

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Los factores para la adaptación efectiva de políticas públicas en
contextos de emergencia: Un estudio sobre la adaptación de los servicios
del programa AURORA en el contexto COVID - 19**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO
DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO QUE PRESENTA:**

Andrade Rodríguez, Ximena Amalia

ASESOR

Bensa Morales, Jessica Violeta

Lima, Diciembre del 2020

RESUMEN

La presente investigación se justifica en la necesidad de comprender a raíz los del COVID-19. Las políticas públicas son fundamentales para el desarrollo del país, por lo que, entender la adaptación de estas al contexto es indispensable. La hipótesis central es que la política no tiene capacidad de adaptación; sin embargo, su adaptación efectiva es posible gracias al personal y a otros factores coyunturales. Los factores principales por los que la adaptación fue positiva serían: la declaración del programa AURORA como servicio de emergencia, la capacitación de los burócratas al teletrabajo, el compromiso del personal con su labor y el trabajo eficaz que estos realizan bajo presión. Las teorías en las que se sustenta esta hipótesis son diversas. Por un lado, la teoría de ventana de oportunidad sustenta que la importancia que se le da a raíz de ser declarado servicio de emergencia, es esencial para su rápida adaptación. Por otro lado, las teorías de implementación dan varios enfoques. Las teorías de Elmore y Gofen, con varios enfoques, ponen el peso en los burócratas de la calle y con esto se sustenta los factores de la capacitación de los burócratas al teletrabajo, el compromiso del personal con su labor y el trabajo eficaz que estos realizan bajo presión como los factores principales para la implementación de la política. La metodología es de investigación cualitativa, del subtipo within case analysis. Esto permite estudiar el caso a fondo y conocer las relaciones causales. Se realizarán entrevistas en profundidad con el personal del programa y la revisión de documentos pertinentes. La conclusión principal del diseño de investigación es que el futuro trabajo de investigación es relevante por razones, tanto académicas, como metodológicas y sociales. La investigación es pertinente coyunturalmente, y aportará al campo de la investigación en políticas públicas.

Palabras claves: políticas públicas, adaptación de políticas públicas, COVID-19, políticas públicas de violencia de género, adaptación en contextos de emergencia

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción	4
2. Presentación del tema y del referente empírico	8
3. Estado de la cuestión.....	10
4. Marco conceptual.....	19
5. Pregunta de investigación.....	22
6. Hipótesis y marco teórico.....	23
7. Metodología	27
8. Conclusión	31
9. Bibliografía.....	32
10. Anexos.....	36



1. INTRODUCCIÓN

El COVID-19 es una pandemia mundial que cambió por completo el mundo como se conocía. Con millones de personas contagiadas a nivel mundial, se tomaron medidas drásticas para intentar frenar los contagios masivos. Desde el primer trimestre del año 2020 diversas actividades, sobre todo las que involucran grupos de personas, fueron cerrando progresivamente. Las medidas de distanciamiento social se volvieron ley en diversos espacios a nivel internacional. En el Perú, una de las actividades que tuvieron que adaptarse fueron los servicios de los programas sociales. Las políticas públicas son fundamentales para el desarrollo del país, por lo que, es necesario saber cómo fue el proceso de adaptación de las mismas al contexto COVID - 19. En este sentido, la presente investigación se justifica en la necesidad de investigar desde la ciencia política la adaptación de políticas públicas a contextos de crisis, en este caso, la pandemia mundial del COVID-19. El tema que se abordará en el presente proyecto será la adaptación de políticas públicas al contexto de la pandemia COVID-19.

Las políticas públicas son un curso intencionado de acción para solucionar un problema público por parte del Estado (Zittoun, 2014). Estas decisiones tienen etapas que son la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Para el análisis de la política es importante tomar en cuenta todas estas fases de la política pública, porque se encuentran relacionadas. No obstante, la presente investigación se centra en la etapa de implementación. En efecto, aquí es donde se producen las brechas entre lo que debería ser la política y lo que es (Sabatier y Mazmanian, 1993). Para este efecto, es necesario prestar principal atención en los agentes implementadores de la política o burócratas de la calle, ya que tienen gran discrecionalidad para materializar la política (Sabatier y Mazmanian, 1993). Asimismo, se analizará la capacidad de adaptación de la política, que se entiende como la respuesta positiva de las políticas públicas ante contextos de crisis (Venema, 2009).

Para ilustrar el tema, el presente trabajo utiliza el caso de Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar-AURORA, basado en la Ley N° 30364, Ley para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Esta política pública es la herramienta central del Estado para combatir la violencia de género a nivel nacional a través de sus servicios. Estos servicios son la Línea 100, los Centro de Emergencia Mujer (CEM), el Servicio de Atención Urgente (SAU), Centro de Atención Institucional (CAI), Hogares Refugio, Chat 100.

Sobre esta política se pueden comentar varios aspectos. En primer lugar, el tema de la violencia género adquiere relevancia a partir de los 90. En esta época es cuando surgen una serie de instrumentos internacionales que encaminan el quehacer político, jurídico y normativo. Entre estos podemos mencionar una serie de instrumentos internacionales como tratados, convenciones y declaraciones que tienen gran impacto político en el Perú (Flores, 2015; Ramos, 2013; Veliz, 2019). A raíz de esto, el Perú se compromete a tener instrumentos de política especializados en el tratamiento de la violencia de género. En este contexto es en donde surge el programa AURORA, o como se denominó en ese momento el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). El programa se crea en el 2001 y se convierte en la principal política pública con el objetivo de brindar una intervención multidisciplinaria y coordinada entre varias instituciones (Veliz, 2019). El primer servicio que surgió fueron los Centros de Emergencia Mujer. Desde este momento surgen nuevos servicios para adaptarse a las nuevas necesidades cambiantes, asimismo, surgen más servicios y cada vez más completos (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). Sin embargo, esto no significa que estos servicios estuvieran libres de obstáculos .

Después de revisar la literatura sobre el tema y el caso específico, se encuentran una serie de vacíos que son importantes abordar. En primer lugar, la literatura se enfoca en los servicios de Centro de Emergencia Mujer y no explora la calidad de los otros servicios que en el contexto del COVID - 19 han sido fundamentales. En segundo lugar, por lo reciente de la denominación del

programa AURORA, aún no se ha estudiado cómo es que estos cambios han impactado en esta política pública. En tercer lugar, no se ha estudiado cómo la pandemia COVID-19 ha afectado el programa. Por lo tanto, el presente trabajo se pregunta por los factores fundamentales para explicar la adaptación efectiva de las políticas contra la violencia de género en el contexto COVID - 19. Como se mencionó anteriormente, es importante estudiar el tema por justificaciones tanto académicas, como sociales.

La hipótesis central es que la política no tiene capacidad de adaptación; sin embargo, su adaptación efectiva es posible gracias al personal y a otros factores coyunturales. Los factores principales por los que la adaptación fue positiva serían: la capacitación de los burócratas al teletrabajo, el compromiso del personal con su trabajo, el trabajo eficaz que estos realizan bajo presión y la declaración del programa AURORA como servicio de emergencia.

Las teorías en las que se sustenta son diversas. Por un lado, la teoría de ventana de oportunidad sustenta que el COVID-19, fue una ventana de oportunidad para que el programa sea declarado un servicio de emergencia (Kingdon, 2003). Esto le brindó importancia y así poder contar con los recursos necesarios. Por otro lado, las teorías de implementación dan varios enfoques. Las teorías de Gofen en cuanto a los enfoques ponen el peso en los burócratas de la calle. Por lo que la teoría argumenta que el compromiso del personal con su trabajo, y los cálculos de estos actores para optimizar sus resultados trabajando, son los factores principales de la implementación (2014). Asimismo, la teoría de Elmore pone énfasis en que las capacidades de los burócratas son esenciales, por lo que, la capacitación de los burócratas al teletrabajo habría sido esencial (1980).

La metodología es de investigación cualitativa, del subtipo *within case analysis*. Esta elección metodológica se sustenta en que el fenómeno que se desea estudiar es un fenómeno real, reciente y cercano. Entonces, es posible poder investigar con un mapeo de actores y procesos. Esto permite estudiar el caso a fondo y conocer las relaciones causales (Johnson, 2016). Este método es el más recomendado para poder manejar un caso de estudio en donde se desea investigar la política pública como si fuera un sistema, es decir,

conociendo cómo es que los factores interactúan entre sí (Della Porta, 2012). Se desea analizar el proceso, la coyuntura y las secuencias de los hechos para intentar explicar porqué los eventos ocurren de esa manera. Se realizarán entrevistas en profundidad con el personal del programa y la revisión de documentos pertinentes.

