

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

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno
presentado por:

Andrade Rodríguez, Ximena Amalia

Asesor(es):

Bensa Morales, Jessica Violeta

Lima, 2021

Dedicatoria

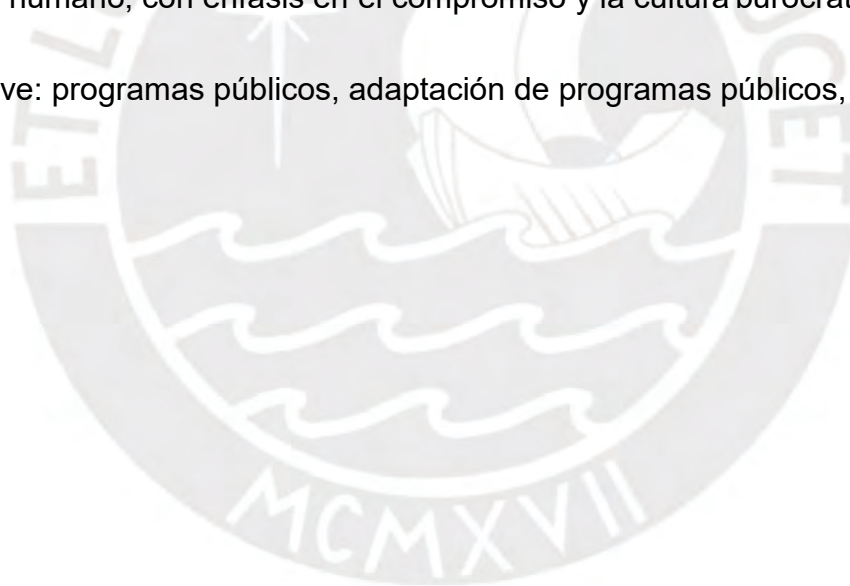
A mis padres, Sandra y Martín, mis héroes y guías, por siempre brindarme todo el apoyo y por su esfuerzo, nada de esto hubiera sido posible sin ustedes. A mis hermanos Rodrigo y Danitza, por ser mi soporte, mis compañeros y mi alegría. A mi familia, Margarita, Zaida, Dani, y Herbert, por enseñarme tanto. A mis amigos, por crecer, aprender y reír junto a mí. A todas las personas que me apoyaron en este proyecto; mi asesora, mis profesores, y compañeros. A todas las mujeres, por inspirarme cada día con su valentía y resiliencia. A todos los trabajadores que se esfuerzan por hacer del Perú un lugar mejor. Y por último, quiero agradecerme a mí, por siempre creer en mí.



Resumen

La presente investigación estudia la adaptación del programa nacional AURORA al contexto del COVID-19. En el contexto actual es sumamente necesario investigar el tema de la efectividad y adaptación de políticas públicas a contextos de emergencia. La hipótesis central de la presente tesis es que la adaptación del programa nacional AURORA al COVID - 19 fue efectiva por la influencia de los burócratas de la calle, la influencia de los burócratas intermedios y la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. Sobre los burócratas de la calle se plantea que los componentes determinantes son capacidad y conocimiento, cultura burocrática y compromiso; y los mecanismos de coping utilizados que influyen positivamente en la adaptación. Sobre los burócratas intermedios se plantea que los componentes determinantes son su capacidad para coordinar con superiores, los mecanismos de comunicación e información que se adoptan entre niveles; y el diseño de la estrategia de adaptación lo que es esencial para una adaptación efectiva. Sobre la influencia de experiencias de adaptaciones pasadas se plantea que los aprendizajes que han adquirido en base a otras adaptaciones es un componente central para lograr la adaptación efectiva al COVID -19. La conclusión principal de la presente investigación es que para lograr los componentes de la adaptación de programas públicos en contextos de emergencia es necesario la convergencia de la serie de factores presentados, pero sobre todo es necesario un enfoque en el componente humano, con énfasis en el compromiso y la cultura burocrática.

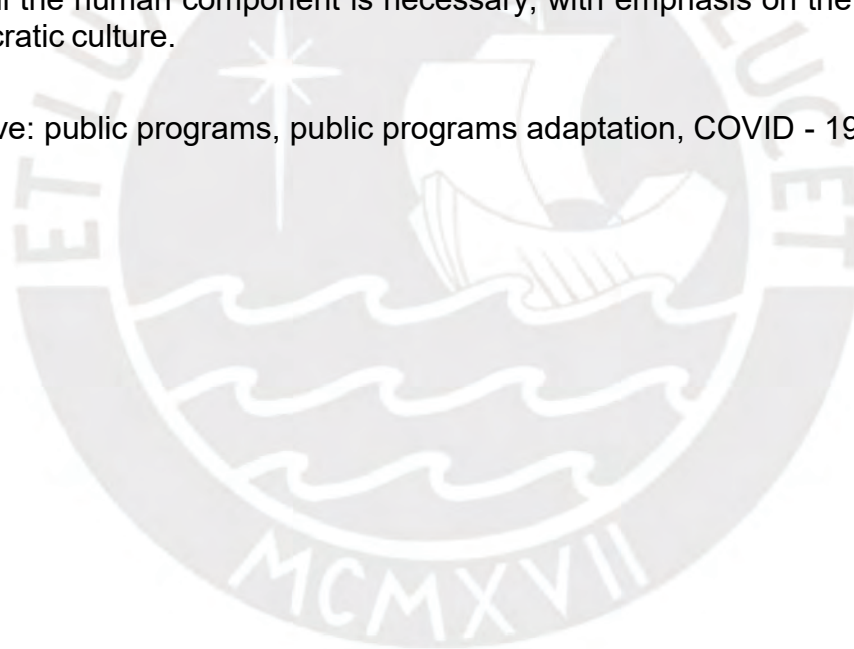
Palabras clave: programas públicos, adaptación de programas públicos, COVID - 19, burócratas



Abstract

This research studies the adaptation of the national program AURORA to the context of COVID-19. In the current context, it is extremely necessary to investigate the effectiveness and adaptation of public policies to emergency contexts, especially to improve the experiences of users who depend on them. This thesis proposes that adaptation of the national program AURORA to COVID-19 was effective due to the influence of street bureaucrats, the influence of intermediate bureaucrats and the influence of adaptive capacity based on past experiences. About street bureaucrats, it is stated that it is capacity and knowledge, their bureaucratic culture and commitment; and the coping mechanisms used that positively influence adaptation. Regarding intermediate bureaucrats, it is suggested that it is their ability to coordinate with superiors, the communication and information mechanisms that are adopted between levels; and the design of the strategy of adaptation which is essential for an effective adaptation. Regarding the influence of past adaptation experiences, it is suggested that the learning that they have acquired based on other adaptations is a central component to achieve effective adaptation to COVID -19. The main conclusion of this research is that to achieve the components of the adaptation of public programs in emergency contexts, the convergence of the series of factors presented is necessary, but above all the human component is necessary, with emphasis on the commitment and bureaucratic culture.

Palabras clave: public programs, public programs adaptation, COVID - 19, bureaucrats



Índice de contenidos

Introducción	1
Capítulo 1: Estado de la cuestión	5
Capítulo 2: Pregunta de investigación, marco conceptual, marco teórico e hipótesis	16
Capítulo 2.1: Pregunta de investigación	16
Capítulo 2.2: Marco conceptual, marco teórico e hipótesis	17
Capítulo 3: Metodología	28
Capítulo 4: El programa	30
Capítulo 4.1 Creación y años anteriores: aspectos históricos	30
Capítulo 4.2: El programa	39
Capítulo 4.2.1 : Marco normativo	39
Capítulo 4.2.2 : Estructura orgánica	40
Capítulo 4.2.3 : Procesos	43
Capítulo 4.2.4 : Servicios	45
Capítulo 4.3: Antecedentes de la atención del Programa AURORA ^[SEP]	50
Capítulo 4.3.1 Casos atendidos en la historia del programa ^[SEP]	51
Capítulo 4.3.2 Antecedentes de características de los burócratas del Programa AURORA	53
Capítulo 5: El COVID - 19	61
Capítulo 5.1: Contexto COVID-19	61
Capítulo 5.1.1. Crisis sanitaria	62
Capítulo 5.1.2. Crisis política	63
Capítulo 5.1.3: Adaptación del programa AURORA	64
Capítulo 5.1.3. 1: Reorganización de los procesos	64
Capítulo 5.1.3. 2: Diseño de estrategias para afrontar lo desafíos de la adaptación	67
Capítulo 5.1.3. 3: Producción de normativa que facilite la adaptación	71
Capítulo 5.2: Los burócratas de abajo	72
Capítulo 5.2.1: Capacidad y conocimiento de los burócratas ^[SEP]	73
Capítulo 5.2.2. Cultura burocrática y compromiso de los burócratas ^[SEP]	80
Capítulo 5.2.3 Mecanismos de coping utilizadas por los burócratas	82
Capítulo 5.3: Los burócratas intermedios	87
Capítulo 5.3. 1. Capacidad para coordinar con superiores del gobierno central	88
Capítulo 5.3.2. Mecanismos de comunicación e información entre niveles	90
Capítulo 5.3.3. Diseño de la estrategia de adaptación	93
Capítulo 5.4: La capacidad de adaptación del programa en base a experiencias pasadas	97
Capítulo 6: Hallazgos y discusión de hallazgos	101
Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones	120
Referencias bibliográficas	128
Anexos	137

Índice de tablas

Tabla 1 [Operacionalización de la variable dependiente]	página 18
Tabla 2 [Hipótesis: factores que influyen en la adaptación del programa] ..	página 24
Tabla 3 [Marco normativo del PN AURORA]	página 39
Tabla 4 [Proceso simplificados del PN AURORA]	página 43
Tabla 5 [Hallazgos de reorganización de procesos]	página 102
Tabla 6 [Principales problemas del PN AURORA]	página 103
Tabla 7 [Principales normativas que facilitaron la adaptación]	página 104
Tabla 8 [Hallazgos en capacidad y conocimiento de los burócratas]	página 105
Tabla 9 [Hallazgos sobre cultura burocrática y compromiso de los burócratas] ...página 106	
Tabla 10 [Obstáculos de implementación del PN AURORA]	página 106
Tabla 11 [Mecanismos de coping utilizados por los burócratas y clasificación]página 107	
Tabla 12 [Hallazgos de los componentes de operacionalización]	página 108

Índice de gráficos

Figura 1 [Modelo teórico planteado simplificado]	página 27
Figura 2 [Modelo teórico planteado con componentes de operacionalización] ...	página 27
Figura 3 [Línea de tiempo de años iniciales del PN AURORA]	página 38
Figura 4 [Organigrama simplificado del PN AURORA]	página 40
Figura 5 [Procedimiento simplificado de la atención en los Centros de Emergencia Mujer] ...	página 47
Figura 6 [Gráfico de procedimiento simplificado de la atención en la Línea 100]...	página 49
Figura 7 [Número de CEM's a nivel nacional por años]	página 51
Figura 8 [Casos de violencia atendidos en los CEM's (en miles)]	página 52
Figura 9 [Casos de violencia atendidos en la Línea 100 (en miles)]	página 52
Figura 10 [Casos de violencia atendidos en el Servicio de Atención Urgente (en miles)]	página 53
Figura 11 [Gráfico de pertinencia de las capacitaciones – burócratas de primera línea]	página 74
Figura 12 [Gráfico de nivel educativo – burócratas de primera línea]	página 76
Figura 13 [Gráfico de principales obstáculos que encuentra en el desempeño de sus funciones– burócratas de primera línea]	página 83
Figura 14 [Gráfico de problemas frecuentes – burócratas de primera línea] ..	página 84
Figura 15 [Tipos de estrategias]	página 103
Figura 16 [Resultados de relación entre los factores]	página 109

Introducción

El tema de la violencia género adquiere relevancia a partir de los 90. A raíz de este contexto internacional, el Perú se compromete a tener instrumentos de política especializados en la atención y prevención de la violencia de género. En este contexto es en donde surge el 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. Este programa es la herramienta central del Estado peruano 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 y Chat 100. El primer servicio que surgió fueron los Centros de Emergencia Mujer, progresivamente surgieron nuevos servicios para adaptarse a las nuevas necesidades cambiantes (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019).

Desde el año 2020, el mundo cambió totalmente a raíz de la pandemia mundial del COVID-19. Con millones de personas contagiadas, se tomaron medidas drásticas para intentar frenar los contagios masivos. Desde el primer trimestre del año 2020 diversas actividades cambiaron a una lógica remota progresivamente. En Perú, una de las actividades que tuvieron que adaptarse fueron los servicios de los programas sociales. Los programas públicos 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 un programa en el contexto de la pandemia mundial del COVID-19.

De esta manera, el programa AURORA también tuvo que adaptarse al contexto COVID-19. Los servicios como la Línea 100 y el Chat 100 han tenido un mayor desempeño. En el año 2020 se encontró un aumento de un 96.8% de casos atendidos por medio de la Línea 100, con relación al año 2019 (Portal Estadístico del Programa Aurora, 2021). Como podemos ver, las usuarias del programa han cambiado su forma para recurrir al programa. Sobre la incidencia del problema, según los Resúmenes Nacionales publicados en el Portal Estadístico del Programa Aurora en el año 2020

se atendieron 114 496 casos de violencia entre todos los servicios. Esto representa una disminución de 30.9 puntos porcentuales, cuando se compara con las estadísticas del año 2019, en donde se atendieron 181 885 casos de violencia en total. De igual manera, es importante señalar que en los meses que son medidos estos indicadores las medidas de distanciamiento eran obligatorias y estrictas, por lo que, se podría argumentar que existía una dificultad presencial para poder acceder como normalmente se haría a los servicios del programa. Es esencial tomar en cuenta este factor para no sobredimensionar el avance de la lucha contra la violencia de género, ya que, el contexto de la pandemia afectó también de qué forma se manifiesta la violencia y en qué ambientes.

En efecto, se puede mostrar un cambio en el Programa Aurora que merece ser estudiado. Así es que se plantea la pregunta: ¿Qué factores explican la adaptación del programa AURORA al contexto del COVID-19? La hipótesis central de la presente tesis es que la adaptación del programa AURORA al COVID - 19 fue efectiva por la influencia de los burócratas de la calle, la influencia de los burócratas intermedios y la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. Sobre los burócratas de la calle se plantea que es capacidad y conocimiento, su cultura burocrática y compromiso y los mecanismos de coping utilizados que influyen positivamente en la adaptación. Sobre los burócratas intermedios se plantea que es su capacidad para coordinar con superiores del gobierno central, los mecanismos de comunicación e información que se adoptan entre niveles y el diseño de la estrategia de adaptación lo que es esencial para una adaptación efectiva. Sobre la influencia de experiencias de adaptaciones pasadas se plantea que los aprendizajes que han adquirido en base a otras adaptaciones es un componente central para lograr la adaptación efectiva al COVID -19.

La presente investigación se justifica de diversas maneras. En primer lugar, el tema es relevante para el campo de estudio porque es necesario conocer más sobre las condiciones para la efectividad de las políticas contra la violencia contra la mujer. Sobre todo, prestar atención a los burócratas tanto intermedios como de la calle, y las brechas de implementación. 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. Esto porque

el programa AURORA es la articulación principal del Estado peruano para la lucha contra la violencia de género desde el 2001. Ha sido un programa que perdura hasta el día de hoy a través de diversos cambios, entre ellos, adaptarse al COVID - 19. 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 los programas públicos, para mejorar la calidad de vida de los usuarios que dependen de las mismas.

Los principales hallazgos del presente trabajo proponen que para explicar la reorganización de procesos intervienen los factores de capacidades y conocimiento de los burócratas de la calle (Lipsky, 1980; Elmore, 1978), y las estrategias de adaptación por parte de los burócratas intermedios (Chareau Sirikul & Woodv, 2002); para las estrategias para afrontar los desafíos intervienen los mecanismos de coping utilizados por los burócratas (Lipsky, 1980), los mecanismos de comunicación e información entre niveles (Chareau Sirikul & Woodv, 2002; Hill y Hupe, 2002), la capacidad de adaptación del programa en base a experiencias pasadas (Ramio, 1999; Torfing, 2009), y la cultura burocrática y compromiso de los burócratas (Gofen, 2014 y Lipsky, 1980); y por último, para explicar la producción de normativa que facilite la adaptación interviene la capacidad para coordinar con superiores del gobierno central de los burócratas intermedios (Chareau Sirikul & Woodv, 2002) y la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas (Ramio, 1999; Torfing, 2009). De esta manera, en el presente trabajo de investigación se encontró que los componentes previamente mencionados son importantes para la adaptación del programa AURORA al contexto COVID - 19. No obstante, el componente de cultura burocrática y compromiso de los burócratas se presenta como el más importante, debido a que interviene en los otros componentes.

Esta tesis se encuentra estructurada en seis capítulos. En el primer, segundo y tercer capítulo se encuentra el estado de la cuestión, la pregunta de investigación, el marco teórico, el marco conceptual, la hipótesis y la metodología. En el cuarto capítulo se aborda el programa nacional AURORA previo al COVID - 19: su creación, años iniciales, los hitos de su desarrollo, una descripción de sus componentes centrales como su estructura, procesos, y servicios, y los antecedentes de la atención que brinda. En el quinto capítulo se aborda el programa nacional AURORA en el contexto

COVID - 19. Este capítulo primero explora el contexto COVID - 19 en general y su efecto en el programa AURORA. Después se encuentra dividido por las variables independientes y el desarrollo de los factores mencionados. Por último, en el capítulo seis se presentan los principales hallazgos, conclusiones, aportes, desafíos y recomendaciones para el programa AURORA.



Capítulo 1: Estado de la cuestión

El presente trabajo forma parte de una bibliografía amplia del tema de políticas públicas. En la presente revisión de literatura primero se abordarán los temas pertinentes para el tema que es la adaptación de programas públicos en contextos de emergencia y en segundo lugar, los temas pertinentes para el caso que es la adaptación del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar-AURORA al contexto COVID - 19.

Para empezar la revisión de literatura, se abordará el tema de la bibliografía sobre implementación, burocracias y adaptación de políticas públicas. Max Weber fue el primer autor en teorizar sobre la burocracia y sus orígenes. Presenta la burocracia como un tipo de dominación racional, necesaria para la industria y el sistema capitalista del mundo moderno. En este concepto del Estado moderno, el burócrata tiene que estar separado de las funciones políticas, y debe llevar a cabo sus tareas sin prejuicios para poder lograr legalidad, previsibilidad, igualdad e impersonalidad (1919). Después de esta primera concepción básica de Weber, el Estado sufre una serie de transformaciones que complejizan el accionar estatal y los procesos políticos. Dentro del intento de comprender el proceso de políticas nacen los estudios de implementación de políticas.

Los primeros estudios de implementación de políticas nacen entre las décadas de los 60 y 70 (Barret, 2004). En la década de los 70, nace la primera generación de estudios, con una metodología predominante Top Down. Sus autores más característicos son Bardach, 1977; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1973; Van Meter y Van Horn, 1975. En este enfoque el papel de los burócratas se restringe a ejecutar leyes, y cualquier decisión que ellos tomen podría suponer un riesgo para los objetivos diseñados. La respuesta a por qué fracasan las políticas es porque hay muchos actores involucrados, los objetivos no están claros, existen muchos valores organizacionales, o existe mucha autonomía relativa entre los organismos de ejecución. No obstante, este enfoque de implementación empieza a ser debatido en la década de los 80. Así, nace el enfoque Bottom Up con autores como Bergman, 1978; Hjern, Hand y Porter 1978; Lipsky, 1980; Barrett y Fudge, 1981; Gunn, 1978; Sabatier y Mazmanian, 1979; Dunsire, 1978; Hood, 1976; Half y Scharpf, 1978 Barret y Hill, 1984; Elmore, 1978. Bajo este enfoque, se presenta la idea de los burócratas como actores que no solo actúan bajo la racionalidad, por lo que es

importante tomar en cuenta los factores contextuales de la implementación y cómo esto produce efectos inesperados en las políticas. Según esta corriente, las políticas existen en su complejidad, por lo que es importante entenderlas realmente. Como se puede visibilizar, mientras que la visión Top Down busca prescribir cómo lograr mejores políticas, el enfoque Bottom Up busca describir y entender la política, independientemente de los resultados.

Es dentro de este debate sobre la importancia y complejidad de los actores burocráticos, que se empieza a desarrollar la literatura de los burócratas de la calle. Los burócratas de la calle son conceptualizados por Lipsky (1980) como empleados que trabajan directamente con los usuarios de los servicios públicos. Existen muchos autores que abordan el tema de la burocracia de la calle como Lipsky, 1980; Brodtkin; 1997, 2003, 2011; Maynard-Moody y Musheno, 2000, 2003; Sandfort, 1999, 2000.

Ya en la década de los 90 surge la tercera generación de estudios de implementación en el contexto de las reformas del New Public Management. Las reformas del New Public Management (NPM) o Nueva Gestión Pública fue una tendencia de los Estados por optar por lógicas de privatización y de aprender de la experiencia de las organizaciones privadas con elementos como la gestión estratégica, gestión orientada por resultados, calidad, planificación, presupuestos por resultados, entre otros. Este momento estuvo marcado por autores como Aucoin, 1990; Dawson y Dargie, 1999; Thompson, 1992, Pollitt et al. 1990; Stewart, 1993, Hood, 1995; Holmes, 1992. En este contexto de lógicas de privatización, se empieza a estudiar más otros actores relevantes en el proceso de pública, sobre todo en los contextos de gobernanza, como los burócratas intermedios o burócratas del nivel medio (BNI), concepto que será presentado en el marco conceptual (Howlett, 2011; Pires, 2011; Oliveira y Abrucio, 2011). Existe un gran número de autores que investigan temas como las funciones de los BNI, indicando que existe una gran variedad de deberes y habilidades, pero las más importantes son la construcción de canales para lograr los objetivos a través de procesos operacionales, constituyendo relaciones horizontales y verticales (Oliveira, 2009; Pires, Oliveira y Abrucio, 2011; Sofer, 1974; Vie, 2010; Lupton, 1965; Vie, 2010; Burns, 1954; Vie, 2010).

La cuarta generación de estudios de implementación comienza en la década de los 2000 con una concepción de la implementación como un proceso continuo de toma de decisiones que involucra múltiples actores. En este contexto es en donde se

empiezan a prestar mayor atención a otros contextos de implementación como las burocracias de América Latina. Estos estudios toman en cuenta la fragilidad de la democracia existente, y muestra que las capacidades y la legitimidad de los Estados latinoamericanos son menores, lo que influye en el proceso de política. En este contexto es en donde la burocracia empieza a ser mayormente politizada y se ve tanto como un problema como una solución. Se han realizado una serie de trabajos tanto con enfoque de los burócratas de la calle como de nivel intermedio, explorando las complejidades de la acción burocrática en un contexto tan desigual y caótico como América Latina (Auyero, 2012; Chudnovsky & Peeters, 2021; Eiró, 2019; Cerna, 2017).

Por último, el tema de la literatura de adaptación en políticas y programas públicos es más reciente, a raíz de buscar soluciones reales para los problemas que surgen en la implementación. 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).

Las literaturas sobre la adaptación de políticas públicas vienen de diversos sectores como salud, transporte, tecnología, información, agricultura etc. Desde el texto de Venema 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).

Ahora, entrando a la revisión de literatura del caso específico, se revisará el tema del COVID-19. La sociología de los desastres (Quarantelli y Dynes, 1977) realiza distinciones entre accidentes, emergencias y catástrofes. La pandemia del COVID -

19 puede ser categorizada como una catástrofe, porque las instituciones y organizaciones que están designadas para enfrentar emergencias han sido colapsadas (Quarantelli y Dynes, 1977). El COVID - 19, por lo tanto, representa la materialización de diversos procesos que se originan desde hace años, como la vulnerabilidad de los servicios públicos de salud, entre otros. De esta manera, la pandemia sólo ha magnificado problemas pre existentes, lo que colapsa las estructuras hechas para la atención de emergencias. Se han tomado en cuenta tres tipos de mecanismos de control epidemiológico en algunos países. En primer lugar, pruebas para detectar los casos masivamente, aislamiento para casos positivos o sospechosos y monitoreo. En segundo lugar, medidas de confinamiento y distanciamiento social con el objetivo de contener los contagios y evitar el colapso de servicios de salud. En tercer lugar, medidas para fortalecer la capacidad de los sistemas públicos de abastecimiento de bienes y servicios necesarios, como salud, educación, protección, entre otros (Lavell et al., 2020).

Algunas de las primeras investigaciones sobre el tema (Svenson, y De Gracia, 2020; Vezza, 2021) señalan características principales de las políticas públicas durante el COVID - 19 como la necesidad de digitalización y lo atrasada que se encuentra la región latinoamericana en gobernanza digital, lo que dificulta la adaptación al COVID - 19 y las necesidades de atención remota. Sobre todo, porque para la realización de políticas públicas es necesario tener un registro actualizado y funcional de información sobre los ciudadanos y los servicios, lo que en ocasiones no existe o no existe de manera focalizada (Vezza, 2021). Por otro lado, el BID realizó un informe sobre las recomendaciones para América Latina sobre la política pública frente al COVID-19. Se menciona que las muertes en esta región llegan a números muy altos, por lo que es esencial el rol de la política pública. En efecto, se menciona que los Estados latinoamericanos no se encontraban preparados para dar una respuesta efectiva para esta pandemia, sobre todo por las deficiencias de los sistemas de salud (Blackman et. al, 2020). Por lo que, para frenar la pandemia la respuesta principal fue buscar prevenir el contagio a través de cerrar los servicios y demás. Esta pandemia ha traído una crisis desde tres enfoques: sanitaria, económica y social, en el sentido en que existen una serie de problemas sociales que se han exacerbado (Blackman et. al, 2020). Nacionalmente, Vergara (2020) realizó un artículo denominado “La crisis del COVID-19 como Aleph peruano” en donde se abordan los

temas de los obstáculos que propone el contexto COVID - 19, sobre todo en contextos como el peruano; no obstante, realiza una revisión de servicios públicos limitado en el tema de salud.

Ahora, entrando al tema de violencia género toma relevancia a partir de la década de los 90 y goza de una vigencia actual mundialmente. 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 las 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. 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).

Un punto interesante sobre el tema del COVID-19 es el siguiente. Las investigaciones señaladas en la revisión de literatura sobre COVID – 19 y políticas públicas son las únicas fuentes que abordan el tema de las políticas en el contexto COVID-19. Existe una gran amplitud de investigaciones que investigan las políticas para combatir el COVID-19, pero no se identifica cuál debe ser el rol de las otras políticas públicas que no se encuentran directamente alineadas a este objetivo. Incluso, algunas de estas políticas o programas pueden tener objetivos que tengan costos para otra dimensión de la lucha contra el COVID-19. Por lo tanto, se identifica un vacío en este tema, que merece ser subsanado en los siguientes años.

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).

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 tesis 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 incluye 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 los usuarios. 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 tranquilizarse, 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 policías y 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 tiene 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, 2013).

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 a 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 los servicios de los CEM's. 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.

En tercer lugar, existe un vacío en sistematizaciones de las prácticas burocráticas en el Perú, y en la región en general; por lo tanto, es necesario que se observe más de cerca el impacto que tienen estos actores en las políticas públicas en general. 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 (Barahona, 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.



Capítulo 2: Pregunta de investigación, marco conceptual, marco teórico e hipótesis

Capítulo 2.1: Pregunta de investigación

Después de concluir la revisión de literatura, es necesario hacer énfasis en los principales descubrimientos de la misma.

En primer lugar, existen varias razones para investigar el tema del COVID-19.

Por un lado, aún no se han realizado muchos 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 (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). 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.

Por último, el programa AURORA tiene menos de dos años desde su cambio de denominación. 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 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.

Por lo tanto, al analizar las conclusiones de esta revisión, es pertinente plantear la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican la adaptación del programa AURORA al contexto del COVID-19?

Capítulo 2.2: Marco conceptual, marco teórico e hipótesis

El programa AURORA se ha adaptado por diversos factores.

En primer lugar, es necesario determinar exactamente qué es la adaptación, variable dependiente de la presente investigación. Tradicionalmente los programas públicos eran diseñados para controlar todos los posibles factores con la información disponible para optimizar los recursos públicos. No obstante, estas visiones convencionales de reglas rígidas y normas formales que tienen límites altamente definidos empiezan a presentar limitaciones para los contextos con necesidad de adaptación. Esto debido a que esta visión de las políticas públicas, enfrenta grandes problemas para lidiar con dificultades y las circunstancias del mundo real (Bizikova, 2018). Progresivamente, las visiones de las políticas públicas se deben volver más dinámicas, prácticas y flexibles (Walker, 2003).

Actualmente, los funcionarios públicos 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 el enfoque de políticas con capacidad de adaptación, se presenta la idea de que 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).

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 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 con capacidad de adaptación toman en cuenta algunos factores como: el análisis al futuro, el accionar de diversos actores, un monitoreo constante en donde se puedan hacer ajustes rápidos, entre otros (Venema, 2009).

Después de la revisión de estos autores, se define la adaptación de programas públicos como la capacidad que tienen los programas públicos de seguir funcionando efectivamente ante contextos de crisis, cambiando sus procesos para seguir realizando el trabajo que se hacía previamente, en un nuevo contexto. Esto se puede operacionalizar a través de una serie de factores:

Tabla 1: Operacionalización de la variable dependiente

Variable dependiente: adaptación del programa AURORA al COVID - 19	
Componentes (operacionalización)	Descripción
Reorganización de los procesos:	Se puede entender como la situación en la cual, los procesos anteriores son repensados y re lanzados en nuevos procesos. La reorganización de procesos implica una serie de cambios en varios aspectos de la organización. En primer lugar, implica la reorganización de los recursos humanos para la conformación de nuevos equipos de trabajo. En segundo lugar, también implica la reorganización de recursos materiales para los nuevos procesos.
Diseños de estrategias para afrontar los desafíos	Dentro de un proceso de adaptación surgen constantemente desafíos que deben ser enmendados en la marcha. Por lo tanto, el correcto feedback y reuniones por parte de los equipos de trabajo con los superiores es esencial para saber cómo es que la adaptación se está materializando. Con mejores mecanismos de comunicación, pueden surgir una mejor toma de decisiones en estos contextos. Sobre todo porque se trabaja con la información limitada, por lo que es difícil tomar decisiones y definir expectativas.
Producción de normativa que facilite la adaptación	Esta última característica consta de la generación de normas que permitan que los procesos anteriormente mencionados se puedan realizar con dinamismo, y sin las trabas que normalmente se encuentran para este tipo de procesos, que suelen ser engorrosos y largos.

Elaboración propia en base a Bizikova, 2018; Marchau, 2010; Venema, 2009; Walker, 2003

En cuanto a las variables independientes, diversos autores, como Pressman y Wildavsky (1973), y Bardach (1977) hacen gran énfasis en lo complejo de las políticas públicas. 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). 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. Por lo tanto, las decisiones de las políticas son tomadas en todos los niveles, los burócratas también toman decisiones. Asimismo, hay otros factores a tomar en cuenta como los recursos, las relaciones entre las instituciones públicas, procesos administrativos, los comportamientos de los usuarios, entre otros. Tomando en cuenta lo complejo del proceso de políticas públicas, se plantea una explicación teórica de tres ejes: los burócratas de la calle, los burócratas intermedios y la experiencia en la adaptación. Para esto se presentarán tanto las teorías y conceptos necesarios para explicar la hipótesis que se presentará posteriormente.

En primer lugar, la primera variable independiente que se presentará será la de la influencia de burócratas de la calle o de primera línea. Los enfoques para explicar la implementación que ponen énfasis en los actores de abajo o de la calle provienen de la corriente *bottom up*. Entre estos, Elmore (1978) y Lipsky (1980) argumentan 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. Por lo tanto, para el análisis de la política es necesario estudiar el nivel más cercano al servicio que se le brinda al ciudadano (Elmore, 1978). Así, es importante 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 toma decisiones que

serán esenciales para el desarrollo de los servicios que llegan a los ciudadanos (Lipsky, 1980). En efecto, los atributos y actitudes que tengan estos actores serán indispensables para el resultado final de la política.

Lipsky realiza énfasis en la capacidad que debe tener el nivel de la calle, para resolver los problemas de implementación y lograr los objetivos. Así, se presta especial importancia a los recursos, entre estos 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).

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 deben 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 (Gofen, 2014). Asimismo, Gofen (2014) y Lipsky (1980) ponen énfasis en el enfoque ético, haciendo énfasis en que las elecciones que toman los burócratas se basan en sus 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 (Gofen, 2014).

Otro enfoque es el de los mecanismos de coping. Lipsky define los mecanismos de coping como las prácticas que desarrollan los burócratas para enfrentar las demandas tanto de sus jefes, como de los usuarios, cuando estas demandas exceden los recursos dados (1980). En la misma línea, 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 (2014).

Por lo tanto, para la operacionalización de la variable de la influencia de los burócratas de primera línea se tomarán en cuenta sus características principales: sus capacidades, el compromiso ético y cultural, y sus estrategias para lidiar con los obstáculos del programa (Gofen, 2013).

En segundo lugar, la segunda variable para explicar la adaptación que se presentará será la influencia de los burócratas intermedios o de nivel medio (BNM). Estos actores son generalmente los más olvidados por la literatura al respecto; pero

han retomado su importancia con los contextos de gobernanza o Nueva Gestión Pública. Existe un gran debate y dificultad para tener una definición exacta de lo que caracteriza un burócrata intermedio (Lotta et al., 2014). No obstante, después de revisar diversos autores, se puede simplificar el concepto de los burócratas intermedios como los actores que desempeñan funciones entre altos funcionarios o decisiones estratégicas y ejecutores de políticas públicas. Una de las características principales de los burócratas intermedios es su rol en el establecimiento de comunicación entre diferentes actores (Calvacante et al., 2018). Sin embargo, sus funciones son diversas y pueden ser agrupadas en tres categorías: interpersonales, de información y decisorias. En las interpersonales tienen que ver con su capacidad para desenvolverse con superiores, subordinados y pares. Su función de información tiene que ver con su papel para sistematizar y diseminar información relevante para la organización de los otros niveles. Por último, su función de decisores evoca su carácter de emprendedor como gerente, tomando en cuanto sus habilidades de resolución de conflictos (Lotta et al., 2014)). De esta manera, es esencial estudiar estos actores, debido a que son el punto de encuentro y transición en donde muchas veces se encuentra el conflicto y la ambigüedad, que se resuelven a través de sus capacidades de socialización (Currie, 2005). A continuación, se presentarán las teorías relacionadas a estos agentes pertinentes para la explicación del fenómeno estudiado.

En primer lugar, 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 posicionan en agenda. Las ventanas políticas son soluciones que se abren en relación a coyunturas políticas específicas (Kingdon, 2003). Los burócratas intermedios que tienen funciones en alta dirección, son parte de los procesos de agenda, y su accionar para poder aprovechar las ventajas de oportunidad, es parte de las características principales de este actor.

En segundo lugar, una de las características que más resaltan de los burócratas intermedios es su rol de socializador. Los burócratas del medio tienen funciones tanto de relacionarse con los demás funcionarios subordinados a ellos y de conectar información entre niveles (Lotta et al., 2014). De esta manera, la capacidad para desenvolverse y diseminar la información de manera relevante es esencial para

lograr que la política pública funcione (Calvacante et al., 2018). Asimismo, Hill y Hupe proponen la idea de que es necesario tomar en cuenta las relaciones entre todos los actores: burócratas de primera línea, burócratas intermedios y los directivos. Es decir, es necesario dejar de atribuir la agencia a un solo grupo de actores, y centrarse en la coordinación entre los mismos. Como se menciona en este libro, las políticas públicas y su implementación son el resultado de la interacción de actores con diferentes estrategias y metas (2002).

En tercer lugar, otra de las categorías de funciones que son parte del accionar del burócrata intermedio son las funciones decisorias (Lotta et al., 2014). Los burócratas intermedios desempeñan funciones entre altos funcionarios y ejecutores de políticas. Es decir, toman decisiones importantes con respecto a la política, teniendo en consideración su cercanía con el nivel de burócratas de abajo y estando subordinados a los altos funcionarios (Lotta et al., 2014).

Por lo tanto, para la operacionalización de la influencia de los burócratas intermedios se tomarán en cuenta sus características principales: su rol para aprovechar la ventana de oportunidad con sus superiores, su capacidad para garantizar la comunicación entre niveles, y su papel en el diseño de la estrategia de adaptación.

