subobjetivo es describir la implementación de las políticas públicas reguladas por ordenanzas, el segundo subobjetivo es comprender el funcionamiento de las estructuras organizativas en relación con la implementación de las políticas públicas, y el tercer subobjetivo es identificar las limitaciones en la implementación de estas políticas.

Las hipótesis que se formulan al respecto son las siguientes: la primera hipótesis aduce que la política pública de control de la discriminación se implementa con énfasis normativo y no desde el enfoque de política pública, lo que incide en que no se realicen actos de implementación intermedios como campañas de sensibilización, difusión de la política y otras acciones; la segunda hipótesis plantea que los gobiernos locales que emitieron las Ordenanzas contra la discriminación funcionan con estructuras organizativas diseñadas para la prestación de servicios, y se encuentran desfasadas respecto a las nuevas competencias con énfasis social; y la tercera hipótesis aduce que las limitaciones en la implementación de la política de control

de la discriminación se identifican y describen como factores endógenos atribuibles a los ejecutores de la política y exógenos no atribuibles a dichos ejecutores.

La investigación se estructura en seis capítulos. En el primer capítulo, se presenta el estado de la cuestión con la revisión de la literatura científica y la exposición de la perspectiva teórica de los investigadores académicos y opiniones sobre la discriminación, implementación de las políticas, estructura organizativa municipal y regulación de la política. Asimismo, en este capítulo incluimos el marco teórico, que es el marco de referencia conceptual con los aportes teóricos de los investigadores para tomar posición analítica sobre política pública.

El segundo capítulo desarrolla la metodología de la investigación, que está conformada por el enfoque metodológico adoptado, la descripción de las herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos, las actividades de recojo de información, el tipo de entrevista aplicada y los lineamientos éticos. El tercer capítulo contiene el resultado de la investigación y consta de tres puntos. El primero describe la ordenanza desde la etapa de adopción del proyecto de ordenanza difundido por la Defensoría del Pueblo y la expedición de la ordenanza por los Concejos Municipales. En el segundo describe la política contenida en la ordenanza. En el tercero, se describe como se ha implementado la política de control de la discriminación.

El cuarto capítulo comprende cómo funcionan las estructuras organizativas municipales en relación a la implementación de la política pública. El quinto capítulo identifica y describe los factores que generan limitaciones en la implementación de la política de control de la discriminación.

Finalmente, el sexto capítulo comprende el debate y análisis, se busca explicar causalidades de acuerdo a los hallazgos y siguiendo los subobjetivos de la investigación se establece la relación de la implementación de la política de control y los factores que la limitan.

Como resultado del estudio, se formulan las conclusiones que expresan el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACION

CAPÍTULO I

Elementos Teóricos y Metodológicos del Estudio

1.1 Estado de la Cuestión: Discriminación, Regulación de la Política, Implementación y Estructura Organizativa Municipal

Las investigaciones sobre la implementación de la política municipal en materia de prohibición de la discriminación son escasas; por ello, se ha complementado con investigaciones, trabajos teóricos, publicaciones, artículos y páginas electrónicas relacionadas a políticas municipales y discriminación. Asimismo, los Informes Defensoriales emitidos desde el año 2009 por la Defensoría del Pueblo sobre la promoción y supervisiones de la política pública de los gobiernos locales.

El Informe de la Defensoría del Pueblo definió la discriminación como “El trato diferenciado basado en determinados motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tiene por objeto o por resultado la anulación o menoscabo en el ejercicio o goce de derechos y libertades fundamentales de una persona o de un grupo de personas” (Defensoría del Pueblo 2009:29). La ordenanza que contiene la política de control de la discriminación y las investigaciones relacionadas con este tema han recogido parte de esta definición.

Respecto a la regulación de la política municipal de control de la discriminación, entre los escasos estudios sobre las Ordenanzas de prohibición de la discriminación, figuran la del investigador Wilfredo Ardito, Ardito (2009) y (2014) que abordó el tema con énfasis en su regulación y en las características de la discriminación. Además, en Ardito (2010) y (2015) se hizo el recuento de los orígenes de la ordenanza y se enumeró y desarrolló opciones de esta política para las regiones.

Sanborn (2012) y Remy (2005), en relación a la producción de servicios y la regulación de la discriminación en las municipalidades, coinciden en señalar la importancia que tienen las

municipalidades, debido a su cercanía a la ciudadanía, incluso investigadores extranjeros como Lombardo (2002), formulan conclusiones en el mismo sentido, refieren que las municipalidades tienen incidencia directa en la población debido a que pueden detectar sus necesidades y prestarles los servicios adecuados.

En relación con el diagnóstico de las políticas públicas desde la fase de la implementación, “El Perú afronta un grave problema sistémico de gestión, no se trata solo que algunas organizaciones funcionen mal, sino que todas tienen problemas de gestión [...] Se requiere implementar una política de mejora de la gestión que cree las condiciones mínimas. [...] Recién, sobre esa base, se estará en capacidad de implementar de forma eficaz políticas cruciales y urgentes” (Ugarte 2014: 148).

Entre las investigaciones de las políticas públicas del gobierno central, la investigación de Thorp y Paredes (2011) se enfocó en la discriminación étnica y la discriminación estructural en el Perú, explorando el tema de la desigualdad y el análisis de las causas de su enraizamiento, con lo que concluye que se necesita comprender las interacciones entre estructura y la institucionalidad.

Diversos investigadores, como Ausejo (2010), Alza (2012) y Morales (2014), analizan el diseño de la estructura organizativa y la burocracia, y resaltan la importancia de las instituciones en el proceso que siguen las políticas públicas y su gestión de implementación, resaltando que es en la organización donde se observa el funcionamiento de las instituciones.

En relación a la implementación de políticas municipales:

La implementación de políticas públicas por operadores municipales, a cargo de los gobiernos locales, tiene como eje la construcción y puesta en escena de una serie de dispositivos administrativos, entre los cuales sobresalen la gestión por procesos, los mapas de procesos y una conjunción de políticas administrativas que rompen la tradicional estructura divisional y funcional, característica de la administración pública en sus formas burocráticas tradicionales (Varela 2015: 227)

Alza señala que “es difícil afirmar que el paradigma weberiano haya estado presente en los gobiernos locales y regionales, estos han transitado por reformas [...] que no han mostrado sino enormes problemas de capacidad estatal administrativa” (Alza 2012: 226). De lo dicho se colige que, en los gobiernos locales, no ha existido una burocracia especializada o profesional que cumpla y haga cumplir los procedimientos y las leyes.

A partir de las investigaciones, publicaciones e informes reseñados, se constata que son escasos los estudios de investigación sobre la implementación de la política de prohibición de la discriminación desde el enfoque de política pública. En ese sentido, no se han producido investigaciones que recojan información en las municipalidades que expidieron las ordenanzas y que revele cuál ha sido el número de quejas presentadas y sanciones impuestas en aplicación de la política de control de la discriminación y cómo se ha desarrollado la fase de implementación de la política. De acuerdo con lo mencionado, el objetivo de la presente investigación es llenar este vacío a partir del recojo de información de manera directa de los funcionarios municipales. Desde el enfoque de política pública, se busca identificar los problemas en la fase de implementación. Para tal efecto, se determinará el número de quejas y sanciones presentadas e impuestas, así como se identificará el funcionamiento de las estructuras organizativas municipales responsables de la implementación de la política.

1.2 Marco Teórico: Política Pública, Implementación, Estructura Organizativa y Discriminación

En esta sección, se presenta una visión de la evolución de algunas de las definiciones sobre política pública, y se muestra sus diferencias y evolución en el tiempo. En ese sentido, Meny y Thoenig (1992) definieron la política pública como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad. Seguidamente, señala que “En cuanto a su objeto de investigación, la política pública se caracteriza por la atención que se presta en su estudio [...] al trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (Thoenig 1997: 19);

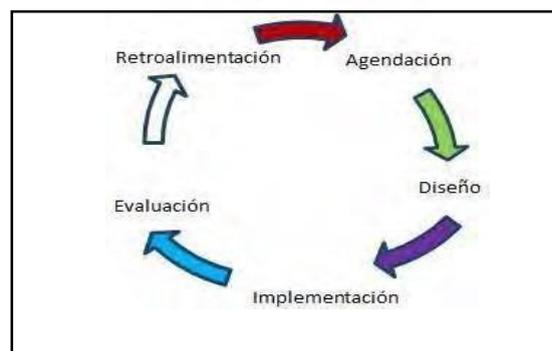
posteriormente, otro de los autores refiere que las políticas públicas son “Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.” (Lahera 2004: 8)

Es importante observar que, en las primeras definiciones, se hace alusión tan solo a la acción gubernamental y a la autoridad investida de legitimidad en representación del Estado, para luego verificar que, con Lahera (2004), se incorporan otros actores. Al respecto, esta investigación asume la definición de política pública de Lahera (2004), la cual incorpora la participación de la comunidad, de utilidad para el análisis de la fase de implementación.

En relación con las fases de la política pública, en la literatura académica, se indica que “La idea del ciclo vital de la política arranca con Lasswell (1956; 1971), quien diseña el esquema de “ciclo vital”, consistente en un curso secuencial por fases, que abarca desde la identificación del problema hasta la evaluación de las políticas”. (Calderón 2008: 16).

Lindblom en ese sentido, responde a la pregunta “¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas” (Lindblom 1991: 11). Además, este autor adujo que este ciclo de las políticas es una herramienta metodológica que permite el análisis de las fases que la componen.

Gráfico N° 1: Ciclo de las políticas públicas



Fuente: Lindblom (1991).

Las políticas públicas transcurren en diversas fases que, en conjunto, configuran el *ciclo de políticas públicas*. Estas, de acuerdo con Alza (2012), no se suceden en una secuencia racional de pasos consecutivos. La política pública comprende cuatro fases: (a) el establecimiento de la agenda, (b) el diseño, (c) la implementación, y (d) la evaluación de políticas. Entre estas fases, “El análisis de la implementación de las políticas públicas es probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas.” (Subirats (2008: 179). La define como “El conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos paraestatales y privados [...] enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo (a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias)”, (2008: 180).