La conclusión principal del presente diseño de investigación es que la investigación se justifica de diversas maneras. En primer lugar, el tema es relevante para el campo de estudio porque es necesario mayor investigación en políticas públicas actualmente. Sobre todo, prestar atención a los burócratas de la calle y las brechas de implementación, enfoque principal del presente proyecto. También, el tema de la adaptación de políticas públicas a contextos de emergencia, es un área que merece ser más estudiada. En segundo lugar, estudiar el caso es relevante porque es necesario saber más sobre todos los servicios del programa AURORA, y su reciente cambio de denominación. Asimismo, el tema del COVID-19 como contexto de emergencia para las políticas públicas, es un tema que tiene que empezar a ser más explorado por su preeminencia actual. Por último, es necesario estudiar cómo es que se puede mejorar la adaptación de las políticas públicas, para mejorar la calidad de vida de los usuarios que dependen de las mismas.

2.PRESENTACIÓN DEL TEMA Y DEL REFERENTE EMPÍRICO

El tema que se abordará en el presente proyecto será la adaptación de políticas públicas al contexto de la pandemia COVID-19. La pandemia del COVID-19 fue declarada una emergencia de salud global el día 30 de Enero del 2020 por la Organización Mundial de la Salud, luego de un creciente número de casos principalmente en China. A raíz de este momento los casos empiezan a surgir en todas partes del mundo, afectando todas las áreas de la vida en sociedad (Velavan y Meyer, 2020). Esta inesperada pandemia mundial puso en crisis a los gobiernos, lo que llevó a tomar medidas concretas. Las medidas de distanciamiento social cambiaron la dinámica de todo, y con especial énfasis, en las actividades presenciales. Las políticas públicas y programas estatales no fueron ajenos a esta realidad. Por lo tanto, en el presente trabajo se estudiará el tema de la adaptación de políticas públicas a la pandemia mundial del COVID-19.

El presente trabajo utiliza el caso de Programa Nacional para la Prevección y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar-AURORA, basado en la Ley N° 30364, Ley para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Esta política pública es la herramienta central del Estado para combatir la violencia de género a nivel nacional a través de sus servicios.

La elección del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA) se justifica en los diversos servicios para la atención de primera mano estos casos, por lo que, es importante estudiar como es que se adapta a un escenario tan inesperado como es la pandemia COVID - 19. A continuación, se presentarán los nombres de los servicios. Estos son la Línea 100, los Centro de Emergencia Mujer (CEM), el Servicio de Atención Urgente (SAU), Centro de Atención Institucional (CAI), Hogares Refugio, Chat 100. Los servicios han adquirido

importancia de manera heterogénea en el contexto de la pandemia. Es decir, hay algunos que han aumentado sus casos, debido a la publicidad realizada por el Estado de estos servicios, mientras que otros han sido dejados de lado por las limitaciones producto de la coyuntura.



3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El presente trabajo se encuentra inscrito en una bibliografía amplia del tema de políticas públicas. Las políticas públicas, son un conjunto de iniciativas del gobierno, decisiones políticas como propuestas de solución a problemáticas sociales que buscan llevarlas a niveles manejables. En efecto, las políticas públicas son la consolidación del accionar estatal frente a la sociedad y sus problemas (Kingdon, 2003). Otros autores como Meny & Thoenig definen las políticas públicas como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (1992). Desde los años 90 se amplía la perspectiva de la ciencia política y las políticas públicas. Se empieza a estudiar con detenimiento las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, lo que permitió una mayor comprensión de la función pública (Mella, 2012). Internacionalmente, existen una serie de clivajes entre corrientes y autores. En general, se puede identificar ciertas contradicciones entre las líneas de los autores, no obstante, tienen un objetivo en común, que es visibilizar de qué manera se puede optimizar los servicios públicos de modo que se pueda maximizar el uso de recursos y se logre mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Principalmente, al estudiar políticas públicas, se puede identificar dos grandes grupos que difieren en cuanto a qué factores son los principales para una política pública. Por un lado, los autores del enfoque Top Down identifican algunos factores como jerarquías, coordinación en los organismos gubernamentales, recursos financieros, condiciones socioeconómicas, apoyo de los medios, respuesta de la sociedad como los factores determinantes para el éxito en el desarrollo de políticas públicas (Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1973; Van Meter y Van Horn, 1975). Por otro lado, el enfoque Bottom-up sostiene que los burócratas de la calle son los actores principales para explicar el éxito o el fracaso de la política pública, ya

que ellos son los agentes que se adaptan a los contextos locales (Elmore, 1978; Hjern & Hull 1982; Lipsky, 1971; Williams, 1980).

Tradicionalmente las políticas públicas eran diseñadas para controlar todos los posibles factores con la información disponible para optimizar los recursos públicos, y que se logre diseñar una política que se implemente de manera exitosa. No obstante, estas visiones convencionales de reglas estáticas y normas formales que tienen límites altamente definidos, se empiezan a cuestionar desde el comienzo de esta década. Esta concepción de cómo deben ser las políticas públicas, enfrenta grandes problemas para lidiar con dificultades y las crincustanias del mundo real (Bizikova, 2018). Progresivamente, las visiones de las políticas públicas se vuelven más dinámicas, prácticas y flexibles. Es así que se conciben las *adaptive policies* o políticas con capacidad de adaptación (Walker, 2003).

Actualmente, los *policy makers* tienen tareas bastante complicadas porque no solo el mundo se ha vuelto más complejo, sino que frecuentemente surgen diversas situaciones de incertidumbre de manera imprevistas (Venema, 2009). Cuando existe gran incertidumbre, tomar decisiones se vuelve una tarea bastante complicada (Bizikova, 2018).

Desde la visión de políticas con capacidad de adaptación, las políticas públicas que no tienen capacidad de ser implementadas en contextos de incertidumbre son riesgosas. Ya que, si no se puede adaptar al cambio no solo existe el riesgo de no alcanzar los objetivos propuestos en favor del bien común, sino se estorba en la resolución del problema público (Marchau, 2010). Por lo que, las políticas públicas tienen que ser pensadas para adaptarse a situaciones no pensadas, bajo situaciones complejas, dinámicas y sin certeza (Venema, 2009).

La literatura sobre la adaptación de políticas públicas vienen de diversos sectores como salud, transporte, tecnología, información, agricultura etc. Desde el texto de Swanson se menciona que el enfoque de adaptación es esencial para que las políticas puedan minimizar las adversidades no previstas. De hecho, desde los estudios de la adaptación de recursos hídricos se propone que existe menos necesidad de soluciones específicas, y más necesidad de un

proceso que asegure soluciones a los cambios de contexto. Las políticas adaptativas toman en cuenta algunos factores como: el análisis al futuro, las decisiones de diversos actores, un monitoreo constante en donde se puedan hacer ajustes rápidos, entre otros. Desde los estudios de salud se menciona que muchas veces los casos de fracaso, que se encuentran en políticas complejas, es por no poder responder a contextos de necesidad de adaptación (Venema, 2009).

El tema de violencia género toma relevancia a partir de la década de los 90 y goza de una vigencia actual mundialmente. Este término, es acotado para referirse a la violencia que es de manera puntual contra las mujeres. Desde que el tema de violencia de género se vuelve relevante a escala global, se puede observar el surgimiento de una serie de instrumentos internacionales que encaminan el quehacer político, jurídico y normativo. Las tesis que abordan el tema de las políticas públicas contra la violencia de género, realizan un hincapié en el recorrido histórico de los principales instrumentos internacionales que afectan al Perú (Flores, 2015; Ramos, 2013; Veliz, 2019). A continuación, se realizará un resumen de los instrumentos internacionales esenciales para la presente investigación, abordados por las tesis anteriormente mencionadas. Para iniciar, el primer instrumento internacional sobre el tema de violencia de género que tuvo como resultado concreto una resolución legislativa en Perú (Aprobada por Resolución Legislativa N° 27429) fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW en 1979 (Ramos, 2013). En segundo lugar, un instrumento internacional muy importante fue la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que tuvo lugar tras la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en China en 1995 (Ramos, 2013, pp. 23; Flores, 2015). En tercer lugar, el instrumento internacional que tuvo mayor impacto en el curso político de Perú, fue la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém Do Pará, en 1996. Esta fue una Asamblea General de las Naciones Unidas y uno de sus principales aportes, es que se recomienda a los Estados ratificantes que los funcionarios públicos, especialmente el personal responsable de tratar casos de violencia de género, como son los proveedores de salud,

trabajadores sociales, personal responsable de hacer cumplir la ley, estén sensibilizados e informados en el tema de violencia de género (Flores, 2015).