Por último, la tercera variable que se tomará en cuenta es la capacidad de adaptación del programa basado en su experiencia. Dentro de la Teoría de la Organización y administración pública se explica que las organizaciones públicas tienen ciclos vitales. Esta idea postula que el cambio dentro de las organizaciones se produce en forma de ciclo vital. Es decir, las organizaciones nacen, se desarrollan y finalmente mueren. No obstante, no todos los autores han pensado en el ciclo vital de las organizaciones de la misma manera, o con las mismas fases. Existe una serie de modelos como el de Lippit - Schmid (1967), y el de Greiner (1967). Sin embargo, para esta investigación el modelo de ciclo vital que se utilizará será el de movimiento pendular de las organizaciones, postulado por Ramió, basándose en una combinación entre algunos elementos del modelo propuesto por Scott, y el modelo propuesto por Greinier (Ramió, 1999).

Según este modelo existen cuatro fases: constituyente, vertiente centralizado - integrado, vertiente descentralizado - diversificado, y decadencia y muerte. Es un constante cambio entre un liderazgo central con gran autonomía y mucha rigidez, que

produce una sensación de inflexibilidad, a un liderazgo descontrolado cuya falta de coordinación lleva a la desorganización. En un punto, la organización llega a estado en donde puede encontrar un intermedio entre ambos polos: “sistema homogéneo y vertebrado, con unos claros niveles de autoridad - responsabilidad, pero lo suficientemente flexibles para que se puedan variar sus objetivos y modificar sus elementos internos en función de las nuevas exigencias de un entorno en constante evolución” (Ramió, 1997, pág. 1997). Pero a diferencia de los seres humanos, la muerte de las organizaciones es evitable. Para no llegar a un estado de decadencia las organizaciones tienen que procurar encontrar un balance entre un sistema centrado e integrado y un sistema descentralizado y diversificado (Ramió, 1999).

En la misma línea, Torfin (2009), en su revisión de la información producida sobre programas públicos menciona que la teoría del path dependence es sumamente importante para explicar la adaptación y desarrollo de un programa, es decir, es más probable que si se ha adaptado correctamente anteriormente lo vuelva a hacer porque tiene ciertos componentes históricos que lo dota de esa capacidad. De esta manera, las capacidades que se van desarrollando en las organizaciones tienden a ser acumulativas.

Por lo tanto, para la operacionalización de la variable de la influencia de la capacidad de adaptación basada en experiencia para explicar la adaptación al COVID-19 se tomará en cuenta como los cambios que ha pasado el programa AURORA lo ha ayudado para el proceso de adaptación dado a raíz de la pandemia.

Tabla 2: Hipótesis: factores que influyen en la adaptación del programa

Factor	Componentes (operacionalización)
Influencia de los burócratas de la calle	Capacidad y conocimiento de los burócratas Cultura burocrática y compromiso de los burócratas Mecanismos de coping utilizadas por los burócratas
Influencia de los burócratas intermedios	Capacidad para coordinar con superiores del gobierno central Mecanismos de comunicación e información entre niveles Diseño de la estrategia de adaptación
Influencia de las experiencias de adaptación pasadas	Capacidad de adaptación en base a las adaptaciones históricas del programa

Fuente: Elaboración propia en base a Sabatier y Mazmanian (1993), Bizikova (2018), Marchau (2010), Venema (2009), Walker (2003), Lipsky (1980), Elmore (1978), Gofen (2013), Cavalcante. et al (2018), Lotta, Pires & Oliveira, (2014), Currie y Procter (2005), Ramio (1980), Torfing (2009)

A raíz de las teorías revisadas en las diferentes variables se plantean las siguientes hipótesis.

Por un lado, el programa AURORA se ha adaptado por el papel que desempeñan los burócratas de la calle. En este caso, se toman en cuenta tres características para esta variable: sus capacidades, el compromiso ético y cultural, y sus estrategias para lidiar con los obstáculos de la política. En primer lugar, la adaptación es posible gracias a la implementación de la capacitación. Los servicios como la Línea 100 y el Chat 100 se han desarrollado, 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 facilitar la adaptación sería la ética profesional y cultura organizacional del programa en general con el trabajo que realizan. El trabajo de atención a víctimas es bastante duro, tienen pocas satisfacciones monetarias y existe cansancio 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 los cambios a raíz del COVID -19, brindaron un ambiente de inestabilidad. Se generó un ambiente de incertidumbre, lo que hizo que los trabajadores implementen mecanismos de coping, utilizando su nivel de discreción para intentar realizar su trabajo de la mejor manera. Así, los burócratas ajustaron su trabajo y el desarrollo de sus labores de la manera más eficiente posible, a pesar de las limitaciones e incertidumbre del ambiente laboral.

Por otro lado, la adaptación del programa AURORA también ha sido posible debido a factores relacionados a los burócratas de la intermedios o *managers*. Se tomarán en cuenta tres características para la operacionalización de esta variable: su rol para aprovechar la ventana de oportunidad, su capacidad para garantizar la comunicación entre niveles y su papel en el diseño de la estrategia mediática y de promoción.

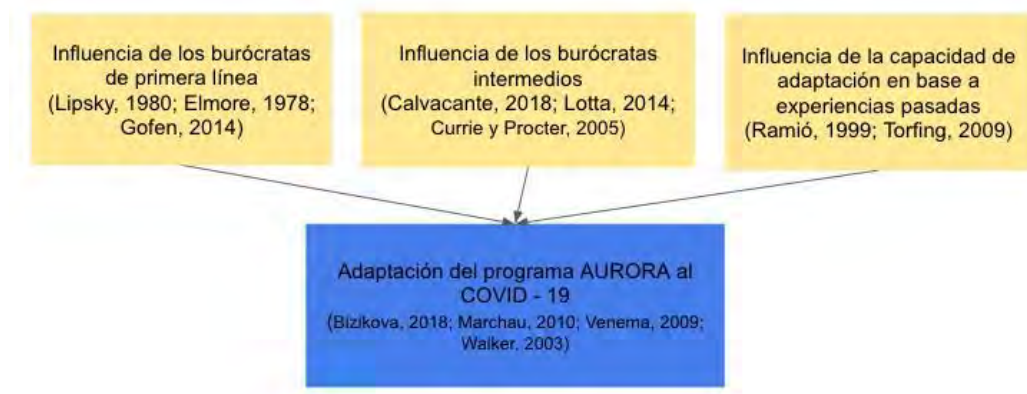
En primer lugar, es importante tomar en cuenta que cuando comienza la pandemia en el mes de marzo, los servicios del programa AURORA fueron considerados servicios de urgencia, debido a que los directores del programa promovieron ante el gobierno la importancia del programa. La relevancia que adquieren los servicios del programa 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. Esto fue esencial para empujar la adaptación, y la conformación de nuevos equipos de trabajo y los recursos necesarios para que estos nuevos servicios funcionen.

En segundo lugar, otro factor que es la capacidad para garantizar la comunicación entre niveles. En el contexto de la adaptación por el COVID - 19 se tuvieron que administrar funciones nuevas a los burócratas de la calle, y los encargados de supervisar y socializar las decisiones son los burócratas intermedios. De la misma manera, los burócratas intermedios también tuvieron la función de ser un puente entre las imprevistas decisiones de la dirección ejecutiva, y las acciones a tomar por parte de los burócratas de primera línea. Por lo tanto, otra explicación que se plantea es que la función de comunicación de los burócratas intermedios con los burócratas de la calle y los directivos fueron esenciales para la adaptación del programa, ya que, esto llevo la información y decisiones entre niveles burocráticos.

En tercer lugar, otro factor positivo ha sido el diseño de la estrategia mediática y de promoción que tuvo el programa al comienzo de la pandemia. Los decisores del programa pusieron gran énfasis en generar contenido para la promoción en los medios de comunicación, este contenido se generó pensando en facilitar la información disponible. Esta estrategia consistió en flyers y en una serie de artículos de prensa en donde se visibiliza el problema de la violencia de género en caso y se promovieron los números de contacto y demás. Por lo tanto, otra explicación que se plantea es que uno de los factores esenciales para la adaptación a la pandemia fue la toma de decisión con respecto a la estrategia comunicacional. Esto permitió que las personas usuarias pudieran tener mayor conocimiento de los nuevos medios y canales de atención.

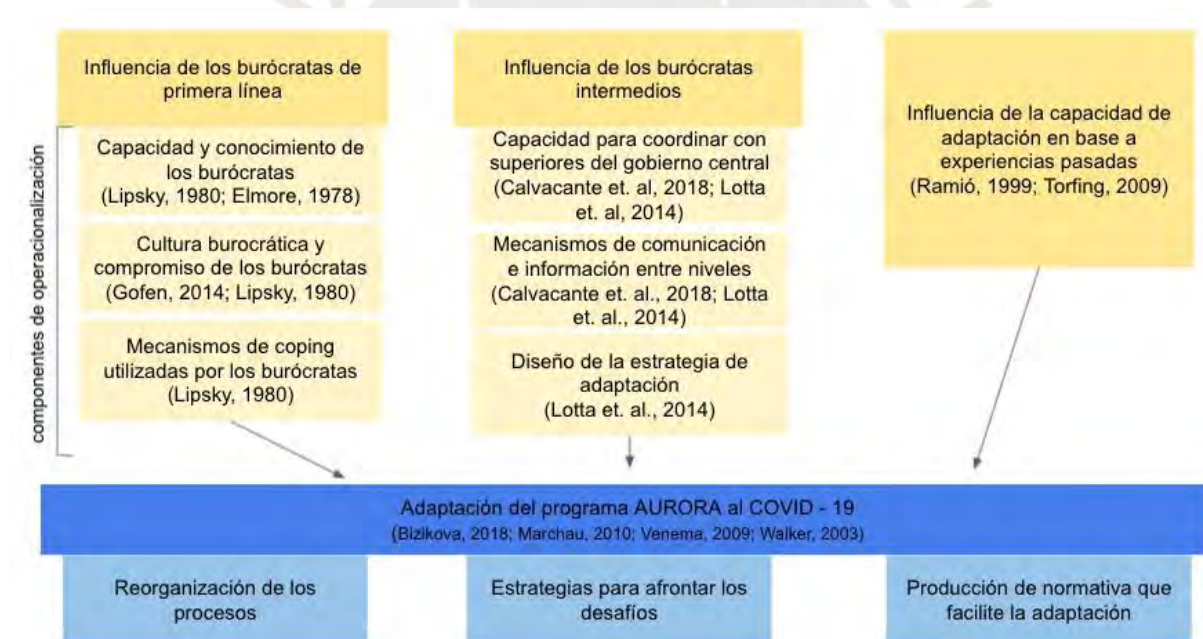
Un último factor que se puede encontrar para explicar la adaptación sería la capacidad del programa como organización para lograr un balance entre un sistema centrado e integrado y un sistema descentralizado y diversificado, a raíz de la experiencia. En este caso, el programa AURORA al haber sido creado en el año 2001, ha pasado por una serie de cambios y crisis internas. Estas experiencias han sido situaciones en donde el programa ha tenido que cambiar de un liderazgo centrado e integrado, conformado por la dirección ejecutiva, a una repartición de poder descentralizada y diversificada, a través de los funcionarios a nivel nacional. Estas situaciones en las que se ha visto el programa, lo han entrenado para oscilar entre estos tipos de liderazgo hasta llegar a un equilibrio. No obstante, estos equilibrios no duran, sino que con cada crisis o cambio que se produce en el programa se reanuda la oscilación, hasta encontrar un nuevo equilibrio que permita la adaptación del programa a la nueva situación. Por lo que, la última hipótesis de esta investigación es que esta experiencia adquirida a través de los años, los dota de una capacidad mayor para responder a las nuevas exigencias de la adaptación al COVID-19.

Figura 1: Modelo teórico planteado simplificado



Fuente: Elaboración propia en base Bizikova (2018), Marchau (2010), Venema (2009), Walker (2003), Lipsky (1980), Elmore (1978), Gofen (2013), Cavalcante. et al (2018), Lotta, Pires & Oliveira, (2014), Currie y Procter (2005), Ramio (1980), Torfing (2009)

Figura 2: Modelo teórico planteado con componentes de operacionalización



Fuente: Elaboración propia en base Bizikova (2018), Marchau (2010), Venema (2009), Walker (2003), Lipsky (1980), Elmore (1978), Gofen (2013), Cavalcante. et al (2018), Lotta, Pires & Oliveira, (2014), Currie y Procter (2005), Ramio (1980), Torfing (2009)

Capítulo 3: Metodología

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, mis objetivos son identificar relaciones causales, esta metodología 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 vigencia que tiene el programa. 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 proceso 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 cuales 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.

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 realizan 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 este programa público. Este método permitirá recoger información cerrada y abierta, tratando de tener claridad en la respuesta y motivaciones de los actores involucrados.

Tabla de definición de variable y autores: Ver Anexo A

Recojo de información: Ver Anexo B

Lista de entrevistados: Ver Anexo C

Guía de preguntas: Ver Anexo D

Protocolo de consentimiento informado: Ver Anexo E

Capítulo 4: El programa

Para comenzar, se realizarán algunos acercamientos al programa AURORA en general. Es importante tomar en cuenta, para poder analizar el programa AURORA en su capacidad de adaptación a emergencias, es necesario saber sobre su trayectoria y sobre su capacidad de adaptación a través de los años. Como menciona Ramió, al explicar su teoría del cambio organizacional, la adaptación de políticas públicas es posible gracias a los aprendizajes y cambios de paradigmas que se originan (1999). Para analizar esta adaptación, es necesario tomar en cuenta elementos como el entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, recursos materiales y procesos administrativos. Para poder recorrer estos ítems, este capítulo se divide en dos partes. En primer lugar, se abordarán los aspectos históricos del programa: su proceso de creación y cómo se desarrolla en estos años iniciales. En segundo lugar, se abordará el tema del programa antes del contexto de la pandemia. Para esto se revisarán diversos elementos importantes como la estructura del programa, sus procesos, sus objetivos, su manual operativo, y los resultados principales de este programa.

Capítulo 4.1 Creación y años anteriores: aspectos históricos

En primer lugar, se desarrollará un breve reseña histórica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) para poder enmarcar la creación del programa. El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) se creó el 20 de octubre de 1996, mediante el Decreto Legislativo 886 (Página del Gobierno del Perú). Según lo que comenta el entrevistado número 3, en su relato sobre la creación del programa AURORA, este ministerio fue la unión de varios organismos públicos descentralizados, que se encargaban de la promoción de derechos de poblaciones vulnerables. Este ministerio tenía el objetivo principal de desarrollar temas relacionados con la mujer y la familia, pensando en la igualdad de oportunidades y con un enfoque en la atención de menores de edad en situaciones de riesgo.

El 11 de julio del año 2002 este ministerio cambia de denominación a Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), mediante la Ley Orgánica N° 27779. Con este cambio de denominación, también cambia el enfoque de este ministerio. En

efecto, se empezó a diseñar y ejecutar la política de desarrollo centrada en temas de mujer, niñez, tercera edad, poblaciones en situaciones de pobreza, poblaciones históricamente discriminadas y personas en situación de exclusión. De esta manera, el ministerio tenía varias agendas que promover y posicionar.

Finalmente, el 20 de enero del 2012 se cambia la denominación del ministerio a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante el Decreto Legislativo N° 1098. De la misma manera, se aprueba la Ley de Organización y Funciones que lo rige, en donde se señala que el ministerio se enfoca en temas de atención, protección y prevención contra la violencia hacia las mujeres a nivel tanto nacional como sectorial. Asimismo, la promoción y el fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género a otras instituciones. Con este cambio de denominación, los temas relacionados a pobreza y desarrollo social son delegados al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Página del Gobierno del Perú).

En PROMUDEH se desarrollaban diversos temas relacionados a la promoción de la mujer, la violencia de género era solo un enfoque. En el año 1999 se crea el primer Centro de Emergencia Mujer (CEM), en Lima. Este CEM fue un proyecto de un área específica del PROMUDEH. El diseño de la atención de este servicio, sus lineamientos y la administración fue en conjunto con la Gerencia de la Mujer. La Gerencia de la Mujer es un órgano de línea que se encarga de la promoción y protección de 61 comunidades en situación de vulnerabilidad, entre estas, las mujeres (Página de la Municipalidad de Lima). El diseño y discusión del esquema del primer CEM fue bastante manual, un proceso de descubrimiento “en marcha”. Cuando el esquema estuvo terminado junto con la atención, también se empieza a recopilar información sobre las usuarias que se atienden en estos servicios (Entrevista a funcionario). La información que se busca recopilar es para saber el tipo de violencia al que la usuaria ha sido expuesta, quién es la persona victimaria y como es su perfil general.

Como mencionan los entrevistados, los primeros profesionales que fueron parte de este proceso de diseño y ejecución, eran personas con un alto sentido de compromiso y con una gran capacidad de innovación. Asimismo, los entrevistados mencionan que para el diseño de este servicio había una gran influencia del extranjero. De hecho, el tema de la innovación por parte de estos funcionarios y difusión de la comunidad internacional, son componentes que se mencionan en

diversos trabajos de investigación sobre el programa AURORA, es un tema que merece análisis (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). Desde el enfoque de redes de política se postula que el proceso de políticas públicas es un espacio en donde se relacionan una serie de actores tanto estatales como no estatales (Sike y Hanspeter 2007). En este caso, los actores estatales del programa AURORA se vieron influenciados por el contexto transnacional de los actores internacionales. Como se mencionó anteriormente en la revisión de literatura, en los 90 's el tema de violencia de género adquiere relevancia de manera internacional. Esto se puede atribuir a un proceso en el mundo de difusión de estas agendas de derechos. En estos años, se suscitan una serie de instrumentos internacionales como convenciones, plataformas, entre otros. Los instrumentos internacionales que se mencionaron anteriormente fueron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que tuvo lugar tras la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en China en 1995, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém Do Pará, en 1996 (Ramos, 2013; Flores, 2015). Tras esta ola de eventos el Perú, como Estado ratificante, entra en una etapa en donde el problema de la violencia de género se vuelve poco a poco más relevante. De esta manera, se puede observar un proceso de difusión de política que llevó a los policy makers a adoptar innovación (Dolowitz, 2017).

Esta influencia por parte de los policy makers del programa AURORA, lleva a que la política se piense en torno a 3 aspectos. En primer lugar, el enfoque principal era la atención a las víctimas de violencia. Esta área fue manejada por un órgano de línea que realizaba el proceso de atención a las víctimas de violencia. En segundo lugar, otro enfoque era el de prevención de la violencia. El tema de la prevención fue manejado por un órgano de línea que se encargó de la normativa pertinente para generar este enfoque. En tercer lugar, el enfoque de procesamiento de información. Para manejar esto se crea otro órgano de línea que se encargaría del procesamiento de la información de todos los servicios del programa AURORA, para que la información pueda servir para mejorar los servicios que brindaba el programa. Este primer CEM se crea con el nombre de Módulo Piloto de Atención contra la Violencia Familiar Emergencia Mujer y se realizó en la sede central del MIMP, en ese momento, PROMUDEH. Esto se realizó bajo la gestión de la ministra Cuculiza, quien suscribió

un convenio con los Ministerios de Salud, Justicia, Interior y el Ministerio Público (MIMP, 2014).

De esta manera, con todas estas líneas de acción el número de CEM's también fue creciendo. Cuando eran más de 10 CEM's, la logística y administración de los mismos crecía, por lo que fue necesario crear el programa AURORA como una Unidad Ejecutora. En efecto, cuando los recursos y el personal destinado al programa es variado, es necesario crear una Unidad Ejecutora para que pueda tener una administración independiente. Cuando comenzó el proyecto del primer CEM era solo un área, por lo que cuando pasa por este proceso hasta ser una Unidad Ejecutora, es necesario incluir elementos como dirección ejecutiva, órganos de línea, órganos de apoyo y órganos de asesoramiento. Crear un Programa Nacional es institucionalizar este piloto de atención, lo que le brindó continuidad para poder combatir el problema de la violencia de género a través de los años (Veliz, 2016). Así, mediante el Decreto Supremo N° 008-2001- PROMUDEH, se crea el Programa AURORA, en este momento, 26 de abril del 2001, se le da el nombre de Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).

En cuanto al contexto político nacional, el Perú estaba pasando por el Gobierno de transición. Esto es importante, porque el presidente Valentín Paniagua tenía la intención de re institucionalizar la democracia después de un largo periodo de constante violación a la democracia y a los Derechos Humanos. La Ministra de Mujer en ese momento era Susana Villarán De la Puente. Esta actora política tiene un gran compromiso con los temas de promoción de género y la defensa de los derechos humanos. En efecto, Susana Villarán atendió con urgencia las necesidades de recursos financieros, humanos y demás del programa AURORA (Veliz, 2016). Esto fue un factor esencial para la viabilidad del programa, que también se puede explicar en el recupero económico de los años anteriores. En este caso, podríamos identificar a Villarán como una emprendedora de política. Debido a que ella como experta en el tema de derechos humanos, empareja el desarrollo estatal de ese momento con la necesidad de solucionar un problema público (Kingdom, 2003).

Junto con esto, es importante mencionar que el gobierno de turno tuvo un gran interés por participar de conferencias internacionales en este tema, lo que también brindó un sustento a todo este proceso (Entrevista). Susana Villaran jugó un papel importante en este momento, porque su prestigio la dotaba de la capacidad para ser

escuchada por el Estado peruano. Asimismo, el trabajo conjunto de los otros ministerios fue posible a la red de conexiones políticas a la que ella podía acceder. Esta oportunidad le permitió al programa poderse institucionalizar. En la tesis magistral de Laura Veliz sobre las redes de políticas involucradas en la creación del programa AURORA se entrevista a Susana Villarán, y menciona que antes de la institucionalización del programa, la comprensión del fenómeno de la violencia de género era bastante limitada. Asimismo, Villarán menciona que este piloto fue una innovación en la región, ya que en América Latina no existían más servicios especializados en la atención a las víctimas de violencia (Veliz, 2016).

Como se menciona en las entrevistas, el programa tiene una larga vigencia por la innovación presente. En efecto, se menciona que antes las otras instituciones del Estado peruano, entre ellas las fuerzas del orden, no sabían que era un feminicidio. Cuando el programa se institucionaliza genera un gran impacto en la sociedad porque visibiliza un problema invisibilizado (Entrevista). De esta manera, desde el año 2001 se empiezan a realizar capacitaciones en todos los niveles del Estado para intentar cambiar la mentalidad de los funcionarios sobre la violencia de género.

Entrando al tema del desarrollo del programa, un hito importante para el programa AURORA fue la realización de los Planes Nacionales contra la Violencia hacia la Mujer. El 21 de julio del 2001 se aprueba el primer Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, mediante el Decreto Supremo N° 017-2001 PROMUDEH. Este fue un momento importante para el programa porque se delinear los objetivos del mismo, se plasma como sería el sistema de evaluación y monitoreo, y sobre todo se define el problema de la violencia de género a través del rol que debe tomar el Estado y la sociedad general para la cosmovisión del programa. El proceso de diseño de este primer Plan Nacional fue resultado del esfuerzo de un Grupo de Trabajo Nacional conformado por técnicos que establecieron las acciones y compromisos necesarios por parte del Estado para poder combatir la violencia de género (Veliz, 2016).

Asimismo, es importante resaltar que en este proceso de creación del Plan Nacional se generó un trabajo en conjunto por parte del Movimiento Feminista peruano. Según lo que comenta una especialista activista, desde la sociedad civil se apoyó al programa nacional AURORA, porque de los CEM's se valora el circuito de atención que se había planteado, sobre todo la integralidad del servicio. De esta

manera, las organizaciones de sociedad civil, hicieron un documento conjunto en donde se plantea que el enfoque de interdisciplinariedad era importante para la atención de la violencia de género. Por lo tanto, cuando los CEM's se vuelven una realidad se consideraba que la institucionalización a través de la creación del programa, es bastante positiva (Entrevista).

De la misma manera, para el desarrollo del programa en general el aporte del Movimiento Feminista es esencial. Los Refugios Temporales son administrados en parte por estos órganos de sociedad civil. Este proceso fue de la mano con estos grupos, que anteriormente habían identificado refugios temporales para las víctimas (Ramos, 2013). Sobre todo, porque históricamente las mujeres han abierto sus casas para que otras mujeres sean refugiadas; sin embargo, estas loables iniciativas carecían de sustento por parte del Estado (Entrevista). El programa buscó realizar un registro de estos lugares, y empezar a destinar presupuesto institucional para brindar recursos a estos refugios. Incluso, según lo que menciona el entrevistado número 3 el movimiento feminista ha sido el principal defensor del programa ante los intentos de ser eliminado o disminuido por gestiones ejecutivas durante los años.

El movimiento feminista rescata que este programa es la única herramienta por parte del Estado para brindar atención descentralizada. Esta concepción de la atención a todos los niveles, es un tema que hasta ese momento era nuevo para el Perú. Como se menciona por parte del entrevistado 3 y del entrevistado 4: "Siempre se ha buscado la innovación en todo lo que el programa hace". Además, debido al problema que aborda, la violencia de la mujer, es un tema que requiere rapidez en la atención de las usuarias". Asimismo, es importante recalcar la importancia del movimiento feminista para el programa en general. En efecto, los CEM empiezan a recibir más impulso por la ayuda y el impedi del movimiento feminista.

El programa ha buscado incidir en este problema público a través de diversos enfoques, y ha buscado invertir en posicionar este problema en la esfera pública. Como menciona el entrevistado 4, poner en agenda pública la violencia de género ha sido posible por una serie de factores que convergen. Por un lado, se tuvo la influencia externa por parte de la comunidad internacional, que pone presión en el Estado peruano. Por otro lado, la creación del primer CEM brinda la oportunidad a una serie de funcionarios para institucionalizar una vía de atención, que después se convirtió en el programa. Esto junto a todo el apoyo recibido por la sociedad civil, generó una

ventana de oportunidad que fue utilizada por el programa AURORA, para adquirir relevancia y una estabilidad que se puede mostrar hasta el día de hoy (Kingdom, 2003).

El programa se crea con los tres ejes anteriormente mencionados: atención a los casos de violencia, prevención y generación de conocimiento, a través de la gestión de información. No obstante, en el desarrollo del programa AURORA se han ido pensando en los otros servicios, como manera de diversificar la intervención al problema público, esto fue progresivo según las ideas de los principales funcionarios del programa AURORA.

Sin embargo, el programa no ha estado libre de obstáculos. En efecto, el principal obstáculo que ha tenido que atravesar ha sido la dependencia a la voluntad política de los gobiernos de turno. En este sentido, se detecta una tendencia a discontinuar políticas en el Estado peruano. Las políticas públicas dependen de una variedad de actores, y la actuación de los “jugadores claves” ayuda a explicar el proceso de las políticas. El proceso de política pública, depende del contexto, incluyendo la estabilidad que brinda el contexto político e institucional (Stein y Tomassi, 2006).

El programa AURORA, ha pasado por una serie de etapas en las que fue dependiente de otros organismos o de otros niveles del Estado. Estas discontinuidades se explicarán brevemente a continuación. Cuando el programa se crea, se señala que se depende directamente del Despacho Ministerial de la Mujer. No obstante, en el año 2005, dentro de la gestión presidencial de Alejandro Toledo, el programa está adscrito al Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif). Esta situación produjo una reducción de la autonomía política y presupuestal del programa, porque dependía de la administración del Inabif (Veliz, 2016). Además, la visión que tenía el Inabif con respecto a la problemática de la violencia de la mujer era direccionado a la familia, lo que termina invisibilizando a la violencia de género como un problema público. En el gobierno de Alan García, en el año 2008, el programa vuelve a tener su propia unidad ejecutora, dentro del despacho viceministerial de la Mujer. Según la experta número 1, estos vaivenes del programa corresponden a una época que se caracterizaba por no brindarle la suficiente importancia a esta política, por la falta de conocimiento del tema, y también por una falta de normativa necesaria para abordar el problema.

En el año 2011, el programa pide autonomía presupuestal y poder administrar los CEM's. En este caso, se transfieren los CEM 'sa los gobiernos regionales. Finalmente, en el año 2012, en la gestión presidencial de Ollanta Humala, se otorga la administración de los CEM's al programa AURORA, y con esto se les brinda mayor autonomía. Es importante señalar que el programa siendo re transferido directamente al viceministerio del MIMP por última vez en este año, tiene que ver con una explicación de fondo mayor. Según lo que se comenta en la entrevista con la experta número 1, desde este año se presenta un cambio organizacional en el poder ejecutivo, en donde se presenta una mejor distribución a comparación de periodos posteriores. Como parte de esta nueva etapa, el MIMP también pasó por un proceso de reorganización, lo que permitió que hubiera una visión más organizada de cómo manejar el programa nacional AURORA. Anteriormente, el MIMP tenía una serie de programas descentralizados; no obstante, a raíz de una evaluación que se realiza sobre la calidad del manejo de los gobiernos locales al programa, se transfiere directamente al viceministerio (Entrevista). Asimismo, esto se puede atribuir al interés de esta gestión por las políticas de inclusión social, y por la advocación a la protección de poblaciones vulnerables (Veliz, 2016). Como confirma Ramos, el programa nacional AURORA ha pasado por una serie de cambios según la prioridad que el gobierno de turno le brinda al problema de la violencia de género, y al interés que tienen por el programa (2015).

De esta manera, para el momento en el que el MIMP se consolida en sus nuevas funciones, el tema se vuelve más relevante tanto en la esfera local como internacional y existe nueva normativa, se produce todo un contexto que favorecerá al programa en los siguientes años. No obstante, la experta número 1 considera que existen algunos temas que rescatar, en cuanto a cómo esta época caracterizada por las diversas adaptaciones que el programa tuvo, afecta la capacidad del programa al día de hoy.

Las transformaciones que ha tenido que pasar durante el tiempo el programa, ha reforzado la capacidad del accionar de los funcionarios. Esto se puede explicar porque los cambios en la naturaleza y la autonomía del programa también afectan su funcionamiento. De esta manera, cuando el programa tenía momentos positivos se le brindaban más recursos e importancia de manera espontánea. Esto genera más trabajo para los funcionarios, porque existe una mayor cantidad de denuncias y casos

que procesar. Esto puede parecer positivo para el problema en general, pero en ocasiones el personal no se daba abasto para cumplir. Los recursos que se brindaban, no eran suficientes para cubrir la demanda de servicio según está planteado en la ley. No solo porque el número de personal era inadecuado, sino porque el personal que existía no estaba capacitado para poder actuar de manera tan rápida. Por lo tanto, los funcionarios tenían que adaptarse a los nuevos contextos. Esto se materializó, por ejemplo, en mayor comunicación y coordinación con otras instituciones, o una reorganización del funcionamiento de los CEM's en general. Estos procesos de adaptación por parte de los funcionarios de los servicios descentralizados, y de reorganización por los funcionarios de la sede central, han podido ayudar al programa a adquirir capacidad de adaptación (Entrevista).

En los años más recientes el programa ha seguido gozando de relevancia. Desde el año 2016 se produce una coyuntura en donde el tema de género se politiza bastante. A raíz de denuncias de violencia que se volvieron virales, y una serie de manifestaciones sociales alrededor de esta temática, el gobierno de turno se ve obligado a tomar más en serio esta política pública. De esta manera, le dedica más recursos, empieza una mayor creación de CEM 's y más prioridad en general.

Figura 3: Línea de tiempo de años iniciales del PN AURORA



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4.2: El programa

En esta sección se ahondará en la explicación del programa en general. Para esto se tocarán diversos componentes como su marco normativo, estructura orgánica, procesos, servicios, y demás componentes principales.

Capítulo 4.2.1 : Marco normativo

Los programas públicos son estructuras funcionales que tienen como objetivo buscar la resolución de un problema específico, a través de la implementación de una política pública, que corresponda al ámbito de competencia de la entidad que las desarrolle (MIMP, 2020). De esta manera, el Programa AURORA se rige bajo la consideración de un marco normativo que se pueden encontrar en el siguiente cuadro

Tabla 3: Marco normativo del PN AURORA

Ley	Emisión
Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH	Se crea en el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, actualmente Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, como órgano dependiente del Despacho Ministerial
Resolución Ministerial N° 316-2012-MIMP	Se aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual
Decreto Supremo N° 018-2019-MIMP	Se modifica el artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH, creándose en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, en adelante el Programa Nacional AURORA, dependiente del Despacho Viceministerial de la Mujer
Decreto Supremo N° 018-2019-MIMP (párrafo 3)	Se dispone que para efectos de la gestión administrativa y presupuestal, el Programa Nacional AURORA se establece sobre la base de la Unidad Ejecutora 009: Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, en el marco de la normativa vigente
Decreto Supremo N° 054-2018-PCM	Se aprueban los Lineamientos de Organización del Estado; cuyo literal a) del artículo 53 establece que el Manual de Operaciones es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura funcional de los programa
Informe N° D000097-2020-MIMP-OGAJ	La Oficina General de Asesoría Jurídica, manifiesta que ha validado la legalidad de las funciones sustantivas asignadas en el Manual de Operaciones del Programa Nacional AURORA, propuesto

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución Ministerial N° 093-2020-MIMP

Así, es importante revisar el Manual de Operaciones del programa para poder explicitar rasgos de sus componentes. En primer lugar, en cuanto a la naturaleza del

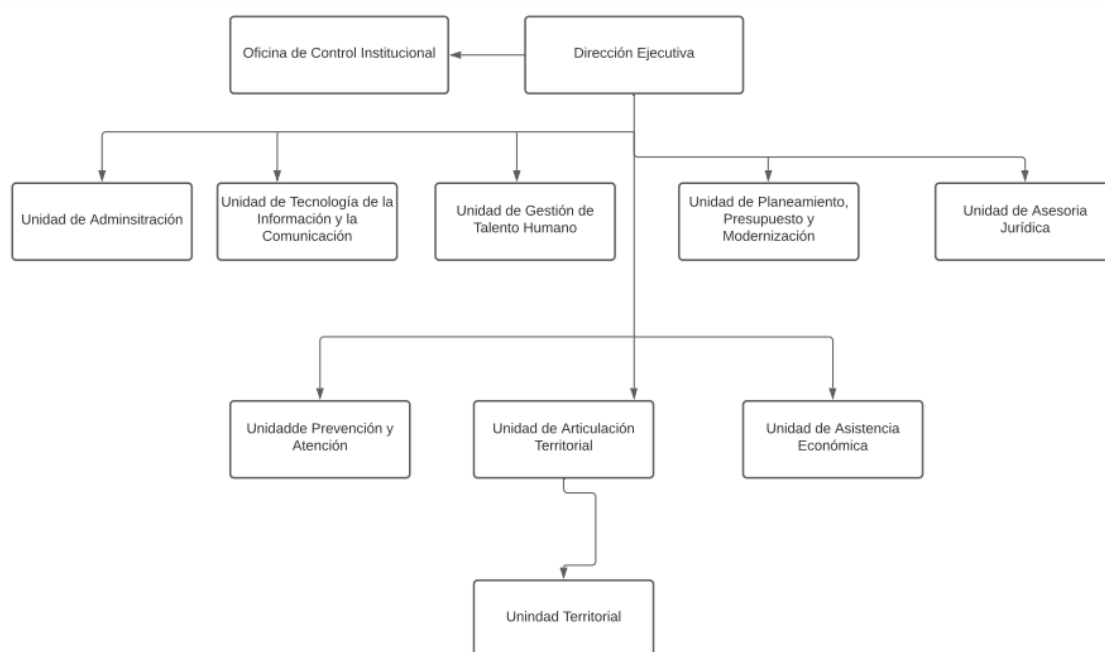
programa AURORA es una Unidad Ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Esto hace que el Programa sea dependiente del Despacho Viceministerial de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En efecto, el programa AURORA es una organización desconcentrada, que tiene intervención a nivel nacional (Resolución Ministerial N°093- 2020).

En cuanto a sus funciones, se pueden resumir en tres funciones generales. En primer lugar, ser un proveedor de servicios articulados y especializados para la atención, protección y prevención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y de personas afectadas por violencia sexual (MIMP, 2020). En segundo lugar, coordinar, articular y promover otros servicios que sirvan para la atención, protección y prevención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y de personas afectadas por violencia sexual. Estos servicios deben integrar los enfoques previstos en el marco normativo. Por último, brindar apoyo integral y asistencia económica para las víctimas indirectas de feminicidios (MIMP, 2020).