Al respecto, Baptiste Harguindeguy, citando a Sabatier¹ indica que “Se suele clasificar los enfoques de la implementación [...] en los enfoques descendentes (arriba – abajo) y los enfoques ascendentes (abajo –arriba) (Baptiste 2013: 80 - 81). El enfoque ascendente, que es aludido en los textos académicos como “El diseño del enfoque bottom-up comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política”, (Revuelta 2009: 146) Al respecto, el enfoque *botton up*, servirá de base para el análisis y comprensión del funcionamiento de las estructuras organizativas de las municipalidades y su relación con la implementación de la política.

Para analizar el proceso de implementación en la presente investigación se recurrirá al análisis de los actos que no están regulados, pero que constituyen los medios para operacionalizar la política. En ese sentido, la implementación consta de “actos intermedios y

¹ Sabatier (1993) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research” en M Hill (ed.). The Policy Process. A Reader, Harvester – Wheatsheaf, Londres 266-296.

finales de implementación” (Subirats 2008: 199). Autor que, en sus estudios de la implementación, alude a los “actos intermedios” para señalar que inciden en la concreción de la política. Asimismo, hace referencia a las variables denominadas “de situación”, que se definen como los “eventos coyunturales [...] que intervienen repentinamente y que están fuera de todo control por parte de los actores públicos o privados involucrados en la implementación de una política pública” (2008: 206), de lo que se colige que los eventos externos se presentan sin que intervenga la voluntad de los que ejecutan la política.

“Algunas de estas precondiciones requeridas para aspirar a la perfección se hallan [...] fuera del alcance de los ejecutores. Por ejemplo, un contexto político, las disposiciones públicas [...] constituyen los condicionamientos de los ejecutores” (Meny y Thoenig 1992: 161); luego señala que hay otras variables que están dentro de las atribuciones de los ejecutores como son: “el horizonte de tiempo, [...] acceso a recursos, [...] la existencia de procedimientos” (1992: 161). De lo que se desprende entonces, que existen variables endógenas y exógenas en relación con los que implementan la política, esto permitirá identificar los factores que limitan dicha implementación.

Respecto a la identificación y descripción de los factores que limitan la implementación de la política, se recurrirá a la investigación de Planas y Valdivia (2009) que entre sus conclusiones señala la existencia de brechas entre las concepciones populares y las legales o académicas sobre la discriminación, que nos permitirá explicar la incidencia que tiene la definición, contenida en la ordenanza de control de la discriminación, en la implementación de la política pública.

En relación con la discriminación, la investigadora Segato señaló que “Algunos profesionales del derecho otorgan una gran importancia a la diferencia entre prejuicio –convicción de fuero íntimo – y discriminación –acción de fuero público–, y enfatizan que solo

la segunda sería efectivamente procesable y punible por la aplicación de la ley” (Segato 2007: 65). Esto constituye un enfoque normativista, que, según la autora, no permite “Ver qué es el prejuicio cultivado en la intimidad, tanto de la persona como de su grupo inmediato de familia y amigos, es el que alimenta inevitablemente la discriminación” (2007: 65). Esta conceptualización permitirá analizar la importancia de las campañas de sensibilización en la implementación de la política pública de control de la discriminación.

Las líneas conceptuales expuestas en esta sección servirán de soporte para absolver la pregunta matriz de la investigación sobre cuáles son los factores que han generado limitaciones en la implementación de la política y las subpreguntas que estructuran la investigación.

SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLOGICO Y RESULTADOS

Capítulo II

Diseño metodológico

El enfoque metodológico adoptado en la presente investigación es exploratorio, descriptivo y comparativo. Es exploratorio, porque no se han realizado investigaciones sobre la implementación de las ordenanzas de prohibición de la discriminación desde el enfoque de política pública y esta investigación intenta cubrir este vacío; es descriptivo, porque busca detallar el proceso de implementación y especificar los factores que la limitan; y es comparativo, porque recolecta información sobre el procedimiento, el número de quejas y denuncias por discriminación en las municipalidades seleccionadas, con el propósito de observar similitudes y diferencias en los procesos de implementación, utilizando como herramientas la revisión de los archivos, entrevistas a funcionarios involucrados con la implementación y la observación del funcionamiento de las áreas de las municipalidades seleccionadas.

En la fase preparatoria de la investigación, se revisaron las páginas electrónicas de la Plataforma Alerta contra el Racismo del Ministerio de Cultura y de la Defensoría del Pueblo.

El criterio de selección de las municipalidades, se realizó considerando la inviabilidad de investigar a las 16 municipalidades que en Lima Metropolitana emitieron las ordenanzas de prohibición de la discriminación, seleccionando solo aquellas que las expidieron entre el año 2012 al 2015.

De acuerdo con este enfoque, la información se obtuvo mediante las siguientes herramientas: (a) revisión de archivos, (b) entrevistas semiestructuradas c) Observación. A los Instrumentos: archivos de la página Internet del diario Oficial “El Peruano, archivo de las Oficinas de las municipalidades distritales, Guía de Entrevista y el funcionamiento de las Áreas de las municipalidades. A los Lugares ricos en datos: las Ordenanzas, Dictámenes, Informes, Memorandos y otros documentos, así como el conocimiento de diez funcionarios municipales de las municipalidades y la experiencia y conocimiento en temas de discriminación y organización municipal: del abogado Wilfredo Ardito; y el recojo de información sobre prácticas, desplazamientos en los espacios donde los funcionarios realizan sus actividades, mediante la observación.

En la investigación y en el empleo de las herramientas, se han tenido las consideraciones éticas respecto a la información revisada de las municipalidades que es de acceso público y libre. En el caso de las entrevistas, se han desarrollado de acuerdo con los principios éticos del Reglamento del Comité de Ética. Se les informó a los entrevistados que estas eran para fines de investigación de la PUCP y que la finalidad era recoger sus experiencias y apreciaciones personales. Se detalla la información en la Tabla 1:

Tabla N°1: Lugares ricos en datos, herramientas e instrumento

Lugares ricos en datos	Herramientas	Instrumentos
Las ordenanzas municipales publicadas.	Revisión de archivos	Archivos del diario “El Peruano
Dictámenes, Informes, Memorandos y Actas		Archivos de la Secretaria General de Consejo
Informes Memorandos y Oficios de la Gerencia		Archivos del Área de fiscalización de las Municipalidades
Informes y documentos visados		Archivos de la Asesoría Legal de las municipalidades
Informes y documentos de página internet		Archivo de Plataforma Alerta contra el Racismo
Funcionarios asesores (seis entrevistados). Conocimiento y experiencia en gestión municipal. Distritos: San Borja, Miraflores, San Juan de Lurigancho, Pueblo Libre y Santiago de Surco.	Entrevista semi estructurada	Guía de Entrevista
Funcionarios de Secretaria de Concejo Municipal (dos entrevistados). Conocimiento y experiencia en proceso de expedición de las ordenanzas. Distritos: San Juan de Lurigancho, San Isidro y Ancón		
Funcionario de Fiscalización. (un entrevistado). Conocimiento y experiencia en operativos. Distrito de San Isidro.		
Funcionario de la Gerencia (un entrevistado) Conocimiento y experiencia en gestión organizativa y decisiones de política. Distrito de Ancón		
Especialistas: en temas de discriminación (abogado Wilfredo Ardito)		
Recojo de información en espacios donde se absuelven consultas	Observación	Funcionamiento de Áreas dependientes de Secretaria General de Concejo
Recojo de información en espacios donde se planifican operativos y se procesan multas		Funcionamiento de Áreas involucradas con Fiscalización

Ocho de los entrevistados, señalados en la Tabla 1, hicieron constar su aceptación informada y voluntaria, suscribieron el consentimiento informado y autorizaron la utilización y publicación de la investigación y los datos proporcionados para el trabajo de investigación académica; no obstante, se ha optado por conservar el anonimato de los funcionarios entrevistados y se les ha asignado, para tal efecto, un número. Esto ha permitido mantener los criterios de objetividad, neutralidad y confidencialidad con los resultados de la investigación. También ha evitado cualquier sesgo y enfoque parcial, considerando el rigor científico como concepto transversal a la investigación, tanto en la obtención de la información como en su procesamiento.

Capítulo III

Resultado de la Investigación

La Implementación de la Política

En este capítulo, se describe cómo se ha implementado la política pública regulada en las ordenanzas municipales, desde el proceso de adopción y expedición de la ordenanza. Se detalla cómo se regula la política y los procedimientos y sanciones que prevé, para seguidamente describir la forma en que las municipalidades implementaron la política contenida en las ordenanzas.

3.1 La norma que regula la política de control de la discriminación

A partir del año 2008, la Defensoría del Pueblo impulsó la adopción del proyecto de Ordenanza. Esta significó una norma modelo de prohibición de la discriminación para que pueda ser adoptada y aprobada por los Concejos Municipales. Este hecho lleva a formular la siguiente pregunta: ¿por qué se determinó que las municipalidades debían implementar estas políticas? Al respecto, se plantea que “Las municipalidades, en el Perú, constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población”, (Remy 2005:111). Asimismo,

complementa este argumento que “poseen la infraestructura y el personal necesarios para enfrentar este problema de manera integral”, (Ardito 2007: 4). Otras explicaciones posibles son “el globalismo, [...] la interdependencia creciente entre las grandes ciudades y las regiones metropolitanas en prácticamente todas las áreas y continentes, han transformado de forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales”, planteada por (Varela 2015: 212).

Para la comprensión del desarrollo del proceso de implementación de la política, primer objetivo de esta investigación, se ha dividido la etapa inicial de la implementación en dos: 1) Adopción del proyecto de ordenanza; 2) Expedición de la ordenanza.

La Adopción del Proyecto de Ordenanza

Según los documentos que obran en los archivos municipales, la adopción se inicia con la difusión del proyecto de ordenanza modelo por la Defensoría del Pueblo, mediante Oficios remitidos a los alcaldes, en los que recomienda la emisión de la ordenanza. Hasta el año 2015, según Informe de la Defensoría del Pueblo (2016), el número total de ordenanzas emitidas en los distritos de Lima Metropolitana y del Callao eran 17, de un total de 49 distritos.