De esta manera, desde la década de los 90 se empiezan a poner en práctica una serie de programas y políticas en el Perú. La presente investigación se centra en el programa AURORA, ex Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). No obstante, es importante para entender el desarrollo de las políticas públicas contra la violencia de género, revisar los otros instrumentos de gestión pública creados por el gobierno. Por un lado, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006– 2014 se concentra en proponer una serie de mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades. Este plan, tiene un enfoque de la violencia de género como un obstáculo para el desarrollo de la sociedad, por lo que plantea relaciones más equitativas entre mujeres y varones a través de la reducción de mensajes discriminatorios y sexistas (Ramos, 2013). Por otro lado, el Plan de prevención integral de la violencia familiar y sexual 2008, se enfoca en lograr el compromiso de la autoridades municipales en la implementación de acciones de prevención a la violencia en sus localidades (Ramos, 2013). Estos mecanismos buscan reducir la violencia a través de los niveles regionales, provinciales, locales y comunales.

Ahora, entrando al caso específico del presente trabajo de investigación, existen diversas tesis de investigación que abordan el tema del programa AURORA, ex Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). Autores como Nora Flores (2015), Cariño Ramos (2013), Laura Veliz (2019), Luis Cotera (2019) desarrollan el tema abordando una revisión histórica en común sobre el programa. Este programa se crea en el 2001 Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH dentro del MIMP, en ese momento PROMUDEH. Se convierte en el principal programa implementado por el Estado para enfrentar la violencia de género (Veliz, 2019). El Plan nacional contra la violencia, hacia la mujer es el primer plan en procurar una intervención multidisciplinaria y coordinada entre varias instituciones. Este plan es una herramienta esencial, y ha mantenido vigencia. El primer Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer fue del 2002 al 2007 (Ramos, 2013). El Plan del 2009

al 2015 fue el primero en involucrar otros ministerios, como salud, justicia, del interior, educación, etc (Flores, 2015). El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer, se encuentra supervisado y alineado por el ex Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual ahora programa AURORA. Estos autores concuerdan en que los principales objetivos de este plan, es desarrollar mecanismos de coordinación multisectorial para la intervención más completa de las víctimas (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). Esta intervención toma en cuenta la prevención, atención y apoyo integral a las víctimas de violencia de género.

De esta manera, surgen servicios dentro de este programa para lograr el enfoque multisectorial. Cotera menciona que el primer servicio creado fue el Centro de Emergencia Mujer (CEM) el 8 de marzo de 1999. Desde este momento los CEM 's, han tenido un aumento exponencial y se han vuelto la primera línea para la atención de la violencia de género (Cotera, 2019). Este servicio se crea como un servicio público especializado y gratuito que cuenta con atención básica caracterizada por brindar un proceso completo (Ramos, 2013). Según el gráfico realizado por Flores sobre el proceso simplificado de atención de los CEM's, el proceso de atención comprende la primera entrevista, la valoración del riesgo y brindar información de las opciones a la víctima. Después, se ofrece acompañamiento psicológico, que se mantiene durante el proceso legal, y la etapa policial. En caso la víctima se encuentre en peligro, el CEM toma las medidas necesarias para protegerla. El proceso se completa con el fortalecimiento de las redes sociofamiliares y el seguimiento para verificar los avances (2015). Como menciona Laura Veliz al comentar sus descubrimientos tras las entrevistas a funcionarias del PNCVFS la diversificación y crecimiento de los servicios de este plan, fue de acorde a las necesidades crecientes y progresivas de las víctimas de violencia (2019).

Otros servicios que han surgido y serán analizados en este trabajo, es la Línea 100 y las casas Refugio. La bibliografía al respecto es escasa en comparación a la bibliografía sobre los CEM 's. Este es un vacío importante, ya que estos servicios han sido los que han adquirido mayor relevancia en el contexto de crisis COVID-19. Ramos explica que la línea 100, es un servicio que

atiende nacionalmente de manera gratuita desde cualquier teléfono y brinda atención las 24 horas del día. Su objetivo principal es facilitar la atención a víctimas de violencia a través de la vía telefónica, ya que tras la consulta son derivadas a los CEMS o instituciones correspondientes del caso. Por otro lado, las Casas Refugio son albergues temporales que permiten proteger la integridad de las víctimas ante una situación de peligro. Se busca que se de una atención multidisciplinaria (Ramos, 2013).

La literatura sobre este programa y sus servicios se divide en dos grandes grupos de ideas. Diversos tesisistas y autores reconocen al programa como un gran avance para la lucha contra la violencia de género por varias razones, mientras que otro grupo encuentra al programa y a sus servicios deficientes.

Cariño Ramos y Cristina Valega, concuerdan que la creación del programa ha sido un paso sumamente favorable, ya que muestra la voluntad política de cumplir los compromisos internacionales (2013, 2015). Esto, porque reconoce la violencia de género como un problema público, no limitado al ámbito doméstico. Reconoce a la violencia de género como un problema de desigualdad estructural. Este enfoque, es importante porque identifica diversos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica, laboral, educativa) y busca incidir de manera multisectorial en estos programas, ya que toma en cuenta los tipos de violencia que se adaptan a los estándares internacionales de derechos humanos (Valega, 2015).

Cariño Ramos en su análisis del programa reconoce que cuenta con un diseño bastante positivo. Los enfoques como el de derechos humanos, de género y de interculturalidad son favorables para la atención. Asimismo, el diseño de la atención a las víctimas de violencia tiene diversos principios de acción que responden a estándares internacionales, como el abordaje intersectorial necesario para un problema multicausal como la violencia, la no revictimización, la atención oportuna, el respeto a la dignidad, la confidencialidad, etc (Ramos, 2013). En un enfoque similar, Valega menciona la importancia que este programa incluya la prohibición de obligar a la víctima a confrontar a su agresor, ya que esto es re victimizante y puede ser traumático (Valega, 2015)

Otra cuestión positiva es la percepción de las usuarias. En el análisis del programa, Ramos concluye que los testimonios de las usuarias concuerdan en que los servicios brindados por los CEM, son esenciales para que las víctimas de violencia puedan solicitar apoyo (Ramos, 2013). En la misma línea, la tesis de Cotera mencionó en su análisis de los CEM, que las víctimas sintieron que el personal realmente tenía voluntad de ayudarlas y tranquilizarlas, lo cual es esencial para un momento tan difícil como la denuncia. La autora menciona que las usuarias sintieron confianza, lo que facilitó todo el proceso (Cotera, 2019).

Cariño y Véliz escriben sobre la gran voluntad política que existe en la creación de CEM's. Véliz en su tesis sobre las redes de política, menciona que las políticas públicas se logran implementar debido a un verdadero compromiso a nivel estratégico, que es donde se deciden las políticas (2019). Los CEM's fueron creados como pilotos, y la creación del programa, les dio institucionalidad y continuidad (Véliz, 2019). En efecto, el crecimiento exponencial de los CEM's a nivel nacional, muestra que es una política favorable para los policy makers.

Varios autores de esta sección reconocen que existe muy buena intención por parte de los policy makers, como de los burócratas estatales, en tener una política eficiente; pero no se da de tal manera y como está planeado, por las limitaciones que mencionaré a continuación. Dentro de la literatura del tema podemos encontrar una serie de elementos defectuosos de los servicios del programa.