Capítulo 4.2.2 : Estructura orgánica

En segundo lugar, es necesario revisar la estructura y la repartición de funciones en el programa AURORA.

Figura 4: Organigrama simplificado del PN AURORA



Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Operaciones del programa Nacional AURORA (Anexo RM N° 093-2020-MIMP)

Las funciones del programa AURORA se encuentran repartidas entre las Unidades. Se pueden encontrar cinco tipos de unidades: Unidades Funcionales de Dirección, Unidades Funcionales de Asesoramiento, Unidades Funcionales de Apoyo, Unidades Funcionales de Línea y Unidades Funcionales Desconcertadas (MIMP, 2020).

Las Unidades Funcionales de Dirección comprenden la Dirección Ejecutiva y las subunidades que son encargadas a un coordinador específico. En primer lugar, la dirección ejecutiva es la encargada de la decisión estratégica, conducción y supervisión de la gestión del programa. Asimismo, es la que evalúa el cumplimiento de objetivos, coordina la creación e implementación de otros servicios, se encarga de las normas técnico operativas, de la delegación de funciones, entre otras funciones de la alta dirección (MIMP, 2020). En segundo lugar, la subunidad de Comunicación e Imagen es la encargada de la planificación, ejecución y dirección de las estrategias comunicacionales orientadas a la difusión de contenidos, actividades y proyectos del programa a través de mecanismos de prensa, imagen y proyección de relaciones con los medios de comunicación (MIMP, 2020).

En segundo lugar, las Unidades Funcionales de Asesoramiento son dos. Por un lado, la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, es la unidad que tienen como tarea principal coordinar, conducir y desarrollar los procesos de los sistemas administrativos relacionados con el planeamiento estratégico, presupuesto público, modernización de la gestión, programación, gestión de inversiones y cooperación internacional (MIMP, 2020). Asimismo, se encarga de la gestión de los procesos de generación de información, seguimiento y evaluación del conocimiento del programa. Por otro lado, la Unidad de Asesoría Jurídica se encarga de absolver dudas y emitir decisiones sobre los asuntos jurídico legales que sean presentados por las demás unidades (MIMP, 2020).

En tercer lugar, las unidades Funcionales de Apoyo son tres. Primero, sobre la Unidad de Administración, es importante mencionar que se encarga de la conducción, supervisión y coordinación de los procesos, procedimientos, actividades y normativas de los sistemas administrativos de abastecimiento, tesorería, contabilidad y gestión

documentaria (MIMP, 2020). En segundo lugar, la Unidad de Gestión de Talento Humano es responsable de todos los procesos de la gestión de Recursos Humanos, a través del diseño y ejecución de estrategias, lineamientos y directivas con respecto a la gestión del talento humano. Su principal función es la integración, identificación y motivación de los funcionarios del programa para lograr un mejor cumplimiento de las metas y objetivos planteados (MIMP, 2020). En tercer lugar, la Subunidad de Información y Comunicación es la encargada de las herramientas y sistemas informáticos necesarios para el funcionamiento del programa AURORA, a través de la elaboración de tecnologías y bases de datos para la generación de información (MIMP, 2020).

Las Unidades Funcionales de Línea son tres. En primer lugar, la Unidad de Prevención y Atención es la que tiene bajo su cargo la coordinación y articulación de los servicios de prevención, protección, atención, reeducación y orientación para el enfrentamiento de la violencia hacia las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Su objetivo principal es promover las relaciones equitativas y democráticas a través de la promoción de la prevención y la articulación con la Unidad de Articulación Territorial (MIMP, 2020). En segundo lugar, la Unidad de Asistencia Económica se encarga de la gestión de la asistencia económica para las víctimas indirectas de feminicidio, contribuyendo a su protección social y el desarrollo integral de las víctimas. Esto se realiza a través de procesos de calificación, seguimiento y otorgamiento de la asistencia económica a las personas que se encuentran en el registro de víctimas (MIMP, 2020). En tercer lugar, la Unidad de Articulación Territorial es la encargada de implementar, ejecutar y supervisar los procesos de provisión de servicios especializados y articulados contra la violencia a nivel nacional. Esta unidad es de gran relevancia para la presente investigación, porque es la que tiene a cargo la gestión y proposición de los servicios descentralizados del programa AURORA. Sus funciones principales son la supervisión de la operatividad de los servicios y la proposición de estrategias de articulación territorial, también la coordinación con las Unidades Territoriales (MIMP, 2020).

Por último, las Unidades Funcionales Desconcentradas se concentran en las Unidades Territoriales. Las Unidades Territoriales son las encargadas de la ejecución y supervisión de los procesos relacionados a la prestación de los servicios del programa. Estas unidades son supervisadas por un jefe(a) en cada Unidad Territorial.

Sus funciones se pueden resumir en la planificación, ejecución, control, supervisión de los procesos dentro de su ámbito de competencia, velando por el cumplimiento de lo establecido en el marco normativo del programa (MIMP, 2020).

Capítulo 4.2.3: Procesos

Sobre los procesos del programa, se podrían resumir a través de esta tabla.

Tabla 4: Proceso simplificado del PN AURORA

Procesos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento estratégico - Gestión presupuestaria e inversiones - Gestión de calidad - Modernización institucional - Gestión de la integridad y control interno - Información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento - Gestión de comunicación e imagen
Procesos Misionales	<ul style="list-style-type: none"> - Prevención de la violencia hacia las mujeres, integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual - Articulación territorial de servicios de prevención, atención y protección hacia las mujeres integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual - Atención y protección de la violencia hacia las mujeres integrantes del grupo familia y personas afectadas por violencia sexual - Asistencia económica a víctimas indirectas de feminicidio
Procesos de Apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión contable y financiera - Gestión de abastecimiento - Gestión jurídica - Atención y gestión documentaria - Gestión de recursos humanos - Gestión de tecnologías de información

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Operaciones del programa Nacional AURORA

Como se puede apreciar, los procesos del programa Nacional AURORA son procesos que se interrelacionan unos con otros, para trabajar en torno al objetivo de brindar servicios de calidad para las personas afectadas por violencia. No obstante, los servicios son especializados, por lo que se dividen en tres categorías: los procesos estratégicos, los procesos de apoyo, y los procesos misionales. En primer lugar, los procesos estratégicos son los procesos relacionados con la dirección, diseño, planificación de la estrategia y coordinación. Estos procesos son los que orientan el accionar de los otros servicios. Estos son los procesos de Planeamiento Estratégico; Gestión Presupuesto e Inversiones; Modernización Institucional; Información, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento; Gestión de Calidad; Gestión de

la Integridad y Control Interno; y Gestión de Comunicación e Imagen. Estos servicios se ejecutan a través las Unidades del programa Nacional AURORA, de las que se ha comentado anteriormente en este capítulo, por lo que no se ahondará en estas (MIMP, 2020).

Los procesos de apoyo, son los encargados de brindar recursos materiales, recursos presupuestales, recursos humanos y recursos tecnológicos a los otros tipos de procesos. Estos procesos son los de Atención y Gestión Documentaria, Gestión Financiera, Gestión de Abastecimiento, Gestión de Recursos Humanos, Gestión en Tecnologías de la Información y Gestión Jurídica (MIMP, 2020).

Por último, los procesos misionales son los procesos que se encargan de ejecutar la misión y objetivos del programa a través de los servicios que se encargan de la protección, atención, prevención y reeducación de violencia sexual contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Sobre estos procesos son los que se concentra la presente investigación, debido a que a través de los mismos se desarrollan los servicios especializados que han sido mencionados anteriormente y que serán descritos detalladamente más adelante (MIMP, 2020). A continuación, se realizará una breve descripción sobre los procesos misionales del programa AURORA.

Los procesos misionales se dividen en varios grupos. En primer lugar, se encuentran los procesos relacionados a la prevención de la violencia. El objetivo principal de estos servicios son impedir la ocurrencia de la violencia y reducir las posibilidades de que se de la violencia, a través de la implementación acciones e intervenciones estratégicas multicomponentes, focalizadas, segmentadas en el ámbito comunitario, educativo y público (MIMP, 2020).

En segundo lugar, la atención y protección de la violencia. Este proceso tiene como principal finalidad diseñar servicios articulados, especializados y de calidad para la atención, protección y reeducación frente a la violencia, a nivel nacional a través de la Unidades Territoriales (MIMP, 2020).

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, estos dos grupos de procesos misionales se realizan a través de subprocesos que se procederá a explicar a continuación. El proceso comienza con el diseño y la formulación de los servicios para la prevención, orientación, atención, protección y reeducación. Después de esto se realiza el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios para la

implementación de estos servicios en el ámbito territorial. Por último, la supervisión de los servicios para verificar que se cumplan los procedimientos de los servicios según los estándares pensados (MIMP, 2020).

Existe otro grupo de procesos misionales, y es el de la articulación territorial de los servicios anteriormente mencionados (prevención, atención y protección).

Este proceso tiene también sus propios subprocesos y son los de gestión de servicios, sostenibilidad de servicios, articulación interinstitucional de servicios y la supervisión de los mismos. En este proceso la Unidad de Prevención y Atención Frente a la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, brinda al dueño del proceso de articulación territorial la orientación para que se establezcan los procedimientos para la gestión de servicios. En cuanto a la articulación institucional, se busca lograr acuerdos de coordinación con otras instituciones como un mecanismo para generar la cooperación y el apoyo mutuo (MIMP, 2020).

Capítulo 4.2.4: Servicios

De esta manera, tras revisar la estructura y los procesos del programa es necesario ver cómo estos se materializan a través de los servicios especializados del programa. Los servicios del programa AURORA se pueden dividir en dos tipos de servicios: Servicios de Prevención; y los Servicios de Atención, Protección, Orientaciones y Reeducción. Los Servicios de Prevención son la Estrategia Comunitaria, la Estrategia Comunicacional y la Estrategia con la Comunidad Educativa. No obstante, en la presente investigación no se ahondará en el desarrollo y la adaptación de los Servicios de Prevención debido a que estos servicios no se contemplan dentro de los servicios de atención a la violencia de género, por lo que se desvían del objetivo de la investigación (MIMP, 2020). Asimismo, estos servicios se han mantenido mayormente inactivos desde el inicio de la pandemia, por lo que la presente investigación se centra en la adaptación de los servicios de atención, protección, orientación y reducción (Entrevistada). Estos servicios son los Centro de Emergencia Mujer (CEM), los Servicios de Atención Urgente (SAU), el Centro de Atención Institucional (CAI), Hogares de Refugio Temporal, Línea 100, Chat 100 y la Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural). A continuación, se procederá a explicar cada servicio y sus procedimientos (MIMP, 2020).

En primer lugar, los Centros de Emergencia Mujer (CEM), son servicios interdisciplinarios, gratuitos y especializados que brindan atención integral para la atención, protección y recuperación de las personas víctimas de violencia. Hay dos tipos de CEM's. Por un lado, se encuentran los CEM's normales que atienden en un horario restringido. Por otro lado, los Centro de Emergencia Mujer - Comisaría son CEM's que se encuentran indexados a una comisaría policial y su servicio es ininterrumpido. Es decir, funciona las 24 horas del día. La idea de este tipo de CEM's es que exista una concentración de las instancias necesarias para la denuncia en un mismo espacio físico, de manera que se brinde una atención coordinada y secuencial (MIMP, 2020).

En segundo lugar, los Servicios de Atención Urgente (SAU), son servicios en donde los funcionarios públicos brindan atención inmediata, y en el lugar en donde ocurrieron los hechos de violencia o en donde se encuentra la víctima. El énfasis de este servicio, es poder atender casos de riesgo severo y buscar intervenir para el cese de la violencia. Asimismo, de manera inmediata ayuda a la víctima en el proceso de la búsqueda de justicia, protección y recuperación (MIMP, 2020).

El Centro de Atención Institucional (CAI), es un centro que se enfoca en la atención integral dirigida hacia la persona sentenciada o en proceso de sanción por violencia contra su pareja. Esta atención se realiza pensando en brindar educación a esta persona, para lograr un cambio en sus ideas, percepciones y pensamientos sobre la mujer en general, para evitar una reincidencia de la violencia y asegurar una protección a la usuaria denunciante (MIMP, 2020).

En cuarto lugar, los Hogares de Refugio Temporal son parte del circuito de atención integral. Estas casas tienen la finalidad de ser un lugar que le brinda albergue temporal a la víctima de violencia, para lograr su recuperación integral. La ubicación de estas casas es secreta, y parte de estas funcionan con la ayuda de grupos de la sociedad civil. Dentro de la casa se provee alimentación, atención multidisciplinaria y protección a las víctimas de violencia (MIMP, 2020).

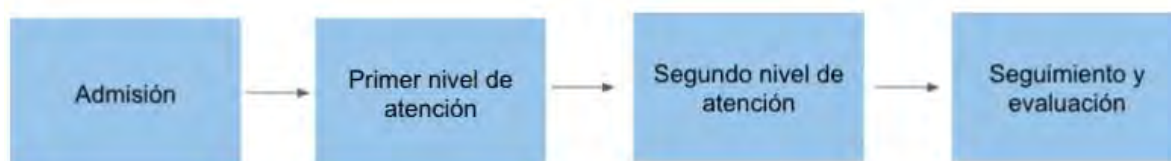
En quinto lugar, la Línea 100 y Chat 100 son servicios remotos que funcionan las 24 horas del día. Estos se centran en brindar información, orientación y soporte a las personas que se encuentran en una situación de violencia, o también que conozcan algún caso de violencia en su entorno cercano. La línea 100, es una línea telefónica a nivel nacional que tiene funcionarios que forman un equipo

multidisciplinario de profesionales. Esta línea tiene la finalidad de derivar estos casos a los servicios correspondientes, pero también realiza la contención emocional, el seguimiento a las llamadas de retorno y la coordinación de urgencia con los otros servicios. Por otro lado, el Chat 100 es un servicio a través de internet y en tiempo real, que tiene como finalidad brindar información sobre los servicios y brindar orientación para poder identificar situaciones de violencia o de riesgo que puedan presentarse en las relaciones personales (MIMP, 2020).

La Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural). Este servicio se implementa en los distritos rurales en todo el Perú, buscando cerrar la brecha de acceso a justicia y derechos a poblaciones de comunidades campesinas, comunidades indígenas, poblaciones vulnerables económicamente y de zonas rurales en general. El enfoque de este servicio es cubrir los lugares remotos en donde el acceso a los otros servicios se hace muy complicado para las víctimas (MIMP, 2020).

Después de revisar los diversos servicios y sus diferenciaciones se explicará brevemente cómo es el circuito de atención y cómo se conectan los servicios. En primer lugar, se abordarán los CEM's. De esta manera, la atención de estos centros se realiza desde diversos enfoques como los derechos humanos, el género, integralidad, interculturalidad, riesgo, diferencial, inter generacional, interseccionalidad, territorial, y en la atención centrada en la víctima. A continuación, se explicará el circuito de atención de los CEM's.

Figura 5: Procedimiento simplificado de la atención en los Centros de Emergencia Mujer



Fuente: Elaboración propia en base Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer (Blass et al. 2016)

La atención consta de cuatro etapas: admisión, el primer nivel de atención, el segundo nivel de atención y la etapa de seguimiento y evaluación. En primer lugar, la

etapa de admisión consta del registro a la persona usuaria y la identificación del motivo de la consulta, que se basa en saber si los hechos comentados por la persona constituyen violencia contra la mujer o integrantes del grupo familiar o violencia sexual contra cualquier persona. Esto se realiza, para saber si el motivo de consulta es parte de lo que cubre el CEM, y para saber la urgencia de la atención. Esta atención se realiza por la admisionista o por la profesional que haga el papel de admisionista (Blass et al. 2016).

En segundo lugar, el primer nivel de atención tiene como objetivo analizar el caso consultado y diseñar una estrategia para abordar el caso. Para esto, se realiza la primera entrevista, la atención para la intervención en crisis, la evaluación del riesgo de la persona usuaria, se brinda información y orientación especializada, se realiza la valoración de las opciones de estrategia y por último se elige uno de los planes de atención. Esta atención se tiene que realizar por la psicóloga o por el responsable de servicio social o legal, que debe estar capacitado (Blass et al. 2016).

En tercer lugar, el segundo nivel de atención tiene como objetivo implementar la estrategia de intervención que ha sido seleccionada en la etapa anterior. Esta etapa, cuenta con el acompañamiento a la persona usuaria por parte de un psicólogo que le brinda contención e información continua durante el proceso investigatorio. Asimismo, con la orientación legal, para poder diseñar una estrategia legal de acuerdo con las necesidades de la persona usuaria (Blass et al. 2016).

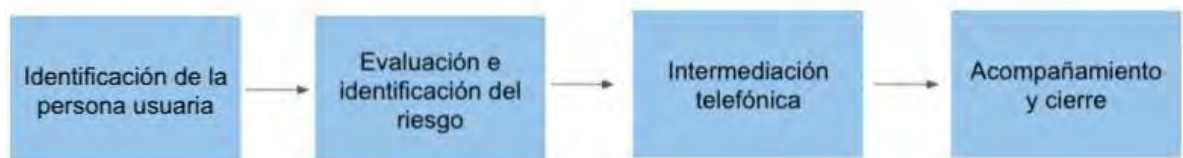
Por último, el seguimiento y evaluación de la usuaria se trata de una actividad continua por parte de los profesionales de los CEM's. Cada mes se verifica el cumplimiento del plan, las necesidades de la usuaria, se evalúa la recuperación y protección. En cuanto a la evaluación, se realiza cada tres meses para verificar que la situación se encuentra controlada y si se han logrado los objetivos propuestos (Blass et al. 2016).

En cuanto al SAU, es necesario tomar en cuenta que este servicio se dedica a brindar atención inmediata a las víctimas que se encuentran en peligro inminente. Los casos que atiende este servicio son en su mayoría casos de violencia que han sido reportados a través de la Línea 100, o por los CEM's. Una vez que se atiende la urgencia, el caso es derivado al CEM más cercano (Blass et al. 2016).

En cuanto a los procedimientos de atención de la línea 100, también es necesario comentar su proceso, porque estos servicios son los que derivan hacia otros

servicios del programa AURORA y a otras vías de atención interinstitucional. El procedimiento de atención de la Línea 100 consta de cuatro etapas. La primera etapa es la de identificación de la persona usuaria. En esta primera etapa se identifican los datos de la víctima, la identificación del caso y del tipo de violencia. Asimismo, se clasifica a las víctimas por el tipo de violencia y grupo etario. La segunda etapa es la de evaluación e identificación del riesgo. Para esto se evalúan los factores riesgo y los factores protectores para poder tomar acciones para el cese de violencia (Programa Nacional Contra la Violencia Familia y Sexual, 2018).

Figura 6: Gráfico de procedimiento simplificado de la atención en la Línea 100



Fuente: Elaboración propia en base a Salvando vidas, intermediación telefónica oportuna para casos de alto riesgo en la Línea 100 (PNCVFS, 2018).

La tercera etapa es la de intermediación telefónica. Esta etapa tiene el objetivo de coordinar con las instituciones para poder brindar una respuesta y estrategia a la víctima. Esta derivación puede ser a los otros servicios del programa AURORA, o servicios interinstitucionales encargados como Policía 105, Fiscalía de turno especializada, Juzgados, entre otros. El enfoque principal de esta etapa es la intermediación, es decir, lograr informar, sensibilizar y coordinar las acciones de los otros actores. La cuarta etapa es la de acompañamiento y cierre. Por un lado, en cuanto al acompañamiento, este es un recurso que se da durante toda la llamada en donde se brinda contención emocional, comunicación efectiva, fortalecimiento y empoderamiento en temas de derechos. Por otro lado, el cierre se realiza después de la coordinación con las instituciones a las que se deriva a las personas usuarias, realizando una re llamada para verificar que el proceso se encuentra en marcha y que la atención está siendo oportuna (Programa Nacional Contra la Violencia Familia y Sexual, 2018).

En cuanto a los Hogares Refugio, el proceso comienza con las otras instituciones y servicios derivando los casos. Esta derivación se realiza con la herramienta de una Ficha de Referencia en donde se ingresan las características del caso. Dentro de esta ficha se toma en cuenta los datos referenciales, los datos generales, datos de sus hijos si es que están ingresando, tipo de violencia que se experimentó, datos del agresor, motivos de derivación, factores de riesgo, redes de soporte familiar y social, su estado de salud, entre otros. Estos instrumentos sirven para poder tener un tiempo aproximado de estadía en el Hogar Refugio y qué acciones implementar en cuanto a las medidas de protección (MIMP, 2016).

Dentro de los Hogares Refugio se puede encontrar una directora del centro y un equipo multidisciplinario compuesto mínimamente por un profesional de psicología y un profesional de trabajo social. Por un lado, la directora se encarga de la coordinación con el personal, administrar y supervisar la gestión del centro. Por otro lado, el equipo multidisciplinario se reparte tareas según la especialidad. El profesional de psicología brinda atención psicológica, elabora informes técnicos, forma grupos de apoyo para las personas usuarias, entre otros. El profesional de trabajo social realiza las gestiones sociales, efectúa una visita domiciliaria, elabora informes, brinda orientación, entre otras. Adicionalmente los equipos de trabajo pueden estar conformados por un profesional de derecho, un promotor (a), un profesional de educación, un asistente de administración, entre otros. En este caso, no existe un proceso exacto del servicio por la naturaleza del mismo (MIMP, 2016).

Capítulo 4.3: Antecedentes de la atención del Programa AURORA

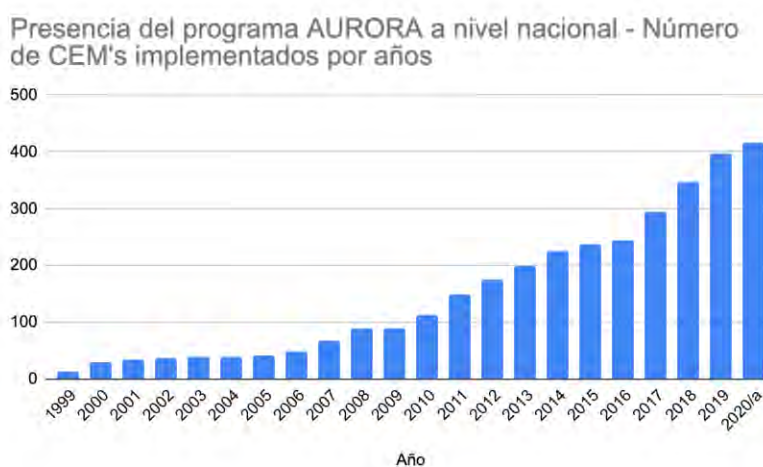
Para poder determinar cómo fue el proceso de adaptación del programa AURORA al contexto COVID -19 y sus determinantes, es necesario conocer la trayectoria del funcionamiento del programa. Al ser un programa nacional, que comienza su funcionamiento desde el inicio de la década del 2000, ha recorrido un largo camino tanto en la lucha contra la violencia de género, como en la capacitación de funcionarios públicos para realizar una correcta atención de estos casos. De esta manera, en el presente capítulo se abordan dos cuestiones. En primer lugar, se mostrarán gráficos que reflejan el número de casos atendidos por servicios en la historia del programa. En segundo lugar, se explorarán las características de los

funcionarios del programa, a través de la recopilación de estudios y fuentes de información al respecto.

Capítulo 4.3.1 Casos atendidos en la historia del programa SEP SEP

Es necesario revisar las cifras respectivas con respecto a los diversos componentes del programa AURORA. En efecto, desde el año 1999, se ha producido un aumento exponencial en el número de CEM'S. Cuando recién se crean los CEM'S, comienza con un centro piloto y ese mismo año llegan a 13 CEM'S. Actualmente, existe mínimamente un CEM por región. No obstante, se puede encontrar una concentración de CEM's en la zona costera, siendo los departamentos con más CEM's Lima, Arequipa, y Piura. De esta manera, ha habido un gran avance en la presencia del programa a nivel nacional, pero este avance ha sido desigual por regiones (MIMP, 2020).

Figura 7: Número de CEM's a nivel nacional por años



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico 2020 del programa Nacional AURORA (MIMP 2020, página 10)

Ahora, entrando al número de casos de violencia atendidos por los distintos servicios, se puede encontrar una variación en los números. En primer lugar, los CEM's son, históricamente, los servicios más concurridos del programa. Como se puede apreciar, en los tres servicios, ha existido un incremento de casos atendidos con el pasar de los años (MIMP, 2020). Esto se puede atribuir principalmente a que las rutas de atención se vuelven más conocidas por las personas usuarias, y también

más necesitadas. Por ejemplo, en el año 2020 se registra una variación grande en el número de casos atendidos por la Línea 100, debido al contexto de las medidas de distanciamiento social. A continuación, se presentan los gráficos respectivos por cada servicio. Estos gráficos cubren todo el tiempo de existencia del servicio

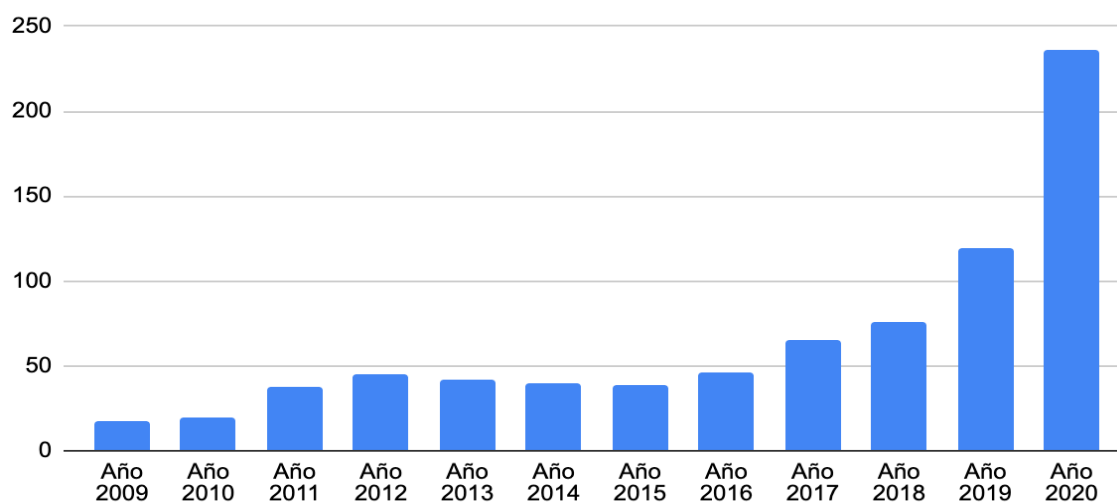
Figura 8: Casos de violencia atendidos en los CEM's (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico 2020 del programa Nacional AURORA (MIMP 2020, página 10)

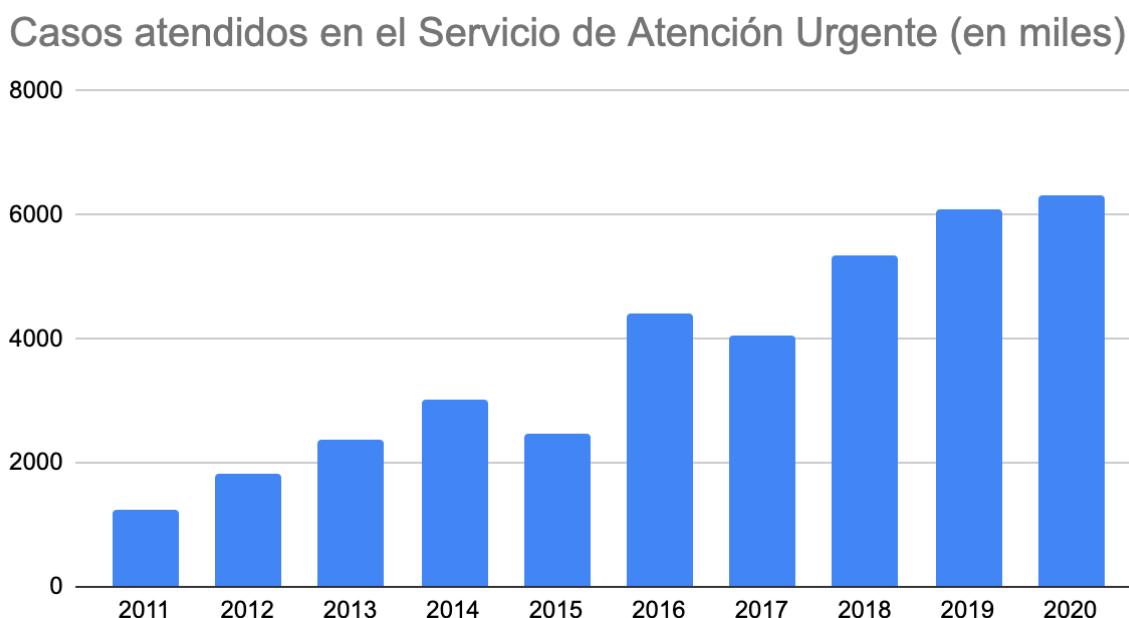
Figura 9: Casos atendidos en la Línea 100 (en miles)

Casos atendidos en la Línea 100 (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico 2020 del programa Nacional AURORA (MIMP 2020, página 10)

Figura 10: Casos atendidos en el Servicio de Atención Urgente (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico 2020 del programa Nacional AURORA (MIMP 2020, página 10)

Capítulo 4.3.2 Antecedentes de características de los burócratas del Programa AURORA

La presente investigación sostiene que los recursos humanos son determinantes para la adaptación del Programa Nacional AURORA al contexto COVID - 19. Por lo tanto, en este capítulo se expondrán las características de los burócratas, encontradas a través de diversas investigaciones. De esta manera, se presenta lo que se puede extraer de diversos diagnósticos que se han realizado a través de los años, y de entrevistas realizadas a expertos. Estos diagnósticos provienen tanto de investigadores privados, como de estudiantes que abordan el tema de la calidad de los servicios a través de sus investigaciones de tesis.

En primer lugar, según lo que menciona Cariño Ramos en su recolección de testimonios de trabajadores de los CEM's se puede encontrar una serie de opiniones sobre la implementación de este programa público. Se comenta que los funcionarios encuentran un desfase entre la norma y cómo se implementa la misma (2013). El tema

de coordinación con otras instituciones estaba planteado de una manera en que no se realizaba por la falta de compromiso de otros sectores, y lo mismo para el tema de la descentralización de servicios. La capacidad que tienen los burócratas para poder coordinar la intermediación de otras instituciones es baja debido a que los funcionarios públicos en general no están capacitados en temas de género. De esta manera, el estándar de atención es bajo (Entrevista, 2021).

Otro problema que se encontraba en el desfase del diseño del programa con la ejecución, es que se pensaba que los servicios fueran abordados por burócratas capacitados en los temas de género, cuando en la realidad se encontró que existían muchos operadores de primera línea que no tenían conocimiento de las herramientas de género para no reproducir violencia (Ramos, 2013).

Por parte de la investigación realizada por Cotera, también sobre los Centro de Emergencia Mujer, se puede encontrar que los profesionales que trabajan en el CEM que se estudia, siguen los lineamientos brindados por el MIMP para la atención de a víctimas de violencia familiar y sexual, especialmente sobre los temas de las actitudes de escucha, la capacidad para brindar información básica según niveles de atención, y la actitud de sensibilidad presentada por los operadores de primera línea (2019).

Por otro lado, según lo que comenta una experta en el tema de los CEM's, se considera que los burócratas no se encuentran capacitados correctamente para cumplir sus funciones. En efecto, desde otras áreas del Estado, existe una percepción generalizada sobre la baja capacidad que tienen los funcionarios del programa AURORA. No obstante, sí se encuentra, que han recibido capacitaciones en temas de género. Tienen una formación sobre la información necesaria para poder entender las características de la violencia de género y su impacto en la víctima (Entrevista, 2021).

Asimismo, los burócratas de primera línea encontraban una serie de obstáculos que no tenían manera de mediar. Por un lado, se encontraban sobrecargados de trabajo por la demanda de servicio que tenían los CEM's (Ramos, 2013). Si los funcionarios no se organizan tanto entre ellos para poder enfrentar los problemas, no podrían funcionar por la gran cantidad de casos de atención que tienen que abordar.

En efecto, como menciona La Cotera, el tiempo de atención a las usuarias depende directamente de la carga de trabajo, y esto puede afectar la calidad de atención que se brinda (2019). Por otro lado, no contaban con herramientas correctas para poder enfrentar el Síndrome de Agotamiento Profesional, lo que hacía que temas

personales, intervengan en su atención (La Coterá, 2019). De hecho, el tema del Síndrome de Agotamiento Profesional es un tema fundamental para los operadores de violencia de género, ya que psicológicamente existe un desgaste. Desde el año 2020, se implementó por parte del MIDIS un intento por reducir este síndrome y enfrentar este problema por primera vez (MIDIS, 2020). A pesar de estas limitaciones en cuanto a mecanismos institucionales para el enfrentamiento de estos problemas, las percepciones de las usuarias sobre la atención recibida es que la atención es alentadora, tranquilizadora, con disposición a ayudar y a escuchar (Coterá, 2019).

Los burócratas del programa AURORA enfrentan una serie de problemas en su accionar. Desde una remuneración salarial menor a la que podrían recibir en otro programa estatal, hasta un Síndrome de Agotamiento Profesional generalizado, los funcionarios tienen que buscar maneras de sobrellevar estos problemas. De esta manera, cuentan con mecanismos de coping para poder tener un autocuidado, el problema de esto, sería que el programa no toma en cuenta estos mecanismos para su retroalimentación, sino que son ignorados (Entrevista, 2021).

Un tema que si se cuenta positivamente es que el personal del CEM se siente identificado con el trabajo que se realiza dentro de este centro. Como menciona una experta en el tema, el profesional del CEM está muy comprometido con su trabajo, a pesar de las limitaciones que se presentan (Entrevista, 2021). Asimismo, Flores también encuentra que las usuarias tienen una percepción positiva con respecto a la atención recibida en los servicios (2015). Esto tiene consonancia con lo que menciona Ramos en cuanto a las percepciones de las personas usuarias, que comentan que estos servicios son favorables, porque se sienten bienvenidas y apoyadas al momento de la atención (2013). A nivel institucional, existe un compromiso general con la lucha contra la violencia de género. Los profesionales tienen mucho ímpetu por trabajar, incluso llegando a exceder sus funciones y horarios por cumplir con las exigencias.

Se considera que los funcionarios se encuentran convencidos de la importancia de su trabajo, y de lo necesario que es un accionar comprometido de su parte para poder lograr buenos resultados. De la misma manera, consideran que existe una gran importancia del programa para las personas usuarias. En efecto, tener información sobre el tema de género sirve para que puedan comprometerse más con la lucha contra la violencia de género (Entrevista).

Es importante resaltar que las investigaciones y entrevistas citadas anteriormente son realizadas por tesis, por lo que no abarcan todos los servicios, ni todos los enfoques necesarios para la atención. No obstante, la fortaleza de estos estudios es que ahondan en los enfoques planteados en la presente investigación. A continuación, se analizarán los resultados de una Supervisión realizada a los CEM's por parte de la Defensoría del Pueblo, en donde, se abordan varios CEM's, de diferentes lugares y contextos, lo cual es más representativo. Asimismo, este estudio fue realizado en el año 2019, por lo que nos brinda la visión más cercana pre contexto COVID -19 (Defensoría del Pueblo, 2019).

En primer lugar, es importante recordar que los CEM's son diseñados con la idea de ser un servicio integral, compuesto por un equipo multidisciplinario, por lo que, si es que el equipo no se encuentra completo, se puede presentar un problema en cuanto a la integridad de la atención de los casos. En el total de los 174 CEM's, en junio del año 2019, 105 se encontraban completos. Esto es positivo porque demuestra que es una minoría la que no cuenta con suficientes profesionales para la atención de calidad (Defensoría del Pueblo, 2019).

En segundo lugar, la capacitación de estos equipos es esencial para la atención correcta en temas de género y en las labores particulares que realiza cada parte del equipo. En la supervisión mencionada, la capacitación trimestral bajó en un 10% en relación al año 2018 y la semestral también bajó un 53.8% en cuanto al año 2018. En cuanto a la capacitación sobre prejuicio de género, se puede encontrar que del año 2018 al año 2019 un 40% más de trabajadores de los CEM's, si son conscientes de qué implica el acoso y la violencia de género. Asimismo, cuando se les pregunta a estos trabajadores si consideraban que las denuncias de violencia contra las mujeres en su mayoría esconden agresiones mutuas, su percepción baja también, lo que quiere decir que se han desterrado ciertas ideas que naturalizan la violencia (Defensoría del Pueblo, 2019).