Se infiere, a partir de la información obtenida en la entrevista realizada al Funcionario 6 de la Municipalidad de San Isidro y el Funcionario 1 de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, que la causa de este número reducido de ordenanzas emitidas, se debe a la no fluida relación entre el gobierno central y local. Descrita como una relación “Compleja y difícil, mediatizada por múltiples factores históricos [...] se caracteriza por fracturas, discontinuidades e intereses diversos y serias falencias a nivel de coordinación” (Podestá 2001: 65).

Otras de las causas que explican el número reducido de ordenanzas expedidas, es que los titulares de las municipalidades no interiorizan o niegan la existencia de la discriminación o, son “refractarios a una política pública, lo que puede ser el elemento fundamental para el éxito o fracaso de la misma”. (Villagrán 2013: 3).

La Expedición de la Ordenanza

La expedición de la norma que regula la política, según refiere Subirats (2008), es el marco del programa de actuación político administrativo que regula las reglas institucionales específicas de la política en cuestión. Este proceso de expedición está sujeto a presiones y negociaciones por la preexistencia de concepciones, posiciones e intereses de los regidores del Concejo Municipal que aprueban las Ordenanzas, que son las normas de carácter general de mayor jerarquía expedidas por la municipalidad y que Blume (1997) las define como verdaderas leyes de ámbito territorial restringido.

En este proceso de expedición, la investigación identifica tres grupos de municipalidades como se detalla en el Cuadro 1

Cuadro N° 1: Ordenanzas de control de la discriminación

MUNICIPALIDAD	ORDENANZA MUNICIPAL N°	FECHA DE PUBLICACION	GRUPO	GRUPO
San Borja	497-MSB	Febrero 2013	1	municipalidades que incorporaron modificaciones al proyecto promovido por la Defensoría del Pueblo
San Isidro	384-MSI	Abril 2015		
Miraflores	437/MM	Marzo 2015	2	municipalidades que luego de contar con esta ordenanza emitieron una nueva
San Juan de Lurigancho	235-MDSJL	Enero 2016		
Pueblo Libre	391-MPL	Agosto 2012	3	Municipalidades que adoptaron el proyecto de ordenanza modelo difundido y las emitieron sin variación.
Ancón	261-2013-MDA	Enero 2013		
Santiago de Surco	472-MSS	Febrero 2014		

Elaboración propia

Fuente: Archivo de municipalidades distritales

Un primer grupo estaría conformado por municipalidades que incorporaron modificaciones al proyecto de ordenanza modelo; un segundo grupo estaría constituido por las municipalidades que, luego de haber contado con una ordenanza de prohibición de la discriminación, emiten una nueva; y un tercer grupo, incluye a las municipalidades que adoptaron el proyecto de ordenanza y las emiten sin incorporar variaciones.

De este primer grupo, el Funcionario 7 de la Municipalidad de San Isidro refiere que era necesario no solo establecer la prohibición de discriminación, sino además las buenas prácticas vecinales. La Ordenanza N° 384 MSI del distrito de San Isidro, publicada el 16 de abril de 2015, además, regula el uso de la vía pública, normas de comportamiento, el aspecto visual del entorno urbano y la seguridad de las personas. Respecto a la Ordenanza N° 497-MSB del distrito de San Borja, aprobada el 19 de abril de 2013, se aprecia la incorporación de los conceptos de promoción de valores y desarrollo integral de la familia.

Del segundo grupo, la Municipalidad de Miraflores expidió la nueva Ordenanza N° 437-MM, publicada el 30 de marzo de 2015, que reemplazó a la Ordenanza N° 294-MM vigente desde el año 2008 al 2014. Esta nueva ordenanza, regula la prohibición de la discriminación, que fue parte de la plataforma electoral del candidato a la alcaldía en las elecciones municipales del año 2014. En la entrevista realizada el 02 de octubre de 2015 con el Funcionario 4 de la municipalidad del distrito de Miraflores, este comentó que la propuesta de elaborar una nueva ordenanza se sustentó en la mejora del procedimiento sancionador y la protección del ciudadano agraviado.

Del tercer grupo, la investigación verifica que la expedición de la ordenanza del distrito de Ancón tuvo un fin legitimador que se evidencia en que el Concejo Municipal aprobó la Ordenanza N° 261-2013-MDA que prohíbe la discriminación, luego de transcurridos veinticinco días desde que se difundiera el día 04 de enero de 2013 en el diario “La República” (2013) y en “Radio Programas del Perú” (2013) la información que aludió a expresiones de

discriminación en las playas de Ancón, concretamente el impedimento de acceso a los veraneantes a algunas zonas de la playa. Este hecho y su carácter legitimador se corroboró en el Acta de Sesión de Concejo del 30 de enero de 2013, que señala que la propuesta se realiza debido a presiones de la prensa, autoridades del Ministerio Público y Defensoría de Pueblo.

3.2 Descripción de la Política Regulada en las Ordenanzas

Las ordenanzas de prohibición de la discriminación que regulan la política establecen varios aspectos: El primero, la exigencia a los conductores de los establecimientos comerciales y/o servicios abiertos al público de colocar un cartel en lugar visible, en un formato de aproximadamente de 40 por 25 centímetros, que señale “En este local y en todo el distrito, está prohibida la discriminación”; el segundo, el procedimiento de atención de las denuncias de las personas afectadas por prácticas discriminatorias; el tercero, las sanciones por la transgresión a lo dispuesto en la ordenanza; y finalmente, la realización de charlas a los servidores de las municipalidades.

Los letreros o carteles se exigen en la ordenanza, señalando en forma expresa a los establecimientos comerciales, centros educativos y de salud para que coloquen en lugar visible al público, cerca al ingreso principal, un letrero con la inscripción de prohibición de la discriminación. Al respecto, la Municipalidad de San Borja dispone se agregue el mensaje sobre la promoción del desarrollo integral de la familia basado en el respeto a los valores. Esta exigencia es fiscalizada a través de operativos y su incumplimiento es pasible de sanción.

El procedimiento de atención a las denuncias de las personas afectadas por expresiones discriminatorias, según los documentos de gestión de las municipalidades revisados y de las ordenanzas del Régimen de Aplicación de Sanciones –RAS, se realiza a través de las mismas áreas que venían desarrollando las funciones de recepción de quejas por infracciones de distinta naturaleza: Las Oficinas de Trámite Documentario, Inspectores Municipales y la Gerencia de Participación Vecinal.

Las sanciones que regulan las ordenanzas, asimismo, estas ordenanzas establecen sanciones de clausura y multa, por infracciones del titular o por personal del establecimiento se impone la clausura temporal y, por reincidencia la clausura definitiva. En ambos casos, la sanción accesoria es la multa, esta sanción, además, se impone por el no cumplimiento de la colocación del cartel de prohibición de la discriminación o colocar anuncios u otros con mensaje discriminatorio.

Las charlas informativas a los servidores de las municipalidades, están reguladas en un solo artículo y son denominadas indistintamente como “capacitaciones”. Estas se realizan en la sede de la municipalidad y están dirigidas al personal de serenazgo y fiscalización y control, quienes realizan los operativos y supervisan el cumplimiento de la norma; sin embargo, se verifica que en las ordenanzas de prohibición de la discriminación no se detalla el número de charlas informativas que se deben impartir, la institución que debe dictarla y la estructura temática.

3.3 Implementación de la Política Regulada en la Ordenanza

Este punto describe la forma en la que las municipalidades implementan la política contenida en la ordenanza, siguiendo el orden en que fue descrita en el punto precedente, a fin de contrastar el objetivo de la norma y su ejecución.

La exigencia de colocar un cartel en lugar visible.

Este cartel debe consignar la frase de prohibición de la discriminación y por ser de fácil verificación, es supervisado por los inspectores municipales a través de los operativos realizados; señala el Funcionario 8 de la Municipalidad de Santiago de Surco ² y los Funcionarios 6 y 7 de San Isidro que estos operativos de fiscalización se realizan en forma simultánea a la verificación de los requisitos de la licencia de funcionamiento.

²Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario ocho de la Municipalidad distrital de Santiago de Surco el 27 de octubre de 2015

El procedimiento de atención de las quejas

Sobre el número de quejas presentadas por los afectados por expresiones de discriminación y las sanciones impuestas en el marco de regulación de las ordenanzas, la investigación verificó en primer lugar que no existe ninguna información o estudio precedente. Es a partir de la presente investigación que, a través del procedimiento de acceso a la información, se obtuvo de cada municipalidad investigada la información, que se revela en detalle en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 2: Operativos, quejas y denuncias por discriminación años del 2012 y 2015

MUNICIPALIDAD	ORDENANZA MUNICIPAL	FECHA DE EXPEDICION DE ORDENANZA	OPERATIVOS ESPECIFICOS	QUEJAS	NUMERO DE SANCIONES	
					POR QUEJAS	POR NO TENER EL LETRERO
Ancón	261-2013-MDA	30/01/2013	1	0	0	0
Miraflores	437/MM	26/03/2015	No realiza en forma	1 (*)	0	0
San Isidro	384-MSI	08/04/2015	No realiza en forma específica	0	0	25
Pueblo Libre	391-MPL	07/08/2012	No informo			
San Juan de Lurigancho	235-MDSJL	26/07/2012	No realiza en forma específica	0	0	0
Santiago de Surco	472-MSS	29/01/2014	No informa	3	0	412
San Borja	497-MSB	19/02/2013	0	0	0	0

Elaboración propia

Fuente: Municipalidades distritales acceso a la información

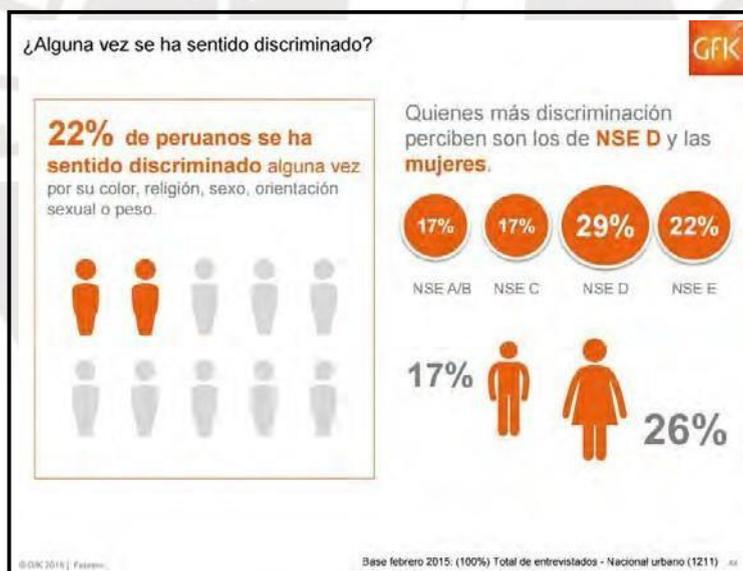
(*) Queja por teléfono

De la observación de la información contenida en el Cuadro N° 2 se constata, lo que es uno de los puntos más relevantes de la investigación, los que habrían sido afectados por expresiones

de discriminación en los siete distritos, no han presentado quejas entre los años del 2012 y 2015 y consecuentemente, no se aplicaron sanciones.