En primer lugar, el tema de coordinación entre servicios y otras instituciones estatales, es señalado por diversos tesisistas y analistas como un obstáculo grave para la atención de las víctimas. Como menciona Ramos, el compromiso de otros sectores es bastante desigual por regiones. Esto retrasa el circuito de atención en donde lo esperado sería que la policía, el ministerio público, y las otras instituciones muestren compromiso con la problemática (2013). En el estudio de Nora Flores, se menciona como en diversas ocasiones los agresores continúan libres, debido a que las comisarías no reciben las denuncias por temas de procesos. En efecto, muy pocas veces se cumplen las medidas de protección, aún cuando la Fiscalía de Familia del Ministerio se encuentra facultada para dictar estas medidas a pedido de los CEM's (Flores,

2015). Esto es bastante problemático, ya que en ocasiones frecuentes, cuando la víctima no tienen redes familiares, son derivadas a los Refugios, pero los agresores encuentran las casas y las amenazan, lo que amedrenta a las víctimas de continuar con el proceso de denuncia (Ramos, 213).

El personal de los servicios ofrecidos por el programa constituye un elemento central para garantizar la atención. No obstante, se encuentran diversos problemas. En una perspectiva más extrema, Huayhuara en su análisis de los CEM's, aprecia que los operadores tienen dificultades para aplicar los conceptos de género, lo que demuestra que no comprenden a profundidad el tema más esencial para la atención (2019). Otro problema es la escasez de profesionales. Según Nora Flores, esto limita la capacidad operativa de los servicios, los profesionales del equipo interdisciplinario no tienen suficiente tiempo para atender todos los casos (2015). Asimismo, Ramos señala que esta situación se reproduce en el seguimiento de los casos, en donde en diversas ocasiones se deja a las víctimas sin el proceso concluido (2013). Esta situación es muy grave, ya que el objetivo de todo el programa PNCVFS era reducir la violencia, pero estas falencias la convierten en solo una opción de asesoría y apoyo, pero no culmina su meta principal (Ramos, 2013). En efecto, la situación sumada con el desconocimiento del programa por parte de la mayoría de la población, muestra que el programa no es la ruta esencial que debería ser (Flores, 2015).

La situación limitada del programa se exagera en ciertos ambientes. En contextos culturales en donde el machismo sigue siendo predominante, como las zonas rurales, los problemas mencionados empeoran. Zafra, en su tesis especializada en zonas rurales, menciona como las autoridades y los hombres de las comunidades no consideran la violencia de género como un problema público o real (2015). De esta manera, el acceso a los servicios por parte de las mujeres de zonas rurales se dificulta, ya que las lleva a movilizarse, a ser rechazadas y exponerse aún más (2015). Ramos menciona que el enfoque de interculturalidad no está siendo implementado realmente, sino que se queda solo en referencias generales. No se aprecia un intento por tomar en cuenta las

diferencias culturales necesarias para entender y tratar un problema complejo como es la violencia de género (2013).

A continuación se presentará la conclusión del estado de la cuestión. Como se ha revisado, la literatura nacional sobre el programa AURORA, se enfoca en el análisis del programa PNCVFS, centrándose en los servicios de los CEM's. Cabe resaltar un aspecto importante, el tema del personal es central la bibliografía anteriormente revisada. Es un eje central para el análisis de políticas públicas, que debe ser recuperado con más frecuencia para enmarcar los problemas y resultados de los programas. Dentro de esta literatura podemos encontrar análisis bastante completos sobre la calidad de los servicios del programa, sus fortalezas y sus debilidades. No obstante, la revisión anterior permite encontrar vacíos en tres temas. En primer lugar, la literatura se enfoca en su mayoría en los CEM's, siendo este servicio el más utilizado. Existe un gran vacío sobre el diagnóstico de otros servicios como el Línea 100 o los Hogares Refugio, servicios que en el contexto de la pandemia han adquirido gran importancia. En segundo lugar, por lo reciente del programa AURORA, solo podemos encontrar información de los Planes de Monitoreo. Aún no existe bibliografía que indague cómo ha sido desde el cambio de nomenclatura, que llega casi al mismo tiempo del comienzo de la pandemia.

Por último, existe un gran vacío en cómo es que la emergencia COVID -19 afecta al programa y su adaptación del mismo al contexto. Como menciona Baraona, las políticas públicas en situaciones de crisis, presentan desafíos muy grandes. Su éxito se encuentra directamente relacionado con la importancia que le den las autoridades al tema, a solucionar el problema público y a cómo se materializan estas acciones (Baraona, 2011). Es importante tomar en cuenta estos factores al investigar los vacíos anteriormente mencionados. El presente trabajo apunta a responder a los vacíos encontrados en esta revisión de literatura, ya que es un tema necesario completar esta rama de investigación, e iniciar los estudios sobre políticas públicas en contextos de crisis, como el del COVID-19.

4.MARCO CONCEPTUAL

Para revisar el tema de políticas públicas es necesario entender diversos conceptos que pondrán en contexto el presente estudio. En primer lugar, existe un debate en cuanto al concepto de política pública, ya que este varía según la corriente que lo aborde. Para autores como Laswell, el concepto es una asociación compleja entre varios elementos, incluyendo los objetivos, valores y las prácticas que son tomadas por el Estado para alcanzarlos (Zittoun, 2014). A diferencia de esta definición compuesta, autores como Thomas Dye buscan definir las políticas de manera más abierta, como toda acción que el gobierno decida hacer o no (Zittoun, 2014). Por último, Kingdon evita los problemas de conceptualización y se enfoca en los actores y sus habilidades para la determinación de agenda pública (Zittoun, 2014). A manera de síntesis entre los diversos autores, se podría decir que las políticas públicas son una decisión de acción para solucionar un problema público. Actualmente, las políticas públicas se dan en espacios bastante complejos en donde entran diversos actores y creencias, por lo que para poder abordar lo que es una política pública es necesario tomar en cuenta todo el proceso. Para esto, en este proyecto se realizará un proceso de análisis de política o policy analysis, que se define como un instrumento en donde se utilizan los resultados para investigar cómo los medios fueron utilizados para llegar a estos fines. Asimismo, para saber cómo es que los servicios son recibidos por parte de los ciudadanos (Villalva, 1987).

Existen diversas etapas de la política pública; no obstante, se explicaran las necesarias para el desarrollo de este trabajo. A continuación se procederá a explicar las partes del ciclo de políticas o policy process. En primer lugar, el establecimiento de la agenda pública es el proceso en donde los problemas públicos se posicionan en la agenda del gobierno. Para este proceso, es necesario tomar en cuenta los problemas de los diferentes actores, las capacidades de estos actores de promoverse y las soluciones que existen entre

las alternativas (Kingdon, 2003). En segundo lugar, la siguiente etapa del ciclo de política es el diseño. En esta etapa es donde se toman las decisiones entre las alternativas existentes. Estas decisiones tendrán como resultado una acción específica que buscará una transformación de la situación de ese momento (Lindblom, 1959). Esta sección es definida como un juego político en donde los actores tienen que llegar a un consenso sobre una alternativa, enmarcados en normas que regulan este juego. Sin embargo, es esencial entender que el policy making o proceso de toma de decisiones no se reduce a esta etapa, sino que continúa durante el desarrollo de la política, porque se toman decisiones constantemente (Lindblom, 1959).

Por último, el proceso de implementación es la fase en la que la política o programa se lleva a la acción efectiva. Las etapas del proceso de implementación incluyen las decisiones que toman los implementadores. Asimismo, estas decisiones se convierten en acciones, a través de procedimientos y mecanismos, para que se cumplan los objetivos planteados. Por último, el impacto efectivo y percibido de estas decisiones será evaluado, y se analizará si las decisiones que se toman concuerdan con los objetivos, y si los policy makers están satisfechos con estas decisiones y su impacto (Sabatier y Mazmanian, 1993). Una cuestión principal de esta sección es que la implementación de la política es puesta en práctica por los burócratas. Aquí es donde se producen las brechas de implementación, concepto que hace referencia a la distancia entre la decisión y su ejecución en la práctica (Sabatier y Mazmanian, 1993). El porqué de estas brechas será explorado más adelante en el desarrollo del marco conceptual. No obstante, es necesario introducir el concepto de burócratas de la calle. Los burócratas de la calle son los agentes estatales que tienen el trabajo de implementar la política con los ciudadanos. Lo esencial de este actor es que tiene gran discrecionalidad para ejecutar la política, por lo que también toman decisiones que serán esenciales para el desarrollo de los servicios que llegan a los ciudadanos (Lipsky, 1980).