Por último, el Síndrome de Agotamiento Profesional (SAP) también se comenta en este estudio. Se reconoce que las tareas que realizan los operadores, llegan a ser estresantes y esto genera una afectación a su salud. En esta supervisión, se encuentra que en los 174 CEM's estudiados, solo 39 cuentan con espacios periódicos de reflexión o capacitación para abordar el SAP. En la misma línea, de 634

profesionales entrevistados, el 32% mostró insatisfacción sobre la atención que recibe en relación al SAP (Defensoría del Pueblo, 2019).

A continuación, se analizarán investigaciones que tocan temas de otros servicios que son relevantes para el presente estudio

Entrando al tema de los Servicios de Atención Urgente, se encuentra una investigación que aborda el tema de este servicio, a través de entrevistas a usuarias y funcionarios de un Servicio de Atención Urgente ubicado en Lima. Por un lado, se abordan las percepciones de las usuarias en cuanto a la atención. En primer lugar, se descubrió que la mayoría de las usuarias manifestaron que los profesionales del SAU eran empáticos, se preocupaban por la comodidad de la víctima y aplican enfoques de no discriminación. Asimismo, encontraron que la percepción es que los servicios les ayudaron tanto desde el enfoque psicológico, como el enfoque legal, y con personal capacitados en temas de género (Parra y Villalobos, 2017).

Por otro lado, a través de una entrevista estructurada se brinda un acercamiento de los profesionales. En cuanto al tema de las capacitaciones, los profesionales del SAU, la mayoría de los trabajadores no habían recibido capacitaciones de temas de género en su centro de trabajo. De igual manera, una de las conclusiones es que, en general, las capacitaciones recibidas son insuficientes. En cuanto a las capacitaciones que si habían recibido, se comenta que la mayoría son sobre temas de violencia familiar y sexual, pero no directamente relacionadas a la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, lo cual es un problema. El principal problema que encuentran, es la falta de normativa y un proceso estandarizado para ciertos procesos de casos complicados, como para personas con discapacidad o casos de abandono infantil. Sobre todo, porque la pauta de la atención del SAU, se utiliza como base la Guía de Atención de los CEM (explicada en el anterior sub acápite); no obstante, no existe una guía propia de los procedimientos del SAU en casos de alto riesgo. Mencionan que es muy difícil articular los casos, debido a la falta de apoyo para la derivación la atención es complicada (Parra y Villalobos, 2017).

En cuanto al tema de los Hogares de Refugio Temporal se puede comentar una serie de factores sobre los burócratas. Como menciona Ramos, existe un problema de coordinación entre los servicios del programa AURORA. Sobre todo, en el tema de realizar un seguimiento efectivo a los casos una vez que se encuentra en los Hogares

de Refugio Temporal, y esto es un gran problema, porque las usuarias son quienes tienen que realizar las gestiones para su caso sea atendido, poniendo en riesgo su vida al salir del Hogar de Refugio Temporal (Ramos, 2013).

En cuanto a La Línea 100, no existen tantos estudios que exploren el tema de este servicio. Por lo tanto, se está abordando un estudio realizado por profesionales del programa AURORA, en donde se registró el avance del servicio desde el 2002 al 2016. En primer lugar, es importante mostrar cómo ha habido un cambio progresivo del servicio, para hacerse más grande y eficiente. Actualmente el servicio atiende las 24 horas del día, existen más de 30 equipos de profesionales, y se implementa la tecnología CISCO para mejorar la atención telefónica. Estos cambios han sido positivos porque amplía la llegada del servicio. Asimismo, los operadores de la Línea 100, se encuentran capacitados y sensibilizados para la atención de llamadas en donde se presentan casos de alto riesgo (Programa Nacional Contra la Violencia Familia y Sexual, 2018).

Los funcionarios son bastante capaces porque manejan estándares internacionales de atención, en cuanto a los tiempos de respuesta. La inducción tiene un componente mayoritario de lo administrativo, pero no se materializa a la atención exacta. No obstante, si se encuentra una deficiencia por parte del tiempo de inducción, es decir, las capacitaciones inductivas se realizan tiempo después de iniciado el trabajo. Esto es dañino porque las usuarias están siendo atendidas por personal no capacitado. Tampoco existe un proceso de actualización continua con respecto a la atención. Por ejemplo, con los cambios en los servicios, no se mantiene actualizado a los funcionarios sobre cuál es la naturaleza y objetivo principal del servicio, esto se traduce en la atención. Se encuentra una gran confusión sobre que son, tanto por parte de los funcionarios y los usuarios. Otro problema, es que no existe una especialización por parte de los funcionarios para lograr una atención oportuna en las diferencias de casos (Entrevista).

El personal de la Línea 100, no confía en la respuesta de los operadores de justicia y seguridad que se encargan de los casos de violencia de alto riesgo. Es decir, se presenta un problema de coordinación entre instituciones, más con las limitaciones para desarrollar intervenciones con rapidez por la falta de canales inter institucionales. Esta desconfianza también responde al escaso nivel de disposición que se aprecia por parte de la Policía Nacional, para actuar con sensibilidad (Programa Nacional

Contra la Violencia Familia y Sexual, 2018). En efecto, existe un estrés adicional por los funcionarios, sobre todo cuando otro de los servicios interinstitucionales de enlace, no responden de manera eficiente o muestra indiferencia, se produce un sentimiento de impotencia y estrés ante no poder hacer más por el tema. Los operadores no son indiferentes ante la violencia, a pesar de estar expuestos todos los días. Los operadores exceden los límites de la atención, lo que lleva a una ineficacia en la atención, porque empiezan a duplicar el tiempo de atención o la demanda de servicios con distintos actores del Estado (Entrevista).

En segundo lugar, este servicio ha pasado por un proceso de ampliación para otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, lo que hace que los profesionales no tengan criterios exactos para la atención de casos diferentes, lo cual atenta contra la inmediatez necesaria para el servicio (Programa Nacional Contra la Violencia Familia y Sexual, 2018). No obstante, a pesar de estos problemas se encuentra que los funcionarios tienen un gran compromiso con la lucha contra la violencia de género. Existe una gran capacidad de adaptación y resiliencia por el compromiso que existe con el tema de la violencia de género. Los operadores exceden los límites de la atención, lo que lleva a una ineficacia en la atención porque empiezan a duplicar el tiempo de atención o la demanda de servicios con distintos actores del Estado, o porque en situaciones podría llevar a momentos de riesgo para las personas usuarias (Entrevista).

Dentro de lo que estudian Stephanie Rosseau, Eduardo Dargent y Aurora Escudero sobre los Planes Nacionales, los cuales dan continuidad a las acciones del programa AURORA en su historia, mencionan que existen una serie de problemas que escapan de las manos de los burócratas de primera línea y los funcionarios en general. El primer Plan Nacional, 2002 - 2007, presentaba una insuficiencia de recursos materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de metas. Lo que mostraba que el Estado peruano no daba suficiente importancia al tema y a su implementación. En efecto, la asignación de recursos presupuestales es un indicador de la voluntad política del Estado para la importancia que le asigna (Dargent, Escudero y Rousseau, 2019).

En este estudio realizado en el año 2019, se puede encontrar que en el tema de funcionarios ha existido una mejora, ya que existe mayor número de funcionarios y un reforzamiento de los servicios para recibir denuncias y tomar acciones

inmediatas. No obstante, el número de personal aún es insuficiente, y se señala esto como el principal obstáculo para la atención porque la sobrecarga de trabajo es demasiado. En este estudio, se encontró que existe una mejor planta profesional de trabajadores de los CEM, porque tienen una mayor capacitación. Asimismo, a pesar de estar sobrecargado de trabajo y de presentar un Síndrome de Agotamiento Profesional generalizado, se presenta un compromiso con su trabajo. Esto, se atribuye en parte a que muchos de ellos trabajaban anteriormente en sociedad civil, y resalta la importancia de la sensibilidad para este trabajo. También se atribuye a que han recibido mayores capacitaciones en el tema de género, y presentan una verdadera mirada crítica hacia las desigualdades de género presentes en la sociedad (Dargent, Escudero y Rousseau, 2019).

Sobre los mecanismos de coping, en la entrevista con la experta número 3, se comenta que se presenta una gran organización entre los funcionarios para poder suplir la falta de capacitación por parte del programa. Como se ha mencionado anteriormente, en muchos de los servicios existe un circuito de atención interdisciplinaria. No obstante, este circuito no es algo que se presente siempre en la realidad, ya que existen casos en donde una persona usuaria que se encuentra en la etapa de admisión, necesita contención psicológica de urgencia, o se encuentra en la etapa de evaluación psicológica, pero realiza consultas sobre la situación legal o sus derechos. Por lo tanto, estos vacíos que existen en el conocimiento y capacitación de los burócratas, es enfrentado a través de momentos breves de auto capacitación interna entre funcionarios. Se acordaba llegar antes y dar herramientas básicas sobre cómo realizar una contención, o una actualización sobre una ley de violencia.

Capítulo 5: El COVID - 19

En esta sección se abordarán los temas relacionados al desarrollo del programa durante el COVID-19. El presente capítulo está dividido en tres subacápites. En primer lugar, se presentará brevemente el contexto COVID-19, tanto su dimensión sanitaria como política y cómo esto se reflejó en retos concretos para el programa nacional AURORA. De esta manera, esta sección sirve como una especie de caracterización de la época en la que sucede la adaptación que se está trabajando, para así, entender también como era el contexto personal de los burócratas y los funcionarios del programa en general. En segundo lugar, se abordará el tema de lo encontrado a través de las entrevistas en la sección de los burócratas de la calle. En tercer lugar, se encuentran burócratas intermedios.

Capítulo 5.1: Contexto COVID-19

En este primer subcapítulo se caracterizará el tema del COVID - 19. El COVID-19 es un virus que ocasionó la pandemia mundial COVID-19 en el año 2020. El 30 de enero del 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró una emergencia de salud a nivel global debido a los altos números de casos que se reportaban en China y sus países vecinos, también debido a la gran afección que tenía este virus en la salud de los pacientes (Velaban y Meyer, 2020). Esta pandemia se empezó a esparcir rápidamente. En el Perú el primer caso de coronavirus se presentó el 6 de marzo del 2020 en la ciudad de Lima, y desde ese momento los números empezaron a elevarse de manera rápida (Zevallos. et al, 2020). El 15 de marzo de 2020 se decretó oficialmente el estado de emergencia y las medidas de aislamiento social obligatorio (La República, 2020). Para el 17 de marzo se anunciaba el inicio del brote epidémico, y dos días después se presentó el primer fallecido por causa del COVID - 19 (La República, 2020). El aumento exponencial de contagios llegó a posicionar al Perú como el segundo país con más casos a nivel de la región de América Latina, y el quinto país a nivel mundial. Para la mitad de mayo, habían aproximadamente más de 84.000 contagiados en el Perú (Velaban y Meyer, 2020). A finales de junio, unos días después de cumplir los 100 días, se levanta la cuarentena total, manteniendo restricciones diferenciadas según el caso de la gravedad de los diferentes departamentos (Zevallos. et al, 2020). Para finales de agosto del 2020 el Perú se llegó a posicionar como el país con mayor índice de mortalidad per cápita (Diario ABC,

2020). El 12 de enero del 2021 la ministra de salud de ese momento, Pilar Mazzetti reconoció una segunda ola de contagios, debido a los números de fallecidos de esos días y la llegada de una nueva variante del virus al Perú (Montaña, 2021). Con esto se regresaron algunas medidas de restricción extremas según departamentos. Mientras se realiza la presente investigación, en junio del 2021, se han reportado 1.98 M casos de contagios y 187k de fallecidos a nivel nacional.

Siendo este un contexto nunca antes visto y denominado “el evento más grande de la historia contemporánea” ha puesto en jaque los sistemas de salud, educación, servicios públicos, entre otros (Santillan. et al, 2020).

Capítulo 5.1.1. Crisis sanitaria

El sistema de salud peruano es precario e insuficiente. Las camas UCI eran limitadas y concentradas en la capital. El día 11 de marzo se declara la Emergencia Sanitaria nacional por un periodo de 90 días, mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA. Con esta medida el Ministerio de Salud emitió un Plan de Acción. Intentar una serie de cambios estructurales en el sistema de salud, mientras sucede una pandemia que no da descanso y demanda constante innovación y adaptación, ha obligado al sistema de salud a entender que se necesitan cambios urgentes para poder convivir con una pandemia que por ahora, no tiene fecha de fin (Santillan. et al, 2020). Bajo la dirección del Ministerio de Salud, se logró incrementar la respuesta estatal del sistema de salud a través de la integración del Seguro Social de Salud (ESSALUD), Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, e instituciones del sistema privado (Ministerio de Salud, 2020). Asimismo, como parte de la estrategia de salud, se coordina con los gobiernos regionales y locales una respuesta a nivel descentralizado para el COVID - 19. En cada región se puede encontrar un hospital especializado para la atención del COVID - 19 y los laboratorios necesarios (PNUD, 2020).

En cuanto al tema de la crisis económica causada por el coronavirus, los primeros 15 días se brindó como ayuda económica, un subsidio de 380 soles para las familias más vulnerables, lo que contempla aproximadamente 9 de millones de personas (RPP Noticias, 2020). En abril se aplica un segundo bono de 360 soles, y posteriormente un bono de 380 soles para las familias vulnerables en zonas urbanas (Diario El Correo, 2020). El 23 de abril se anunció

un Bono Familiar Universal de 760 soles, tomando como beneficiarios aproximadamente unos 4 millones de ciudadanos peruanos (Andina, 2020). Asimismo, se han brindado otras ayudas económicas como suspensión de pagos de servicios, fondos de apoyo empresarial, fondos de compensación de servicios, bonos para pequeñas empresas, retiros de AFP, entre otros.

Capítulo 5.1.2. Crisis política

El año 2020 también fue un año muy turbulento en el tema político. Como antecedente, es importante tener en cuenta que el presidente electo para el periodo 2016 - 2021 fue Pedro Pablo Kuczynski, quien, tras acusaciones de corrupción, renunció a su cargo como presidente el 20 de marzo del 2018. Tras este momento de inestabilidad política el vicepresidente Martín Vizcarra asume la presidencia (La República, 2018). En septiembre del año 2019 tras un intento de vacancia, Vizcarra cierra el congreso y convoca a elecciones congresales (La República, 2019).

En el mes de enero del 2020 se elige un nuevo congreso. Durante el año 2020 el congreso le brindó una serie de facilidades a Martín Vizcarra para poder llevar su mandato con primacía del ejecutivo y así poder actuar más rápido en los temas relacionados al COVID - 19. No obstante, tras un intento anterior de vacancia, el lunes 9 de noviembre el Congreso de la República destituye a Martín Vizcarra por supuesta incapacidad moral. Tras esto, se coloca al presidente del congreso de ese momento, Manuel Merino, como presidente del Perú (La República, 2020). Esta coyuntura provocó una serie de extensas movilizaciones por parte de la ciudadanía, hasta el día domingo de esa misma semana, cuando Manuel Merino renunció a la presidencia. Al día siguiente Francisco Sagasti, congresista de la bancada del Partido Morado, asume la presidencia (La República, 2020). Sumado a esta inestabilidad política generalizada, en el mes de enero del 2021, estalla el caso de corrupción denominado Vacuna Gate, en donde 487 personas entre funcionarios públicos y sus allegados se vacunaron ilícitamente (La República, 2021).

Todo este ambiente de continuos cambios e incertidumbre crearon inestabilidad en diversos ámbitos. Por un lado, se puede encontrar una extendida desconfianza por parte de la ciudadanía con la clase política. Este no es un mal nuevo, de hecho, es un problema endémico en el Perú que afecta la legitimidad de las instituciones. No obstante, tras la coyuntura anteriormente presentada muchos

ciudadanos se encuentran incómodos e insatisfechos con la gestión presentada durante la pandemia. Por otro lado, la inestabilidad que existe en el aparato estatal también ha aumentado. Según la entrevista (ex funcionaria), la incertidumbre que se siente por parte de los servidores públicos es inmensa e interviene negativamente en el desempeño de sus funciones. Los constantes cambios en el sistema público hacen que las políticas públicas no tengan la estabilidad necesaria para poder ser pensadas a largo plazo y obstaculizan la consecución de objetivos comunes a través de las políticas públicas.

Los retos que plantea esta pandemia para las políticas públicas son diversos. El principal es que existen objetivos enfrentados. En efecto, emprender acciones para alcanzar un objetivo puede tener altos costos para otra dimensión. Otro reto identificado es que existen muchas restricciones de financiamiento, lo que limita la capacidad de las opciones para poder responder a la pandemia (Blackman et. al, 2020). En este caso, la gestión pública tiene el rol de asegurar que exista una coordinación entre las respuestas, de manera en que no se desatienden a las poblaciones que de por sí son más vulnerables a la pandemia (Blackman et. al, 2020). De la misma manera, asegurar el acceso y continuidad de los servicios públicos esenciales, como el programa AURORA.

Capítulo 5.1.3: Adaptación del programa AURORA

Cómo se definió en el marco teórico la adaptación de programas públicos es la capacidad que tienen los programas públicos para seguir funcionando efectivamente ante contextos de crisis (Bizikova, 2018; Walker, 2003; Venema, 2009; Marchau, 2010). La operacionalización de esta variable se realizó de manera inductiva, debido a que cada adaptación es diferente dependiendo a las exigencias del fenómeno y la naturaleza del programa per sé. Por lo tanto, en este caso para la operacionalización de la variable dependiente se tomaron en cuenta tres factores: reorganización de los procesos, diseño de estrategias para afrontar los desafíos de la adaptación y producción de normativa que facilite la adaptación.

Capítulo 5.1.3. 1: Reorganización de los procesos

Desde que se declaran las medidas de aislamiento social (DS 044-2020-PCM), el MIMP ha adecuado sus servicios. La reorganización de los procesos fue heterogénea

en el programa Aurora. Por un lado, los funcionarios que trabajaban en las oficinas del programa central en Lima, fueron enviados a sus casas a realizar teletrabajo, siguiendo las mismas dinámicas de trabajo y coordinación, pero virtualmente. Por otro lado, en cuanto a la reorganización de los procesos de los servicios descentralizados, esta varió según los diversos servicios. En primer lugar, los Centros de Emergencia Mujer fueron los servicios que permanecieron cerrados por mayor parte del tiempo, debido a que las primeras normativas no contemplaron estos servicios como servicios de urgencia. Por lo tanto, algunos de los profesionales que eran parte de los equipos de los CEM's pasaron a conformar Equipos Itinerantes de Urgencia, que eran profesionales que se encargaban de ir hasta donde se daban las denuncias más graves de violencia, para accionar en favor de la contención del caso y de las medidas de seguridad de la víctima. Estos equipos estuvieron conformados también por profesionales del Servicio de Atención Urgente. Entre los meses de septiembre y octubre se realizó un regreso parcial a los CEM's presencialmente, en donde se reordenaron los equipos de trabajo, algunos a fueron enviados Equipos Itinerantes, otros a los servicios presenciales, y otros permanecieron con trabajo remoto. Estos equipos iban rotando según las necesidades, en donde los profesionales iban presencialmente una o dos veces por semana, para evitar la aglomeración de varios profesionales en los Centros.

En segundo lugar, la Línea 100 si fue considerada un servicio de emergencia. Al comienzo siguieron de manera presencial, para lo que se brinda movilidad a los profesionales. En el mes de mayo se tomó la decisión de enviar a los profesionales a trabajar de manera remota. Esto se enfrentó con varios problemas logísticos porque no todos los profesionales tenían el espacio y la capacidad de tener el sistema CISCO, sistema tecnológico necesario para poder operar las llamadas desde casa, en sus computadoras. Para esto se brindaron equipos completos a los profesionales de primera línea. Los profesionales tuvieron que optar por nuevas estrategias para la atención de casos como derivar los casos con los Equipos Itinerantes de Urgencia. El cambio de disposiciones constante, generaba actualizaciones repetitivas en la atención: un cambio permanente en donde los profesionales tenían que asumir las dificultades del sistema tecnológico.

La Línea 100 era un servicio importante antes de la pandemia, pero se volvió un servicio esencial en el periodo de Estado de emergencia, debido a su papel de

articulador de respuestas ante las situaciones de violencia. Sobre todo porque, como se ha mencionado anteriormente, la lucha contra la violencia de género requiere de la intervención de una serie de actores. Según el Webinar realizado sobre la Línea 100 en COVID - 19, en el periodo de marzo a julio del 2020 se incrementó la demanda de llamadas al 90%, ósea se duplicó la demanda con respecto al periodo anterior (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Por lo tanto, se duplicó la cantidad de operadores de la Línea 100, para diciembre del 2020 se pueden encontrar 275 operadores (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020).

En tercer lugar, los equipos del servicio de Estrategia Rural tuvieron también adaptaciones diversas. Cuando comenzó la pandemia, se les comunicó a los profesionales que debían evacuar sus zonas de atención para hacer teletrabajo, pero algunos equipos decidieron quedarse pensando en la necesidad de servicio presencial en estas zonas. De esta manera, al ver que la situación de crisis continuaba, se quedaron en las zonas, fortaleciendo relaciones con las instituciones locales para lograr que hubiera presencia estatal. La adaptación para este servicio involucró mayor coordinación con las instituciones locales para poder solucionar las necesidades de la pandemia. Sobre todo, porque hasta agosto del 2020 algunas comunidades se mantienen cerradas, por lo que la intervención y sensibilización tenía que ser a través de medios alternativos como llamadas, comunicados por altoparlantes o la entrega de materiales para el trabajo inter comunidades.

En cuanto al Servicio de Atención Urgente, los procedimientos permanecieron iguales, pero se realizaron algunos cambios. Este servicio, es un un servicio en donde los equipos están compuestos por profesionales interdisciplinarios que atienden casos de alto riesgo. Aparte de todo el tema de los protocolos de bioseguridad tanto con los usuarios como los trabajadores, se empezó a tratar los casos de manera remota para toda la coordinación y poder brindarle facilidades al usuario de atención. Estos equipos fueron los que tuvieron mayor presencia física en los casos, por lo que implica gran trabajo de coordinación con los otros servicios. Recién desde

Por último, sobre los Hogares Refugio temporal, la dinámica propia del servicio, necesito grandes cambios para ajustarse al contexto COVID - 19. Al ser un servicio que funciona las 24 horas y en donde siempre tienen que haber profesionales disponibles, se empezó a rotar a los profesionales para poder cubrir mejor los turnos.

Esto varió según cada localidad, pero como ejemplo, en algunos hogares se estuvieron realizando turnos de 24 horas completas para evitar la mayor exposición al contagio. Asimismo, para tener en cuenta a las usuarias que podrían estar contagiadas se habilitaron espacios separados para igual poder albergarlas. Se comenta que los procesos de abastecimientos de recursos se pudieron lograr con apoyo de la coordinación con instituciones que llegaban hasta lugares remotos, como las Fuerzas Armadas.

Capítulo 5.1.3. 2: Diseño de estrategias para afrontar los desafíos de la adaptación

Para entender el diseño de estrategias que se implementaron, es necesario entender cuáles fueron los desafíos que surgieron en la adaptación. La información detallada es producto de la recolección a través de entrevistas.

Cuando la pandemia comienza en el Perú, en el mes de marzo del 2020, se genera una situación de caos general en el Estado peruano. En este contexto de incertidumbre, el programa AURORA estaba pasando por un proceso de adaptación a un cambio de denominación. El cambio de denominación se realiza a través de un proceso institucional en donde se propone una modificación de denominación. En el Estado peruano, este cambio de denominación involucra diversos cambios en la estructura orgánica del programa y, en algunos casos, cambios de funcionarios de nivel medio y alto. Por lo tanto, era un proceso en donde el programa AURORA acababa de pasar por una serie de cambios significativos que alteraban su funcionamiento. En efecto, como se comenta en una entrevista realizada con una persona encargada de una consultoría externa al programa en esta etapa, existía estrés y miedo por parte de los funcionarios. Sobre todo, por el temor de la inestabilidad laboral.

En cuanto a los servicios esenciales presenciales, surgieron una serie de problemas de ejecución. Se había pensado que un número reducido de CEM's se mantenga abierto durante el periodo de Estado de Emergencia, sobre todos los CEM's que eran considerados esenciales o los que reciben más casos. No obstante, sucedieron casos en donde todos los profesionales de un CEM resultaron contagiados por el COVID - 19, por lo que se tuvo que cerrar los centros. Por lo tanto, se optó por realizar la conformación de Equipos Itinerantes de Urgencia - EIU. Como se puede

apreciar, las decisiones se realizaban en marcha, según la información y la disponibilidad que existía en ese momento.

De esta manera, la implementación de las plataformas itinerantes no estuvo exenta de problemas. Durante el Estado de Emergencia había una serie de debilidades del sistema para poder llegar los servicios en zonas rurales. Según el webinar realizado por el programa AURORA “Buenas prácticas en la intervención en violencia durante el contexto de la COVID-19”, el sistema de servicio rural consiste en la gestión institucional de estrategias para enfrentar la violencia en 66 distritos rurales, a través de servicios para la atención de violencia que se ofrecen en las Plataformas Itinerantes de Atención Social (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), son transportes marítimos que recorren las poblaciones nativas y rurales, para servir como plataformas que ofrezcan servicios para acercar al Estado Peruano a estas comunidades, ofreciendo una serie de atenciones multisectoriales con la intención de contribuir al desarrollo (MIMP, 2014). Sobre este servicio, se planteó inicialmente realizar un diagnóstico del nivel de conectividad de las comunidades y elaborar una respuesta de intervención remota tomando en cuenta las limitaciones de conectividad y la articulación entre distritos y sus lideresas. No obstante, se encontró que existía una muy escasa infraestructura y acceso a medios de comunicación por algunas comunidades. Esto sumado con la falta de infraestructura en la región en general para poder responder con una intervención complementaria para el acceso a justicia, hacía muy difícil la articulación (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020).

La pandemia representaba otros problemas adicionales para el funcionamiento de los programas. Como se mencionó en la conferencia de “Buenas prácticas en la intervención en violencia durante el contexto de la COVID-19”, las medidas de aislamiento social dificultaron el contacto con las personas usuarias que tienen procesos abiertos. Las personas usuarias son contactadas a través de la información registrada que existe sobre las mismas. El obstáculo es que los expedientes físicos estaban mayormente centrados en las oficinas físicas. Otro obstáculo que existía era que había una gran desinformación por parte de los usuarios para poder saber cuáles eran las nuevas formas de atención, o adaptación de los servicios (Programa Nacional

Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Esto se debía a una falta de comunicación eficiente por parte del programa en primera instancia.

En cuanto a la relación del COVID-19 y la problemática que apunta responder este programa estatal es necesario comentar una serie de aspectos. En primer lugar, se puede encontrar una serie de evidencias que demuestran una relación entre regiones con mayor número de diagnosticados positivos con el COVID -19, y aquellas regiones en donde se presentaron mayores consultas realizadas por la Línea 100. Esta información se extrae de un estudio realizado por el programa AURORA sobre la Línea 100 durante el periodo de aislamiento social obligatorio. Esta información permite pensar en qué zonas deben ser prioritarias para la atención en caso se produzcan nuevas cuarentenas (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). De la misma manera, se comenta que este hallazgo fue importante para pensar en la violencia en su contexto, según las diferentes zonas de atención. Por ejemplo, dentro del periodo de las medidas de aislamiento social, en cuanto a los reportes de violencia feminicida, se puede encontrar una mayor cantidad de incidencia en la zona urbana. En efecto, según el webinar realizado sobre Violencia feminicida durante COVID-19 el riesgo estimado de violencia feminicida de una zona urbana es el doble de una zona rural (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Es importante no atribuir esto directamente a una mayor o menor presencia de casos de violencia, sino también a las posibilidades y oportunidades de denunciar estos casos.

En segundo lugar, el contexto del aislamiento social fue un reforzador de la división de trabajos por género. La difícil situación laboral de la pandemia, hizo que muchas mujeres perdieran su empleo y su manera de poder ser económicamente independientes. Esto pone en una situación complicada a las mujeres, al ser sometidas a trabajos domésticos, producto de un tradicionalismo en cuanto a la división de las tareas del hogar (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Asimismo, las usuarias se encontraron en una situación de vulnerabilidad al estar encerradas con sus agresores, en donde las condiciones inequitativas aumentan (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Esto se puede mostrar porque en el estudio realizado sobre Violencia feminicida durante el COVID-19, dentro de los casos registrados, un 91.3% de víctimas tenían una relación de pareja con la persona agresora (Programa Nacional

Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020). Como comenta la panelista Teresa Fernandez, experta en gestión de proyectos, en el Webinar sobre La Línea 100 en el contexto COVID 19, la situación de aislamiento exagera el estrés, la ansiedad y las condiciones de vida paupérrimas. Se puede mostrar una mayor incidencia de consultas relacionadas a la violencia psicológica. Sobre esto el panelista experto en el tema de salud mental, Nestor flores Rodriguez, comenta que, el tema de violencia psicológica es un tema complicado de manejar para el Estado peruano, ya que un 80% de peruanos no recibe atención psicológica (Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, 2020).

Ahora, las estrategias que se implementaron para poder afrontar los desafíos giran en torno a la implementación más constante de reuniones y coordinaciones intra e inter niveles para poder recibir feedback y recomendaciones para adaptarse a las exigencias de cada servicio. En primer lugar, se menciona que la sede central estuvo brindando recomendaciones y materiales para implementar los protocolos de bioseguridad. En segundo lugar, con respecto a la comunicación entre niveles, se brindó a los burócratas de primera línea reuniones constantes para que recibiera información sobre los cambios. De esta manera, se buscaba escuchar las opiniones de los burócratas de primera línea para tener en cuenta las necesidades y los problemas que surgían, como el Síndrome de Agotamiento Profesional. En varias entrevistas se comenta que en el contexto COVID - 19 la comunicación entre niveles mejoró, porque había mayor interés de los niveles medios y ejecutivos de escuchar a los agentes de la calle. En estos casos, los coordinadores son los portadores de las inquietudes de los burócratas de primera línea y llevarlos a las fases decisorias. Estos procesos no estuvieron exentos de conflictos, porque muchos trabajadores no querían exponerse al COVID. En un momento, el número de renuncias mensuales se volvió insostenible. En tercer lugar, intra equipos también hubo bastante coordinación para lograr conversar de los avances y los desafíos. Como se menciona en una entrevista, estas reuniones podían ser muy emotivas y cargadas de contención emocional entre equipos. Estas reuniones pudieron tener lugar porque se implementaron mecanismos tecnológicos para lograr que todas las personas sean tomadas en cuenta. Estas retroalimentaciones entre los equipos, según lo que se comenta, se daban cada 15 días, algunas presenciales y otras virtuales. En estas se fomentaba la participación activa y la comunicación asertiva

Capítulo 5.1.3. 3: Producción de normativa que facilite la adaptación

En cuanto a la producción de normativa que facilite la adaptación, es relevante poder realizar el recorrido de las normativas que fueron produciéndose con el pasar de los meses. En primer lugar, de acuerdo a la disposición 0044, la Dirección Ejecutiva empezó a trabajar en una resolución. Este primer trabajo trajo como resultado la Resolución Directoral 020 - 2020. En este primer documento de gestión se declaró como servicio de urgencia a tres servicios: la Línea 100, los Hogares Refugio y el Servicio de Atención Urgente, que pasaron a conformar los Equipos Itinerantes de Urgencia. Asimismo, este primer documento de gestión permite la compra de implementos para cumplir con los protocolos de bioseguridad de manera más sencilla, a través de transacciones de caja chica. Otra adquisición importante que permitió esta resolución fueron los equipos de informática necesarios para el teletrabajo de los operadores remotos de la Línea 100. La segunda normativa que se produce en este contexto fue la Resolución Directoral 023 - 2020, en donde se continúa hablando de Equipos Itinerantes de Urgencia, que eran equipos conformados por profesionales de varios servicios que se reunían por conos. Los servicios que consideraba esta resolución eran el SAU, la Línea 100 y los Equipos Itinerantes de Urgencia.

Para octubre del 2020, los servicios presenciales empiezan su proceso de reapertura progresiva, porque tampoco había tanta afluencia de la población. Para esto se tenía que tomar en cuenta las medidas de bioseguridad y la organización de los equipos humanos, según el Plan de Retorno que consideraba criterios para que los servicios se reapertura, que fue un documento interno no publicado. La tercera norma fue la Resolución Ministerial 031 - 2021 - MIMP, que sale en el mes de enero del 2021, en donde se prioriza los servicios presenciales que se encargan de la atención de violencia, sobre todo los CEM's, ya no se toman en cuenta los Equipos Itinerantes de Urgencia. Esta Resolución Ministerial ha permitido varias cosas. En primer lugar, la contratación de más personal, para fortalecer los equipos del SAU y de Hogares de Refugio Temporal. Está RM se adecua según el Decreto Supremo 008, en donde se menciona que todos los servicios que atienden violencia contra la mujer tienen que ser considerados esenciales, y se toma en cuenta el nivel de riesgo para la reorganización permanente de los servicios según las características del servicio, personal y las personas usuarias. De esta manera, este año han seguido habiendo

cambios en esta normativa. En el mes de julio, la Estrategia Rural se incluye como servicio esencial.

Es importante acotar que la organización de trabajo que existe actualmente, esta todo bajo el marco normativo mencionado, y se va adaptando según las necesidades que impone la pandemia como los cambios de horarios del personal según regiones, la logística, la infraestructura de los servicios presenciales, guías de atención, entre otros. Como se mencionó en una entrevista, este reconocimiento de los servicios como Servicios de Urgencia fue bastante importante para facilitar la adaptación, pero al mismo tiempo, puede generar retos porque se generan cambios constantes en los protocolos de atención, lo que resta estabilidad al accionar de los que se encargan de la implementación del programa.

Asimismo, otro cambio normativo importante que ha tenido el programa durante todo este tiempo ha sido los cambios en el Manual de Operaciones (MOP). En efecto, desde marzo del 2020 hasta la actualidad se han dado dos cambios en el Manual de Operaciones. El primer cambio se realizó en julio del 2020 y el segundo fue en julio del 2021. Con estos cambios en el MOP también se dan cambios en la estructura orgánica del programa. En efectos, los cambios en el MOP son realizados por la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, quienes, junto con consultores externos, evalúan el funcionamiento del programa y sus servicios, y en base a eso realizan un diagnóstico de lo que está funcionando o no, para implementar los cambios necesarios. Esto no fue algo regular, sino que es inusual que en un periodo de tiempo tan corto se hayan realizado cambios sustanciales como los mencionados anteriormente.

Capítulo 5.2: Los burócratas de abajo

En primer lugar, se revisarán los temas con respecto a los burócratas de la calle. Como se definió anteriormente, los burócratas de la calle son los empleados públicos que trabajan directamente en contacto con los usuarios de los servicios públicos (Lipsky, 1980). En el caso del programa AURORA, al ser un programa nacional, tiene servicios descentralizados en todo el territorio nacional. Por lo tanto, los burócratas de primera línea son las personas que trabajan directamente con los usuarios dentro de los servicios. Como se mencionó anteriormente los servicios que se están estudiando son los CEM, la Línea 100, los Servicios de Atención Urgente, la

Estrategia Rural y los Hogares de Refugio Temporal. Dentro de estos servicios podemos encontrar profesionales como psicólogos, abogados y administradores. Las tareas de estos trabajadores son variadas, y depende del servicio en el que están trabajando. Es a través de ellos que la política toma forma en la realidad por lo que sus características, comportamientos, rutinas y mecanismos deben ser tomados en cuenta como parte de cómo el programa y los beneficios del Estado llegan a los ciudadanos. El presente trabajo tiene, como uno de sus enfoques, un énfasis en el estudio de los elementos anteriormente señalados para poder estudiar el proceso de adaptación del PN AURORA al contexto COVID -19. La presente sección se centra en la presentación de los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas con el personal del programa AURORA, y el análisis de las mismas desde las teorías presentadas en la sección del marco teórico.