Información, señalada en el párrafo precedente, que se contrasta con la encuesta realizada por GfK Opinión (2015), en febrero de 2015 que con una muestra de 1,211 encuestados (población urbana) a nivel nacional, de los cuales 544 corresponden a Lima, como se detalla en el Grafico 2; revela el porcentaje de personas que alguna vez se han sentido discriminadas, lo que en relación al exiguo número de quejas presentadas por las personas que habrían sido discriminados, evidencia que la cuarta parte de la población ha sentido expresiones de discriminación, pero no recurre en queja haciendo uso del procedimiento regulado en la ordenanza.

Gráfico N° 2 Encuesta sobre porcentaje de personas que se han sentido discriminadas en el año 2015



Fuente: GfK Opinión (2015)
Elaborado: GfK Perú

Al respecto, es importante resaltar que no existen investigaciones precedentes que hayan informado sobre el número de quejas y sanciones impuestas por infracciones a las ordenanzas de control de la discriminación. Solo algunos medios de comunicación informaron sobre los llamados casos emblemáticos o de figuración mediática como el informado por El Comercio

(2015) ocurrido en abril del 2014 en Plaza San Miguel con sanción de multa impuesta por el Instituto de Defensa al Consumidor - Indecopi y otro evento cuya confirmación de la sanción fue informada por El Comercio (2014) sobre lo ocurrido en mayo de 2012 en la Discoteca Gótica, con sanción de multa.

Los operativos de fiscalización,

Respecto a los operativos que se detallan en la Cuadro 2, el Funcionario 4 de Miraflores³ y el Funcionario 7 de San Isidro informaron que estos se realizan respeto al Cartel de prohibición de la discriminación, como parte de las acciones regulares, en forma simultánea al procedimiento de fiscalización de la Licencia de Funcionamiento, por razones de economía y logística.

En relación con los operativos de fiscalización en las playas del distrito de Ancón, el Informe N° 009-203-GR/MDA de fecha 15 de enero de 2013, emitido por la Municipalidad de Ancón, da cuenta que el domingo 13 de enero de 2013 se realizó con la participación de los funcionarios municipales y otras autoridades. El operativo que no respondió a una programación concluyó sin que se verifique actos de restricción al ingreso a la playa. De acuerdo con la documentación revisada en los archivos de la municipalidad, el operativo se realizó para atender los requerimientos de la Defensoría del Pueblo y por presión de algunos medios de comunicación.

En la entrevista ⁴ realizada al Funcionario 2 de la Municipalidad de Ancón, ante el requerimiento de información sobre los operativos que se realizan, dicho funcionario informó que en relación a las quejas presentadas por impedimento de acceso a la playa, existen dificultades para realizar intervenciones por presiones institucionales provenientes del Casino

³Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario 4 de la Municipalidad distrital de Miraflores el 02 de octubre de 2015

⁴Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario 2 de la Municipalidad distrital de Ancón el 23 de octubre de 2015

Náutico y el Centro de Veraneo de la Fuerza Aérea del Perú (FAP), lo que tiene como efecto que la autoridad municipal renuncie al control y fiscalización.

De lo informado en estas entrevistas, se infiere que existen tres modos de actuación municipal con relación a los operativos de control: (a) se realizan en forma esporádica y solo con relación al cartel en los establecimientos, en forma conjunta a la fiscalización de los requisitos de la licencia de funcionamiento; (b) no se realizan por presiones de los vecinos e instituciones con influencia de poder económico y/o político; y (c) solo se realizan por presión de los medios de comunicación, lo que es llamado por Ardito (2015) “Fariseísmo antidiscriminador”⁵; y por requerimiento y supervisión de la Defensoría del Pueblo a la gestión municipal.

Las charlas informativas al personal municipal

En la entrevista con el Funcionario 4 de la Municipalidad de Miraflores⁶, el Funcionario 3 de la Municipalidad de San Borja⁷ y demás funcionarios entrevistados, señalaron que solo se capacitó a las Áreas de Serenazgo Fiscalización y Policía Municipal. Al respecto, la investigación realizada revela que, a través de los medios de difusión, como América Televisión (2015), (2016a) y (2016b), se informó sobre expresiones de discriminación realizadas por personal del Serenazgo Municipal en los años 2015 y 2016, que son parte del personal a quienes va dirigida la capacitación, evidenciando que estos eventos discriminadores se dieron en fechas posteriores a las charlas impartidas a los servidores municipales.

⁵ Fariseísmo anti discriminador según Ardito, Wlfredo, cuando un evento discriminador es levantado por algunos medios que hace parecer que la discriminación parece focalizada en dos o tres personas, cuando es un problema generalizado que tiene como efecto que las personas evitan ver su propia realidad.

⁶ Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario cuatro de la Municipalidad distrital de Miraflores el 02 de octubre de 2015

⁷ Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario tres de la Municipalidad distrital de San Borja el 04 de octubre de 2015

Capítulo IV

Funcionamiento de la Estructura Organizativa Municipal

Se ha constatado en la investigación, de la observación de los espacios en donde los servidores municipales desarrollan sus funciones y de los documentos de gestión de la municipalidad, que la estructura organizativa municipal, a pesar de las nuevas competencias asumidas en los últimos años con énfasis social en educación, promoción y defensa de derechos, programas locales de lucha contra la pobreza, desarrollo social, asistencia a la población en riesgo y de control de la discriminación, se ha mantenido con un modelo con énfasis en la prestación de servicios.

Este desfase entre la antigua estructura y las nuevas funciones se evidencia en que las funciones de las Áreas relacionadas a la prestación de servicios, administración de tributos y regulación y control de la expedición de licencias, que por su naturaleza están vinculadas a actos perceptibles, objetivables y mensurables; son las mismas que realizan las funciones de control de la discriminación.

El desfase entre la estructura organizativa y las nuevas funciones asumidas, aludida en el párrafo precedente, se ha visto acentuada por la carencia de gestión del conocimiento, que es la que proporciona las herramientas y los métodos para registrar y documentar el conocimiento a través de la captura, transferencia, intercambio y absorción de información. En la investigación realizada por Morales et al. (2014) refirieron que, en el caso del sector público, la gestión del conocimiento es incipiente y con mayor incidencia en los gobiernos locales, donde no existe un mandato legal que la haga viable. Este hecho se evidencia en la información obtenida en la entrevista realizada al Funcionario 1 de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho⁸ en la que señaló que la demora en la atención a la información requerida sobre las

⁸Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario uno de la Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho el 30 de octubre de 2015

quejas presentadas y sanciones impuestas mediante el procedimiento de acceso a la información se debía a que la anterior gestión no entregó información y que esta no se encontraba registrada en la base de datos.

En el siguiente Cuadro 3 se detallan las Áreas de la municipalidad competentes en el procedimiento de atención de denuncias:

Cuadro N°3: Procedimiento de atención a las denuncias

MUNICIPALIDAD	AREA QUE RECEPCIONA DENUNCIA	MEDIO ALTERNO DE DENUNCIA	AREA QUE INVESTIGA	NORMA COMPLEMENTARIA
San Juan de Lurigancho	Distintos medios de remisión de información		Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones	RAS (*)
Miraflores	Gerencia de Participación Vecinal		Sub Gerencia de Fiscalización y Control	
Ancón	Oficina de Tramite	Buzón de Quejas y Sugerencias	Policía Municipal	
San Isidro	Inspector Municipal	Distintos medios de remisión de información	Inspector Municipal	
San Borja	Gerencia de Desarrollo Humano		Gerencia de Fiscalización y autorizaciones	
Santiago de Surco	Los canales y medios que tiene la Municipalidad (no especifica)	No especifica	No especifica	
Pueblo Libre	Sub Gerencia de Tramite Documentario	Correo Electrónico	Gerencia de Fiscalización	

Elaboración propia.

Fuente: Ordenanzas municipales distritales.

(*) Régimen de Aplicación de Sanciones

Otra de las causas verificadas en la investigación, a través de la observación en las Municipalidades, que acrecienta el problema del desfase de las estructuras organizativas, la constituyen los altos niveles de rotación personal. (Mujica 2015: 139) señaló que “Las funciones y la estructura del cargo en las municipalidades no son estables”. Este nivel de alta rotación de personal tiene varias causas, entre las principales en orden de importancia están las siguientes: la alternancia en la gestión producida por los periodos cortos de gestión municipal, problemas presupuestarios, efímeras lealtades entre los funcionarios de confianza y sus colaboradores más cercanos y cambios de competencias, así como la “Existencia de pocos servidores estables y la falta o atraso de pago de las remuneraciones” (Mujica 2015: 139).

La alta rotación antes descrita, asimismo, quedó evidenciada en la información obtenida en la entrevista al Funcionario 5 de la municipalidad de Pueblo Libre⁹, quien indicó que, debido al cambio de gestión, se había rotado al personal. Consecuentemente, los trámites se encontraban paralizados por cambios en el organigrama y en las competencias funcionales, lo que hacía difícil la atención de la información requerida. Además, la rotación de personal fue constatada en el transcurso de los dos meses de investigación en la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, en la que se verificó que los cargos de asesores de la Secretaría de Concejo, de Fiscalización y de Trámite Documentario fueron reemplazados hasta en tres oportunidades. (Ugarte 2014: 150) sostuvo que “La incorporación de nuevos funcionarios, cada vez que llega una nueva administración como consecuencia de la rotación, genera que la nueva administración reinvente todo, y que se convierta en una institucionalidad extremadamente volátil”.