Otro concepto que se introducirá es el de gestión pública. Según Ortegón, la gestión o administración pública es el conjunto de decisiones que se toman para coordinar el accionar para alcanzar metas del Estado dentro un marco

jurídico-político. La gestión pública ve la capacidad de los gobernantes para materializar sus propuestas a través de la maquinaria estatal. Es pública porque se encarga de solucionar problemas comunes y que requieren de la intervención gubernamental (2008). En el caso del presente trabajo se desea estudiar el problema de violencia de género. La violencia de género es un mecanismo para mantener a las mujeres en una posición de subordinación (Exposito, 2011). Este instrumento busca materializar el patriarcado, que es un sistema de dominación del hombre sobre la mujer. Es importante entender que este tipo de violencia es parte de un sistema que se encuentra en diversas áreas y es sistemático (Amorós, 1985). Por lo tanto, las políticas públicas contra la violencia de género son respuestas estatales ante el problema público de la violencia contra las mujeres. De esta manera, estas respuestas estatales deben tener una serie de características. En efecto, el presente trabajo se centra en la adaptabilidad de las políticas. Las políticas con capacidad de adaptación o adaptive policies son políticas que tienen las características de acción frente a la incertidumbre (Venema, 2009). La incertidumbre se puede definir como la brecha entre la información viable y el conocimiento del policy maker para tomar la mejor decisión posible (Walker, 2003). Por lo tanto, las políticas deben tener capacidad de implementarse en contextos de incertidumbre ya que las situaciones no pensadas pueden surgir constantemente (Marchau, 2010). En este caso, la política que se estudiará tiene que adaptarse ante un reto inesperado: la pandemia mundial del COVID - 19.

5.PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué factores explican la adaptación efectiva de las políticas públicas contra la violencia de género en el contexto del COVID-19?

En este caso se justifica la pregunta por varias razones. En primer lugar, existen varias razones para investigar el tema del COVID-19. Por un lado, aún no se han realizado trabajos de investigación sobre la adaptación de programas al contexto del COVID - 19. La bibliografía revisada hasta ahora, y la información de primera mano recolectada indican vacíos, ya que no se puede predecir aún cómo es que la pandemia afecta a largo plazo al accionar público.

Un segundo tema es que en la mayoría de las fuentes revisadas se estudian los CEM's, que son los servicios que se encuentran más documentados y analizados. De esta manera, es necesario investigar más sobre los otros servicios, ya que han demostrado ser de gran importancia. En efecto, los CEM's permanecieron cerrados en la primera etapa de la pandemia. Por lo tanto, una parte del trabajo tendrá que centrarse en los servicios que han adquirido relevancia a raíz de la emergencia sanitaria: la línea 100, el chat 100 y los Hogares refugio. Sobre estos servicios no existe tanta bibliografía escrita, por lo que también es otra condición que dota de la condición exploratoria al presente trabajo.

Por último, el programa AURORA tiene menos de un año desde su aprobación. Este programa antes era el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). Por lo tanto, tampoco se ha documentado cómo es que esta nueva denominación ha cambiado el accionar del programa. Al ser un programa nuevo, con servicios que han adquirido relevancia recientemente en un contexto inesperado y nuevo, considero pertinente presentar una pregunta exploratoria. A pesar de las limitaciones tanto de la coyuntura política y del COVID-19, este programa se ha adaptado efectivamente al contexto. Es un caso atípico, ya que, varios servicios estatales han tenido grandes dificultades en su adaptación. Ergo, estudiar este caso contribuye a entender qué factores son esenciales para una adaptación de políticas públicas efectiva.

6.HIPÓTESIS Y MARCO TEÓRICO

El programa AURORA se ha adaptado de manera efectiva por diversos factores.

En primer lugar, la adaptación efectiva es posible gracias a la implementación de la capacitación del teletrabajo. Los servicios como la Línea 100 y el Chat 100 han tenido un desempeño favorable, y han sido los más utilizados durante el primer semestre del 2020 por las medidas de distanciamiento social. A raíz de la necesidad de atención remota han sido más promocionados y utilizados, por lo que, para lograr un buen rendimiento, se han potenciado y fortalecido las capacidades de los operadores.

En segundo lugar, otro factor que puede explicar la efectiva adaptación es el compromiso que tiene el personal con el trabajo que realizan. El trabajo de atención a víctimas es bastante duro, tienen pocas satisfacciones monetarias y existe un síndrome generalizado de agotamiento laboral. Aún así, los trabajadores del programa AURORA buscan brindar la mejor atención posible, incluso, excediendo sus labores por el bien de las víctimas de violencia.

En tercer lugar, los cambios recientes que ha tenido el programa, tanto por su modificación de denominación, como por el cambio de ministra, brindaron un ambiente de inestabilidad laboral. Este ambiente ha despertado gran incertidumbre laboral, lo que ha hecho que los trabajadores se esfuercen más por la sensación de “estar a prueba” y tener la posibilidad de despido.

En cuarto lugar, es importante tomar en cuenta que cuando comienza la pandemia en el mes de marzo, los servicios del programa AURORA son considerados servicios de urgencia, por lo que se le da bastante relevancia al programa. La importancia que adquieren estos servicios permite la rápida conformación de un nuevo equipo urgente de trabajadores que proveen un servicio que es un híbrido entre el SAU y los CEM's. Por otro lado, a través de la Línea 100, se activaron los equipos itinerantes de urgencia, en donde el personal se trasladaba a donde fuera necesario. Estos dos cambios para poder proveer servicios de emergencia, a cargo de los profesionales que son el equipo de campo, han continuado trabajando de manera presencial durante la

pandemia. La importancia que le da el Estado peruano a la atención de violencia de género es esencial para empujar la efectiva adaptación, y la conformación de nuevos equipos de trabajo y los recursos necesarios para que estos nuevos servicios funcionen.

Por todo lo anteriormente mencionado, el presente trabajo considera que a pesar de que el programa AURORA no ha sido diseñado con capacidad de adaptación, en su implementación si logra adaptarse rápidamente a las circunstancias.

El programa AURORA diseñó metas a inicio de año, sin imaginar todo lo que pasaría a partir de marzo con la emergencia COVID-19. Este programa no tiene un enfoque de emergencia, ni situación de riesgo. Los cambios se tuvieron que hacer en la marcha, por la rapidez del cambio de contexto, y tuvieron un resultado positivo por los factores ligados al personal mencionados anteriormente.

A continuación se presentará el marco teórico del presente trabajo, se presentarán las teorías necesarias para explicar la hipótesis presentada anteriormente.

A manera de introducción, es necesario acotar que diversos autores, como Pressman y Wildavsky (1973), y Bardach (1977) hacen gran énfasis en lo complejo de las políticas públicas. Para entender el desarrollo de la política es necesario saber que existen múltiples factores que intervienen, y estos factores provienen de varios actores. Cada etapa y actividad de la política es interdependiente, en el sentido en que intervienen actores con gran discrecionalidad, pero que se relacionan entre sí. Asimismo, hay otros factores a tomar en cuenta como los recursos, instituciones públicas, procesos administrativos, beneficiarios, ministerios, entre otros. Para explicar los factores presentados se utilizarán teorías tanto de agenda, como de brechas de implementación.

Otros enfoques para explicar la implementación provienen de la corriente bottom up, que pone énfasis en los actores prestadores de servicios. Entre estos, Elmore argumenta que quienes diseñan la política no pueden controlar todo el proceso de implementación porque es un proceso disperso que se encuentra