Capítulo 5.2.1: Capacidad y conocimiento de los burócratas^{[1][2]}

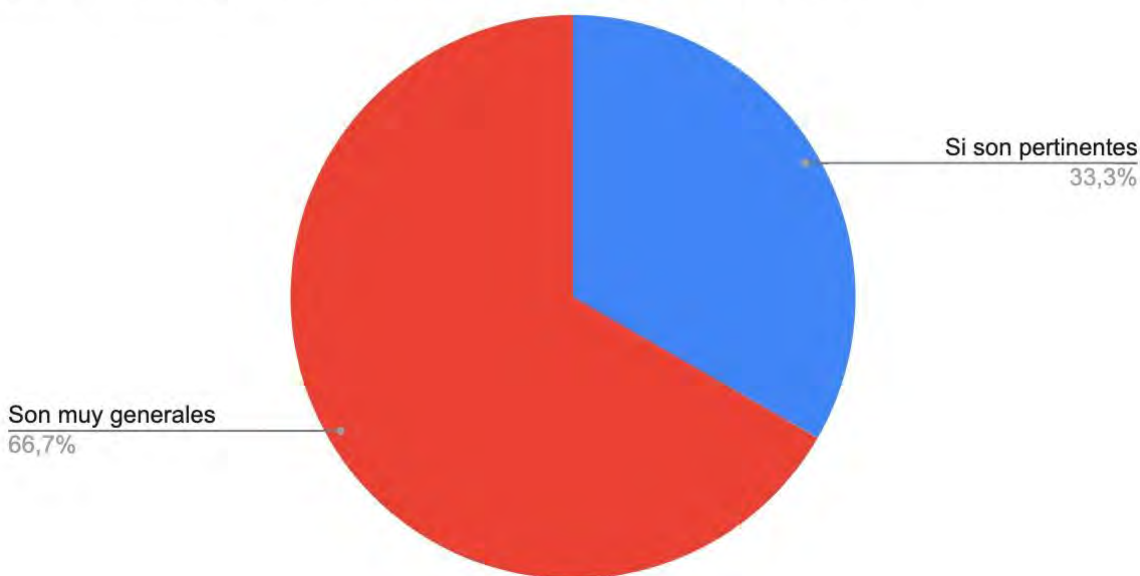
La primera teoría que se utilizó fue la de la importancia de la capacidad y el conocimiento de los burócratas. Según este enfoque, es sumamente importante que las personas que trabajan en el nivel de la calle se encuentren capacitados y tengan el conocimiento necesario para poder llevar a cabo sus funciones y resolver los problemas que surgen para los objetivos propuestos en los niveles superiores. Estos recursos, capacidad y conocimiento, son valorados positivamente porque una de las características principales de los burócratas es su gran discrecionalidad. La discrecionalidad no es negativa o positiva per sé para el desarrollo de las políticas, sino que depende de cómo el burócrata la ponga en práctica para contribuir o no a las metas, sobre todo tomando en cuenta que para este tipo de servicios es necesario la adecuación de la política al caso concreto presentado por la persona usuaria. Por lo tanto, se recolectó información con respecto a las capacidades y conocimientos de los burócratas de la calle.

En primer lugar, cuando se preguntó a los trabajadores sobre si habían recibido capacitación para el desarrollo de las funciones que realizan, un 100% respondió que sí. Estas capacitaciones que se realizaron en un contexto pre COVID - 19, tenían un carácter de inducción a las funciones que se estarían realizando, y presentan una duración de 3 días laborales. Según lo comentado por varios entrevistados, es una inducción general en donde se reúne a varios profesionales de primera línea, que

recién están empezando a desarrollar sus funciones, de diversos servicios y se realiza una capacitación grupal. Es decir, esta capacitación tiene un carácter general en donde se explican los objetivos del programa, los procedimientos y los roles que deben cumplir en sus labores. No obstante, no es específico para cada servicio. Asimismo, esta capacitación busca enseñar a los trabajadores de primera línea como operar los sistemas administrativos, la rendición de cuentas, algunas pautas generales sobre los protocolos e información sobre el tema de la violencia de género.

Figura 11: Gráfico de pertinencia de las capacitaciones – burócratas de primer línea

¿Considera usted que las capacitaciones recibidas son pertinentes para la realización de sus funciones?



Fuente: Elaboración propia en base a recojo de información

En cuanto al tema de las apreciaciones de si estas capacitaciones son pertinentes para la realización de las funciones, es importante señalar algunas cuestiones, debido a que existen opiniones variadas. Por un lado, se pudo visibilizar que existen entrevistados que tenían una opinión positiva sobre la capacitación brindada.

“Fueron buenas, sobre todo para saber con qué tipo de recursos trabajar, y te enseñan los diferentes tipos de violencia” (Entrevista con burócrata)

De esta manera, se comentó que fue una experiencia enriquecedora porque abarcó temas esenciales para el capital humano, como las habilidades blandas. No obstante, el grueso de las opiniones de los trabajadores se centra en que es una inducción demasiado general y centrada en temas administrativos, más que en las acciones que deben realizar en el día a día.

“Si ayuda inicialmente porque te da luces, pero en el campo es donde aprendes más. La inducción tiene que ver con un tema operativo, explicarte como funciona el sistema y cómo la vas a realizar, protocolos administrativos.”
(Entrevista a burócrata)”

Como se manifestó en las entrevistas, las inducciones se quedan más en un tema operativo en donde se discuten temas como los protocolos administrativos, los recursos que existen para trabajar, pautas principales sobre llenar los documentos de trabajo, entre otros. Este punto presenta una carencia al no introducir correctamente a los burócratas de primera línea a las tareas que realizan día a día, sobre todo porque al ser capacitaciones en donde se reúnen a diversos profesionales de varios servicios, no se especifica correcta la ruta de atención y las acciones a tomar. Esta información se puede encontrar en la Guía de Atención que tienen los diversos servicios, pero no se brinda a través de indicaciones. Cabe resaltar que las pautas administrativas que se brindan si son importantes, porque, en la mayoría de servicios, el feedback de los casos se da en forma de informes previamente esquematizados, y se socializa a través de reuniones. No obstante, en la capacitación lo posicionan como el asunto central del accionar de los burócratas de primera línea. En efecto, al centrarse meramente en la parte burocrática y administrativa no se está buscando construir capacidades y habilidades en los burócratas, sino se supone y espera que las tengan previamente, para que se puedan acoplar con regularidad a los equipos.

De esta manera, al momento de preguntarle a los trabajadores sobre si consideraban que las capacitaciones les enseñaron cómo desarrollar sus funciones, mencionan otras características necesarias para esto como la experiencia para el cargo. Es decir, se manifestó que ellos realmente aprendieron sobre el desarrollo de sus funciones una vez que empezaron a trabajar, con ayuda del equipo multidisciplinario. También un tema importante que se señaló en varias entrevistas es

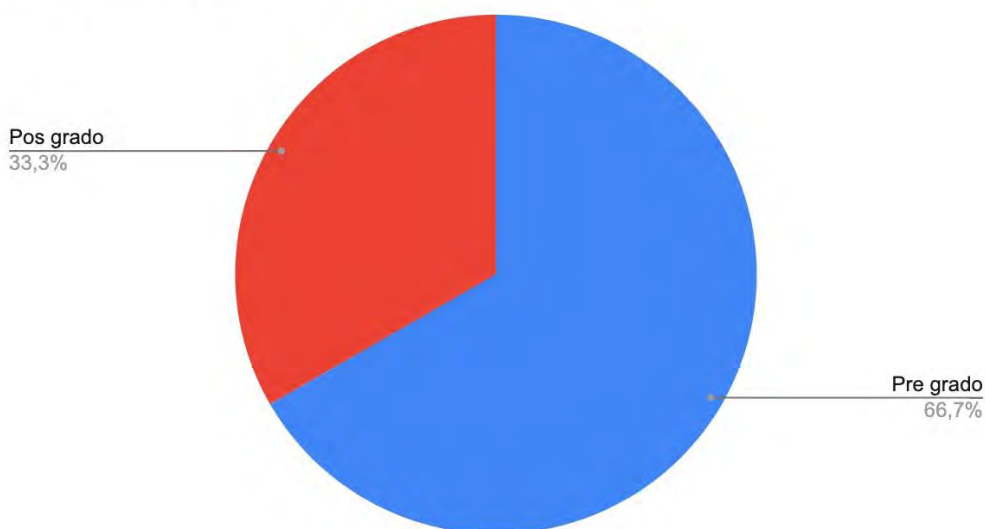
sobre la importancia del conocimiento previo. En efecto, se menciona lo necesario que es utilizar los conocimientos y experiencias para poder desarrollar las tareas del puesto que ocupan.

“Las capacitaciones ayudan, pero en realidad es lo que cada uno de los miembros del equipo tiene en su maleta, para poder hacer actividades”
(Entrevista con funcionario)

Es decir, el tema más académico sobre el abordaje de la violencia de género es una característica positiva para poder complementar lo que se aprende en la capacitación, que según lo que se comenta carece de estos dos elementos: la parte técnica de la tarea, y el conocimiento que se espera que los burócratas tengan antes de entrar a trabajar.

Figura 12: Gráfico de nivel educativo – burócratas de primer línea

Nivel educativo



Fuente: Elaboración propia en base a recojo de información

Como se puede observar, dentro de la población estudiada, todos cuentan con educación superior. Por lo tanto, se puede apreciar varios elementos previos al contexto COVID- 19. En primer lugar, si existe un proceso de capacitación que es parte de la inducción a los nuevos trabajadores de primera línea del programa AURORA. En segundo lugar, la mayoría de los trabajadores entrevistados sintieron

que la capacitación fue demasiado general para ser pertinente para el ejercicio de las funciones. En esta línea, consideran que para el ejercicio de las funciones entran otras variables como la experiencia en el campo y el conocimiento previo de los trabajadores, lo cual en este caso si se cumple.

Ahora, entrando al tema de la pandemia, es necesario tomar en cuenta lo indicado en el capítulo anterior. El 15 de marzo del 2020 se decretó oficialmente el Estado de emergencia, y con esto las medidas de distanciamiento y todo lo que ello implicó. Hasta el día 15 de marzo los trabajadores fueron a sus servicios de manera regular. Cada servicio se adaptó según sus propios requerimientos, esto se encuentra detallado en el capítulo anterior. En las entrevistas se le preguntó a los trabajadores de primera línea sobre si habían recibido capacitaciones para adaptarse a los cambios en sus funciones a raíz de la pandemia.

Ahora, el tema de las capacitaciones al comienzo de la pandemia no fue homogéneo, sino que partió más desde cada servicio y sus coordinadores. Por un lado, se comenta que solo se envió a los trabajadores a realizar trabajo remoto, pero que no había una buena coordinación de por medio para poder informar cómo serían los nuevos protocolos de atención. En efecto, en una entrevista se comentó que, debido a la exigencia de atención continua e ininterrumpida, tuvieron que re aprender dependiendo de la dinámica propia de cada servicio. Varios entrevistados comentan que sí se brindó documentación y algunas medidas generales de protección, pero que no hubo un seguimiento a este tema.

“No fue una capacitación, pero no podíamos dejar de trabajar por el apoyo que brinda el servicio. Nos dieron las medidas de protección y nos indicaron algunas precisiones” (Entrevista a funcionaria)

Por otro lado, se manifestó que si hubiera capacitaciones dentro de las reuniones periódicas que tienen los trabajadores de primera línea con los coordinadores de sus servicios. Asimismo, se brindaron indicaciones por parte de profesionales de salud sobre cómo guardar los protocolos de bioseguridad, también entregando material informativo para que los servicios descentralizados puedan ir cumpliendo las recomendaciones en cada servicio. En las entrevistas, 3 profesionales comentaron que este fue un tema que mejoró con el tiempo, es decir, mientras más iba avanzando la pandemia fueron recibiendo indicaciones más específicas porque la

comunicación mejoró. A finales del 2020 incluso se realizó un ciclo de charlas sobre las lecciones aprendidas durante la pandemia por los trabajadores de primera línea. Por lo tanto, se puede visibilizar que a medida que la pandemia fue avanzando y los servicios estaban más estables, se empezó a tomar más en cuenta las ideas de los trabajadores y sus necesidades también, ya que se habilitaron mecanismos para poder informar cuando había síntomas u otros temas que reportar.

En cuanto a la pertinencia y utilidad de estas capacitaciones se encuentran también opiniones encontradas. Por un lado, los profesionales que manifestaron que no habían recibido capacitaciones respondieron que al no haber capacitaciones no hay nada que evaluar como pertinente o no. De esta manera, se comenta que igual tuvieron que desempeñar sus funciones, aunque no tuvieran este apoyo, porque era un tema de supervivencia dentro del trabajo que tenían que realizar.

“Por parte de los profesionales de salud si nos orientaron, pero por el tema del ministerio ha sido más como que no se sabía. Hay temas de los equipos que no estaban tan bien, pero soy autodidacta ... los casos de violencia nunca pararon, nosotros tampoco” (Entrevista a burócrata)

Por otro lado, hay una percepción positiva de estas capacitaciones en forma de reuniones debido a que se comenta que es un mecanismo para mantenerse actualizado en las capacidades necesarias. Estas se brindan de manera continua y periódica, en donde se van brindando los acercamientos según los cambios de normativas que fueron dando en el transcurso de los meses iniciales de la pandemia. En la misma línea se menciona que el mayor aprendizaje de estas capacitaciones fueron las indicaciones del tema de bioseguridad. No obstante, hubo dos profesionales que coincidieron en un punto, y fue el exceso de estas capacitaciones. Debido a los cambios necesarios que existían por las necesidades cambiantes, se saturó la cantidad de capacitaciones que tenían. Antes del contexto COVID -19 estas actualizaciones se daban una vez al año, y la frecuencia durante la pandemia era casi en todas las reuniones que tenían con sus supervisores.

Sobre el tema de las evaluaciones posteriores a estas capacitaciones se vuelve a repetir los mismo de las anteriores preguntas. Por un lado, los trabajadores que manifiestan no haber tenido capacitaciones manifiestan no haber tenido ninguna

evaluación durante los meses iniciales de la pandemia. Por otro lado, los trabajadores que manifiestan que sí fueron evaluados expresan diferentes tipos de evaluación.

“Si se evalúa, se evalúan constantemente, evaluaciones de co-escucha. Siempre hay supervisión, hay pre test y post test, 2 veces por año, les preguntan casos, como se abordan, es algo grupal. (Entrevista a burócrata)

En primer lugar, un profesional trabajador de un CEM menciona que los coordinadores fueron a las localidades para verificar que se están cumpliendo las medidas de bioseguridad según las indicaciones. En segundo lugar, los profesionales de la Línea 100 manifiestan que su evaluación es continua, porque siempre están monitoreando las llamadas que ellos atienden. De esta manera, miden los conocimientos enseñados para tratar los casos durante la pandemia al escuchar la información que le brindan a los usuarios. Asimismo, se evalúa que los criterios utilizados para la atención sean los mismos para todos, según los cambios introducidos. Sobre todo, se comenta que en la Línea 100 este fue bastante exigente debido a que, por la demanda de casos, nuevos profesionales entraron y constantemente se medía su conocimiento sobre cómo abordar casos, los procedimientos, entre otros.

Por lo tanto, en cuanto a las capacitaciones pos el inicio de la pandemia del COVID - 19 en el Perú, 16 de marzo, podemos encontrar diversos hallazgos. En primer lugar, estas capacitaciones no fueron heterogéneas para todos los servicios, sino que iban más por la coordinación de cada servicio con el nivel burocrático superior a ellos. De esta manera, la mitad de los trabajadores entrevistados mencionan que si tuvieron capacitaciones a través de las reuniones que tenían con sus coordinadores y esta es una situación que fue incrementando y mejorando con el tiempo; mientras que a otros solo les brindaron indicaciones e igual se tuvieron que adaptar rápidamente para poder cumplir con las exigencias de este periodo. En segundo lugar, de las capacitaciones que se mencionó que hubo se percibió que sí fueron útiles para mantenerse actualizado, pero que en un punto fue excesivo y agobiante el ritmo de adaptación que se esperaba. Los profesionales que no tuvieron las capacitaciones igual tuvieron que adaptarse a través de re aprender en la marcha. En tercer lugar, sobre el tema de las evaluaciones, esto fue según cada servicio. Para los CEM's fue

ver si se estaban respetando los protocolos de bioseguridad. Mientras que para los profesionales de la Línea 100 si hubo una evaluación más continua y exigente.

Capítulo 5.2.2. Cultura burocrática y compromiso de los burócratas¹¹¹

En cuanto al tema de compromiso y la cultura burocrática de los burócratas es importante tomar en cuenta que la teoría indica que las apreciaciones éticas y la cultura burocrática son factores esenciales para el accionar burocrático. De esta manera, se realizaron preguntas que tienen la intención de indagar sobre cómo se sienten los burócratas de primera línea con el tema de la violencia de género a un nivel ético y como es la cultura burocrática de los servidores públicos del PNAurora.

En primer lugar, se pregunta por la opinión de los trabajadores sobre el tema de la violencia de género y su manejo. Las respuestas tocan varios puntos, en este sentido, se menciona que la violencia de género es un tema en el que aún hay mucho por trabajar, debido a que es un tema estructural y que se encuentra enraizado en la cultura, en la crianza, en los espacios de socialización e incluso en las instituciones públicas.

“Va desde un tema de casa, como la crianza es machista y patriarcal. Toda la sociedad siempre hace diferencia, la iglesia, todos imponen roles, estereotipos y que buscan que la mujer sea sumisa. Los casos de violencia se ven, las personas revictimizan a las víctimas... los culpables son los agresores” (Entrevista a burócrata)

También, variadas acotan la importancia del compromiso en el trabajador para poder combatir este problema.

“Los trabajadores comprometidos y que conocen, las estrategias de prevención son vitales. Se han logrado muchísimas cosas que antes no se tomaban en cuenta, aún hay mucho que hacer, por eso es importante el trabajo que realizamos” (Entrevista a burócrata)

De esta manera, hacen énfasis en la importancia de que el profesional que tenga contacto con las usuarias y los usuarios sea una persona que tenga conocimiento del componente cultural y social, ya que esto hace que se logren más las estrategias y se incide en la reeducación, que es sumamente importante para la prevención.

“Siempre pensando en la ruta de atención, lo que tiene el MIMP es importante, porque el agresor las aísla, y en la PNP la re victimizan, el empoderamiento viene con la independencia económica y tener alguien que el fortalecimiento de las redes de apoyo (haciendo referencia a los otros servicios de acompañamiento que ofrece el MIMP).” (Entrevista a burócrata)

Así, se reconoce la importancia del MIMP y del programa Aurora para la lucha contra la violencia de género al brindarle un espacio seguro a las víctimas, que ellos consideran que se diferencia de los otros espacios estatales donde las víctimas han sido dejadas de lado e invisibilizadas.

Después de esto se les preguntó a los trabajadores de primera línea si es que ellos sentían satisfacción con las labores que realizan. Todos los trabajadores entrevistados respondieron que sí de manera rotunda.

“Si, volver a casa sabiendo que las mujeres están seguras y satisfechas es muy positivo. A pesar de estar cansados, cuando logramos acompañar a las usuarias es mejor, porque sabes que con tu trabajo logras mejorar los derechos humanos.” (Entrevista a burócrata)

Las respuestas se basan en que es muy satisfactorio poder ayudar a víctimas que necesitan del Estado, y al saber que con el trabajo que se realiza se logra mejorar la situación de acceso a derechos es satisfactorio y gratificante. De la misma manera, mencionan que las usuarias siempre se muestran agradecidas con los profesionales, y este es un sentimiento que evoca tranquilidad.

En cuanto a la cultura institucional, se preguntó cuál es la percepción que tenían estos profesionales sobre la visión institucional al abordar las problemáticas de la violencia de género. La mayoría responde que sí sienten un compromiso a nivel institucional, al sentir que entre todos los burócratas de primera línea se espera una respuesta comprometida de brindar soluciones inmediatas a las usuarias.

“Si la institución está comprometida, se sienten como parte de la cultura, porque todos tienen esa entrega porque se necesitan soluciones diarias e inmediata, y eso se nota en las reuniones y coordinaciones con otros servicios” (Entrevista a burócrata)

Asimismo, se comenta que este compromiso se puede visibilizar en el accionar de los trabajadores de primera línea, quienes en repetidas ocasiones tienen acciones con las usuarias que parten de su propia discrecionalidad, que salen de los protocolos, para poder ayudar a las usuarias y usuarios a lograr que reciban ayuda de manera más rápida. No obstante, dos profesionales concordaron en que han sido testigos que en otros servicios u otras localidades existe cierto descontento por parte de sus colegas al atender. De esta manera, estos profesionales consideraban que, en algunas localidades debido al clima laboral, los profesionales se encontraban en una situación de no sentirse motivados por su trabajo y lo ven como un tema de números y no de compromiso con ayudar a las víctimas de violencia todos los días.

Por lo tanto, de esta sección se pueden identificar tres hallazgos principales. En primer lugar, la opinión de los trabajadores de primera línea sobre el tema de la violencia de género, se centra en la importancia de que los burócratas de primera línea posean conocimiento del mismo y a un nivel estructural y cultural. Todos hacen énfasis en la necesidad de una intervención informada y a la vez comprometida. En segundo lugar, todos expresan satisfacción por el trabajo que realizan, al saber que contribuyen positivamente a este problema y que las personas usuarias se muestran agradecidas. En tercer lugar, en su opinión si existe un compromiso a nivel institucional para contribuir a la lucha contra la violencia de género, sobre todo porque al mencionar que saben la importancia de una intervención comprometida, sienten que estas actitudes y pensamientos son parte de la cultura institucional. No obstante, algunos profesionales sienten que sus compañeros podrían hacer más.

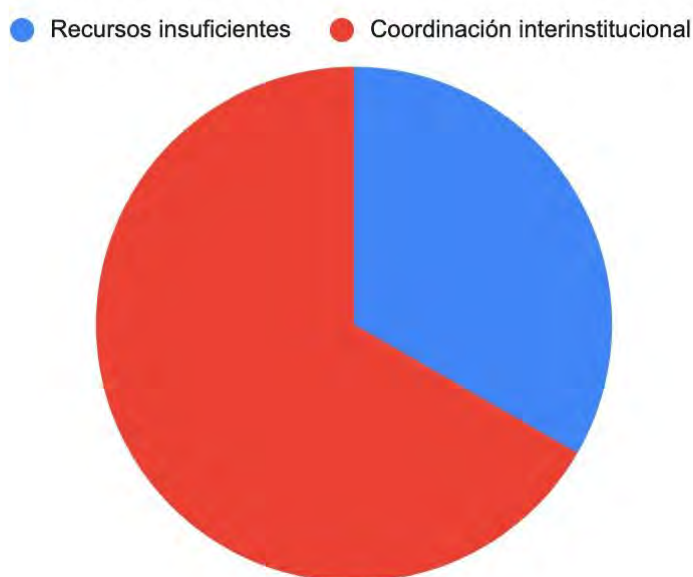
Capítulo 5.2.3 Mecanismos de coping utilizadas por los burócratas

En cuanto a los mecanismos de coping utilizados por los burócratas, primero era necesario poder saber cuáles son los problemas que lidian en su día a día estos profesionales. Los mecanismos de coping son las prácticas que realizan los burócratas para afrontar los obstáculos que surgen en el desarrollo de sus funciones, de esta manera, buscan cumplir las expectativas y necesidades tanto de los usuarios como de sus jefes; y logran poder facilitar las labores de su día a día (Lipsky, 1980). En primer lugar, se preguntó por cuáles consideraban ellos que eran los principales obstáculos que encuentran en el desempeño de sus funciones. Esta pregunta era de

respuesta abierta; sin embargo, todas las respuestas giraron en torno a los dos mismos problemas

Figura 13: Gráfico de principales obstáculos que encuentra en el desempeño de sus funciones– burócratas de primer línea

¿Cuales son los principales obstáculos que encuentra en el desempeño de sus funciones?



Fuente: Elaboración propia en base a recojo de información

Como se puede visualizar, estos dos problemas son repetitivos. Por un lado, el tema de recursos insuficientes es un obstáculo que se exacerbó en la pandemia, debido a las nuevas exigencias que surgieron con los cambios. En este caso, debido a la cantidad de casos remotos que reciben, los servicios se encontraron con una deficiencia en equipos de computación. Habían equipos, pero no funcionaban, y no se les daba el mantenimiento necesario para que pudieran funcionar de manera correcta. Asimismo, había limitaciones para tener los recursos de transporte necesario, conseguir movilidad era un problema constante para los burócratas de primera línea que tenían que ir a trabajar presencialmente durante el tiempo de medidas de distanciamiento social. Los nuevos requerimientos de horarios hacían que el hecho de poder movilizarse hasta sus lugares de trabajo se hiciera imposible algunos días.

Por otro lado, los problemas de coordinación inter institucional es un obstáculo que se ha presentado históricamente desde la creación del programa (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). La coordinación entre el personal del programa AURORA y otras instituciones, sobre todo la Policía Nacional del Perú, es un obstáculo para el desarrollo óptimo de los casos.

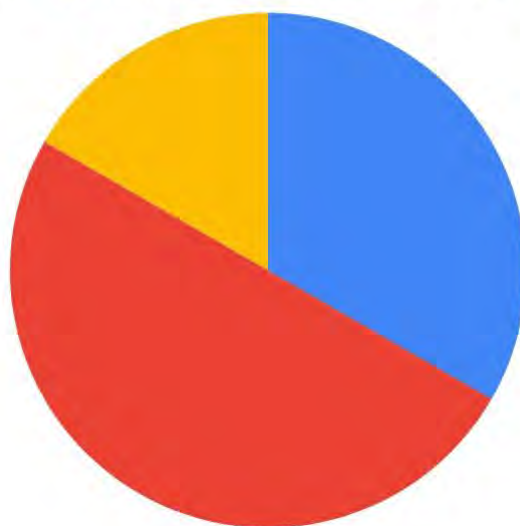
“La coordinación con las comisarías nos hacen esperar demasiado, y son minutos vitales muchas veces. Mucha veces llamas pero no te hacen caso, o hay mala coordinación” (Entrevista a burócrata)

Estos agentes externos representan diversos problemas como sobretiempos de espera para la atención de casos. Asimismo, se comenta que es notoria la falta de compromiso que tienen con la lucha contra la violencia de género, porque no existe sensibilización en estos temas y caen la revictimización o presentan una cultura de impunidad vigente.

Figura 14: Gráfico de problemas frecuentes – burócratas de primer línea

¿Usted siente incertidumbre laboral? ¿SAP? ¿Sobrecarga laboral?

● Incertidumbre laboral ● Síndrome de Agotamiento Profesional ● Sobrecarga laboral



Fuente: Elaboración propia en base a recojo de información

Después de esta pregunta abierta, se hizo una pregunta con opciones según los problemas más frecuentes encontrados en los trabajos de investigación revisados

anteriormente (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). En primer lugar, el problema más común que encuentran los burócratas es el Síndrome de Agotamiento Profesional (SAP). Este es un problema que ha estado presente en diversas reuniones e investigaciones sobre los profesionales que atienden violencia de género. El SAP genera una afección en la condición psicológica de los burócratas de primera línea, que provoca un desgaste o *burnout* lo que dificulta el desarrollo de sus funciones. En esta oportunidad, se comentó que el SAP en los profesionales del programa AURORA es muy fuerte, porque están expuestos todos los días a violencia, amenazas y casos muy difíciles. Como comentan dos entrevistados, esto te afecta a nivel de salud mental.

“Llevar un caso diferente todos los días te afecta porque a veces se extiende hasta fuera de tu horario y te abruma, es muy fuerte porque se escuchan cosas muy fuertes, cuando llaman a veces también escuchas la violencia y las amenazas.” (Entrevista funcionario)

Se comenta que es necesario saber cómo lidiar con esto todos los días, a través de mecanismos para relajarte, porque sino es algo que se arrastra a las siguientes usuarias y usuarios que se atiende. En la misma línea, se comenta que el tema de la salud mental ha sido uno de los más golpeados por la pandemia, porque sumado a la exposición a la violencia, había un miedo constante de contagio, lo que jugó bastante en contra de la salud mental de muchos de los burócratas.

En segundo lugar, la incertidumbre laboral es un tema que se ha vuelto más problemático en el periodo de la pandemia. En el mes de marzo del 2021 se aprueba la ley Ley N° 31131 que impide la contratación por CAS. Esto hizo que los burócratas de primera línea tengan la posibilidad de ser despedidos en cualquier momento. Incluso en los primeros meses de la pandemia se renovaron los contratos solo por un mes, después de que los trabajadores hubieran sido expuestos al contagio del COVID

- 19.

“El tema de la contratación debería ser más discutido, el contrato indeterminado no permite comprometerse más allá, si es que no encuentras que el trabajo está comprometido contigo.” (Entrevista funcionario)

Es importante tomar en cuenta que a estos profesionales se les mide a través de números, debido a que el programa AURORA es un Programa Nacional de Presupuesto por Resultados (PPR). Como se mencionó en otra entrevista, en términos de violencia, es muy difícil medir metas por números, y los supervisores los presionan para mostrar resultados, más que observar cómo es que los profesionales se involucran en los casos. Por último, el tema de la sobrecarga laboral es un tema que se comentó más por los profesionales de los equipos que estuvieron trabajando como Equipos Itinerantes de Urgencia, en donde se mencionó que por las nuevas exigencias de horarios y transporte era un trabajo muy demandante.

Después de revisar estos obstáculos que surgen en el accionar diario de sus funciones, se les preguntó a los trabajadores de primera línea cómo lidiaban con esto y las respuestas comparten varias similitudes. En primer lugar, el tema de la coordinación entre profesionales es el mecanismo más común para lidiar con varios de los problemas. Las reuniones que se tienen entre equipos sirven tanto para socializar la información que se posee sobre los casos y que la atención sea más sencilla, como para poder realizar catarsis emocional y brindar contención y recomendaciones mutuamente.

“Hablamos para cruzar información sobre los casos, así nos vamos organizando y llegando a acuerdos. En las reuniones también hacemos catarsis, nos reímos.” (Entrevista funcionario)

Este es un tema bastante importante, que aporta a poder lograr que el proceso sea más completo y se subsanen los vacíos que existen en la fase de diseño de la política. Por ejemplo, los psicólogos enseñan herramientas de contención emocional a los profesionales que trabajan en admisión, de manera en que el usuario o usuario pueda tener esta ayuda en cualquier momento del proceso.

En segundo lugar, para el tema del SAP se ha abordado de manera institucional, es decir, si se han recibido mayores capacitaciones para enseñar a los profesionales como lidiar con la sobrecarga emocional.

En tercer lugar, existen mecanismos que tienen los burócratas de primera línea, que parte de su propia discrecionalidad, para poder superar las trabas administrativas, que generan vacíos en las indicaciones de sus superiores.

“Como ya tenemos años en la zona, tenemos personas de confianza que movilizan los casos, también efectivos policiales, hablar con personas que puedan agilizar la atención.” (Entrevista funcionario)

Por ejemplo, a veces se acude directamente a los profesionales de otras instituciones, porque los caminos institucionales muchas veces pueden hacer que el proceso sea más lento. Sobre todo, en las localidades pequeñas, se ha ubicado a aliados estratégicos dentro de la policía, órganos de salud o de justicia, para que puedan coordinar de manera más directa e inmediata.

En cuanto a los mecanismos que se utilizaron para protegerse del COVID, se comenta que algunos servicios han implementado salidas ingeniosas para lograr mayor seguridad, como hacer lunas hechas de plástico para hacer una especie de ventanilla. Esto es bastante positivo porque se muestra iniciativa por los burócratas de primera línea para poder implementar mecanismos para suplir los vacíos de las indicaciones brindadas por los niveles superiores.

De esta manera se pueden recoger algunos hallazgos principales de este eje temático. En primer lugar, existen varios problemas que son repetitivos para todos los servicios: la coordinación interinstitucional y los recursos insuficientes. En segundo lugar, dentro de los problemas frecuentes que presentan los trabajadores del programa AURORA se pueden encontrar, según su orden de importancia, se pueden encontrar tres problemas: el Síndrome de Agotamiento Profesional, la inestabilidad laboral y la sobrecarga laboral. En tercer lugar, los mecanismos de coping que se utilizan para lograr poder sobrellevar estos problemas son los siguientes: reuniones intra y entre niveles, estrategias personales para lidiar con el burnout, mecanismos para coordinar directa con otras instituciones y la implementación de mecanismos de bioseguridad autónomos.

Capítulo 5.3: Los burócratas intermedios

En segundo lugar, se revisarán los temas con respecto a los burócratas intermedios. Como se definió anteriormente, los burócratas intermedios son los actores que desempeñan funciones entre altos funcionarios o decisores estratégicos y ejecutores de políticas públicas. En el caso del programa AURORA, existen múltiples niveles de gestión, existen coordinadores medios tanto en la sede central como en los servicios descentralizados. Por lo tanto, los burócratas intermedios son las personas

que no trabajan directamente con los usuarios de los servicios, sino que fungen funciones como coordinación territorial, dirección de unidades de la sede central, supervisor de burócratas de primera línea, coordinación con la dirección ejecutiva (DE). Como se mencionó anteriormente, los servicios que se están estudiando son los CEM, la Línea 100, los Servicios de Atención Urgente, la Estrategia Rural y los Hogares de Refugio Temporal. Dentro de estos servicios podemos encontrar profesionales como gestores públicos, psicólogos, abogados, entre otros. Las tareas de estos trabajadores son variadas, y su característica principal es su rol en el establecimiento de comunicación entre diferentes actores. Sin embargo, sus funciones son diversas, pero pueden ser agrupadas en dos categorías: interpersonales y decisorias (Lotta et al., 2014). Sus funciones interpersonales tienen que ver con su capacidad para ser vínculo y lograr la coordinación entre niveles superiores, inferiores y horizontales, así, sistematizan, socializan y diseminan información relevante para la organización en diferentes niveles. Por otro lado, sus funciones decisorias hacen referencia a sus capacidades gerenciales, para ser parte de los procesos de toma de decisión, utilizando la información que tienen de los niveles a quienes supervisan, y así logrando definir y superar los obstáculos que se presentan (Lotta et al., 2014). El presente trabajo aborda estos dos tipos de funciones como enfoques para agrupar los factores de influencia de los burócratas intermedios, poniendo énfasis en su relación con los elementos anteriormente señalados para poder estudiar el proceso de adaptación del PN AURORA al contexto COVID -19. La presente sección se centra en la presentación de los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas con el personal del programa AURORA, y el análisis de las mismas desde las teorías presentadas en la sección del marco teórico.

Capítulo 5.3. 1. Capacidad para coordinar con superiores del gobierno central

En primer lugar, las funciones interpersonales tienen que ver con la capacidad de los burócratas de nivel medio para desenvolverse con superiores, subordinados y pares (Cavalcante et al., 2018). De esta manera, una de las hipótesis que se planteó es que la capacidad de los burócratas intermedios para lograr la declaración de ciertos servicios del programa AURORA como servicios esenciales, había sido de suma importancia para la adaptación del programa. Esto debido a que la relevancia que

adquieren ciertos servicios del programa (la Línea 100, los Hogares Refugio y el Servicio de Atención Urgente) permitió la rápida conformación de los Equipos Itinerantes de Urgente (EIU). Esto fue esencial para empujar la adaptación, y la conformación de nuevos equipos de trabajo y los recursos necesarios para que estos nuevos servicios funcionen. Como se pudo observar en la sección de adaptación del programa, efectivamente la conformación de estos equipos y la creación de normativa fue bastante importante.

Una de las preguntas que se le realizó a los funcionarios de nivel medio fue que si ellos consideraban que esta declaración de algunos servicios del programa AURORA como servicios de urgencia fue esencial para la adaptación del programa.

Todos los funcionarios de nivel medio del programa AURORA entrevistados concluyeron que esto sí fue esencial para lograr la adaptación del programa. Como se menciona, esto fue importante porque la población que ellos atienden necesitaban continuar recibiendo atención, así que la declaración fue como una reafirmación de la importancia de sus servicios. Como mencionan los funcionarios, y se ha podido visibilizar en los Webinars citados en la sección anterior, en el tiempo del comienzo de la pandemia la violencia aumentó, y esto no fue fácil porque también cambió la atención y la dinámica de atención. De esta manera, la declaración permitió abordar las acciones necesarias, que en un contexto regular hubiera sido más complicado de cambiar con el dinamismo que se presentó

“Sí fue importante por la coyuntura que se vive, permitió una serie de acciones, como contratar un gran número de personas para poder fortalecer áreas del servicio, y por las necesidades se hicieron concursos establecidos por la norma” (Entrevista a funcionario de nivel medio)

Así, esto facilitó procesos de adaptación de los recursos, tanto humanos como materiales. En las entrevistas se mencionó que esta decisión parte en base a evidencia, es decir que el programa, debido al rendimiento y resultados en años anteriores, fue considerado por parte del gobierno.