⁹Entrevista semiestructurada realizada al Funcionario cinco de la Municipalidad distrital de Pueblo Libre el 14 de octubre de 2015

Capítulo V

Factores que generan Limitaciones en la Implementación de la Política

Sobre la base conceptual del enfoque *bottom up* y del análisis del funcionamiento de la estructura organizativa, la investigación identifica los factores endógenos atribuibles a los ejecutores de la política que limitan la implementación, por otro lado, el marco del enfoque de Subirats (2008) sobre las variables de situación; y de Meny y Thoenig (1992), permitirá la identificación de los factores exógenos no atribuibles a los ejecutores de la política que limitan la implementación.

5.1 Factores Atribuibles a los Ejecutores de la Política

Falta de capacitación del personal de serenazgo y fiscalización

En las entrevistas a los Funcionarios 3, 4, 5, 6 y 7 de las municipalidades, revelaron que se realizan charlas y capacitaciones dirigidas al personal de serenazgo y fiscalización en cumplimiento de lo regulado en la ordenanza, sin que exista una programación, una periodicidad sistemática y un expositor especializado. Se verifica que los funcionarios municipales entrevistados utilizaron indistintamente los términos capacitación y charlas informativas. Al respecto, es importante indicar que la Directiva “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas”¹⁰ aclara su uso, en el sentido que “No se considera acción de Capacitación a las charlas informativas, entendiéndose por estas a las actividades que tienen como propósito difundir información sobre alguna materia específica” lo que tiene como consecuencia que las capacitaciones aludidas por los funcionarios son charlas informativas, de lo que se colige que el personal de serenazgo y fiscalización, involucrado en actividades de control de la discriminación, no recibe capacitación.

Implementación sin participación ciudadana y campañas de sensibilización

¹⁰ Directiva “Normas para la gestión del proceso de capacitación en las entidades públicas” aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 141-2016-SERVIR-PE publicada el 13 de agosto de 2016

Es importante señalar que “Por parte del régimen político, es indispensable la existencia de un marco legal e institucional que no sólo reconozca y tutele los derechos, sino que también contemple mecanismos eficaces que posibiliten su ejercicio, incluyendo el derecho a participar en los asuntos públicos” (Villareal 2009: 44), de lo que se colige que la participación ciudadana a la que se alude en la investigación es la que se convoca desde las municipalidades a través de procesos institucionalizados y no a través de procesos de participación espontáneos. Al respecto, en la entrevista realizada al Funcionario 3 de la municipalidad de San Borja y al Funcionario 2 de Ancón y los demás funcionarios, informaron que no se convocó a la sociedad civil para participar en la implementación de la política. Asimismo, la sociedad civil y las organizaciones no fueron consultadas para la aprobación de las Ordenanzas. Preguntados los Funcionarios 3, 4, 6 y 7 sobre la realización de campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía, señalaron que no se realizan estas campañas, y que estas no están reguladas en la ordenanza, de lo que se infiere que la implementación se desarrolla dentro de la concepción normativa, en la que no considera la realización de actos intermedios que permitan ejecutar la política.

Escasa difusión de la ordenanza municipal de prohibición de la discriminación

Este factor ha sido el argumento más recurrido por los funcionarios entrevistados para explicar los factores que limitan la implementación de la política, específicamente para sustentar el número exiguo de quejas presentadas por los agraviados. Los funcionarios municipales entrevistados señalaron que no se realizó la difusión de la ordenanza, aludiendo a métodos usuales de publicidad en medios de comunicación, y que la Ordenanza que regula la política se encuentra en la página electrónica institucional.

Renuncia a la intervención pública

En la entrevista, el Funcionario 2 de la municipalidad de Ancón señaló que, frente a las quejas recogidas en algunos medios de comunicación sobre el impedimento de acceso a

algunos sectores de la playa, la Municipalidad no ha podido realizar ninguna intervención contra el Casino Náutico y el Centro de Veraneo de la Fuerza Aérea de del Perú (FAP), debido a presiones institucionales y de vecinos con poder económico, lo que se configura la renuncia de la entidad municipal al ejercicio de la facultades fiscalizadoras, sancionadoras y de preservación de la libertad de acceso a lugares públicos. Esta renuncia a las facultades de la administración es denominada por (Subirats 2008: 197) como “Perfiles con lagunas”, en los que se deja de lado a grupos-objetivo específicos y se renuncia a la intervención pública, debido a presiones.

5.2 Factores no Atribuibles a los Ejecutores de la Política

Características de la discriminación

La discriminación en el Perú, a pesar de que estará ampliamente extendida y que condiciona las formas de relación individual y grupal, se encuentra negada, invisibilizada y naturalizada en la sociedad.

La característica más marcada sobre la discriminación en el Perú es que, a pesar de ser una situación omnipresente, la discriminación es negada ¹¹ por autoridades, académicos y hasta por las propias víctimas de discriminación. [...] Uno de los mecanismos principales que permiten esta negación es la naturalización¹² de la discriminación, por la cual muchas personas sostienen que no son discriminadoras y que se limitan a tratar de manera diferente a quienes efectivamente son diferentes” (Ardito (2014: 5)

Como se menciona en la plataforma Alerta Contra el Racismo (2015), “La discriminación tiene características particulares como es la dificultad para ubicar claramente a los discriminados y discriminadores”. Estas características de la discriminación inciden en la fase de implementación de la política, en la concepción sobre este problema social de los ejecutores de la política, como en la recurrencia de los ciudadanos a los procedimientos regulados en la

¹¹ El subrayado es nuestro

¹² El subrayado es nuestro

ordenanza, debido a que “Las personas no denuncian haber sido objeto de discriminación étnica o racial por efectos de la vergüenza, negación y normalización del racismo, características que convierten a la discriminación en un fenómeno complejo” Alerta Contra el Racismo (2015).

Merma en la credibilidad de los gobiernos locales

En la percepción de la ciudadanía la credibilidad en las municipalidades ha descendido. Este hecho se colige de las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo, que, según los Informes de la Defensoría del Pueblo (2014), (2015) y (2016), se generan por irregularidades en los procedimientos administrativos, la falta de respuesta a las solicitudes ciudadanas, incumplimientos de obligaciones laborales, afectaciones al derecho de acceso a la información pública e incumplimiento del plazo de entrega. Conforme se detalla en el Cuadro 4, estos Informes Defensoriales dan cuenta que las municipalidades provinciales, en los años 2013, 2014 y 2015, ocuparon el primer lugar entre las entidades públicas con el mayor número de quejas a nivel nacional, conforme se detalla en el Cuadro 4:

Cuadro N° 4: Quejas de las Municipalidades Provinciales a nivel nacional de los años 2013 – 2014 -2015

AÑO	INSTITUCION	NUMERO DE QUEJAS A NIVEL NACIONAL	PORCENTAJE CON RELACION AL RESTO DE INSTITUCIONES
Enero a diciembre 2015	Municipalidades provinciales	8,006	26.5%
Enero a diciembre 2014		7,464	23.7%
Enero a diciembre 2013		7,486	22.4%

Fuente: Informe de la Defensoría del Pueblo (2014) (2015) (2016)

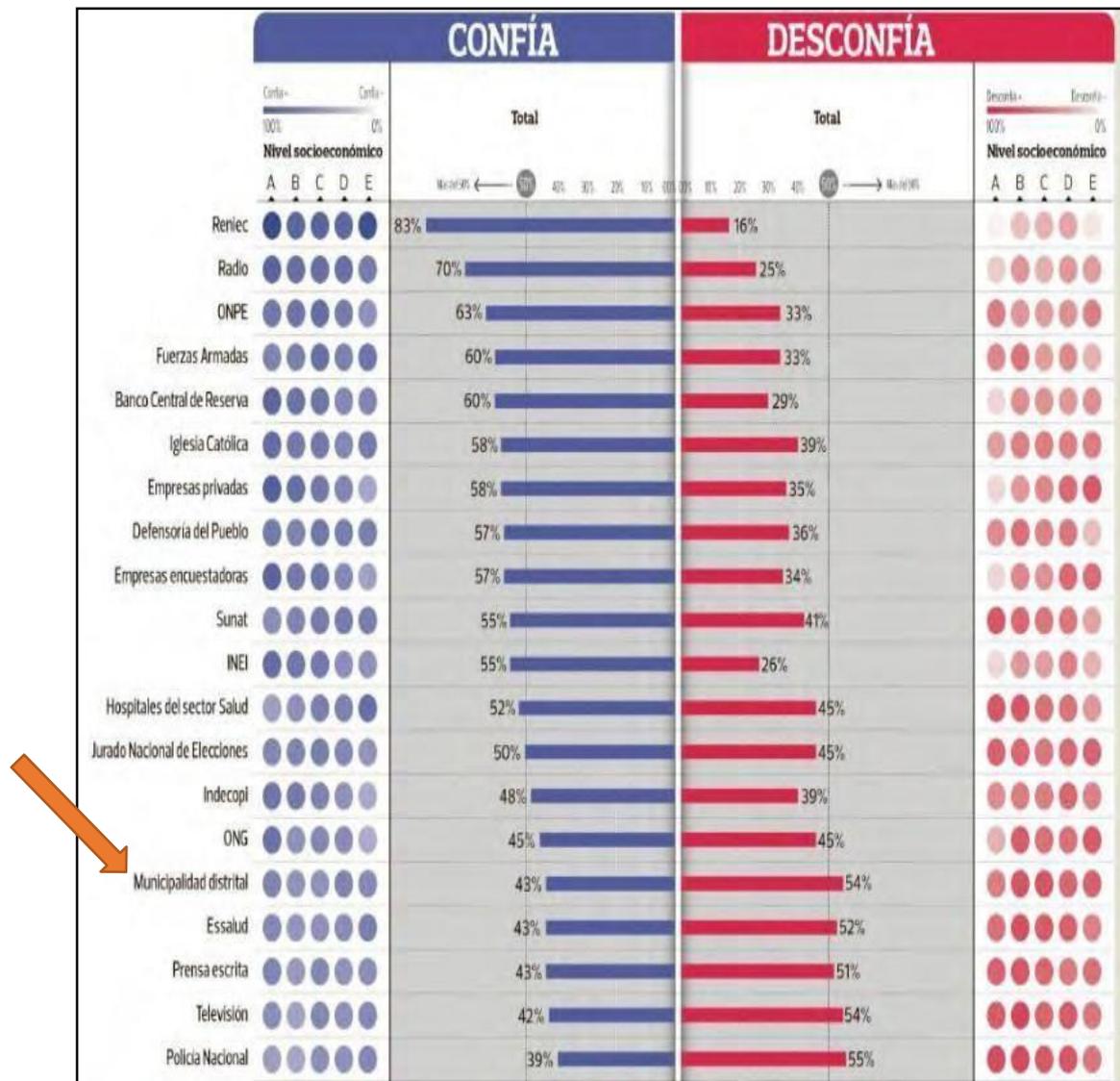
Elaboración propia

En el mismo sentido y a fin de contrastar la información obtenida de los Informes Defensoriales, se verificó que la encuesta realizada por Ipsos Perú (2015), en los distritos de Lima Metropolitana, revela que las municipalidades de estos distritos generan menor

porcentaje de credibilidad que confianza en la ciudadanía. El Gráfico 4 detalla la medición de la confiabilidad de la ciudadanía, segmentada por el nivel socioeconómico con relación al funcionamiento de otras instituciones públicas.