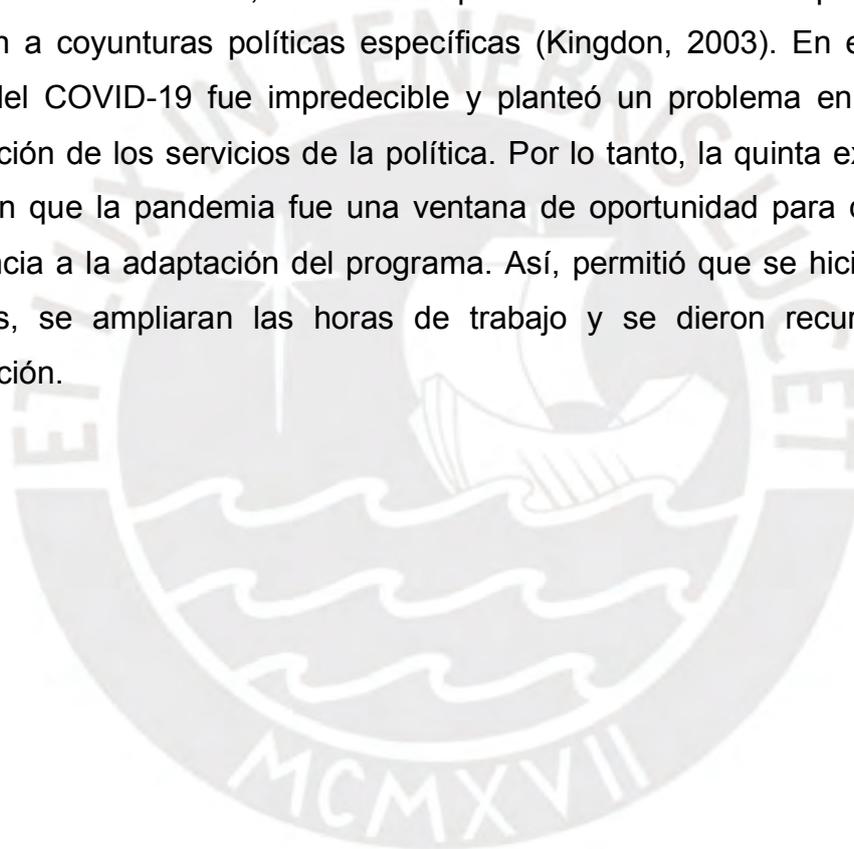
altamente influenciado por varios niveles de burócratas que interactúan con otros factores. En esta teoría se realiza énfasis en la capacidad que debe tener el nivel administrativo, para resolver los problemas de implementación y lograr los objetivos. Aquí se presta especial importancia a los recursos, por ejemplo las capacidades y conocimientos que tienen los burócratas, ya que la gran discrecionalidad y cercanía con el problema que poseen los hacen esenciales para la implementación (1980). Por lo tanto, una de las explicaciones es que la capacitación que se les brindó a los burócratas para poder operar por teletrabajo, fue el factor principal para la adaptación efectiva.

En la misma línea teórica Gofen presenta que los cambios en las políticas se pueden lograr por diversos factores ligados a los burócratas de la calle. El enfoque organizacional/profesional propone que los cambios en la implementación se debe a las características de la cultura burocrática de la organización, entre ellas el sentido del deber de los burócratas y cómo esto se traduce en su compromiso para la prestación del servicio. Asimismo, el enfoque ético, hace énfasis en las elecciones que toman los burócratas entre los principios morales que compiten dentro de las decisiones que toman en el día a día. De esta manera, los burócratas ponen por encima sus apreciaciones éticas y de cultura institucional, lo que desemboca en la divergencia de la política (2014). Por lo tanto, otra explicación para la adaptación efectiva sería el compromiso que tiene el personal con el programa, con sus usuarios y con la lucha contra la violencia de género. Este compromiso y valoración moral hace que excedan sus funciones y trabajen de manera eficiente.

Otro enfoque de Gofen, pone énfasis en la estrategia personal. El enfoque del rational choice hace énfasis en la estrategia que tienen los burócratas para vencer los obstáculos que se presentan en el desarrollo de sus labores, como un ambiente de trabajo estresante. Asimismo, el enfoque constructivista, propone que los burócratas realizan sus funciones tomando en cuenta sus perspectivas, entre ellas sus emociones o actitudes (2014). De esta manera, otra explicación es que la incertidumbre laboral hizo que los burócratas trabajarán de manera eficiente al estar en un contexto bajo gran presión por la posibilidad de despido.

Este ambiente y las emociones que suscita hizo que los trabajadores realicen cálculos de que les conviene y actuaron según esto.

Por último, las teorías de agenda mencionan que para que un problema entre en agenda de manera efectiva, es necesario que las corrientes tanto de problemas, como de propuestas se unan a eventos políticos. De esta manera, cuando estas tres corrientes independientes se unen, se posiciona en agenda. La teoría de las ventanas de oportunidad menciona que la ventanas de problemas. Por otro lado, las ventanas políticas son soluciones que se abren en relación a coyunturas políticas específicas (Kingdon, 2003). En este caso, la crisis del COVID-19 fue impredecible y planteó un problema en cuanto a la adaptación de los servicios de la política. Por lo tanto, la quinta explicación se basa en que la pandemia fue una ventana de oportunidad para que se le dé relevancia a la adaptación del programa. Así, permitió que se hicieron nuevos equipos, se ampliaron las horas de trabajo y se dieron recursos para la adaptación.



7.METODOLOGÍA

Según Ragin (2007) la investigación académica puede tener varios objetivos. En este caso el objetivo es comprobar teorías. De esta manera, se utilizará una metodología de deducción, en donde las relaciones que se buscan descubrir son causales (2007). El objetivo es ver si estas relaciones causales se pueden generalizar.

La metodología que se utilizará es de investigación cualitativa, porque se busca las causas del fenómeno estudiado: la adaptación efectiva del programa AURORA al contexto COVID-19. En este caso se justifica la investigación cualitativa porque es solo un caso, con pocos aspectos. Este método tiene la principal ventaja de analizar a profundidad los casos. De esta manera, si mis objetivos son identificar relaciones causales, esta metodología me permitirá precisar cómo es que son las relaciones entre variables y los componentes del fenómeno que se plantea estudiar (Della Porta, 2012). Este tipo de fenómenos son bastante complejos cuando se desea analizar para visibilizar las relaciones entre factores, por lo que, si es necesario un acercamiento que permita estudiar el caso a fondo (Della Porta, 2012). Asimismo, otra buena razón metodológica para argumentar a favor de la elección de la metodología, es que al ser un fenómeno real y reciente es posible poder investigar con un mapeo de actores y procesos.

Esta investigación es observacional porque no existirá una intervención por parte de la investigadora al momento de estudiar el caso. Este tipo de investigación tiene una principal fortaleza. Es importante entender que el resultado de este tipo de investigación tiene gran validez externa, ya que los resultados pueden ser utilizados para la vida real debido a que es más probable que se ajusten a contextos diferentes (Johnson, 2016).

El subtipo de método que se utilizará es el de within case analysis. Esto permite tener un número reducido de casos y conocerlo detalladamente. En este caso se utiliza el estilo de análisis como narraciones (Collier, 2011). Della Porta menciona la importancia de estudiar los procesos temporales, ya que se encuentra lleno de experiencias valiosas para el análisis (2012).

En este trabajo se escoge el caso específico del programa AURORA, porque es un caso atípico en cuanto a la eficacia de adaptación que se presentó. Este caso se desvía del patrón de adaptaciones complicadas que existen comúnmente (Gerring, 2004). Esta elección del caso se justifica en que es un caso atípico y se intenta comprender explorando esta diversidad, lo que es útil para el propósito de la investigación. La idea de la metodología del presente trabajo es obtener información de las relaciones entre variables a través del process tracing (Bennet y Checkel, 2015). En este caso, se estudia el fenómeno como si fuera un sistema, en el sentido en que se analiza el proceso, la coyuntura y las secuencias de los hechos para intentar explicar los eventos que ocurren en este caso. Este caso es rico en datos al ser una experiencia atípica que es importante estudiar. Asimismo, como se mencionó en el marco teórico existen teorías que compiten dentro del caso, por lo que será interesante saber cuáles son las predominantes. Por último, este estudio es de gran interés político, porque hasta ahora no se ha estudiado el caso de la adaptación al coronavirus y es una pandemia mundial, por lo que el desarrollo de este tipo de casos es importante para el futuro.

A continuación se procederá a definir las variables de la investigación. La variable dependiente y principal es la adaptación efectiva. La capacidad de adaptación son las características de las políticas que les permite responder frente a la incertidumbre ante la crisis (Venema, 2009). Por lo que, la adaptación efectiva se define conceptualmente como la respuesta positiva de las políticas públicas ante contextos de crisis. En cuanto a la definición operacional, esta variable será medida a través de la observación del cumplimiento de objetivos del programa durante los meses de pandemia, ya que esto indica que tanto se cumplieron los objetivos planteados, a pesar de la incertidumbre del contexto de emergencia. Para recoger esta información voy a utilizar los informes del Plan de Monitoreo y Evaluaciones del programa. Estos informes serán revisados y analizados para saber que tan satisfactoriamente se cumplieron las metas del programa a través de los indicadores planteados por los especialistas del programa.