“El gobierno ya había indicado las líneas de emergencia, ya teníamos popularidad porque ya había muchas estrategias” (Entrevista a funcionario de nivel medio)

Como se puede visibilizar, esto fue bastante importante. No obstante, en la hipótesis se propuso que para lograr esta declaración se había aprovechado una ventana de oportunidad, entendida como una ventana política para brindar soluciones ante una coyuntura específica (Kingdon, 2003). Se planteó que los burócratas intermedios habían sido parte de esta negociación con el gobierno central, y con sus capacidades interpersonales habían logrado el posicionamiento de los servicios del programa AURORA como esenciales. Cuando se preguntó sobre cómo había sido realmente este proceso de declaración al programa AURORA como servicio de urgencia, se encontraron hallazgos que demuestran que este proceso no fue por una ventana de oportunidad.

Por lo que se afirma en las entrevistas, esta decisión fue tomada a través de una reunión general en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La dirección ejecutiva del programa junto con las autoridades centrales del Ministerio de la Mujer, tuvieron una reunión con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en donde ya existía una idea preconcebida sobre el tema de la violencia de género como una meta general de la política estatal central. Cabe resaltar que la PCM es el órgano encargado de monitorear el programa AURORA, y es a quien se le brinda la información sobre los avances en las metas del programa. En esta reunión hubo iniciativa del Ministerio de la Mujer, porque desde esta sección se pudo visibilizar que había un aumento de casos. La PCM tuvo una respuesta coyuntural con este programa y con otras políticas públicas de Estado. Por lo tanto, se puede visibilizar que la iniciativa parte del programa, pero también había disposición por parte de la PCM para tomar en cuenta a los servicios del programa AURORA como servicios necesarios para esta etapa de la cuarentena. Por lo tanto, no se puede concluir que existió una ventana de oportunidad para lograr la declaración, pero si se confirma la importancia de esta declaración para lograr la producción de normativa que facilite la adaptación.

Capítulo 5.3.2. Mecanismos de comunicación e información entre niveles

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de funciones interpersonales de los burócratas intermedios propone que una de las características centrales de las tareas de los burócratas de nivel medio es su capacidad de ser un agente socializador de la información, debido a que tienen tareas que implican relacionarse con los demás

funcionarios subordinados y superiores a ellos, para así lograr la conexión de información entre niveles (Cavalcante et al., 2018). Es necesario tomar en cuenta las relaciones entre todos los funcionarios: burócratas de primera línea, burócratas intermedios y los directivos. Por lo tanto, el segundo factor explicativo que se planteó como parte de la influencia de los burócratas intermedios fue que la función de comunicación que desarrollan los mismos es esencial para garantizar la coordinación entre niveles y mejorar la adaptación.

Se realizaron preguntas para saber cómo habían sido los mecanismos de información entre niveles durante el contexto del COVID -19.

Primero se planteó la pregunta sobre si se realizó una retroalimentación de las actividades que cambiaron a raíz del COVID - 19 y la respuesta unánime fue si. Todos los burócratas medios entrevistados concluyeron que la coordinación y feedback entre niveles fue un tema permanente. Por un lado, se realizaron mayores capacitaciones y talleres con los burócratas de primera línea, en donde se buscaban especialistas para que puedan abordar los temas necesarios para la formación de las capacidades necesarias para abordar los cambios. Estos cursos eran virtuales y tenían lugar a través de plataformas diversas, tanto por red telefónica como por red de internet, según las necesidades de los burócratas de primera línea. Asimismo, se comenta que la implementación de cambios en la comunicación para lograr que sea más fluida, a través de la aplicación de mensajería Whatsapp, fue algo que dinamizó la comunicación, por lo que se les brindaron número institucionales para la comunicación por este medio.

En segundo lugar, la retroalimentación tiene niveles. Primero las unidades territoriales tenían coordinadores o gestores territoriales, en donde se coordinaban con los burócratas de primera línea locales. Estos canales si funcionan como enlaces a los espacios territoriales, y sirven para establecer objetivos, brindar recomendaciones, supervisiones, y demás temas de coordinación. Asimismo, este seguimiento se realiza a través de los reportes expedientes para revisar cifras de atención. Después los coordinadores se reúnen con los directores para socializar la información recogida de los niveles de la calle.

La segunda pregunta realizada sobre este tema fue para indagar más sobre detalles de estas reuniones. Como las entrevistas fueron a diversos coordinadores de servicios diferentes las respuestas fueron bastante variadas. En primer lugar, es

importante recordar que el PN AURORA es un programa público que brinda servicios, no bienes. Esto hace que la atención que se le entrega a las personas usuarias, es un producto que surge de la actividad netamente humana, por lo tanto, los funcionarios y su accionar son lo que se le entrega a la ciudadanía en general. De esta manera, se comenta que la mayoría de los coordinadores cuentan con celulares para lograr una comunicación mejor y más rápida. La implementación de TICS fue sumamente importante, y también la implementación de mecanismos de coordinación. Sobre todo porque todos los entrevistados presentan una lógica racional, en donde intentan cumplir su función de la manera más eficiente y con menos obstáculos para ellos mismos y los otros funcionarios con quienes está coordinado

“La reunión fue muy provechosa, 100% positivo porque ha permitido identificar debilidades, y las cosas que mejorar” (Entrevista a burócrata de nivel medio)

Como se mencionó anteriormente, durante la adaptación del programa al COVID - 19 se realizaron dos cambios en el Manual de Operaciones (uno en el mes de junio del 2020 y otro en el mes de julio del 2021). Antes del primer cambio, el programa tenía un Manual en donde se mantenía una lógica de territorialidad. Cuando el MOP cambia, la adaptación fue difícil porque la emergencia sanitaria se encontraba en su auge. En efecto, en una de las entrevistas se comenta que estos cambios se pudieron sobrellevar a través del desarrollo de mecanismo de comunicación entre niveles. Por ejemplo, se aprobó el Plan de Vigilancia, que permitió tener orientaciones con personal de salud, recomendaciones para el trabajo remoto, ejercicios de salud mental, entre otros. Como comenta un entrevistado, la pandemia fue un momento positivo para la mejora de los sistemas de feedback y retroalimentación. Debido a la gran variación en los servicios, se produjo una constante comunicación entre servicios. La retroalimentación está orientada hacia las actividades porque cada área remite a la unidad de Recursos Humanos. En cada actividad existen metas y objetivos, por los que la supervisión depende de cómo es la actividad o el servicio.

Sobre el tema de la sede central, al comienzo, los funcionarios medios de la sede central no recibieron ninguna capacitación, solo se les indicó que continúen con el trabajo de siempre, pero de manera remota. Esto hizo que, en primera instancia, ante los problemas que surgían, no sabían con quién comunicarse, lo que produjo un bajo flujo de comunicación entre niveles y trabajadores. No obstante, poco a poco se

fueron encontrando prácticas para mejorar esta situación por parte de los mismos funcionarios, pero fue espontáneo. Por ejemplo, los problemas que surgían en los softwares necesarios, fueron empezados a ser más manejados por los funcionarios y la comunicación mejoró poco a poco. Este proceso también se dio porque las quejas por parte de los usuarios incrementaron, por lo que, se empezó a ser más riguroso en la atención y en la mejora de las vías de atención. Esto fue positivo porque los mecanismos de retroalimentación fueron implementados en mayor medida. Existía un reporte de actividades, imitando a lo que se realiza en el sector privado, mostrando los resultados concretos de manera semanal. Estos resultados tenían que ser concretos, para mostrar claramente cuáles eran las necesidades y progresos de los trabajadores.

Así, se puede visibilizar que el rol de coordinación que tienen los burócratas de nivel medio para lograr los mecanismos de comunicación entre niveles fueron necesarios para poder socializar la información e implementar estrategias para sobrellevar los desafíos que imponía la adaptación.

Capítulo 5.3.3. Diseño de la estrategia de adaptación

En tercer lugar, la función decisoria de los burócratas de nivel intermedio hace referencia al carácter de las funciones que tienen estos actores como personajes centrales en el proceso de toma de decisiones para la política pública (Lotta et al., 2014). Lo importante de esta sección es que toman decisiones, tomando en cuenta que tienen cercanía con el nivel de la calle, pero también pueden acceder a la alta dirección o coordinación. Por lo tanto, se planteó como un factor positivo el diseño de la estrategia de adaptación que diseñaron los funcionarios del programa. Esto aborda diversos temas como el diseño de las capacitaciones y talleres, el diseño de la estrategia comunicacional y de promoción. Asimismo, debido a que en la etapa de diseño es en donde se define el problema público y su importancia, también se realizaron preguntas sobre el compromiso que sienten los funcionarios medios con respecto al tema de la violencia de género.

En primer lugar, se indaga sobre el proceso de capacitación para los burócratas de primera línea a los cambios introducidos por la pandemia. En las entrevistas se comentó como debido al contexto de la pandemia, se pudieron reducir algunos procesos para que todo sea más rápido, por lo tanto, se plantearon diversas

capacitaciones a nivel de asistencia técnica, de gestión del talento humano y para poder recapacitar cómo abordar la intervención de ciertos casos. Por ejemplo, se decidió fortalecer ciertos protocolos sobre tipos de violencia que anteriormente no habían sido abordados tanto como la violencia sexual, centrándose en la no revictimización y el cumplimiento de los tiempos. Para esto se tomó la decisión de recurrir a la ayuda de otras instituciones, como centros de salud, para poder tener mayor nivel de capacitación. Se comenta que las regularidades de estas capacitaciones fueron incrementando, primero fue mensual, después bimensual y en ocasiones llegaba a ser semanales. Este diseño de la capacitación buscaba que la actualización constante reduzca la incertidumbre que podía existir ante los diversos cambios. Asimismo, se escucharon las necesidades de los burócratas de primera línea, y se diseñaron mecanismos para poder proveer de medios necesarios para estas necesidades, como talleres para afrontar el SAP, la entrega de gráficos de información para mantener actualizados a los funcionarios o las constantes recomendaciones para el tema de bioseguridad y protocolos.

Es importante acotar que los burócratas intermedios reconocen lo complicados que fueron los retos que planteó la pandemia para los burócratas de la calle, sobre todo por el cambio en las dinámicas y la reorganización de equipos. Asimismo, por la gran presión emocional que sentían tanto ellos como sus subordinados. Sin embargo, también comentan que tuvieron grandes dificultades ellos mismos en la toma de decisiones. Por ejemplo, se comenta que debido al contexto se dieron facilidades para la compra de suministros para los protocolos de bioseguridad, y después que el contexto de la emergencia pasó, estas decisiones de compra fueron auditadas. Es decir, después eran supervisados y altamente cuestionados por todas las decisiones importantes que tomaban en este contexto. En efecto, la toma de decisiones en el marco de una emergencia es bastante complicada, y puede afectar al desarrollo del proceso debido a la gran presión existente

“Hay una serie de responsabilidades que se asumen como decidir si el personal va a trabajar, no todos van a estar contentos, el gran reto fue el año 2020”
(Entrevista a funcionario de nivel medio)

En cuanto al tema del diseño de la estrategia de promoción, se logró posicionar a Línea 100 a nivel nacional, esto se pudo ver cuando el servicio aumentó hasta un

punto en donde se duplicaron las llamadas. El tema de difundir la prevención y los servicios tiene como objetivo que las personas usuarias puedan tener la información. Para esto se tomó la decisión de utilizar la estrategia del envío de mensajes de texto. Esto se diseñó así para poder llegar a personas con todos tipos de medios de comunicación. Asimismo, esta estrategia consistió en afiches y en una serie de artículos de prensa en donde se visibiliza el problema de la violencia de género en caso y se promovieron los números de contacto y demás. Es importante recalcar que el programa AURORA, al ser el único ente del MIMP que tiene presupuesto autónomo, muchas veces se utiliza como una manera de mostrar resultados ante los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

Por último, se quiso indagar sobre las motivaciones y compromiso personal de los burócratas intermedios. Se les preguntó si sienten satisfacción con las labores que realizan. En las entrevistas todos los entrevistados comentaron que si sienten satisfacción por las labores que realizan. Comentan que tanto ellos como los demás funcionarios se sienten orgullosos de la labor que realizan, a pesar de los problemas que pueden surgir

“Las personas se deben sentir orgullosos de poner un granito de arena, no todo es color de rosa hay muchas cosas que mejorar, pero son tareas claves” (Entrevista a funcionario de nivel medio)

Asimismo, se resalta que la importancia de este componente personal y de motivación para el funcionamiento del programa

“Las organizaciones son entendidas jurídicas, pero quien las hace andar son las personas” (Entrevista a funcionario de nivel medio)

En varias de las respuestas se hace énfasis en cómo el trabajo puede ser estresante y complicado, pero el sentir de que se se logran los cambios esperados para las personas usuarias es una sensación que llena de satisfacción a los trabajadores entrevistados. Asimismo, se comentó que también sienten compromiso con el programa, porque aporta a su crecimiento profesional, al brindar capacitaciones o incluso diplomados. De la misma manera, consideran que los funcionarios del nivel de la calle del programa tienen este compromiso tanto con la violencia como con el programa, debido a que en las reuniones se puede visibilizar el compromiso.

Así, se pudo visibilizar que se tomaron decisiones tanto para el diseño de las capacitaciones como el diseño de las estrategias de comunicación. Estos según las necesidades tanto de las personas usuarias como de los funcionarios de primera línea y el contexto en general. Estos procesos no estuvieron libres de tensión y decisiones complicadas. En cuanto a la motivación y satisfacción, se puede visibilizar que los funcionarios medios tienen gran nivel de compromiso y satisfacción, lo que hace que a pesar de los problemas que puedan surgir en sus labores, se sientan bien con su trabajo.

5.3.4 Capacidad de experimentación

Por último, dentro de los hallazgos realizados se observó un tema que no se encuentra en la bibliografía de burócratas intermedios aún. Según los hallazgos del presente trabajo, los burócratas intermedios tienen diversas capacidades que se pueden mostrar a través de las funciones que realizan. Dentro de estas, se puede resaltar la capacidad de experimentación y creación para llevar a cabo de la mejor manera posible sus labores. Al igual como los burócratas de la calle utilizan su discrecionalidad para tener mecanismos que le permitan superar los obstáculos del día a día, los burócratas intermedios utilizan el espacio que se les brinda. En este sentido, los burócratas de nivel medio no tienen la discrecionalidad de los burócratas de la calle, pero si tienen el espacio suficiente para la imaginación, diseño y proposición de maneras para mejorar el desarrollo de sus funciones.

Esta capacidad de experimentación y creación se encuentra en diversos aspectos de lo mencionado en los hallazgos, sobre todo se pudo encontrar en la creación de mecanismos de comunicación e información entre niveles. Los burócratas intermedios, después de observar las necesidades de los burócratas de primera línea, proponen temas y vías de coordinación y capacitación que sean de acuerdo a lo observado. Esto es importante, porque los burócratas de nivel medio al ver que surgen problemas en el desarrollo de la adaptación, como por ejemplo, el Síndrome de Agotamiento Profesional generalizado en las funciones de primera línea, exploran maneras en que se puede abordar esto. Se plantearon capacitaciones anti SAP, descansos activos, talleres con especialistas de otras áreas que brinden información especializada, y así buscando también vías sean virtuales o por red telefónica para poder cubrir realmente estas necesidades. Esta exploración no fue fácil, porque también interviene el tema de la toma de decisiones, ya que finalmente lo que decidan

afecta activamente a los trabajadores. Así, también se pensaron nuevos mecanismos de comunicación, como el uso de las TICS, para dinamizar la comunicación y cambiar lo que se hacía hasta ese momento, que era la comunicación por vías formales como teléfonos institucionales y correos. Debido a la pandemia se necesita dinamismo y agilización de los procesos, por lo que plantear capacitaciones para temas como asistencia técnica, gestión de talento humano y abordar las nuevas exigencias para las intervenciones fue sumamente acotado por parte de los burócratas de nivel medio.

Ahora, es importante resaltar las tendencias que se encuentran sobre las motivaciones para la acción de experimentación y creación. Por un lado, se puede observar que estos agentes son trabajadores que se encuentran en el programa hace varios años. Esto crea en ellos un compromiso con el programa y el problema público, que es bastante fuerte. En efecto, como se comenta en la sección anterior, se sienten orgullosos y satisfechos con las labores que realizan, y buscan motivar a los trabajadores con los que coordinan. Existe un componente de la experiencia que ellos tienen, al haber pasado muchas veces por los niveles más bajos y también por sus carreras (derecho, gestión pública, desarrollo social). Por otro lado, y explicado asimismo por el tiempo que llevan en el programa, también es importante plantear una explicación a nivel de agente principal, es decir, como ellos piensan en términos de racionalidad individual. Es importante recordar que el momento de la pandemia fue muy tenso para los trabajadores, ya que se dieron grandes cambios. Esto junto al cambio de denominación y las dos modificaciones al MOP trajo consigo grandes arreglos al organigrama, y en las personas encargadas de las áreas y de supervisión. Por lo tanto, muchos de ellos buscaban mantenerse en sus puestos, y resaltar, incluso muchos llegaron a ascender en la pirámide burocrática.

Capítulo 5.4: La capacidad de adaptación del programa en base a experiencias pasadas

El cambio en las organizaciones es parte del ciclo de vida de las mismas, según el modelo de Ramió existen cuatro fases: constituyente, vertiente centralizado - integrado, vertiente descentralizado - diversificado, y decadencia/muerte. El programa AURORA, como se revisó en el capítulo de antecedentes del programa, ya es un programa bien constituido, y continúa con vida. Por lo tanto, actualmente se encuentra en la etapa de oscila entre dos polos: centrado e integrado versus descentralizado y

diversificado (Ramió, 1999). Como se ha podido revisar en los anteriores capítulos, el programa ha pasado por diversos cambios entre liderazgos con gran autonomía y mucha rigidez, a ser un servicio con presencia y coordinaciones en todas las regiones del Perú. Por lo tanto, como hipótesis se propuso que estas experiencias que ha tenido el programa de cambios en su autonomía, lo han entrenado para oscilar entre estos tipos de organización y estructura hasta llegar a un equilibrio y tener mayor capacidad para responder a las nuevas exigencias de la adaptación al COVID-19.

En primer lugar, se indaga sobre la relación entre las adaptaciones pasadas del programa AURORA y la relación de las mismas con la experiencia que le brinda y se comentaron diversos temas puntos. Cuando el programa pasó por los momentos en donde les restó autonomía, por ejemplo, cuando el programa estuvo manejado por Inabif, fue un gran reto que hasta cierto punto forzó la capacidad de adaptación inmediata, porque las dificultades que imponía un cambio así era complicada. Así, si se amolda la capacidad frente al cambio de la organización, el personal desarrolla habilidades blandas para la adaptación. Otro tipo de cambio que se comenta en las entrevistas son los cambios constantes en las gestiones ejecutivas, que en el periodo durante el COVID - 19 ha habido tres cambios. Los funcionarios están acostumbrados a este cambio, y también esto es posible debido a la línea de base del programa, es decir, los objetivos y metas del programa no varían a pesar de las circunstancias, pero sí permiten adecuar el funcionamiento al requerimiento del contexto y sobre todo a las necesidades que presenta la sociedad y el problema público que se aborda.

Por ejemplo, los cambios en el Manual de Operaciones (MOP), han sido impulsados por esfuerzos de cambiar las estructuras internas del programa para que sirvan de tal manera que sea funcional a las necesidades de la organización del programa y las disposiciones de los servicios. De esta manera, estos cambios en las direcciones ejecutivas y en el MOP, han dotado al programa de capacidad para ajustar su funcionamiento según el contexto y buscar institucionalizar esta adaptación a través de la normativa interna del programa.

Otro ítem importante que se comenta es que la “facilidad” de la adaptación de los burócratas también se debe a que constantemente, fuera de las coyunturas críticas, reciben actualizaciones en su capacitación, por lo que la actualización es sumamente importante para brindar atención de acorde al caso. Esto ha permitido que se puedan enfrentar situaciones complicadas de la mejor manera

“Todas estas experiencias si han ayudado de cierta manera, porque han logrado colocar que cuando hay atención crítica si han sabido encarar de mejor manera, y poder atender con las exigencias del caso” (Entrevista con burócrata intermedio)

El programa AURORA, como organización está acostumbrado al constante cambio e innovación, porque así también fue el crecimiento de sus servicios, buscando nuevas formas para atender la violencia según las necesidades cambiantes de la población, como la Estrategia Rural, la Línea 100, los Hogares Refugio, y los otros servicios del programa. Estos cambios de estrategia también han venido acompañados de cambios en la ley. El programa antes se encontraba guiado por la Ley N° 26260 de Protección frente a la Violencia Familiar, que fue una ley de 1993, mientras que ahora se encuentra guiado por la Ley N° 30364 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Como se puede ver por las leyes presentadas, anteriormente había un enfoque más familiarista del asunto de la violencia de género, mientras que ahora se enfoca más en la violencia como un tema estructural frente a las mujeres y las personas vulnerables del grupo familiar. Esto también ha ayudado a que la atención no solo se quede en atención, sino prevención y otras formas de abordar la violencia de género.

Por último, se comenta un factor sumamente importante en una entrevista con una funcionaria cercana a la dirección y es que, a través de estos diversos cambios, se ha podido visibilizar que los funcionarios de primera línea realmente tienen un gran compromiso e interés por la violencia de género y por el programa, porque si es que se ha podido encarar situaciones complicadas, ha sido gracias al accionar de estos funcionarios. Tanto por la manera en que han actuado en los cambios anteriores, como en el comienzo de la pandemia en donde se quedaron a continuar brindando servicio, incluso arriesgando su propia vida.

De esta manera, el programa AURORA es un programa que según las etapas de Ramió, se encuentra en este constante vaivén entre una organización integrada, y una organización descentralizada - diversificada. Esto debido a que, a pesar del largo periodo de vida que tiene, no se encuentra en una situación de decadencia. Por lo tanto, se le preguntó a los funcionarios medios y directivos, en su opinión personal, a que se debía la vigencia del programa. Por un lado, la mitad de los entrevistados

respondieron que el programa se mantiene porque la violencia de género continúa siendo un problema central en el Perú. Además, que el programa atiende a población vulnerable que sufre diversos tipos de violencia, por lo que, esta lucha contra la violencia de género se vuelve cada vez más grande. Un tema importante que se comenta es como el crecimiento de los servicios ha ido de acorde al mayor conocimiento del tema de la violencia de género. Esto es importante porque ha permitido que la violencia de género se aborde desde diversos ejes, lo cual ha visibilizado toda la cadena de violencia que existe y que es necesario cubrir por parte del Estado.

Por otro lado, y en línea de lo comentado anteriormente, por el tamaño y relevancia que tiene el programa, una segunda razón para la vigencia del programa es que se ha vuelto un eje transversal al Estado y la sociedad peruana en general, por las diversas labores que realiza. El programa AURORA ha logrado posicionarse como uno de los programas estatales con mayor presencia nacional, y con una presencia que conecta a las personas usuarias a través de medios remotos. Asimismo, es el único programa del Ministerio de la Mujer que tiene presupuesto propio. En una entrevista que se realizó a una ex funcionaria del programa también se comentó como el programa se mantiene porque no existe otra entidad que tenga la capacidad de solucionar este problema al nivel que lo hace el programa AURORA. Hasta cierto punto, la entrevistada comenta que el tema de la violencia es un tema que al Estado peruano “no le importa, nadie quiere hacerse cargo de ese chambón”. Pero, al ser un tema tan político, la vigencia del programa también se explica por la necesidad que existe y la manera en que el programa AURORA ha respondido.

Capítulo 6: Hallazgos y discusión de hallazgos

Para la siguiente sección se presentará una sistematización de los hallazgos detallados en la sección anterior, la discusión de estos hallazgos en relación a las hipótesis presentadas, las conclusiones, las recomendaciones y la reflexión final.

Para la sistematización de hallazgos se comenzará con la variable dependiente y después con las tres partes de la variable independiente.

Como se ha señalado anteriormente, la variable dependiente de esta tesis es la adaptación del programa AURORA, que se definió en la sección de marco teórico como la capacidad que tienen los programas públicos de seguir funcionando efectivamente ante contextos de crisis, cambiando sus procesos para seguir realizando el trabajo que se hacía previamente, en un nuevo contexto (Bizikova, 2018; Marchau, 2010; Venema, 2009; Walker, 2003). Esta variable fue operacionalizada en base a tres factores: la reorganización de procesos, las estrategias para afrontar los desafíos y la producción de normativa que facilite la adaptación. A continuación, se resumirá lo que se encontró en cada punto. En primer lugar, la reorganización de los procesos, como se mencionó anteriormente, fue heterogénea entre los servicios.

Tabla 5: Hallazgos de reorganización de procesos

Servicio	Reorganización de procesos
Centro Emergencia Mujer	Fueron los servicios que permanecieron cerrados mayor tiempo debido a que no fueron considerados de urgencia, por lo que los trabajadores de estos servicios tuvieron que reorganizarse en nuevos equipos para conformar los Equipos Itinerantes de Urgencia. Cuando los CEM's abrieron presencialmente, se tuvieron que volver a reordenar los equipos para que algunos continuaron en los EIU, otros en los CEM's y otros continuaron con trabajo remoto
Línea 100	Fue considerado un servicio de urgencia desde el comienzo, por lo que desde el comienzo pasaron por una serie de diversos cambios, que obligaban a los burócratas a adaptarse constantemente a los nuevos procesos. Primero tuvieron trabajo remoto, en donde se tuvieron que re aprender procesos del sistema tecnológico, pero después se decidió volver a presencial, en donde tuvieron que pensar nuevas estrategias para articular con las otras instituciones ante el incremento de la demanda de atención
Estrategia Rural	Algunos equipos del servicio se mantuvieron en las zonas, por lo que la adaptación de este servicio estuvo ligada con la necesidad de mayor coordinación y alianza con las instituciones locales para poder solucionar las demandas cambiantes de la pandemia, como el acceso y la comunicación con comunidades remotas.
Servicio de Atención Urgente	Al igual que en la Estrategia Rural, para este servicio la adaptación se centró en la necesidad de coordinar más directamente con otras instituciones y servicios, porque ellos eran los se mantuvieron con la dinámica presencial durante todo el tiempo
Hogar Refugio Temporal	Este servicio era un servicio que tenía dinámicas de funcionamiento 24 horas todos los días, por lo que se debieron ajustar los equipos para cubrir los horarios de manera más eficiente. También se asumieron cambios en la infraestructura y el proceso de atención para poder cuidar el tema de los cuidados bioseguridad

Fuente: Elaboración propia en base al capítulo 5

En segundo lugar, en cuanto a las estrategias para afrontar los desafíos, se exploraron dos temas. Por un lado, se resaltan los desafíos que se encontró en la adaptación. A continuación, se presenta un cuadro de los principales problemas encontrados

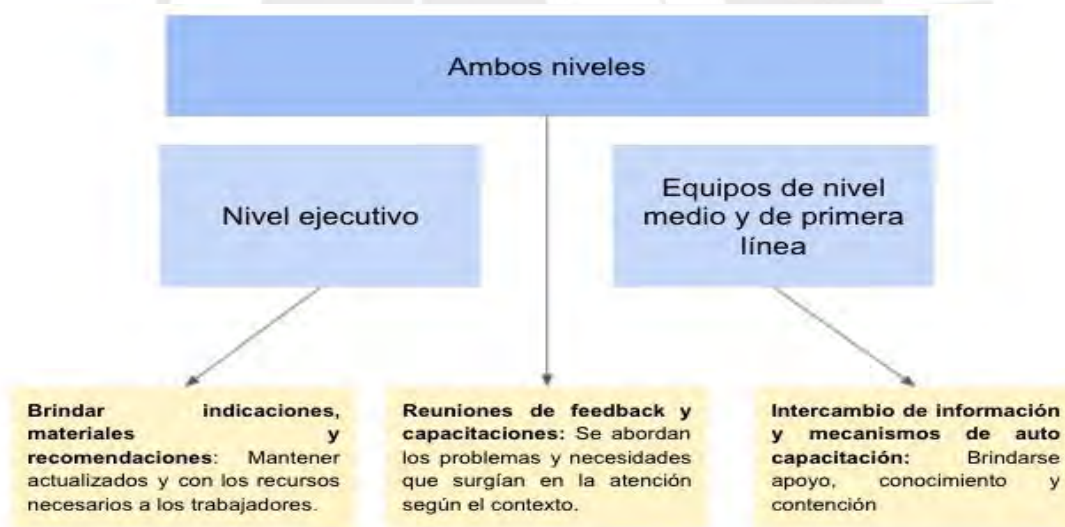
Tabla 6: Principales problemas del PN AURORA

Aspecto	Problema en la adaptación
Cambio en la denominación	Causó estrés y miedo por parte de los funcionarios, durante la adaptación
Servicios que se mantuvieron presenciales	Se presentaron varios contagios de profesionales al COVID - 19, por lo que muchos tuvieron que cerrar y ser replanteados
Equipos Itinerantes de Urgencia (EIU) en comunidades remotas	Dificultad en la articulación para responder con una intervención complementaria, debido a la escasa infraestructura y débil acceso a los medios de comunicación de comunidades y regiones
Cambio en la atención	Desinformación por parte de los usuarios y dificultades para contactarlos
Cambio en el problema público de la violencia de género	El COVID-19 exacerba las desigualdades y dificultades previamente existentes

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

Para poder abordar estos problemas, se encuentran tres tipos de estrategias.

Figura 15: Tipos de estrategias



Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

En tercer lugar, sobre la producción de normativa que facilite la adaptación, se presentará un cuadro sobre de las resoluciones directorales y cambios en la normativa que intervino en la adaptación del programa AURORA al COVID - 19.

Tabla 7: Principales normativas que facilitaron la adaptación

Normativa	Aporte a la adaptación
Resolución Directoral 020 - 2020	Se declaró como servicio de urgencia a la Línea 100, los Hogares Refugio y el Servicio de Atención Urgente. Asimismo, permitió la compra de implementos de bioseguridad desde caja chica, y la compra de los equipos de informática necesarios para la Línea 100
Resolución Directoral 023 - 2020	Se continúan con los Equipos Itinerantes de Urgencia por conos. Para octubre del 2020 se inicia el proceso de reapertura progresiva a los servicios presenciales.
Resolución Directoral 031 - 2021	Se priorizan los servicios presenciales. Asimismo, permitió la contratación de más personal, para fortalecer los equipos.
Cambios en el Manual de Operaciones	Dos cambios en el MOP, que cambian la estructura orgánica del programa según una evaluación previa del funcionamiento, por lo que ayuda a mejorar el funcionamiento del programa

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

Ahora, en cuanto a las variables independientes se presentará una sistematización de los hallazgos según los tres factores explicativos.

En esta tesis, se plantearon tres variables independientes. Una de ellas fue la variable de la influencia de los burócratas de la calle. Los burócratas de la calle son los agentes estatales que tienen el trabajo de implementar la política con los ciudadanos (Lipsky, 1980; Elmore, 1978; Gofen, 2014). Esta variable independiente se operacionaliza en base a tres factores: la capacidad y conocimiento de los burócratas de primera línea, la cultura burocrática y compromiso de los burócratas, y los mecanismos de coping utilizados por los burócratas de la calle. En primer lugar, sobre el tema de la capacidad y conocimiento de los burócratas, se encontraron diversos componentes que se resumirá en el siguiente cuadro.

Tabla 8: Hallazgos en capacidad y conocimiento de los burócratas

Periodo	Hallazgos
Capacitaciones y conocimientos pre COVID - 19	<ul style="list-style-type: none"> - 100 % de los entrevistados recibió capacitación como parte del proceso de inducción cuando inician a trabajar - La mayoría de los entrevistados considera que la capacitación es demasiado general o centrada en lo administrativo - Todos los trabajadores entrevistados cuentan con conocimiento y experiencia previa que permite el desarrollo de sus funciones
Capacitaciones y conocimiento durante el COVID - 19	<ul style="list-style-type: none"> - Las capacitaciones no fueron heterogéneas, sino que varían según la coordinación de cada equipo: algunos mencionan que solo se dieron indicaciones, y otros que sí tuvieron reuniones con sus coordinadores, y que estas fueron mejorando conforme el paso de la pandemia - Estas capacitaciones fueron medianamente pertinentes, aun así los burócratas de primera línea tuvieron que adaptarse en la marcha. Asimismo, la mitad de los entrevistados consideraron que las capacitaciones fueron pertinentes, pero en algunos casos excesivas. - Las evaluaciones varían según cada servicio (ejemplo: en los CEM sólo se fiscaliza el cumplimiento de las normas de de bioseguridad, en cambio en la Línea 100 si existía una evaluación continua y exigente).

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

En segundo lugar, se planteó el factor de compromiso y cultura burocrática. Es importante tomar en cuenta que parte esencial del trabajo burocrático es el espacio de discrecionalidad que tienen los burócratas de la calle. A pesar de que existen guías de atención, muchas veces no existe un manual escrito para saber cómo y bajo qué criterios atender los diferentes tipos de violencia, por lo que para llenar estos vacíos en la se construye una atención en base a estereotipos, prejuicios e ideas preconcebidas que tiene el burócrata sobre el ciudadano que está atendiendo (Leeser, Pater & Dölemeyer, 2017). Sobre todo porque los burócratas también son personas con sus propias ideas y sesgos, con un trabajo que se basa en la relación que forman con estas personas (Tummers, 2017). Por lo tanto, es esencial saber si los burócratas se encuentran o no comprometidos con su trabajo, ya que esto hace gran diferencia en la atención de las víctimas de violencia. sobre la cultura burocrática y compromiso de los burócratas, se encontraron principalmente tres hallazgos que se pueden visualizar en el siguiente cuadro.

Tabla 9: Hallazgos sobre cultura burocrática y compromiso de los burócratas

Componente	Hallazgo
Cultura burocrática	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los burócratas entrevistados sienten satisfacción al realizar sus funciones y se sienten personalmente comprometidos con el tema. Asimismo, consideran que este componente se puede encontrar a un nivel institucional - No obstante, existen algunos servicios que sienten menos compromiso desde otros servicios o sectores del programa
Compromiso de los burócratas	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los burócratas de primera línea entrevistados comentan la importancia de que las personas que trabajen directamente con las usuarias posean compromiso y conocimiento sobre la lucha contra la violencia de género para lograr una intervención eficaz

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

En tercer lugar, sobre los mecanismos de coping utilizados por los burócratas, se exploraron dos temas: por un lado, los problemas que experimentan los burócratas de la calle en el desarrollo de sus funciones y por otro lado, los mecanismos de coping que utilizan para sobrellevarlos.

Tabla 10: Obstáculos de implementación del PN AURORA

Tipo de problema	Problemas
Problemas generales (existían previamente pero han sido exacerbados con la pandemia)	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación interinstitucional: La coordinación entre el personal del programa AURORA y otras instituciones, sobre todo la PNP es un obstáculo histórico para la atención óptima de los casos - Recursos insuficientes: Deficiencia en equipos tecnológicos y limitación en los recursos de transporte
Problemas frecuentes	<ul style="list-style-type: none"> - Síndrome de Agotamiento Profesional (SAP): Existe un SAP generalizado, al estar expuestos a violencia constantemente, se genera un desgaste emocional - Incertidumbre laboral: Este es un problema que se exagera con la Ley N° 31131, ante la posibilidad de ser despedidos en cualquier momento - Sobrecarga laboral: Exigencia de horarios y movilización muy demandante

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

Ahora, se presentarán los mecanismos de coping que se encontraron en la sección de Hallazgos. De esta manera, se presentan categorizados por familias de

mecanismos de coping. Esta categorización fue planteada a través de un estudio sistemático de la literatura sobre burócratas de la calle de 1981 al 2014 (Tummers, Bekkers, Musheno, 2015). Se decide utilizar esta categorización porque abarca en grandes grupos los mecanismos de coping según tendencias mundiales, debido a que la categorización de los mecanismos de coping regionales o nacionales son inexistentes o limitadas.