Gráfico N°3: Encuesta de Opinión realizada por encargo del diario El Comercio

¿diría usted que confía o no en las siguientes instituciones?



Fuente: El Comercio (2015)
Elaborado: Ipsos Perú (2015)

A partir del Cuadro 4 y el Gráfico 3, se desprende que existe un nivel elevado de desconfianza e la Entidad Municipal que, en parte se explica en la forma como viene funcionando la organización municipal. En los últimos años, podría haberse acrecentado la

desconfianza ciudadana por el nivel de corrupción en las gestiones municipales y regionales. Dicha corrupción no ha constituido “una ruptura en las relaciones sino más bien, un modo particular y complejo de relacionarse” (Mujica 2005: 133).

Carencia de coordinación y asesoría con otras instancias para la implementación de la política

De la verificación de los documentos del archivo municipal, y de la entrevista realizada con el Funcionario 1 de San Juan de Lurigancho y el Funcionario7 de San Isidro, se reveló que no se realizaron coordinaciones entre la municipalidad y la Defensoría del Pueblo, ni con otras instancias del Gobierno Central después de la adopción y expedición de la ordenanza, que dentro de una estrategia de transversalidad implique el involucramiento de más actores en el proceso de implementación. Al respecto, la disminución de la discriminación, a través de la implementación de las políticas, requiere de “la coordinación y el apoyo de las acciones de los distintos actores e instituciones en el ámbito del que hacer del Estado y de la sociedad civil”, (Araiza 2005: 32), supuesto que en la relación del gobierno central y local no se ha configurado.

Diferencia en la concepción de la discriminación

La importancia de la conceptualización de la discriminación en la implementación, es identificada en la investigación, ya que “La conceptualización puede expandir o restringir la manera como se entiende un problema particular, considerando que, transforma el alcance de las acciones para desarrollar soluciones”, (Lena y Restrepo 2016: 152).

La definición académica de la discriminación efectuada por la Defensoría del Pueblo en el Documento Defensorial (2007) ha sido recogida en el proyecto de ordenanza modelo que es difundido por la Defensoría del Pueblo y que las municipalidades han adoptado con una variación respecto de las acciones prohibidas, a excepción de la de San Borja, Miraflores y San Isidro que consigan cambios sustanciales. Según la investigación de Planas et al. (2009) la definición académica difiere de la concepción popular. En la presente investigación se aprecia que la ordenanza no ha recogido esta última, de lo que se colige que no se ha establecido la

relevancia de esta diferencia para la descripción de esta conducta en la Ordenanza, específicamente en el elemento descriptivo del tipo legal, que es concebido como la descripción de una conducta. “Los elementos descriptivos son conceptos tomados del lenguaje común y se refieren a determinados hechos o circunstancias” (Pozo 2005: 411).

CAPITULO VI

El debate: Relaciones y causalidades

En este capítulo a partir de los subobjetivos de la investigación se analizan los hallazgos de la investigación, estableciendo relaciones y explicando causalidades.

6.1 La implementación de la política pública

En relación a la subpregunta 1, la investigación corrobora la hipótesis 1 de la investigación, en el sentido que la política de control de la discriminación se implementó con énfasis normativo. Lo que se evidencia es que los ejecutores de la política priorizan las “acciones finales de implementación”¹³ reguladas en la ordenanza como son: la exigencia de colocación del cartel de prohibición, la incorporación y adecuación de las infracciones y sanciones al Régimen de Aplicación y Sanciones Administrativas – RAS e impartir esporádicas charlas informativas al personal municipal. Sin que se aplique el enfoque de política pública, lo que determinó que no se ejecuten las “actos intermedios de implementación”¹⁴, que la investigación identifica como: las coordinaciones con las instancias del gobierno central, participación ciudadana institucionalizada, campañas de sensibilización y otras cuya no realización afecta la implementación de la política.

6.2 El funcionamiento de la estructura organizativa

La investigación confirma la hipótesis 2, en cuanto las municipalidades funcionan como sistemas de producción con énfasis en la prestación de servicios, dentro de una concepción

¹³ Denominación empleada por Subirats (2008)

¹⁴ Subirats (2008) define los actos intermedios de implementación como aquellos que “no se destinan aun a los grupos-objetivo [...] que requieren aun de una individualización o concreción posterior para realmente operacionalizar una política pública”

sectorial, lineal, y secuencial, en desfase con las nuevas competencias asumidas con énfasis social. Este hecho se evidencia en que las mismas Áreas que realizan operativos de control (fiscalización) y seguridad ciudadana (serenazgo) tengan como función la atención y supervisión de las faltas por expresiones de discriminación y que, por las características de la afectación requieren de un trato especializado. Además, las Gerencias de Rentas o las administradoras de tributos, como se advirtió en las Municipalidades de Ancón y Santiago de Surco, tienen competencia en el procesamiento de las multas impuestas por esta y otras sanciones, de lo que se colige que la multa es concebida como un ingreso económico y no como parte del procedimiento de la política de control de la discriminación.

En relación con la importancia de la estructura organizativa en la implementación, existe la posición, dentro de una concepción finalista que “Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura” (Lahera 2004: 8). Esta afirmación es cuestionada por la investigación en el sentido que quien implementa, gestiona y evalúa esta política son los especialistas y la burocracia que conforma la estructura organizativa. En ese sentido, la investigación concuerda con la siguiente afirmación que “El diseño organizacional de las entidades estatales influye en su capacidad para cumplir con las funciones asignadas y determina la forma en la cual las decisiones son tomadas y la forma en la cual funciona su burocracia” (Ausejo 2010: 10).

6.3 Las limitaciones de la política pública

La investigación a partir de la identificación de los factores que limitan la implementación de la política de control de la discriminación, realizada en el capítulo precedente, plantea el análisis de los dos grandes bloques: (a) los factores atribuibles a los ejecutores de la política y b) los factores no atribuibles a los ejecutores de la política, lo que confirma la hipótesis 3 de la investigación.

a. Factores que limitan la política atribuible a los ejecutores de la política.

Falta de capacitación de los servidores municipales

Según la Directiva emitida la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir ¹⁵ las capacitaciones comprenden un ciclo de tres etapas: (a) Planificación, (b) Ejecución y (c) Evaluación, lo que difiere del sentido de las charlas informativas, que es regulada en las ordenanzas, y que son esporádicas, sin programación y no requieren de evaluación.

En las entrevistas a los funcionarios municipales, se revela que se llevaron a cabo charlas informativas al personal de serenazgo y fiscalización, lo que evidencia que se cumple con la norma, pero no con el objetivo de la política, que es contar con personal capacitado no solo para evitar expresiones discriminatorias en el ejercicio de sus funciones, sino para el control de la discriminación en la jurisdicción.

Implementación sin participación ciudadana y campañas de sensibilización

La participación ciudadana constituye un elemento fundamental para el empoderamiento social, entre las ventajas se encuentra que: a) permite desarrollar las capacidades y potencialidades de los ciudadanos, b) es esencial para legitimar las políticas públicas, c) “pone en contacto a los ciudadanos y al Estado” (Villareal 2009: 422) y d) ayuda a cerrar las brechas entre la fase del diseño y de la implementación de la política pública.

Sin embargo, existen autores que refieren que “la participación tiene la desventaja de hacer que los procesos, [...] se vuelvan más largos y por ende insuman mayor tiempo” (Villagrán 2013: 3); al respecto la investigación señala que la delimitación de los objetivos, la regulación y su consecuente institucionalización reducen los tiempos aludidos por este autor.

Respecto a las campañas de sensibilización, es importante previamente aludir a la discriminación. Esta se concibe como el prejuicio que “Alimenta inevitablemente la

¹⁵ Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 141-2016-SERVIR/PE “Normas para la Gestión del Proceso de Capacitación en las entidades públicas”

discriminación [...] de esa forma el prejuicio se transforma en una costumbre –se arraiga en la mentalidad como si no tuviese historia” (Segato 2007: 65). En ese sentido, las campañas de sensibilización en el marco de la política pública se constituyen en “Acciones intermedias de implementación” Subirats (2008), que no son reguladas, pero son necesarias, permiten visibilizar el prejuicio y enfrentarlo. Con ello, es posible visibilizar e impedir la naturalización de la discriminación, lo que tendría como efecto que incida en que se denuncie en sede municipal las expresiones de discriminación y en la no conversión del ciudadano en agente discriminador. Al respecto, es importante señalar que “la sensibilización es un medio para alcanzar la igualdad [...] bajo la asunción de que sensibilizar es comunicar valores de igualdad y de respeto a la diferencia.” (Papí 2016: 2).