Ahora, entrando al tema de las variables independientes también es importante definir las y saber que tipo de información y herramienta es necesaria. En primer lugar, la ventana de oportunidad al ser declarado servicio de emergencia se entiende como la oportunidad de brindar una solución a un problema inesperado en una coyuntura específica (Kingdon, 2003). Operacionalmente esta variable será registrada al saber si la declaración del programa como servicio de emergencia abrió una ventana de oportunidad. Para saber esto es necesario analizar el proceso de agenda y toma de decisión, por lo que es esencial realizar una entrevista a profundidad con burócratas de arriba, sobre todo a la directora del programa.

En segundo lugar, la variable de capacitación de burócratas para el teletrabajo se define como los cursos o capacitaciones que se brindaron a los burócratas para incrementar sus capacidades y conocimientos para realizar su trabajo de mejor manera. Esta variable es dicotómica y se operacionaliza a través de saber si existe alguna clase de capacitación o no. Asimismo, a través de la información brindada por los burócratas de la calle para entrevistas, es pertinente preguntar qué tan completa y útil les resultó esta preparación para el teletrabajo. En tercer lugar, la variable del compromiso del personal se define como el compromiso personal que tiene el burócrata con su trabajo. En este caso, se consideran tanto motivaciones éticas como de cultura institucional para este propósito (Gofen, 2014). Esta variable será registrada al tener entrevistas con los burócratas en donde se pueda ver este compromiso con su trabajo, en una entrevista a fondo. En cuarto lugar, la variable de trabajo eficaz bajo presión hace alusión al enfoque, que tienen los burócratas para superar el estrés del ambiente laboral con cálculos estratégicos, para cumplir sus metas particulares (Gofen, 2014). Esta variable será registrada al saber si los burócratas vieron su productividad mejorada, al tener la presión de la incertidumbre laboral. Al igual que las anteriores variables, esto se debe hacer a través de entrevistas a profundidad con burócratas de abajo.

Como se mencionó anteriormente, se realizarán entrevistas semi estructuradas con los burócratas de la calle. Específicamente, con los trabajadores de los Centros de Emergencia Mujer, Línea 100, Hogares Refugio,

entre otros. En este caso, al ser la unidad de análisis el programa AURORA en general, se realizará entrevistas con trabajadores de distintos departamentos a nivel nacional con características heterogéneas, para ser lo más completo posible.

La idea general es que las entrevistas sean semi estructuradas para poder conocer a fondo cómo fue el proceso de adaptación de esta política pública. Este método permitirá recoger información cerrada y abierta, tratando de tener claridad y profundidad en la respuesta y motivaciones de los actores involucrados.

- Ver anexo 1 para los cuadros de variables
- Ver anexo 2 para el mapeo de actores y contacto

El plan de recojo de información es el siguiente

- Entrevista a personal de la dirección: De enero a marzo del 2021.
- Entrevista a los trabajadores por régimen CAS: De marzo a mayo del 2021.
- Entrevista a los trabajadores por régimen 276: De mayo a julio del 2021.
- Recolección de fuentes secundarias: De enero a diciembre del 2021.

8.CONCLUSIÓN

Como se ha demostrado a través del desarrollo de la presente propuesta de investigación, este trabajo se justifica por diversas razones. En primer lugar, sobre la relevancia del tema para el campo de estudio, se deben comentar varios aspectos. La investigación en políticas públicas es una rama de investigación académica que merece ser más estudiada actualmente. En efecto, el problema de las brechas de implementación y la atención a los burócratas de la calle, enfoque principal del presente trabajo, son temas que necesitan mayor atención para explicar la divergencia en las políticas públicas. Asimismo, el contexto de la adaptación de políticas públicas a contextos de emergencia, es un tema que no se ha estudiado suficiente como para poder comprender cuales son los factores esenciales a tomar en cuenta.

En segundo lugar, sobre la relevancia del caso de estudio también se deben comentar varias cuestiones. Como se mencionó anteriormente en las conclusiones del estado del arte, existen una serie de vacíos sobre el caso específico. En primer lugar, no existe investigación sobre la calidad de los servicios del programa AURORA, ya que la literatura actual se enfoca demasiado en los Centros de Emergencia Mujer. En segundo lugar, no se ha estudiado como la reciente denominación del programa AURORA, ha cambiado esta política pública y sus funcionarios. En tercer lugar, no se ha estudiado cómo es que el contexto de emergencia COVID-19 afecta a las políticas públicas. Sobre el caso, en la exploración metodológica se ha demostrado una gran viabilidad del proyecto. Es un caso reciente, actual, y al que se puede acceder a la información tanto de primera como segunda mano.

Por último, se presentará la justificación social del proyecto. El COVID-19 ha sido un momento en que se ha destapado las fragilidades del sistema político-económico actual, y ha puesto en una posición de riesgo a las poblaciones más vulnerables. Estudiar cómo las políticas públicas que se encargan de ayudar a estas poblaciones son afectadas por los contextos de emergencia, es importante para poder brindar una mejor calidad de vida a los usuarios de políticas públicas.

9.BIBLIOGRAFÍA

- Amorós, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal* (Vol. 15). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Baraona, R. E. (2011). La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49), 123-156.
- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law?* Cambridge: MIT Press.
- Bauböck, R., Della Porta, D., Peñas, I. L., & Ungureanu, C. (2012). ¿ De las" guerras" metodológicas al pluralismo metodológico?. *Revista Española de Ciencia Política*, (29), 11-38.
- Bizikova, L., Swanson, D., Tyler, S., Roy, D., & Venema, H. D. (2018). Policy adaptability in practice: Lessons learned in the application of the Adaptive Design and Assessment Policy Tool (ADAPTTool) to examine public policies in Canada in the context of climate change. *Policy Design and Practice*, 1(1), 47-62.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge University Press.
- Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E., & Collier, D. (Eds.). (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (Vol. 10). Oxford Handbooks of Political.
- Cotera, L. (2019). *“La influencia de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control para la reducción de la violencia contra la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014*(Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas Proyectos de Desarrollo). Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Posgrado,Lima. Recuperado el 28 de septiembre del 2020 del repositorio institucional de la PUCP http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15844/COTERA_HUAMA%c3%91AHUI_EVALUACION_DEL_FUNCIONAMIENTO_DEL_CIRCUITO_DE_ATENCION_DEL_CENTRO_EMERGENCIA_MUJER_HUAYCAN_ESTABLECIDO_EN_LOS_CASOS_DE_ABUSO_SEXUAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Do Pará, C. D. B. (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”*.

- Elmore, R (1980). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" en: *Political Science Quarterly*. Vol. 94, N° 4, (Winter 1979-1980) PP. 601-616).
- Expósito, F., & Moya, M. (2011). Violencia de género. *Mente y cerebro*, 48(1), 20-25.
- Flores, N. (2015). Expectativas y demandas de las mujeres víctimas de violencia: un estudio sobre las unidades de atención en la lucha contra la violencia hacia la mujer, en el distrito de Villa María del Triunfo. (Tesis para optar al grado de Magíster en Gerencia Social). Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, Lima. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5930/FLORES_ARCE_NORA_EXPECTATIVAS_DEMANDAS.pdf?sequence=1
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 341-354.
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.
- Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation research as empirical constitutionalism. *European journal of political research*, 10(2), 105-115.
- Huayhuarina, E. (2019). "Análisis de la eficacia del sistema de monitoreo y evaluación en el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual" (Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo). Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Posgrado, Lima.
- Johnson, J. B., Reynolds, H. T., & Mycoff, J. D. (2016). *Political science research methods*. Cq Press.
- Lindblom, C. (1959). "The science of Mudding Through": *Public Administration Review*, Vol. 19, N°2 (Spring, 1959) 79-88.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, 6(4), 391-409.
- Mella, M. (2012). *Elementos de ciencia política. Vol. 1. Conceptos, actores y procesos*. RIL editores.
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas* (No. 350 M45Y.). Barcelona: Ariel.

- Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio Andrés Bello, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkely.
- Ragin, C. C. (2007). *La Construcción de la Investigación Social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del Hombre Editores.
- Ramos, C. (2013). Análisis de la Aplicación de las Políticas Públicas en el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES a través de los Servicios de los Centros Emergencia de Lima, San Juan de Lurigancho y Comas durante los años 2008-2010. (Tesis para optar al grado de Magíster en Gerencia Social). Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, Lima. [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5457/RAMOS BALLON CARINO ANALISIS VIOLENCIA.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5457/RAMOS%20BALLON%20CARINO%20ANALISIS%20VIOLENCIA.pdf?sequence=1)
- Sabatier, A & Mazmanian, D (1993) "La implementación de la Política Pública: un marco de análisis". *La implementación de las políticas*, 323-372.
- Valega, C. (2015). Avanzamos contra la indiferencia: Comentarios a la Nueva Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. *Instituto de Democracia y Derechos Humanos*.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Véliz, L. (2016). La influencia de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control para la reducción de la violencia contra la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014. (Tesis para optar al Grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas). Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno, Lima. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8198>
- Velavan, T. P., & Meyer, C. G. (2020). The COVID-19 epidemic. *Tropical medicine & international health : TM & IH*, 25(3), 278–280. <https://doi.org/10.1111/tmi.13383>
- Venema, H., & Drexhage, J. (2009). The need for adaptive policies. *Creating adaptive policies: a guide for policy-making in an uncertain world*. Sage, New Delhi, India. [http://dx. doi. org/10.4135/9788132108245](http://dx.doi.org/10.4135/9788132108245), (1), 1-11.

- Villalva, M. B. (1987). El "policy analysis" como instrumento de valoración de la acción pública. *Revista de estudios políticos*, (56), 65-76.
- Walker, W. E., & Marchau, V. A. W. J. (2003). Dealing with uncertainty in policy analysis and policy making. *Integrated Assessment*, 4(1), 1-4.
- Walker, W. E., Marchau, V. A., & Swanson, D. (2010). Addressing deep uncertainty using adaptive policies: Introduction to section 2. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(6), 917-923.
- Williams, W. (1980). "The Implcmcnu Union Perspectiva. Berkeley. University of California Press,
- Zafra, K. (2015). *Los Centro de Emergencia Mujer, su intervención frente a los sistemas de género asentados en la sociedad y cultura andina en la provincia de Sucre – Ayacuchos* (Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Participación Comunitaria). Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Posgrado, Lima. http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6424/ZA_FRA_CORDOVA_KARLA_CENTROS_EMERGENCIA_MUJER.pdf?sequence=1
- Zittoun, P (2014). *The political process of policy making. A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave macmillan



10.ANEXOS

Anexo 1: Cuadro de variable de adaptación efectiva de políticas pública

Variable: Adaptación efectiva de políticas pública			
Definición conceptual	Definición operacional	tipo de información requerida	Herramienta/ recojo de información
Capacidad de respuesta positiva de las políticas públicas ante contextos de crisis	Esta variable será medida a través de la observación del cumplimiento de objetivos del programa en los meses de pandemia	Informes del PAME: https://www.mimp.gob.pe/contigo/contenidos/pncontigo-articulos.php?codigo=94	Revisar documentos del PAME y analizar la información de registro público

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2: Cuadro de variable de ventana de oportunidad

Variable: Ventana de oportunidad al ser declarado servicio de emergencia			
Definición conceptual	Definición operacional	tipo de información requerida	Herramienta/ recojo de información
Oportunidad de brindar una solución a un problema inesperado en una coyuntura específica.	Esta variable será registrada al saber si la declaración del servicio de emergencia producto de la coyuntura COVID-19 abrió una ventana de oportunidad	Información de los tomadores de decisión de cómo fue el proceso de declaración de servicio de emergencia	Entrevista en profundidad con burócratas de arriba

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Cuadro de variable de capacitación de burócratas para el teletrabajo

Variable: Capacitación de burócratas para el teletrabajo			
Definición conceptual	Definición operacional	Tipo de información requerida	Herramienta/recojo de información
Curso que busca incrementar las capacidades y conocimientos que poseen los burócratas para realizar su trabajo de mejor manera tomando en cuenta su discrecionalidad	Esta variable será registrada con la recolección de información de si los burócratas pasaron o no por una capacitación	Información de las capacitaciones de los burócratas de la calle	Entrevista con burócratas de abajo

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4: Cuadro de variable de compromiso del personal

Variable: Compromiso del personal			
Definición conceptual	Definición operacional	tipo de información requerida	Herramienta/recojo de información
Compromiso ético y de cultura institucional que tienen los burócratas con la realización de su labor de manera efectiva para el programa, sus usuarios y los valores del mismo.	Esta variable será registrada con la recolección de información de si los burócratas sienten este compromiso	Apreciaciones del burócratas de abajo	Entrevista en profundidad con burócratas de abajo

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5: Cuadro de variable de trabajo eficaz bajo presión

Variable: Trabajo eficaz bajo presión			
Definición conceptual	Definición operacional	tipo de información requerida	Herramienta/recojo de información
Trabajar de manera eficiente en un ambiente bajo presión por la posibilidad de despido.	Esta variable será registrada con la recolección de información de si los burócratas sintieron que su productividad mejoró por el ambiente de inestabilidad laboral	Apreciaciones del burócratas de abajo	Entrevista en profundidad con burócratas de abajo

Fuente: Elaboración propia

Anexo 6: Mapeo de actores del personal de dirección ejecutiva

Nombre	Cargo	Oficina	Contacto
Nancy Tolentino Gamarra	Directora Ejecutiva del PNCVFS	DE	ntolentino@mimp.gob.pe
Nilza Ascarza Ruíz	Especialista social	DE	994819117 nascarza@mimp.gob.pe
Juana Mendoza Flores	Abogada	DE	994833403 jmendoza@mimp.gob.pe
Vanessa Laura Atanacio	Especialista en género	DE	914194453 vlaura@pncvfs.bog.pe 997392753 (número personal)

Fuente: Elaboración propia

Anexo 7: Mapeo de actores del personal por régimen CAS

Nombre	Cargo	Oficina	Contacto
Marisol Yanet Abanto Mauricio	Admisionista	CEM Comisaría Villa Maria Nuevo Chimbote	994 840 085
Maria Jose Abarca Castellanos	Profesional comunitaria	Estrategia Rural Chaglla	994 841 191
Giuliana Ayxa Abril Ibañez	Personal de apoyo	Hogar Refugio Temporal Paucarpata	_____
Frida Achahui Rodríguez	Psicólogo	SAU Cusco	_____
Victoria del Rosario Acosta Chaname	Profesional en LÍNEA 100	Línea 100	_____
Delmy Aguero Salas	Abogado	CEM Chumbivilcas	994 841 576
Jose Loui Aguirre Perez	Tecnico Administrativo	Sub unidad de recursos humanos	940397624 jaguirre@mimp.gob.pe
Mariela Alanya Arango	Trabajadora social	Cem Comisaría Huanta	994 840 474
Candy Alca Cruz	Impulsora de estrategia comunitaria	CEM Comisaria Ciudad Nueva Tacna	056 - 521349 994 840 556
Carmen Elsa Alegre Elguera	Promotora	CEM Asunción	940 396 630
Clara Alva Marchena	Profesional en LÍNEA 100	Línea 100	_____

Fuente: Elaboración propia

Anexo 8: Mapeo de actores del personal por régimen 276

Nombre	Cargo	Oficina	Contacto
Nilza Ascarza Ruis	Especialista Social	Dirección Ejecutiva	994819117 nascarza@mimp.gob.pe
Isabel Aguirre Palacios	Especialista social	CEM Piura	940 404 523 iaguirre@mimp.gob.pe
Lucia Corna Alcocer Farje	Especialista social	CEM La Molina	01 2501807 RPC 994 841 161
Jose Manuel Andonayre Linares	Especialista social	CEM Chiclayo	074-287810 RPC 994 833 953
Julia Dariola Aranzabal Fernandez	Especialista social	CEM Cusco	(084) 301029 994 840 212
Jhorvin Omar Beltran Jibaja	Especialista social	CEM Arequipa	941 524 320 (054) 41 9521
Josefina Lady Candela Guerrero	Especialista social	Unidad de atención integral frente a la violencia familiar	994818740 lcandela@mimp.gob.pe
Carmen Victoria Valencia Condor	Especialista en comunicación	Unidad de prevención y promoción frente a la violencia	994890379 cvalencia@mimp.gob.pe
Lalo Antonio Vega Mendonza	Especialista social II	CEM Callao	01-4537411 /994833640
Bertha Isabel Yupanqui Torres	Especialista social	CEM Comas	994 833 711 iyupanqui@mimp.gob.pe
Nestor Benjamin Vergara Soria	Especialista social	CEM Lima	01 626 1600 ANEXO 1005 y 1006 RPC 994

Fuente: Elaboración propia