Tabla 11: Mecanismos de coping utilizados por los burócratas y clasificación

Mecanismos de coping utilizados por los burócratas	Tipo de familia de mecanismo de coping	Traducción
Coordinación directa con otras instituciones: Buscar aliados estratégicos en otras instituciones, sobre todo a nivel regional	Moving towards clients	Acercarse a la persona usuaria
Estrategias personales para lidiar con el desgaste emocional	Moving away from clients	Tomar espacio de la persona usuario
Mecanismos de bioseguridad: Según las necesidades de cada servicio, estrictamente	Rigid rule following	Seguir las reglas de manera rígida

Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5 y Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M., 2015)

La segunda variable independiente que se planteó en el presente trabajo es el de influencia de los burócratas intermedios. Los burócratas intermedios o de nivel medio son los actores que desempeñan funciones entre altos funcionarios o decisiones estratégicas y ejecutores de políticas públicas (Cavalcante. et al, 2018; Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Currie y Procter, 2005). Esta variable se operacionaliza en tres factores: la capacidad para coordinar con superiores del gobierno central, mecanismos de comunicación e información entre niveles, y el diseño de la estrategia de adaptación. A continuación, se presentará una tabla de sistematización con los hallazgos de cada componente de operacionalización

Tabla 12: Hallazgos de los componentes de operacionalización

Variable de operacionalización	Hallazgo
Capacidad para coordinar con superiores del gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> - La declaración de algunos servicios del programa AURORA como servicios de emergencia fue sumamente importante para conducir la producción de normativa - Sin embargo, no fue a través una ventana de oportunidad, sino a través de la coordinación y el apoyo de la PCM
Mecanismos de comunicación e información entre niveles	<ul style="list-style-type: none"> - El rol de coordinación que tienen los burócratas de nivel medio fue importante para lograr los mecanismos de comunicación entre niveles fueron necesarios para poder socializar la información e implementar estrategias para sobrellevar los desafíos que imponía la adaptación.
Diseño de la estrategia de adaptación	<ul style="list-style-type: none"> - Se tomaron decisiones tanto para el diseño de las capacitaciones como el diseño de las estrategias de comunicación (según el contexto general) - Estos procesos no estuvieron libres de tensión y decisiones complicadas. - Los funcionarios medios tienen gran nivel de compromiso y satisfacción, reconocen la necesidad de intervención para el abordaje del problema público

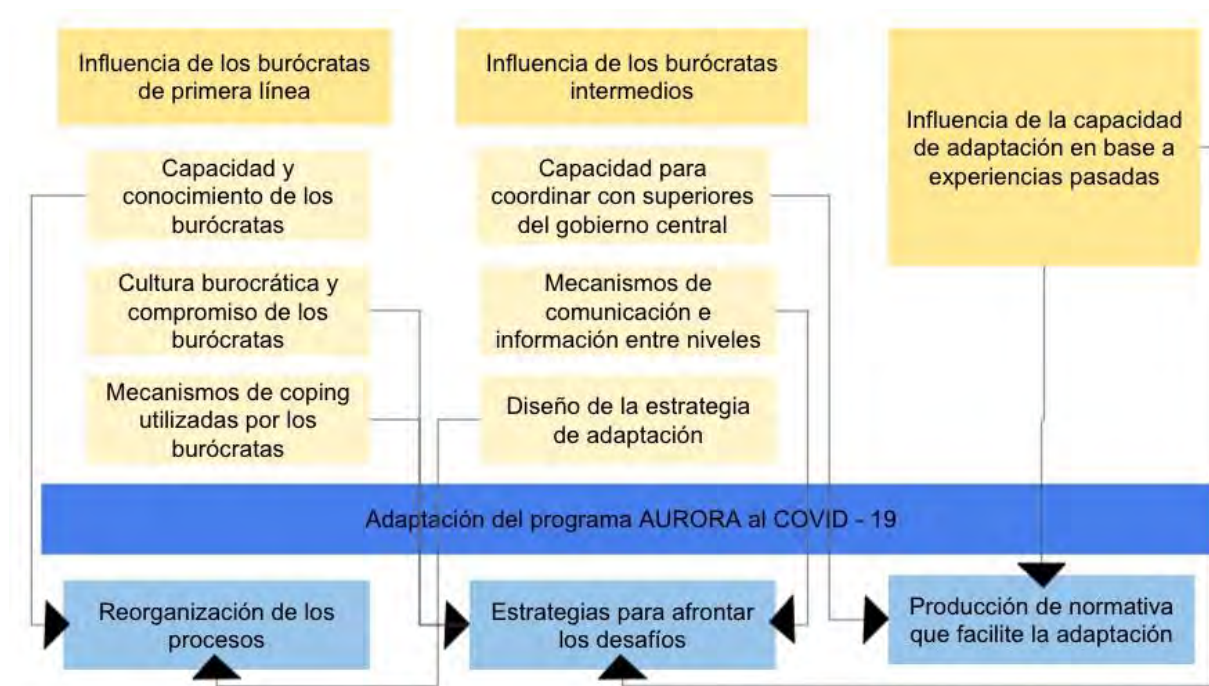
Fuente: Elaboración propia en base a capítulo 5

Por último, la tercera variable independiente que se planteó fue la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias previas. Esta variable se definió como las experiencias que ha tenido el programa de cambios en su trayectoria que lo han ayudado a adaptarse a esta experiencia (Ramio, 1999; Torfing, 2009). Por un lado, se encuentra que la capacidad de adaptación en base a experiencias previas se puede observar desde diversas experiencias pasadas. Entre estas se pueden encontrar los momentos en donde al programa se les restó autonomía, los cambios de gestiones ejecutivas, los cambios en las leyes y la actualizaciones e innovaciones por las que ha pasado el programa. De estas experiencias el programa, y más precisamente el personal del programa ha desarrollado habilidades blandas para enfrentar cambios en la organización y el liderazgo; asimismo, se atribuye a que la línea de base permite que se busquen los mismos objetivos, pero que el funcionamiento se pueda adecuar según las necesidades de la sociedad y el problema público que se aborda. Por otro lado, se mantiene que estas adaptaciones han aportado positivamente a la vigencia del programa. El tiempo que tiene el programa ha permitido que adquiriera relevancia en el Estado peruano y un tamaño y extensión

considerable. Esto ha sido bastante positivo porque ha permitido que los servicios crezcan y aumenten, para así poder abordar violencia desde ejes diferentes.

En segundo lugar, se abordará la discusión de estos hallazgos. Para esto se mostrará la relación entre todos los factores presentados y se procederá a contrastar estos resultados con lo planteado desde el marco teórico.

Figura 16: Resultados de relación entre los factores



Fuente: Elaboración propia en base a resultados

Como se mencionó anteriormente, la variable de adaptación del programa AURORA al COVID - 19 se operacionalizan en tres componentes: reorganización de los procesos, estrategias para afrontar los desafíos y producción de normativa que facilite la adaptación. A continuación, se pondrá en relación los componentes de cada variable que se analizó por separado, y se explicara esta relación.

En cuanto a la reorganización de los procesos, se ha podido visibilizar que este fue un proceso heterogéneo en donde cada servicio tomó un camino distinto. Para este componente, se encuentra que existen dos factores explicativos independientes que intervienen: capacidad y conocimiento de los burócratas de la calle, y el diseño de la estrategia de adaptación por parte de los burócratas intermedios

A continuación, se procederá a explicar cada una de estas relaciones. En primer lugar, los profesionales de primera línea fueron parte de este periodo que exigía capacidad para poder conformar nuevos equipos, cambiar los procesos habituales para ajustarse a las necesidades del momento y un cambio en el uso de los recursos tanto humanos como materiales existentes en la organización. Estos cambios fueron posibles debido a varios factores. Por un lado, se debe a que previo al contexto COVID -19, los trabajadores del programa AURORA ya poseían capacidades y conocimientos previos, que le permiten desarrollar sus funciones de la mejor manera posible. Esto fue sumamente importante para el momento en que se necesitaba conformar nuevos equipos y se pudieran adoptar nuevas rutinas diferentes en poco tiempo. Asimismo, fue importante que tomarán decisiones utilizando herramientas que tenían previamente al COVID- 19.

Por otro lado, las capacitaciones que se dieron durante el contexto COVID - 19 también tuvieron gran parte de influencia en el proceso de reorganización de los procesos. En efecto, mientras más iba avanzando el tiempo, estas capacitaciones en forma de reuniones se volvieron más frecuentes, por lo que los trabajadores también pudieron recibir mayores indicaciones que fueron necesarias para lograr la coordinación entre servicios y la conformación de los nuevos equipos de trabajo. Asimismo, la exigencia de estas capacitaciones en el desempeño de las funciones de los burócratas de la calle, fue esencial para que servicios como la Línea 100, se mantuvieran al día con las exigencias y necesidades. Por lo tanto, se puede visibilizar que las capacitaciones y conocimientos de los burócratas de la calle, tanto pre como durante el COVID -19, son un factor importante que contribuye positivamente para la adaptación de los procesos.

Por lo tanto, se valida la primera parte de la hipótesis planteada sobre cómo la implementación de la capacitación es esencial para el desarrollo de los servicios, sobre todo los servicios que empezaron a ser más utilizados durante la pandemia del COVID - 19, como la Línea 100. Estas capacitaciones han fortalecido positivamente las capacidades de los trabajadores de primera línea, lo que ha permitido que la reorganización de procesos suceda de manera óptima. No obstante, en la hipótesis no se contempló el tema de los conocimientos y experiencias previas. Este resultado guarda concordancia con lo planteado en la teoría utilizada, en donde se plantea la

importancia de las capacidades y los conocimientos de los burócratas, debido a su cercanía con el usuario (Lipsky, 1980).

En segundo lugar, en cuanto al diseño de la estrategia de adaptación por parte de los burócratas intermedios y su relación con la reorganización de procesos se pueden comentar varios aspectos. Para lograr los cambios necesarios para la reorganización de procesos, se tuvieron que tomar decisiones en cuanto a las dinámicas que seguirán los servicios. Por el lado de la capacitación, los burócratas intermedios funcionan como los que traen “a la mesa” las necesidades de los burócratas de la calle, por la cercanía que tienen con este nivel. Otro tema en que se tomaron decisiones fueron los mecanismos comunicacionales y de promoción del programa, que contribuyó positivamente para que los usuarios puedan conocer las vías de atención remota. De esta manera, se puede visibilizar que la reorganización de los procesos fue posible porque se tomarán decisiones pertinentes en cuanto a qué cambios se debería implementar en cada servicio según sus necesidades, que recursos materiales se deberían adquirir, en qué temas se debía capacitar a los burócratas de la calle y que estrategias de comunicación y promoción se debían optar.

En la hipótesis se planteó que el factor determinante había sido el diseño de la estrategia mediática y de promoción, pero en el transcurso de la presente investigación se cambió esto por el diseño de la adaptación en general. Se consideró que era necesario considerar abordar temas que durante el recojo de información se mostraron esenciales como el diseño de los cambios, los recursos materiales, la capacitación y también las estrategias de comunicación y promoción. Por lo tanto, se valida que la promoción de los servicios en los medios de comunicación si fue un factor que contribuye positivamente a lograr que más usuarios puedan acceder a los servicios, y por lo tanto, a la reorganización de los procesos, pero no fue un factor esencial, sino que fue uno de los componentes que fueron parte del diseño de la estrategia de adaptación, que sí fue un factor determinante (Lotta et al., 2014).

En cuanto a las estrategias para afrontar los desafíos de la adaptación, como se detalló anteriormente, se encontraron tres tipos de estrategias: de sede central, desde todos los niveles de gestión e intra equipos. Para este componente, se encuentra que existen cuatro factores explicativos que intervienen: mecanismos de coping utilizados por los burócratas de la calle, mecanismos de comunicación e información entre niveles por parte de los burócratas intermedios, cultura burocrática

y compromiso de los burócratas de la calle, y la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. A continuación se procederá a explicar cada una de estas relaciones.

En primer lugar, sobre los mecanismos de coping utilizados por los burócratas de la calle y su relación con las estrategias para afrontar los desafíos implementadas, es importante mencionar que los problemas que se revisaron a un nivel de programa en general, no son los mismos problemas que encuentran los burócratas de la calle en su día a día. Mientras que en general el programa lidio con problemas como inestabilidad de los trabajadores, contagios al COVID - 19, problemas de acceso a comunidades remotas y cambios en la problemática; los burócratas de la calle enfrentan problemas como los recursos insuficientes, deficiencias en la coordinación interinstitucional, afectación a su salud mental y la sobrecarga laboral. Sin embargo, los mecanismos de coping que asumieron los burócratas de la calle van en la misma línea que las estrategias que asumió la organización en general.

Los burócratas de primera línea, a través de sus mecanismos de comunicación entre equipos comparten información entre ellos para mejorar la situación de sobrecarga laboral, y también discuten temas relacionados a la salud mental. En segundo lugar, a través de los mecanismos que tienen para comunicarse con personas externas a la organización, como comunidades remotas y otras organizaciones, permite llenar vacíos y solucionar problemas que surgieron en este contexto, como los obstáculos de acceso a comunidades remotas y los cambios en el acceso a las usuarias y a la problemática. En tercer lugar, los mecanismos de bio seguridad diseñados por la sede central, son cumplidos a cabalidad por parte de los burócratas de la calle, incluso llegando a ser más estrictos de lo planteado, para así poder cuidarse a ellos mismos y a su familia del contagio de COVID - 19.

De esta manera, se puede visibilizar que los mecanismos que tienen los burócratas de la calle para lidiar con los problemas que surgen en su accionar aportan positivamente en la misma línea que las estrategias que existen a nivel de programa para lidiar con los problemas que se suscitaron a raíz de la adaptación al COVID - 19. Así, se valora positivamente la hipótesis planteada sobre cómo los trabajadores de primera línea utilizan su discrecionalidad para implementar mecanismos que le permitan realizar su trabajo de mejor manera, a pesar de las limitaciones e incertidumbre del ambiente laboral (Lipsky, 1980)

En segundo lugar, el efecto de los mecanismos de comunicación e información entre niveles por parte de los burócratas de la calle y su relación con la implementación de estrategias para afrontar desafíos es bastante directa. Como se mencionó anteriormente, los tres tipos de estrategias (de sede central, desde todos los niveles de gestión e inter equipos), parte de la coordinación entre personal humano, por lo que el rol de los burócratas intermedios como socializadores de la información es esencial. Ellos son el puente que permite la comunicación. Si los burócratas intermedios no tuvieran capacidad para poder implementar estos mecanismos de comunicación, las reuniones y el proceso comunicativo entre niveles no hubiera sido posible.

Así, las estrategias para afrontar los desafíos se desarrollaron correctamente debido al papel de los burócratas intermedios en este proceso. Por lo tanto, se valora positivamente la hipótesis que se planteó sobre cómo la función de comunicación que tienen los burócratas intermedios con sus subordinados y superiores es esencial para lograr la adaptación del programa (Cavalcante et al. 2018).

En tercer lugar, la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas también es un factor importante de analizar. Como se mencionó anteriormente, el programa a través de las diversas experiencias de adaptación que se ha atravesado ha desarrollado capacidades para enfrentar cambios. Esto es importante, porque al tener que pasar por diversos cambios como modificaciones en las leyes que los definen, y actualización e innovaciones del programa, se ha adoptado una dinámica de continua re capacitación y actualización del personal. Por lo tanto, el personal del programa, ha aprendido como parte de la dinámica y funcionamiento para la supervivencia del programa, a mantenerse listo para los cambios y con una disposición a la flexibilidad.

De esta manera, la última hipótesis planteada se valida positivamente. Como se mencionó en la sección del marco teórico, esta experiencia adquirida a través de los años, los dota de una mayor capacidad para responder a las nuevas exigencias de la adaptación al COVID-19 (Ramió, 1999; Torfing, 2009). Sobre todo porque, debido a las constantes disposiciones a medida que la pandemia iba fluctuando, fue necesario poder responder con dinamismo y flexibilidad.

Por último, en cuanto al factor de la cultura burocrática y compromiso de los burócratas de la calle y su relación con las estrategias para afrontar los desafíos de la

pandemia es importante comentar una serie de asuntos. Como se ha podido revisar anteriormente, los burócratas de las calles utilizaron las capacidades, conocimientos y mecanismos que poseen para afrontar la adaptación. Los trabajadores reconocen la importancia de su trabajo, se sienten satisfechos en su trabajo y consideran que esta situación se da a nivel institucional. Como se ha podido observar, la adaptación fue posible debido a la disposición que tienen los burócratas de primera línea para usar sus capacidades, conocimientos y mecanismos para lograr la implementación de la política y en corto, sobrevivir en su día a día como trabajadores públicos. De esta manera, se adoptó de manera eficiente las recomendaciones brindadas por la sede central, e incluso se pensó en mecanismos propios para lograr afrontar los desafíos.

Así, se puede validar la hipótesis planteada sobre cómo la ética profesional y cultura organizacional del programa puede facilitar la adaptación, debido a que los trabajadores buscan brindar lo mejor de sí mismos (Lipsky, 1980; Gofen, 2014). Es importante resaltar la esencialidad de este factor, porque interviene en los otros factores explicativos presentados para esta variable de operacionalización de la adaptación del programa Aurora al COVID - 19. Por lo tanto, es importante complementar esta hipótesis comentando que el compromiso y la cultura burocrática está presente no solo en los burócratas de la calle, sino que también en los burócratas intermedios. De la misma manera, el factor de influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas también presenta muestra la importancia de los valores en la cultura organizacional, en este caso, el valor de la flexibilidad y disposición al cambio.

La producción de normativa fue bastante positiva para aspectos como la compra de recursos materiales, la reorganización de los procesos y los equipos humanos, la adaptación de la infraestructura y la contratación de nuevo personal. Estos temas fueron esenciales para la adaptación del programa del programa Aurora el COVID - 19. Para este componente, se encuentra que existen dos factores que intervienen: capacidad para coordinar con sus superiores del gobierno y la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. A continuación, se procederá a explicar cada una de estas relaciones.

En primer lugar, la producción de normativa que facilitó la adaptación no sería posible sin la capacidad de los burócratas intermedios para coordinar con los funcionarios del gobierno central. En efecto, se pudo observar que la declaración de

algunos servicios del programa AURORA (Línea 100, SAU y Hogares Refugio), como servicios de emergencia, fue esencial para que se le brinde la importancia necesaria al programa en este contexto. Sobre todo porque ayudó a que se definieran las prioridades y se brindarán facilidades para implementar los demás cambios que se han mencionado anteriormente. Entre estos la adquisición de recursos materiales de manera más sencilla, la conformación de nuevos equipos, mayor contratación de personal, entre otros. La capacidad de los burócratas para poder coordinar con los funcionarios de la PCM es sumamente importante.

No obstante, el rol de los burócratas intermedios en este proceso no fue como lo que se planteó en la hipótesis. En la hipótesis se planteó que los funcionarios del programa promovieron la importancia del programa ante el gobierno central, a través de aprovechar la coyuntura de la pandemia del COVID - 19 como una ventana de oportunidad para posicionar al tema de la violencia de género y el programa como relevantes (Kingdon, 2003). En este caso, no fue una situación en donde los agentes del programa hayan aprovechado la coyuntura para lograr la declaración del programa AURORA como un servicio de emergencia. Las reuniones con la PCM, también demuestran que existía una previa intención por parte del gobierno central de continuar con los servicios, y que el gobierno central ya considera, previamente a la pandemia, al programa AURORA como un servicio indispensable para la sociedad peruana que debía seguir funcionando, aún más en una emergencia. Por lo tanto, esta hipótesis no se valida. Sin embargo, sí es importante rescatar que, a pesar de no ser una ventana de oportunidad, la capacidad de coordinación de los burócratas intermedios con los funcionarios del PCM si fue un factor determinante para la creación de normativa que facilite la adaptación, por lo que contribuye positivamente a la adaptación del programa AURORA al COVID - 19

En segundo lugar, se analizará la relación entre la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. Al explorar este factor, se puede encontrar que dentro de los cambios que ha sufrido el programa AURORA, se puede rescatar que la línea de base, las metas y los objetivos del programa, son sumamente importantes para lograr la adaptación. Esta línea de base ha permitido que el programa continúe buscando las mismas metas y objetivos, lo que le ha brindado vigencia en el tiempo, pero al mismo tiempo pueda sobrevivir los diversos cambios porque deja espacio para la innovación y adaptación de la normativa. Así, se adecua

el funcionamiento se pueda adecuar según las necesidades de la sociedad y el problema público que se aborda. Por ejemplo, en el caso del COVID - 19, se han producido dos cambios en el Manual Operativo, lo que ha permitido que el programa funcione de mejor manera, pero que se mantenga la esencia del programa, que es la lucha contra la violencia de género.

De esta manera, se valida la hipótesis de que la experiencia adquirida a través de los años ha permitido que el programa responda al COVID - 19. Esto porque a pesar de los cambios suscitados, la línea de base se ha mantenido y el programa se ha habituado a tener cambios sustanciales, y que su normativa pueda moldearse a los mismos, sin deformar su objetivo principal.

Así, se resaltarán los puntos centrales de la discusión de hallazgos presentados anteriormente, ligados con la teoría.

Para explicar la reorganización de procesos intervienen los factores de capacidades y conocimiento de los burócratas de la calle (Lipsky, 1980; Elmore, 1978), y las estrategias de adaptación por parte de los burócratas intermedios (Lotta et al., 2014). Por un lado, se encuentra que las capacitaciones durante y pre COVID - 19, y el conocimiento y experiencia de los burócratas de la calle son sumamente importantes para un proceso de adaptación fluido. En efecto, dentro de la teoría planteada para la hipótesis (Lipsky, 1980; Elmore, 1978), se resalta el componente de la capacitación y a través de los hallazgos se confirma; pero, también se muestra que es necesario complementar este factor con el factor de conocimiento de los burócratas, debido a que se mostró como sumamente importante para poder aprovechar la capacitación y desempeñarse en las funciones asignadas. Por otro lado, el diseño de la estrategia de adaptación en general, es decir, el diseño de los cambios, de la reorganización de recursos materiales y humanos y también la estrategia de comunicación y promoción fue necesaria. Aquí es importante acotar que este componente se reformuló durante la investigación, debido a que se había planteado inicialmente solo diseño de la estrategia de comunicación y promoción, pero la información es muy escasa y significa dejar de lado información importante. Dentro de los hallazgos, se confirma la teoría de que las decisiones que toman los burócratas intermedios son sumamente importantes para el desarrollo de la política pública (Lotta et al., 2014). Ambos factores tienen relevancia para lograr el correcto diseño (el diseño

de estrategias de adaptación) e implementación (las capacitaciones para adaptarse) de la reorganización de los procesos del programa AURORA.

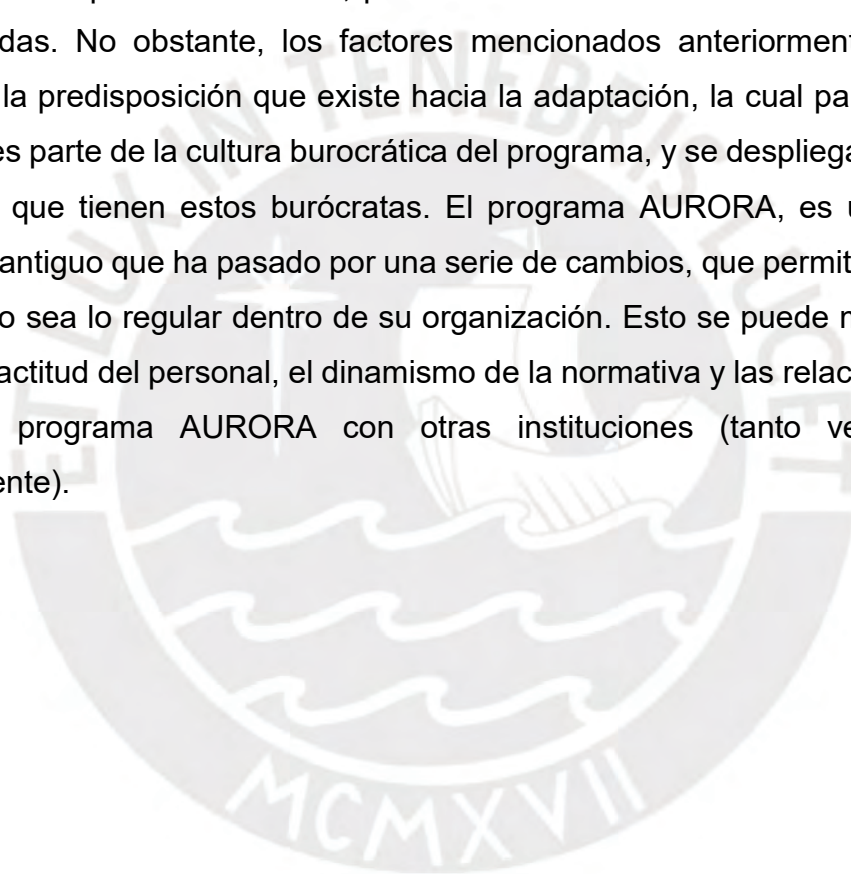
Para las estrategias para afrontar los desafíos intervienen los mecanismos de coping utilizados por los burócratas (Lipsky, 1980), los mecanismos de comunicación e información entre niveles (Calvacante et al., 2018; Hill y Hupe, 2002), la capacidad de adaptación del programa en base a experiencias pasadas (Ramio, 1999; Torfing, 2009), y la cultura burocrática y compromiso de los burócratas (Gofen, 2014 y Lipsky, 1980). Como se señaló en los hallazgos, los mecanismos de coping utilizados fueron de diverso tipo (Tummers, Bekkers., Vink & Musheno, 2015), según las necesidades y los problemas que surgían, que, como se puede revisar, son problemas diferentes los que se enfrentan por niveles del programa. Desde la teoría, (Lipsky, 1980), se menciona la importancia de los mecanismos propios de los burócratas de primera línea y esto se comprueba, además que en este caso estos mecanismos de primera línea, van en el mismo sentido que las estrategias planteadas para el programa en general, lo que permitió que el trabajo de adaptación se realice de la mejor manera. Así, cuando se abordan los mecanismos de comunicación e información entre niveles, se puede confirmar que la coordinación y comunicación entre niveles es básica para la implementación de estrategias (Lotta et al., 2014, 2002; Hill y Hupe, 2002), sobre todo si estas estrategias del programa en general se basan en formar puentes y llegar consensos con los trabajadores de primera línea. Esto también fue posible, debido a la experiencia que tiene el programa adaptándose, y la capacidad que tiene en base a experiencias pasadas, para poder enfrentar los cambios (Ramio, 1999; Torfing, 2009). En este caso, se comprueba la teoría porque se puede visualizar que la capacidad de adaptación se ha vuelto parte de la cultura burocrática del programa AURORA, es decir, a partir de estas experiencias tanto el programa en general como sus funcionarios comprenden y aplican la adaptación como un valor central en el accionar de sus funciones. Esto se refleja en el siguiente factor, y según los hallazgos, un factor esencial para explicar el desarrollo de las estrategias para afrontar desafíos: la cultura burocrática y compromiso de los burócratas (Gofen, 2014 y Lipsky, 1980). Es importante acotar que este componente, interviene en los otros factores explicativos presentados, porque, como se mencionó anteriormente, el trabajo de los burócratas de primera línea es esencial porque materializa la política pública, y se basa en la atención y relacionamiento de un ser social otro ser social, por lo que esta

atención está lleno de sesgos, y criterios propios, por lo que es sumamente necesario estudiar este componente para poder explicar el accionar general de los burócratas de la calle. Asimismo, en la teoría (Gofen, 2014 y Lipsky, 1980) se plantea que este factor se concentra en los funcionarios de primera línea, pero según los hallazgos es necesario complementar que no es solo necesario observar esto a un nivel de la calle, sino también a un nivel medio y ejecutivo, porque es un factor que, como se vio anteriormente, interviene activamente en la toma de decisiones.

Por último, para explicar la producción de normativa que facilite la adaptación interviene la capacidad para coordinar con superiores del gobierno central de los burócratas intermedios (Lotta et al., 2014) y la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas (Ramio, 1999; Torfing, 2009). Sobre la capacidad para coordinar con superiores del gobierno central de los burócratas intermedios (Lotta et al., 2014), se planteó inicialmente como una ventana de oportunidad (Kingdon, 2003). No obstante, esta teoría de ventana de oportunidad no fue comprobada debido a que lo que se encontró no fue un caso de esta índole, porque el gobierno central considera al programa AURORA esencial desde antes de la pandemia. Sin embargo, si se comprueba la teoría de Chareau Sirikul & Woodv, 2002, sobre la importancia de la capacidad de coordinación de los burócratas intermedios con sus superiores, en este caso los funcionarios del PCM. Este factor fue determinante para la creación de normativa, por lo que contribuye positivamente a la adaptación del programa AURORA al COVID - 19. Por otro lado, las teorías de capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas (Ramio, 1999; Torfing, 2009), se validan porque tanto en las resoluciones como en cambios que han surgido en el MOP, se visualiza la adaptación como un valor del programa AURORA, y esto se refleja la línea de base del programa. Esta línea de base, fue un factor facilitador de la producción de normativa. En efecto, ambos factores presentados son importantes, pero, sin la facilidad que provee la normativa propia del programa desde antes del COVID - 19, no hubiera tan fácil sencillo lograr la normativa que se modificó a raíz del COVID- 19, y así tener facilidad para otros procesos como contratación o adquisición de recursos materiales.

Así, los factores mencionados anteriormente son los que influyeron en la adaptación del programa AURORA al COVID - 19. Como se mencionó anteriormente, las capacidades que despliegan los funcionarios públicos dentro de sus labores en el programa AURORA, han sido básicos para la adaptación del programa. La capacidad

que tienen los burócratas de la calle, intermedios y directivos para lograr adaptarse a los cambios en los procesos a través de capacitaciones, conocimientos y mecanismos, tanto de coping como de coordinación (a todos los niveles), son indispensables para que el programa funcione en general, y también para la adaptación de este caso en específico. Estas acciones se pueden apreciar en todas las fases del proceso del programa, desde el diseño de la estrategia de adaptación, hasta la implementación y el feedback para mejorar los procesos. Como se puede observar, cada parte del proceso es importante, y en cada parte se toman decisiones que son cruciales para el desarrollo, por eso los funcionarios son variados y tienen tareas variadas. No obstante, los factores mencionados anteriormente no serían posibles sin la predisposición que existe hacia la adaptación, la cual parte de que la adaptación es parte de la cultura burocrática del programa, y se despliega a través del compromiso que tienen estos burócratas. El programa AURORA, es un programa sumamente antiguo que ha pasado por una serie de cambios, que permite que hoy en día el cambio sea lo regular dentro de su organización. Esto se puede materializar a través de la actitud del personal, el dinamismo de la normativa y las relaciones que ha formado el programa AURORA con otras instituciones (tanto vertical como horizontalmente).



Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación parte de un marco teórico ampliamente discutido en la disciplina de la ciencia política, pero con un enfoque diferente y acotado al contexto mundial que se vive. De esta manera, es importante volver a la pregunta general del presente trabajo y revisar las respuestas según lo planteado en la sección anterior. La pregunta general es: ¿Qué factores explican la adaptación del programa AURORA al contexto del COVID-19? Por lo tanto, el objetivo general del presente trabajo es saber cuáles son los factores que explican la adaptación del programa AURORA al contexto COVID - 19. Así, en la sección anterior se planteó qué factores intervienen en cada variable de operacionalización de la adaptación del programa AURORA al contexto del COVID - 19.

Por lo tanto, se cumple el objetivo principal del presente trabajo, al determinar cuáles son los factores que explican la adaptación del programa AURORA al COVID - 19. Como se mencionó anteriormente, al momento de analizar programas o políticas públicas es importante tomar en cuenta la complejidad de estos sistemas, y la cantidad de factores que se involucran. Un tema relevante que es necesario enfatizar es como en el proceso de políticas públicas no existe un nivel de decisión y por separado uno de implementación. En efecto, como se pudo observar durante la presente tesis, se toman decisiones en todos los niveles, desde que atención se brinda hasta qué mecanismos se utilizan para modificar los procesos o qué estrategias se utilizan para lograr un cambio en lo que se plantea en el diseño de la política. Es así, que es necesario continuar investigando las políticas públicas en su integralidad, no desatendiendo niveles.

De esta manera, se concluye que la adaptación del programa AURORA al COVID - 19 fue efectiva por la influencia de los burócratas de la calle, la influencia de los burócratas intermedios y la influencia de la capacidad de adaptación en base a experiencias pasadas. El programa AURORA pudo adaptarse al contexto COVID - 19 de manera efectiva, y esto se puede demostrar a través del cambio en el acceso de las usuarias al programa. Como se puede concluir, el elemento principal es el componente humano, sobre todo en programas como este en donde no se entregan bienes, sino que el servicio y la atención es lo que recibe el ciudadano. Esto es sumamente importante porque se vislumbra que los funcionarios son el programa, y sus conocimientos, capacidades, experiencias, mecanismos, y razonamiento son lo

que se plasma en los otros factores que también son necesarios como normativa, recursos, procesos, entre otros. De esta manera es importante acotar que este caso ha sido un caso en donde, a manera de balance general, los resultados de la adaptación han sido bastante positivos, lo cual demuestra que la elección del caso fue correcta para el análisis.

Así, es importante recalcar el aporte del presente trabajo a la literatura general del programa AURORA, los programas públicos peruanos y la literatura en general. En primer lugar, se ha podido realizar un mapeo de las capacitaciones, conocimiento y mecanismos que implementan los burócratas de la calle en todos los servicios del programa AURORA. En la región existen una serie de trabajos que estudian los programas públicos y sus funcionarios (Auyero, 2012; Chudnovsky & Peeters, 2021; Eiró, 2019; Cerna, 2017). No obstante, existe un vacío de estudios que analicen los mecanismos de coping implementados por los burócratas de la calle en el Perú, y la influencia que tienen estos mecanismos en los programas públicos. La presente tesis es un aporte al estudio de las estrategias utilizadas por los burócratas de la calle en el Perú, ya que como se observó, los mecanismos son variados y de diferente tipo. Es necesario que se investigue más este tema, debido a que es sumamente relevante para el desarrollo de los programas públicos. Asimismo, es necesario mayor investigación en el factor emocional y de compromiso de los burócratas de la calle, tomando en cuenta contextos adversos, como el presente, y las limitaciones generales que tiene el desarrollo del accionar burocrático en el Estado peruano. La presente tesis apunta a contribuir en este factor, y sobre todo, resaltar su importancia para lograr un desarrollo correcto de la política pública, con las personas usuarias, ya que el trabajo se basa en relaciones, emociones y construcción de identidades a través de la atención. Asimismo, es importante que cuando se aborden estas futuras investigaciones se tome en cuenta que el contexto nacional propone una serie de limitaciones para la actuación del burócrata como falta de recursos y una falta de capacidad de los gobiernos subnacionales. En efecto, múltiples investigaciones y balances sobre el tema de la descentralización han concluido que el proceso de descentralización se encuentra incompleto, y esto se puede apreciar en la ejecución del gasto público y las capacidades de los actores administrativos en niveles subnacionales (Barco et. al, 2021; Neyra, 2017; Muñoz, 2020). Esto también es algo que se ha podido visibilizar en el caso presente, lo cual muestra como un proceso

nacional afecta el desarrollo de un programa público, debido a que impone una serie de limitaciones para poder ejecutar descentralizadamente.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el grueso de trabajos realizados sobre el tema se centra en los CEM's (Flores, 2015; Cotera, 2019; Ramos, 2013; Veliz, 2019). En efecto, como se pudo visibilizar durante el transcurso de la investigación, los servicios remotos como la Línea 100 y los que tienen atención focalizada como el Servicio de Atención Urgente y la Estrategia Rural, son servicios que en el contexto de la pandemia han adquirido gran relevancia, por lo que es importante continuar investigando estos servicios. El presente trabajo aporta a la sistematización de procesos e información de estos servicios, al mismo, considera que es necesario mayor investigación sobre estos servicios.

En segundo lugar, con el presente trabajo se resaltan cuáles son los factores necesarios para la adaptación, y para la vigencia de un programa estatal. Esto es importante, porque en el contexto peruano y regional, los programas públicos suelen presentar problemas en su adaptación. Esto no quiere decir que el programa AURORA no ha presentado problemas en su adaptación y para implementar los cambios mencionados, pero sí resalta la importancia de factores como el compromiso burocrático y el diseño de la estrategia de adaptación. Asimismo, otro elemento que es importante resaltar es el de capacidades acumulativas. En este trabajo de investigación se ha podido demostrar la importancia de la experiencia que tiene el programa para construir capacidades en sus funcionarios, acoplar elementos en su cultura burocrática y organizacional; y que esto se refleje en la normativa. En efecto, los elementos mencionados anteriormente son los que permitieron que se reaccione a este contexto de manera efectiva.