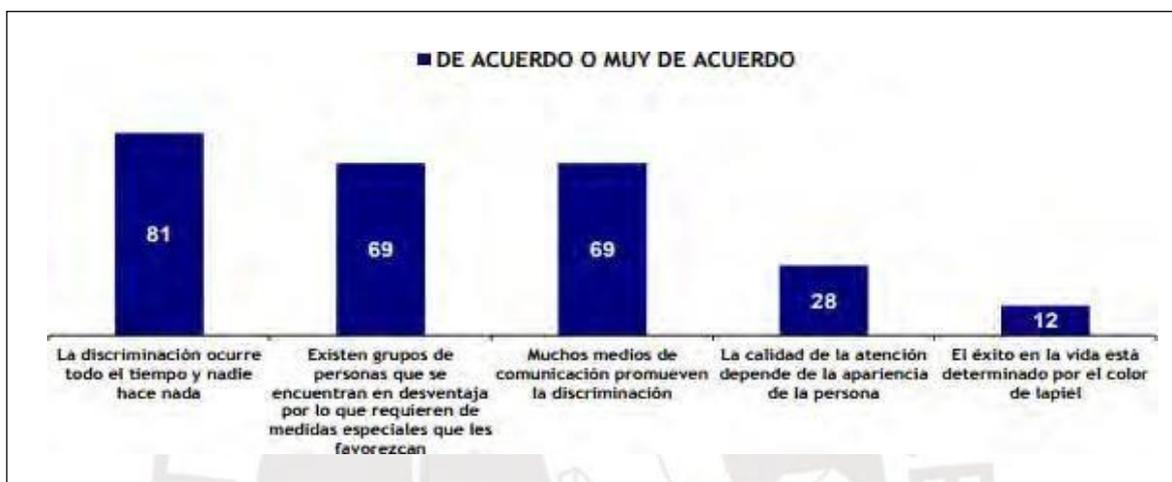
Escasa difusión de los objetivos de la política contenida en la ordenanza

La identificación de este factor permite advertir, en primer lugar, que los factores que limitan la implementación de la política interactúan entre ellos. En ese sentido, por las características de la discriminación, que se encuentra negada, invisibilizada y naturalizada en la sociedad, se observa que se requieren nuevos enfoques para la difusión de la política regulada en la ordenanza. La difusión, en ese sentido, tiene por objetivo “vincular al Estado con los ciudadanos en una dimensión no sólo racional, sino también afectiva [...] el programa de difusión debe reconocer las necesidades, hábitos, identidades, símbolos [...] sólo de esa manera podremos hablar que una política se legitima en la población, y es asumida y encarnada por los ciudadanos”, (Podestá 2001: 170), de lo que se desprende que la difusión de las políticas de control de la discriminación implica previamente identificar las reglas informales de la institucionalidad (creencias y costumbre), que son las más difíciles de cambiar Thorp y Paredes (2011).

La investigación colige que la escasa difusión de la política de control de la discriminación, incide en la percepción de los ciudadanos sobre la actuación de la entidad, como es el caso del

81% de los ciudadanos que opina que “la discriminación se presenta continuamente y que nadie trata de aportar soluciones para erradicarla”. Esta afirmación fue revelada en la Encuesta para medir la opinión de la población peruana en relación a los derechos humanos, realizada por el Ministerio de Justicia (2013), tal como se detalla en el Gráfico 5:

Gráfico N° 5: Afirmaciones sobre la discriminación Total – Porcentaje de quienes estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo. Encuesta de septiembre de 2013



Elaborado: Universidad Esan
 Consulta: 20 de octubre de 2016

b. Factores que limitan la política no atribuibles a los ejecutores de la política

Los efectos de las características de la discriminación en la implementación de la política

La discriminación aparece en los estudios demoscópicos realizados en el año 2013 por el Ministerio de Justicia (2013) y el realizado en el año 2015 por GfK Opinión (2015). En ambos estudios, se revela que la discriminación es un problema existente y percibido por la ciudadanía, sin embargo, los afectados por expresiones de discriminación no recurren al procedimiento de queja y sanción regulado en la ordenanza, porque la discriminación se encuentra naturalizada, invisibilizada y negada, no solo por los ciudadanos, sino por los funcionarios municipales y ejecutores de la política, que interpretan esta no recurrencia en queja como la inexistencia de eventos discriminatorios, lo que limita la implementación de la política.

Merma en la credibilidad de los gobiernos locales

El nivel de desconfianza que la ciudadanía tiene en las municipalidades, es revelada en el estudio demoscópico realizado por la empresa Ipsos Perú (2015), como aparece en el Gráfico N° 3, lo que ha significado que los agraviados por expresiones de discriminación no recurran en queja a las instancias municipales y la deslegitimación de actuación de la entidad, a pesar de la cercanía de la ciudadanía a las municipalidades, aludida por Lombardo (2012), Sanborn (2012) y Remy (2005), que fundamentan la participación de las municipalidades en la implementación de políticas contra la discriminación. Al respecto, no basta la eficiencia del Estado para generar confianza en las instituciones, cuando no existen actuaciones del Estado dentro de parámetros de justicia y equidad, sobretudo en sociedades de pronunciada desigualdad económica, intereses asimétricos Guemes (2014). Se colige, entonces, que la actuación de la entidad sino está enmarcada en los criterios de equidad de la población, la confianza será insuficiente para implementar con éxito las políticas públicas.

Diferencia entre la definición de la discriminación en la ordenanza con la concepción popular

La definición de discriminación que consigna la ordenanza de control de prohibición de la discriminación, difiere de la concepción popular recogida por la investigación realizada por Planas y Valdivia (2009), y que se resume en el siguiente Cuadro

Cuadro N° 5: Brecha entre definición populares y académica – legal de discriminación

	DEFINICION TEORICA ACADEMICA LEGAL	CONCEPCION POPULAR	
		Modalidades de discriminación	Significa
Significado de discriminación	trato diferenciado	maltrato	agresión verbal o física
		trato diferenciado	desigualdades
		marginación	marginación
		Perjuicio	perjuicio

Razón prohibida u objetivo que se transgrede	motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico	Criterio de Justo e Injusto
Objetivo de la discriminación	anulación o menoscabo en el ejercicio o goce de derechos y libertades	Supone alguna forma de trato injusto

Fuente: Planas y Valdivia (2009)
Elaboración propia

Se aprecia que la definición académica hace alusión solo al trato diferenciado, mientras que, en la concepción popular, existen distintas modalidades de discriminación, que los autores han agrupado en cuatro modalidades, tal como aparece en el Cuadro N° 5. Al respecto, esta diferencia de concepciones respecto a la discriminación constituye una “brecha [...] que permitiría explicar la aparente contradicción [...] entre el predominio de una visión que enfatiza la existencia de discriminación (reflejada en sondeos de opinión) y los recientes estudios que no encuentran evidencias empíricas que demuestren la vigencia de prácticas discriminadoras” Planas y Valdivia (2009: 42). La presente investigación, permite inferir que la diferencia de concepción incide, además, en la implementación de la política de control de la discriminación, al haberse evidenciado que el procedimiento de quejas y sanciones no fue recurrido, y que la queja por expresiones de discriminación está determinada por la adecuación de las expresiones de discriminación al tipo legal (tipicidad). Esto tendría por consecuencia que quienes tienen una concepción distinta de la discriminación, no tipificada en la ordenanza, ven mermado el ejercicio del derecho de interponer quejas ante la administración municipal.

Conclusiones

Primera conclusión. La política de control de la discriminación regulada en la ordenanza se ve afectada por factores que limitan su implementación, lo que se evidencia en que no se produce información que permita establecer los avances de la implementación. A través de la investigación se identificó que: (a) el procedimiento de quejas y sanciones no ha sido recurrido

por los afectados por expresiones discriminación, (b) no existe investigación sobre los carteles con mensajes de prohibición exigidos en los establecimientos, que sirva de evidencia que sustente que estos influyen en el comportamiento social y tampoco si el diseño de un mensaje prohibitivo o frase negativa es más efectivo que un mensaje afirmativo o asertivo y (c) las charlas informativas que se realizan no son capacitaciones, y tiene efectos limitados por las características de esta actividad.

Segunda conclusión. Existen actos que no están regulados en la ordenanza, y que, sin embargo, permiten la ejecución de la política. Por el enfoque de énfasis normativo, no se realizan, lo que limita la implementación de la política. A esta inacción, se le ha denominado factores atribuibles a los ejecutores que limitan la implementación de la política y se reconocen como la falta de capacitación, implementación sin participación ciudadana y campañas de sensibilización, escasa difusión de la política pública y renuncia a la intervención pública.

Tercera conclusión. Dentro los factores identificados por la investigación, atribuibles a los ejecutores, que limitan la implementación de la política, se reconoce por las características de la discriminación, que es un problema complejo y enraizado en las reglas informales de la institucionalidad (costumbres creencias y otros), que requiere de acciones intermedias de implementación capacitación del personal difusión de la política, participación ciudadana, de personal y campañas de sensibilización realizado por profesionales multidisciplinarios altamente especializados, que permita enfrentar la invisibilidad, la naturalización y el prejuicio que alimenta discriminación.

Cuarta conclusión. Existen condiciones exógenas, que no se encuentran dentro de la competencia o línea de acción directa del que implementa la política y que limitan la ejecución de esta. A estas condiciones se le han denominado factores no atribuibles a los ejecutores que limitan la implementación de la política y se identifican como las características de la

discriminación, merma en la credibilidad del gobierno local, carencia de coordinación con otras instancias de gobierno y diferencias en la definición de la discriminación.

Quinta conclusión. De la identificación de los factores atribuibles a los ejecutores que limitan la implementación de la política constituidos por los actos no regulados que permitirían implementar la política, se concluye que la ordenanza que regula la política es insuficiente para que los ejecutores de esta puedan desarrollar sus funciones. Se requiere de un manual que desarrolle el procedimiento con los actos intermedios que permitan operacionalizar la política. Esto debe permitir una mejor coordinación entre los que implementan la política, los que se incorporan a esta fase, así como reducir la brecha entre los que implementan y la diseñan.

Referencias Bibliográficas

ALERTA CONTRA EL RACISMO

- 2015 Plataforma “Alerta contra el Racismo” Mapa Ordenanzas.
Ordenanzas contra la discriminación étnico-racial
Consulta: 20 de abril de 2017.
<http://alertacontraelracismo.pe/>

ALZA, Carlos

- 2012 Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica” en Gestión Pública: Balances y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado. Fondo editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú. Carlos Alza Barco (Editor)

ARAIZA, CARLOS

- 2005 La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas Públicas. El Cotidiano, núm. 134, noviembre-diciembre, 2005, pp. 30-37

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco
Distrito Federal, México

ARDITO, Wilfredo

2009 Las Ordenanzas contra la discriminación. Décimo Tercer Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Primera Edición

ARDITO, Wilfredo

2014 Patrones de la discriminación en el Perú. Conferencias Descentralizadas Alfa © Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP).
<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2015/03/conferencias-descentralizadas-alfa-VF.pdf>

ARDITO, Wilfredo

2015 Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018 Políticas públicas contra la discriminación en las regiones Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Universidad del Pacifico
http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/023-wilfredo_ardito.pdf

AUSEJO, Flavio

2010 Análisis de política pública y gestión pública: Reflexiones teóricas y aplicadas al caso peruano.

http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/articulo_2_flavio_ausejo.doc

BLUME, Ernesto

1997 El informe especial del constitucionalista Ernesto BlumeFortinien el Libro El rango r Ley de las ordenanzas municipales en la constitución de 1993. Municipalidad Metropolitana de Lima. Compilador Ernesto BlumeFortini

CALDERÓN, Francisco

2008 “Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica”
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/391/index.htm#indice>

Documento Defensorial

2007 La discriminación en el Perú Problemática, normatividad y tareas pendientes
Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 2
http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/dd_002_07.pdf

Informe de la Defensoría del Pueblo

2009 Defensoría del Pueblo. Informe N° 005-2009-DP/ADHPD Serie Informes de Adjuntía. Actuación del Estado frente a la discriminación. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo.
Consulta: 02 diciembre de 2016
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

Informe de la Defensoría del Pueblo

2013 Defensoría del Pueblo. Informe N° 008-2013-DP/ADHPD Serie Informes de Adjuntía. La lucha contra la discriminación: Avances y desafíos Primera edición: Lima, Perú, junio de 2013

Informe de la Defensoría del Pueblo

2014 Defensoría del Pueblo. Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República – Enero-diciembre 2013.
Consulta: 02 diciembre de 2016
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

Informe de la Defensoría del Pueblo

2015 Defensoría del Pueblo. Decimooctavo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo Enero – diciembre 2014.
Consulta: 02 diciembre de 2016
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

Informe de la Defensoría del Pueblo

2016 Defensoría del Pueblo. Decimonoveno Informe Anual de la Defensoría del Pueblo Enero – diciembre 2015. Primera edición: Lima, Perú, mayo de 2016
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

EL COMERCIO

2014 El Comercio. “Discoteca Gótica fue multada por discriminar a transexual”
Noticia de 08 de mayo de 2014.
Consulta: 18 de enero 2017
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/discoteca-gotica-fue-multada-discriminar-transexual-noticia-1728239>

EL COMERCIO

2015 El Comercio “Plaza San Miguel fue multada por discriminar pareja homosexual” Noticia del 11 de noviembre de 2015.
Consulta: 18 de enero 2017
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/plaza-san-miguel-fue-multada-discriminar-pareja-homosexual-noticia-1855470>

EL COMERCIO

2015 El Comercio. “Tremenda desconfianza: opinión ciudadana sobre instituciones” Noticia del 20 de setiembre 2015
Consulta: 18 de enero 2017
<http://elcomercio.pe/politica/actualidad/tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-sobre-instituciones-noticia>

GfK Opinión

2015 Estudio de opinión pública nacional urbano
Febrero – 2015 Actitudes políticas y sociales. Consulta: 20 de octubre de 2016
Consulta: 19 de noviembre 2016

http://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/PE/GfK_OP_febrero_2015_Gobierno_10.pdf

GUEMES, María

2014 El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación-destrucción de la confianza social. Latinoamérica y Argentina bajo la lupa
Memoria para optar al grado de Doctora – Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas.
<http://eprints.ucm.es/26001/1/T35426.pdf>

BAPTISTE, Jean

2013 Análisis de Políticas Públicas. Editorial Tecnos (Grupo AnayaS.A.)
Madrid

LAHERA, Eugenio

2004 Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL –Naciones Unidas
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf

LAREPUBLICA

2013 La Republica “Denuncian discriminación en playa Ancón”
Noticia de 04 de enero de 2013.
Consulta: 18 de enero de 2017. <http://larepublica.pe/04-01-2013/denuncian-discriminacion-en-playa-ancon>

LENA, Mona y RESTREPO, Juliana

2016 Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones

Volumen XXIII · Numero 1 · I semestre de 2016 · PP. 127-162 Revista Política y gobierno

<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v23n1/1665-2037-pyg-23-01-00127.pdf>

LINDBLOM, C.

1991 El proceso de Elaboración de las políticas públicas. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/EL%20PROCESO.pdf>

MENY, Yves y Jean-Claude, THOENIG

1992 Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona. Primera Edición. Impreso en España.

MINISTERIO DE JUSTICA – Universidad ESAN

2013 Encuesta para medir la opinión de la población en relación con los derechos humanos: resumen ejecutivo.

Consulta: 20 de octubre de 2016

http://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/jmla25/index.php/publicaciones/cat_view/14-publicaciones/178-minjus/223-encuesta-nacional-en-materia-de-derechos-humanos

MORALES, et al.

2014 Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú.
Universidad ESAN Primera Edición

MUJICA, Jaris

2015 “Estrategias de corrupción Poder, autoridad y redes de corrupción en
espacios locales” en el Libro: Vicios Públicos Poder y corrupción.
Oscar Ugarteche Compilador. SUR Casa de estudios de socialismo –
Fondo de Cultura Económica

PAPÍ, Natalia

2006 Campañas de sensibilización para la conciliación de la vida laboral y
familiar. Presentado en las XIII Jornadas Internacionales de Jóvenes
Investigadores en Comunicación “Nuevos Retos de la Comunicación:
Economía, Empresa y Sociedad” (Zaragoza, 26-
27.10.06).<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/8052>

PLANAS, María y VALDIVIA, Néstor

2009 Discriminación y Racismo en el Perú: Un estudio sobre modalidades,
motivos y lugares de discriminación en Lima y Cusco.
[http://www.grade.edu.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Mim
eo_DISCR_RACIS_VSFINAL2009.pdf](http://www.grade.edu.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Mimeo_DISCR_RACIS_VSFINAL2009.pdf)

PODESTA, Juan

2001 Problematicación de las políticas públicas desde la óptica regional

Última Década n°15, CIDPA Viña del Mar, octubre 2001, pp. 163-175.

<http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v9n15/art07.pdf>

RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ

2013 Denuncian actos de discriminación en playa de Ancón. RPP Noticias. Resumen de la hora. Lima 04 de enero.
<http://rpp.pe/lima/actualidad/denuncian-actos-de-discriminacion-en-playa-de-ancon-noticia-554648>

RAMIREZ, José

2012 La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas, España. Artículo CONfines 8/15 enero-mayo 2012
<http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v8n15/v8n15a5.pdf>

REMY, María

2005 Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política en el Libro: El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima, IEP, 2005. (Perú Problema, 30)

REVUELTA, Benjamín

2009 La implementación de políticas públicas Dikaion, vol. 21, núm. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156. Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia.

<http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

SANBORN, Cynthia

2012 En La Discriminación en el Perú: Balance y Desafíos. Editora Cynthia A. Sanborn. Universidad del Pacifico - 1º Edición

SEGATO, Rita

2007 “Discriminación y acciones afirmativas: Herramientas Conceptuales. Libro: “Educar en ciudadanía intercultural Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas”, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

SUBIRATS, Joan et al.

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona- Editorial Ariel. España

<http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>

THORP, Rosemary y PAREDES, Maritza

2011 La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: El caso peruano. Lima: IEP Serie estudios sobre Desigualdad

THOENIG, Jean

1997 “Política Pública y acción Pública”, en Revista Gestión y Política Pública”, Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997. México.
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

UGARTE, Mayen

2014 En Inclusión Social: Enfoque, Políticas y Gestión Pública en el Perú VII Seminario de Reforma del Estado. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú

VARELA, Edgar

2015 Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. Eure -vol 41 | no 123 | mayo 2015 | pp. 213-237 | artículos
<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n123/art09.pdf>

VILLAGRAN, Vivien

2013 Implementación de Políticas Públicas. Taller de Análisis de Políticas Públicas (TAPP)Exposición de la Directora de Planeamiento del MOP. Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.
<http://www.inap.uchile.cl/extension/actividades-destacadas/103900/taller-de-analisis-de-politicas-publicas-tapp>

VILLAREAL, María

2009

Participación y gestión pública en Nuevo León, México Revista
Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11,
2009, pp. 415-437 Universidad Central de Chile Santiago, Chile
<http://www.redalyc.org/pdf/960/96011647013.pdf>



Apéndice: Entrevistados Seleccionados

Orden de Entrevistas	Entrevistados	Perfiles	Municipalidad	Código	Relevancia
Entrevista 1	Jorge Rojas Caramuty	Gerente de Administración Tributaria y Rentas	Ancón	Funcionario 2	Alta
Entrevista 2	María Teresa Canevaro Bocanegra	Gerente de Asesoría Jurídica	San Borja	Funcionario 3	Alta
Entrevista 3	Alberto de Belaunde de Cárdenas	Jefe del Gabinete de Asesores	Miraflores	Funcionario 4	Alta
Entrevista 4	María Rosa Villar Calderón	Secretaria General de Concejo	Pueblo Libre	Funcionario 5	Media
Entrevista 5	Rene Ancaya Moran	Abogado de la Secretaria de Concejo	Santiago de Surco	Funcionario 8	Alta
Entrevista 6	Milton Romero López	Coordinador de Capacitaciones	San Isidro	Funcionario 6	Alta
Entrevista 7	Orlando Alipio Hinostroza Pomahuali	Secretario General de Concejo	San Juan de Lurigancho	Funcionario 1	Alta
Entrevista 8	George Horvath Ramírez	Coordinador de Gerencia Municipal	San Isidro	Funcionario 7	Alta
Entrevista 9	Cecilia Bracamonte Guevara	Regidora	San Isidro	Funcionario 9	Alta
Entrevista 10	Betty Muñoz Zuta	Encargada de la Demuna	San Borja	Funcionario 10	Media