En tercer lugar, el presente trabajo aborda el tema de los burócratas intermedios. Este enfoque se aborda a través de las teorías más relevantes sobre las características de los burócratas intermedios (Cavalcante, Luiz, Lotta, Spanghero, & Yamada, 2018; Lotta, Pires & Oliveira, 2014; Currie & Procter, 2005; Chareanpunsirikul, 2002; Vie, 2010). Los hallazgos encontrados según estas teorías se encuentran en la sección anterior. No obstante, es importante hacer mención de un tema que no ha sido contemplado en la bibliografía sobre burócratas intermedios y es su capacidad de experimentación. Según los hallazgos del presente trabajo, los burócratas intermedios para llevar a cabo sus labores, hacen uso de su creatividad

para poder liderar y comunicar como parte de sus tareas. Muchas veces, esta capacidad de experimentación y creatividad no es estimulada por la organización; en efecto, el funcionamiento y las normas que existen paralizan la experimentación e incluso la criminalizan. En este sentido, es necesario también prestar atención al componente de “activismo” que tienen los burócratas intermedios, ya que se presenta un gran compromiso y predisposición para incidir en el problema público a través de su posición, incluso cuando esto pueda ir en contra de las normas de la organización. Este es un tema que merece más atención en los estudios sobre burócratas intermedios, porque en la literatura actual se observan estudios así pero en niveles de la calle.

En cuarto lugar, este trabajo incide en un tema muy poco estudiado en la disciplina de las ciencias política y la gestión pública: el contexto COVID - 19. Los trabajos que se han realizado son limitados, aun incluso un año después de iniciada la presente investigación (de septiembre del 2020 a octubre del 2021). Por lo tanto, es importante poner los hallazgos en un contexto internacional. Para esto se conversó con una experta en políticas públicas y programas públicos en el contexto COVID - 19. Como se mencionó anteriormente, la crisis del COVID - 19 rompió la capacidad de poder planeamiento debido a la incertidumbre existente. Esto se ha presentado mundialmente a raíz del COVID - 19, el caos que se vivió para poder retomar los procesos cotidianos de los servicios públicos fue algo generalizado. Asimismo, otro problema mundial fue que la pandemia redujo la capacidad de gasto de los gobiernos, lo que genera problemas financieros para la adquisición de recursos humanos y materiales, lo cual, como vimos en los hallazgos, también fue un problema presente en el programa AURORA.

Entrando más en el contexto regional, se pueden encontrar hallazgos que también pertenecen a una corriente de la región latinoamericana. En primer lugar, la baja capacidad estatal existente dificulta la adaptación de los programas públicos, sobre todo porque gran parte de la adaptación fue pasar de un dinámica de presentación presencial a un contexto de gobernanza digital. Este proceso ya estaba mucho más avanzado previamente a la pandemia en otros países; no obstante, el gobierno peruano, y el caso del programa AURORA, muchos procesos recién se digitalizaron a raíz de la pandemia, lo que genera un obstáculo para la adaptación.

Este punto se encuentra relacionado con el segundo, y es que este proceso de adaptación hacia la virtualidad afecta negativamente a las poblaciones que no tienen acceso a canales de atención remota. Esto exacerba las desigualdades previamente existentes, componente que también se encontró durante la investigación. En general, la pandemia del COVID - 19 exacerba las vulnerabilidades en las que se encontraban ciertas poblaciones, en temas de poder, recursos económicos y de género. Como comenta la experta, esto más la dificultad para acceder a servicios públicos y es un problema que afecta negativamente a los usuarios de políticas públicas latinoamericanas.

Sobre los hallazgos más ligados hacia las hipótesis también se puede comentar varias cosas. En primer lugar, se comentó sobre la importancia del marco normativo para que las políticas y los burócratas tengan una protección y estabilidad durante la crisis, debido a que este dicta la dirección de la política pública. En segundo lugar, se comenta que los problemas encontrados en la sección de mecanismos de coping utilizados por los burócratas de la calle, son problemas comunes que enfrentan los burócratas a nivel regional. Asimismo, un tema interesante que comenta la experta es como la sobrecarga de tareas se ha visto más concentrada hacia las mujeres burócratas, que tuvieron tanto el peso laboral como el de las tareas domésticas. Definitivamente este es un tema que merece mayor estudio para poder estudiar cómo se reproducen desigualdades dentro de los sistemas públicos.

Ahora, sobre el balance de la investigación es importante resaltar algunos temas. La metodología fue adecuada y permitió que la presente investigación llegue a responder el objetivo principal planteado. Asimismo, la revisión de teorías clásicas con una combinación con teorías contemporáneas es necesario para poder lograr integrar los temas centrales identificados por los autores, pero también tomar en cuenta las exigencias nuevas del siglo actual. No obstante, a nivel metodológico existe una gran limitación para este tipo de estudios de caso, y es que al hablar con los actores involucrados, ellos te comentan desde su versión de las cosas, en el sentido en que al ser funcionarios públicos, es bastante complicado que exista una transparencia total en los errores que comente, o los temas que faltan mejorar. Esto se pudo haber matizado a través de la recolección de información de otro punto, o sea las personas usuarias, pero al ser un programa contra la violencia de género, acceder a esta información es bastante complicado. Asimismo, surge una limitación ética a este

tipo de recojo de información, debido a que es muy complicado preguntarle a víctimas de violencia de género por su proceso de atención, y escarbar en los detalles, debido a que puede ser revictimización y no se podría brindar la contención necesaria para poder.

En cuanto a los factores que dificultaron el desarrollo de la investigación es importante mencionar algunos temas. En primer lugar, el contexto de pandemia del COVID - 19 es un contexto complicado para realizar investigaciones debido a las limitaciones de bioseguridad existentes. En efecto, esto se exagera si se toma en cuenta que es una investigación a una entidad pública, que como pudimos revisar anteriormente, estaba pasando por una serie de temas de reestructuración e inestabilidad, combinados con el contexto político general del Perú. En segundo lugar, y en la misma línea de lo anterior, la dinámica de trámites virtuales genera problemas para el acceso a la información. En la presente investigación hubo una serie de desafíos para poder acceder a los permisos, e incluso con los permisos aún había obstáculos que parten de la poca disposición del programa AURORA para poder contribuir en la generación de contenido científico sobre la adaptación. Asimismo, la información documentaria sobre los manuales de los servicios, su desarrollo durante los años y sus balances no tienen un acceso adecuado para el ciudadano en general, lo que hace que se requiera un trámite para cada solicitud, lo que generó un atraso en el cronograma de investigación planteado al inicio de la investigación, que se realizó en base a las normas existentes sobre el tiempo que debería demorar un trámite así. Por lo tanto, hubiera sido interesante y queda pendiente poder realizar una investigación con una población de estudio mayor, como se diseñó en primera instancia, pero no se concretó debido a la renuencia del programa a brindar las facilidades para la investigación.

Asimismo, en base a lo observado en los hallazgos se brindan algunas recomendaciones para mejorar la adaptación del programa AURORA, lo que puede servir para otras experiencias de adaptación y para la mejora del programa en general.

1. La capacitación de inducción para los burócratas de primera línea tiene que ser más específica según servicios, y debe prestar mayor atención a los detalles del funcionamiento de los servicios y al accionar de los miembros del equipo. Es necesario que se separen las capacitaciones por servicios, y que estas no se centren tanto en el área administrativa.

2. Es importante que para la contratación de los funcionarios de primera línea se tome en cuenta el background del funcionario: sus estudios, experiencias e incluso opiniones sobre el tema de la violencia de género. Este último punto se puede realizar a través de un cuestionario de micro machismos o un instrumento de medición que ayude a cuantificar qué tan comprometido y cuánto conocimiento poseen los burócratas de la calle sobre el tema de la violencia de género.
3. Es necesario que se tome en cuenta los mecanismos de coping utilizados por los burócratas de primera línea dentro de las reuniones de feedback, debido a que estos mecanismos contienen gran información sobre el verdadero funcionamiento del programa, ya que ellos tienen mayor cercanía con la problemática. Sería interesante que para el próximo cambio de MOP, se tome en cuenta las opiniones de todos los niveles, pero sobre todo que no se ignore los problemas y los mecanismos que surgen en la primera línea. Actualmente ya existen mecanismos para realizar esto como el “Concurso de Buenas Prácticas”, pero sería necesario que se pueda brindar un verdadero incentivo para la generación de conocimiento desde abajo.

Para cerrar el presente trabajo de investigación es importante realizar una reflexión sobre los hallazgos y el tema de investigación en general. Más allá del tema académico y del trabajo que se realiza en el programa, es importante visibilizar cómo los resultados de las políticas impactan en la vida de los usuarios. En efecto, los servicios públicos y los servidores públicos se materializan en lo que el Estado le debe a los ciudadanos: sus derechos. De esta manera, el programa AURORA, al ser un programa tan relevante para combatir la violencia de género es una vía indispensable para lograr proteger a las personas usuarias y contribuir a una sociedad más justa e igualitaria. Por lo tanto, es importante continuar investigando cómo desde el Estado se contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas y no se reproducen las desigualdades. En efecto, este es un tema que se ha estudiado poco en las ciencias políticas en la región Latinoamérica (Pires, 2019). No obstante, es necesario tener esto en mente al realizar una investigación sobre políticas públicas y programas públicos, ya que los hallazgos deben contribuir positivamente a mejorar la calidad de vida de las personas. Es importante tener esto en mente siempre que se analice el tema para no limitarse a un enfoque académico y prescriptivo, sino un enfoque de

derechos y de buscar un mayor acceso a una vida digna de las personas. Asimismo, este componente de reproducción de desigualdad en los programas públicos y políticas públicas no solo afecta a las personas usuarias, sino también a los funcionarios públicos. Así, es necesario tomar en cuenta el componente humano y de derechos cuando se investiguen estos temas, porque se trabaja con objetos de estudio vivos, con derechos y que merecen que la información sea utilizada de una manera justa con sus necesidades.



Referencias bibliográficas

- Amorós, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal* (Vol. 15). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Andina Redacción. (2020). Gobierno ya procesa Bono Familiar Universal para entregar a 4 millones de hogares. *Andina*. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-ya-procesa-bono-familiar-universal-para-entregar-a-4-millones-hogares-794711.aspx>
- Auyero, J. (2012). *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press
- Baraona, R. E. (2011). La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49), 123-156.
- Barco, D., Chavez, P., & Olivas, K. (2021). *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. (Documento de Política Perú Debate). Lima: CIES.
- Bardach, E. (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.
- Blass. et al. (2016). Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Blackman, A., Ibañez, A. M., Izquierdo, A., Keefer, P., Moreira, M. M., Schady, N., Serebrisky, T. (2020). *La política pública frente al COVID-19: recomendaciones para América Latina y el Caribe* (Vol. 810). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E., & Collier, D. (Eds.). (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (Vol. 10). Oxford Handbooks of Politics.

- Cavalcante, P., Lotta, G. S., & Yamada, E. (2018). *The mid-level bureaucrats' performance: determinants of their activities and work relationships*. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(1), 14-34.
- Cerna, D. (2017). *Acá no hay ventanillas: la burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chareanpunsirikul, S., & Wood, R. C. (2002). Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. *Tourism Management*, 23(5), 551-556.
- Chudnovsky, M., & Peeters, R. (2021). A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. *International Review of Administrative Sciences*.^[L]_[SEP]
- 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.
- Currie, G., & Procter, S. J. (2005). The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy. *Journal of management studies*, 42(7), 1325-1356.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Reporte de la primera supervisión de los Centros Emergencia Mujer: Mayo/Junio 2019*. Lima: Defensoría del Pueblo
- Diario ABC. (31 de agosto del 2020). Perú pasa a ser el país con la mayor mortalidad del mundo por el coronavirus. *Diario ABC*. Recuperado de: https://www.abc.es/sociedad/abci-coronavirus-espana-directo-peru-convierte-pais-mayor-mortalidad-mundo-covid-202008270554_directo.html#
- Dolowitz, D. (2017). Transfer and learn: one coin two elements. *Novo Studio*, 36 (1), 35-56.
- 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”*.
- Eiró, F. (2019). The vicious cycle in the Bolsa Família program's implementation: Discretionality and the challenge of social rights consolidation in Brazil. *Qualitative Sociology*, 42(3), 385-409.^[L]_[SEP]

- Elmore, R (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.
- Expósito, F. y Moya, M. (2005). Violencia de género. En F. Expósito y M. Moya (Eds.), *Aplicando la Psicología Social* (pp. 201-227). Madrid: Pirámide
- 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.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98 (3), 341-354.
- Greiner, L. E. (1967). Patterns of organization change, *Harvard Business Review*, 45 (3). Boston: Harvard
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. Londres: Sage.
- 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*. Washington DC: Cq Press.
- Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., & Ramírez, F. (2020). La construcción social de la pandemia COVID-19: desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas. *La Red (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina)*.
- La República. (21 de marzo de 2018). PPK renuncia: Martín Vizcarra asumirá la presidencia del Perú este viernes. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/1215100-ppk-renuncia-martin-vizcarra-jurara-como-presidente-este-viernes/>

- La República. (30 de septiembre del 2019). Martín Vizcarra anuncia la disolución del Congreso de la República del Perú, en mensaje a la nación. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2019/09/30/congreso-martin-vizcarra-disuelve-el-parlamento-de-la-republica-tras-rechazo-de-cuestion-de-confianza/>
- La República. (15 de marzo de 2020). Gobierno declaró estado de emergencia por coronavirus en Perú. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/03/17/coronavirus-en-peru-martin-vizcarra-confirma-que-estamos-en-la-fase-3-del-covid-19-video/?ref=lre>
- La República. (17 de marzo de 2020). Martín Vizcarra confirma que estamos en la fase 3 del coronavirus. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/03/16/coronavirus-peru-martin-vizcarra-declara-estado-de-emergencia-nacional-por-30-dias/?ref=lre>
- La República. (10 de septiembre del 2020). Manuel Merino juró como nuevo presidente de la República [RESUMEN]. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/11/10/manuel-merino-en-vivo-jurara-como-presidente-de-la-republica-tras-vacancia-de-martin-vizcarra/>
- La República. (17 de noviembre del 2020). Francisco Sagasti ya es oficialmente nuevo presidente del Perú. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/11/17/francisco-sagasti-ya-es-oficialmente-nuevo-presidente-del-peru/>
- La República. (17 de febrero del 2021). Vacuna Gate: lista de los 487 que accedieron a la vacuna de Sinopharm. *La República*. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2021/02/16/lista-de-los-487-que-accedieron-a-la-vacuna-de-sinopharm/>
- Lesser, J., Pates, R., & Dölemeyer, A. (2017). The emotional Leviathan- How Street-Level Bureaucrats govern Human Trafficking Victims. *Digithum*, (19), 19-36.
- Lindblom, C. (1959). The science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, (2), 79-88.
- Lippitt, G. L., & Schmidt, W. H. (1967). Crisis in a developing organization. *Harvard business review*, 45 (6), 102 - 112
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, 6(4), 391-409.
- Lotta, G. S., Pires, R. R. C. Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 64, 463-492

- Mella, M. (2012). *Elementos de ciencia política. Conceptos, actores y procesos*. Santiago: RIL editores.
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas*, 350 (45). Barcelona: Ariel.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2014). *Proceso de implementación de la Plataforma Itinerante de Acción Social que forma parte de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad en la cuenca del río Napo - Loreto Periodo 2013 - 2014*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016). *Instrumentos para los Hogares de Refugio Temporal: Criterios de derivación a los hogares de refugio temporal*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020). *Boletín Estadístico Diciembre 2020: Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA*. Lima. MIMP.
- Ministerio de Salud. (15 de marzo del 2020). Poder Ejecutivo aprueba Plan de Acción para enfrentar emergencia sanitaria por Covid-19. *Ministerio de Salud*. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/108929-poder-ejecutivo-aprueba-plan-de-accion-para-enfrentar-emergencia-sanitaria-por-covid-19>
- Montaño. F. (12 de enero del 2021). COVID - 19: Ministra de Salud reconoce que el Perú está en segunda ola de contagios. *Convoca*.
- Muñoz, P. (2020). Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales. En S. Vargas & M. Bravo (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA XVIII* (pp. 219 - 290). Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria - SEPIA.
- Neyra, G. (2017). Descentralización y Desarrollo. En J.Anderson et. al (Eds.), *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*, 162 - 190. Lima: CIES
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio*. Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Parra Ugaz, M. G., & Villalobos Galbani, V. M. (2017). Análisis del servicio de atención urgente del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.

- PNUD. (2020). COVID-19: la pandemia. La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19. *PNUD*.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. California: Berkeley.
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. (2018). Salvando Vidas, Intermediación Telefónica Oportuna para Casos de Alto Riesgo en la Línea 100. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. (2 de octubre del 2020). Webinar "Violencia contra las mujeres en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID 19. Seguimiento de casos. *Webinar Programa Nacional Aurora: Aurora Informa*. Conferencia llevada a cabo en el Repositorio Digital del programa AURORA del MIMP, Lima.
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. (17 de diciembre del 2020). La línea 100 en el contexto de la COVID-19. *Webinar Programa Nacional Aurora: Aurora Informa*. Conferencia llevada a cabo en la Plataforma Virtual de Formación del MIMP, Lima.
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. (26 de noviembre del 2020). Buenas prácticas en la intervención en violencia durante el contexto de la COVID - 19. *Webinar Programa Nacional Aurora: Aurora Informa*. Conferencia llevada a cabo en el Repositorio Digital del programa AURORA del MIMP, Lima.
- Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. (26 de noviembre del 2020). Webinar Violencia feminicida durante el contexto de emergencia sanitaria por covid-19. *Webinar Programa Nacional Aurora: Aurora Informa*. Conferencia llevada a cabo en la Plataforma Virtual de Formación del MIMP, Lima.
- Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1977). Response to social crisis and disaster. *Annual review of sociology*, 3(1), 23-49.
- Ragin, C. C. (2007). *La Construcción de la Investigación Social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del Hombre Editores.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
- 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.

- Redacción Diario Correo. (2020). Presidente Vizcarra anuncia transferencia para bono de S/ 380 a familias vulnerables. *Diario Correo*. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe//peru/presidente-martin-vizcarra-anuncia-transferencia-para-bono-de-s-380-a-familias-vulnerables-de-zonas-urbanas-coronavirus-covid-19-noticia/>
- Resolución Ministerial N°093- 2020, Manual de Operaciones del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - AURORA, 4 de junio del 2020. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/817807/rm_093_2020_mimp.pdf
- Rousseau, S., Escudero, A., & Dargent, E. (2019). *Rutas de Atención Estatal a Las Víctimas de Violencia de Género. Entre Legados e Innovaciones*. CIES: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- RPP Noticias Redacción. (2020). Coronavirus en Perú: ¿Quiénes podrán acceder al bono económico que entregará el Estado. *RPP Noticias*. Recuperado de: <https://rpp.pe/economia/economia/coronavirus-en-peru-quienes-podran-acceder-al-bono-economico-que-entregara-el-estado-noticia-1251913?ref=rpp>
- Sabatier, A & Mazmanian, D (1993) “La implementación de la Política Pública: un marco de análisis”. En Aguilar, L., (Ed.). *La implementación de las políticas*, 323-372.
- Stein y Tommasi et al. (Coord) (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. (Capítulos 1 y 2, páginas. 3 -22) Cambridge: BID.
- Svenson, N. A., & De Gracia, G. (2020). Educación superior y COVID-19 en la República de Panamá. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 15-19.
- Torring, J. (2009). Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies*, 3(1), 70-83.
- Tummers, Lars. 2017. “The Relationship between Coping and Job Performance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 27 (1), 150–62.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- 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. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 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.
- Venema, H., & Drexhage, J. (2009). The need for adaptive policies. En D. Swanson, & S. Bhadwal (Eds.), *Creating adaptive policies: a guide for policy-making in an uncertain world*, (1), 1-11. New Delhi: Sage
- Vergara, A. (2020). *La crisis del COVID-19 como Aleph peruano*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Veza, E. (2021). Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19
- Vie, O. E. (2010). Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work?. *European Management Journal*, 28(3), 182-194.
- 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. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(6), 917-923.
- 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.

Zevallos, E., Cruzado, J., Avalos, R. (2020). COVID-19; Perú a los 100 días, breve observación de una pandemia que pone en serios aprietos a la salud pública mundial. *Revista Medica Herediana*, 31(4), 287-289.

Zittoun, P (2014). *The political process of policy making. A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave: Macmillan



Anexos

Anexo A: Cuadro de definición de variables y autores

Tipo de variable	Concepto	Definición	Variables de operacionalización	Autores utilizados
variable dependiente	Adaptación en programas públicos	La capacidad que tienen los programas públicos de seguir funcionando efectivamente ante contextos de crisis, cambiando sus procesos para seguir realizando el trabajo que se hacía previamente, en un nuevo contexto.	<p>* Reorganización de los procesos: Se puede entender como la situación en la cual, los procesos anteriores son repensados y re lanzados en nuevos procesos. La reorganización de procesos implica una serie de cambios en varios aspectos de la organización. En primer lugar, implica la reorganización de los recursos humanos para la conformación de nuevos equipos de trabajo. En segundo lugar, también implica la reorganización de recursos materiales para los nuevos procesos.</p> <p>* Diseños de estrategias para afrontar los desafíos: Dentro de un proceso de adaptación surgen constantemente desafíos que deben ser enmendados en la marcha. Por lo tanto, el correcto feedback y reuniones por parte de los equipos de trabajo con los superiores es esencial para saber</p>	(Bizikova, 2018) (Marchau, 2010) (Venema, 2009) (Walker, 2003)

			<p>cómo es que la adaptación se está materializando. Con mejores mecanismos de comunicación, pueden surgir una mejor toma de decisiones en estos contextos. Sobre todo porque se trabaja con la información limitada, por lo que es difícil tomar decisiones y definir expectativas.^[1]</p> <p>* Producción de normativa que facilite la adaptación: Esta última característica consta de la generación de normas que permitan que los procesos anteriormente mencionados se puedan realizar con dinamismo, y sin las trabas que normalmente se encuentran para este tipo de procesos, que suelen ser engorrosos y largos.^[2]</p>	
varia ble indep endie nte	Buróc ratas de la calle	Agentes estatales cuyo trabajo es el de implementar la política con los ciudadanos, tiene gran discrecionalida d para ejecutar la política, por lo que también	<p>1.Capacitación de burócratas de la calle: Curso que busca incrementar las capacidades y conocimientos que poseen los burócratas para realizar su trabajo de mejor manera tomando en cuenta su discrecionalidad</p> <p>2.Ética profesional del personal y cultura organizacional: Compromiso ético y de cultura institucional que tienen los burócratas con la realización de su</p>	(Sabatier y Mazmanian, 1993) (Lipsky, 1980) (Elmore, 1978) (Gofen, 2013)

		toman decisiones.	labor de manera efectiva para el programa, sus usuarios y los valores del mismo 3.Mecanismos de coping: Prácticas que desarrollan los burócratas para enfrentar las demandas de manera eficiente en un ambiente problemático e incierto.	
variable independiente	Burócratas intermedios	Son denominados como tal por desempeñar funciones entre altos funcionarios y ejecutores de políticas públicas	1.Relación con la autoridad mayor: Aprovechar la ventana de oportunidad para declarar servicio de urgencia 2.Relación con sus subordinados: Mecanismos de comunicación e información con burócratas de la calle 3. Diseño de la estrategia mediática y de promoción: Toma de decisiones en momento de crisis para maximizar la llegada de información	(Cavalcante, Luiz, Lotta, Spanghero, & Yamada, 2018) (Lotta, Pires & Oliveira, 2014) (Currie & Procter, 2005) (Chareanpun sirikul, 2002) (Vie, 2010)
variable independiente	Experiencia en adaptación del	La capacidad del programa como organización para lograr un balance entre un sistema	La capacidad del programa como organización para lograr un balance entre un sistema centrado e integrado y un sistema descentralizado y diversificado	(Ramió, 1999) (Lippit-Schmid, 1967) (Greiner, 1967)

	progr ama	centrado e integrado y un sistema descentralizad o y diversificado		(Torfing, 2009)
--	--------------	---	--	--------------------

Fuente: Elaboración propia



Anexo B: Tabla de recojo de información

Fuente/Institución	Primaria	Secundaria
Programa AURORA (burócratas de primera línea, burócratas intermedios y directivos)	Entrevista a trabajadores de la institución	1. Revisión de la normativa nacional (Ley N° 30364, Ley para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar)
		2. Revisión del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar-AURORA
		3. Revisión de los planes anteriores contra la violencia de género: Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006– 2014 y Plan de prevención integral de la violencia familiar y sexual 2008
		4. Revisión del Manual de operaciones del Programa Nacional Aurora (Anexo RM N° 093-2020-MIMP)
		5. Revisión de Decretos Supremos (Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH) , (Decreto Supremo N° 018-2019-MIMP) , (Decreto Supremo N° 093-2020-MIMP)
		6. Revisión de Cartilla de orientación para casos de violencia hacia mujeres e integrantes del grupo familiar durante el COVID 19 - realizado por el MIMP con colaboración de PNUD
		7. Revisión del Portal Estadístico del programa AURORA (Resúmenes regionales, bases de datos, compendios estadísticos, boletines estadísticos, cartillas estadísticas)
		8. Revisión de los Planes de monitoreo del PNCVFS (PAME)
		9. Revisión de los Webinars “Aurora Informa” del año 2020
		10. Revisión del Portal de Transparencia del Programa AURORA (2020)
		11. Revisión del documento Salvando Vidas,

		Intermediación Telefónica Oportuna para Casos de Alto Riesgo en la Línea 100.
Expertos y ex funcionarios	Expertos y ex funcionarios	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.
		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.
		Blass. et al. (2016). Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
		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.
		Parra Ugaz, M. G., & Villalobos Galbani, V. M. (2017). Análisis del servicio de atención urgente del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.
		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
		Rousseau, S., Escudero, A., & Dargent, E. (2019). Rutas de Atención Estatal a Las Víctimas de Violencia de Género. Entre Legados e Innovaciones. CIES:

		<p>Consortio de Investigación Económica y Social. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_entrega_final_rousseau_dargent_escudero_10062019.pdf</p>
		<p>Defensoría del Pueblo. (2019). Reporte de la primera supervisión de los Centros Emergencia Mujer: Mayo/Junio 2019. Lima: Defensoría del Pueblo</p>



Anexo C: Lista de entrevistas

Tipo de burócrata	Número de burócrata	Contacto	Tipo de actor	Fecha
Intermedio - directivos	1		Coordinador(a) de la Subunidad de la Información, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento	4/5/2021
	2	Giovana Sandoval (asistente - correo: ugth06@aurora.gob.pe y 999161269)	Coordinador(a) de la Dirección de la Unidad de Gestión de Talento Humano	30 /07/2021
	3	51 962 018 079	Coordinador(a) HRT	25/08/2021
	4	Patricia Garrido	Director(a) de la Unidad de Articulación Territorial	25/08/2021
	5	Oscar Vizcarra	Coordinador (a) Línea 100	30/08/2021
Primera línea	6	51 975 000 724	Psicólogo (a) del CEM	23/07/2021
	7	948 848 692	Abogado(a) de la Línea 100	23/07/2021
	8	994 672 276	Abogado (a) CEM	24/07/2021
	9	992777220	Psicólogo(a) de la Línea 100	26/07/2021
	10	940 404 514	Psicólogo(a) de la Estrategia Rural	26/07/2021
	11	940 404 514	Psicólogo(a) de la Estrategia Rural	26/07/2021

	12	994 833 409	Psicólogo (a) del SAU	27/ 07/2021
	13	994 672 276	Trabajador(a) social de HRT	25/08/2021

Fuera del programa	Número	Tipo de actor	Fecha
Actores fuera del programa	3	Activista experta en violencia de género	21/06/2021
	4	Consultor(a) del programa nacional AURORA	27/06/2021
	2	Experto(a) en políticas públicas de atención de violencia de género	30 /07/2021
	6	Ex abogada de CEM	08/07/2021
	5	Ex director(a) del programa AURORA	02/09/2021
	1	Experto(a) en programas públicos e implementación en contextos de emergencia	22/9/2021

Fuente: Elaboración propia

Anexo D: Guía de preguntas

General

Preguntas generales
Nombre y apellido
Edad
Género
Cargo
Régimen laboral
Tiempo en el cargo
Educación (Básica incompleta/Básica completa/Técnico incompleto/Técnico completo/Superior incompleto/Superior completo)

COVID - 19

Adaptación		
Variable dependiente	¿Cómo fue el proceso de creación del programa?	Cómo me sirve esta pregunta que le voy a hacer a esta persona para probar esta hipótesis
	¿Cómo fue la reorganización de procesos? reorganización de recursos humanos y recursos materiales	Sirve para saber como fue los meses de adaptación al COVID - 19, procesos, actores involucrados, hitos, etc
	¿Qué estrategias existen para afrontar los desafíos? ¿Se les escuchó durante el proceso de adaptación?	
	¿Se generó nueva normativa para la adaptación?	

Burócratas de primera línea

Burócratas de la calle		
Hipótesis de la investigación	Preguntas de la guía de entrevista semiestructurada	Cómo me sirve esta pregunta que le voy a hacer a esta persona para probar esta hipótesis
H1: La adaptación es posible gracias a la implementación de la capacitación del teletrabajo.	Cuando empezó a desarrollar sus funciones actuales ¿Recibió usted capacitaciones para el ejercicio de sus funciones?	Sirve para saber si existe o no un proceso de capacitación en primer lugar
	Cuando empezó la pandemia ¿Recibió usted capacitaciones para el ejercicio de sus funciones?	Sirve para saber si existió o no una proceso de capacitación a raíz de la pandemia
	¿Considera usted que las capacitaciones recibidas son pertinentes para la realización de sus funciones?	Sirve para saber si las capacitaciones fueron útiles para el trabajo realizado
	¿Considera usted que las capacitaciones recibidas cuando comenzó la pandemia fueron pertinentes para la realizar sus funciones?	Sirve para saber si las capacitaciones fueron útiles para el cambio en su trabajo a raíz de la pandemia
	¿Fue evaluada(o) después de haber recibido las capacitaciones? Si/No	Sirve para saber si estas capacitaciones fueron evaluadas o no
H2: La adaptación es posible debido a la ética profesional que tiene el personal, y cultura organizacional del programa en general.	¿Qué tiempo aproximado le tomó conocer y desempeñar adecuadamente sus funciones en el contexto de la pandemia?	Sirve para saber cuánto duró el tiempo de adaptación
	¿Cuál es su opinión sobre el tema de la violencia de género y su manejo?	Sirve para saber si es la ética profesional lo que motiva al burócrata a realizar su trabajo
	¿Cuál es la visión institucional en general sobre los problemas de la violencia de género?	Sirve para saber si existe una cultura organizacional que motiva al burócrata a realizar su trabajo
	¿Usted siente satisfacción con las labores que realiza	Sirve para saber si es la cultura organizacional lo que motiva al

		burócrata a realizar su trabajo
H3: La adaptación es posible debido a los mecanismos de coping utilizados por los burócratas para realizar su trabajo de la mejor manera.	¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentra en el desempeño de sus funciones?	Sirve para saber cuales son las demandas que se les exigen a los burócratas que escapan de sus manos
	¿Qué mecanismos implementa para sobrellevar estos obstáculos?	Sirve para saber qué mecanismos de coping utilizan los burócratas para enfrentar estos obstáculos
	¿Usted siente incertidumbre laboral?	

Burócratas intermedios y directivos

Hipótesis de la investigación	Preguntas de la guía de entrevista semiestructurada Calcular más o menos (5-7 preguntas por hipótesis, 20 aprox en total)	Cómo me sirve esta pregunta que le voy a hacer a esta persona para probar esta hipótesis
H4: La adaptación es posible gracias a que los burócratas intermedios aprovecharon la ventana de oportunidad para declarar el programa un servicio de urgencia	¿Cómo fue el proceso de declaración del programa AURORA como servicio de urgencia?	Sirve para saber cómo fue el proceso de declaración del programa como servicio de urgencia
	¿Considera usted que fue una iniciativa que partió de los funcionarios del programa o fue desde el gobierno central?	Sirve para saber si esta iniciativa fue promovida por los funcionarios del programa (ventana de oportunidad) o fue algo externo
	¿Considera usted que esto fue esencial para la adaptación del programa?	Sirve para saber si los burócratas intermedios considera que este proceso fue esencial para la adaptación del programa
H5: La adaptación es posible debido a los mecanismos de comunicación e información que vienen de los burócratas intermedios con los	¿Coordina usted sus labores con sus funcionarios subordinados?	Sirve para saber si existe una coordinación desde el nivel gerencial hacia los niveles inferiores
	¿Cómo se desarrolla dicha coordinación?	Sirve para saber cómo se realiza esta coordinación
	¿Se realiza una retroalimentación de las actividades que cambiaron a raíz del	Sirve para saber si existe un proceso de

burócratas de la calle	COVID-10? ¿Con qué frecuencia?	retroalimentación desde el nivel gerencial hacia los niveles inferiores
	¿Con qué frecuencia supervisa a los funcionarios y con qué modalidad?	Sirve para saber si los directivos supervisan a los funcionarios y de qué manera
H6: La adaptación es posible debido a el diseño de la estrategia mediática y de promoción que tuvo el programa al comienzo de la pandemia	¿Cómo fue el proceso de decisión sobre la estrategia mediática para la promoción de los servicios remotos?	Sirve para saber cómo fue el proceso de diseño de la estrategia mediática
	¿Cuáles fueron los actores involucrados en este proceso?	Sirve para saber quienes fueron los actores involucrados en este proceso
H1: La adaptación es posible gracias a la implementación de la capacitación del teletrabajo.	¿Considera usted que los encargados de atención primaria se encuentran adecuadamente capacitados?	Sirve para saber si los directivos considera que los burócratas de primera línea se encuentran correctamente capacitaciones
	¿Cómo se diseñó la capacitación para los burócratas de primera línea a los cambios introducidos por la pandemia?	Sirve para saber cómo fue el diseño de la capacitación de burócratas de primera línea a los cambios introducidos por la pandemia
H2: La adaptación es posible debido a la ética profesional que tiene el personal, y cultura organizacional del programa en general.	¿Cuál es la visión institucional en general sobre los problemas de la violencia de género?	Sirve para saber si existe una cultura organizacional que motiva al burócrata a realizar su trabajo
	¿Usted siente satisfacción con las labores que realiza?	Sirve para saber si es la cultura organizacional lo que motiva al directivo a realizar su trabajo
H3: La adaptación es posible debido a los mecanismos de coping utilizados por los burócratas para realizar su trabajo de la mejor manera.	¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentra en el desempeño de las funciones de los burócratas de primera línea?	Sirve para saber cómo los directivos ven la labor del burócrata de primera línea

H7:La adaptación es posible debido a la capacidad del programa como organización para lograr un balance entre un sistema centrado e integrado y un sistema descentralizado y diversificado	¿Cómo fue el proceso de creación del programa?	Sirve para saber de qué manera el programa se creó y cómo fue su desarrollo. Esto sirve para saber de qué manera se han afrontado los cambios en el programa y si estas situaciones han significado ganar experiencia en la adaptación
	¿Cuáles fueron los actores involucrados en este proceso?	
	¿Cómo fue el desarrollo del programa con el pasar de los años?	
	En su opinión personal ¿A que se debe la vigencia del programa?	
	¿Cuáles fueron los hitos que cambiaron el desarrollo del programa?	
En general ¿Cuáles son los principales cambios que se introducen a raíz del COVID-19?		

Actores antiguos

Actores involucrados anteriormente en el programa		
H7:La adaptación es posible debido a la capacidad del programa como organización para lograr un balance entre un sistema centrado e integrado y un sistema descentralizado y diversificado	¿Cómo fue el proceso de creación del programa?	Cómo me sirve esta pregunta que le voy a hacer a esta persona para probar esta hipótesis
	¿Cuáles fueron los actores involucrados en este proceso?	Sirve para saber de qué manera el programa se creó y cómo fue su desarrollo. Esto sirve para saber de qué manera se han afrontado los cambios en el programa y si estas situaciones han significado ganar experiencia en la adaptación
	¿Cómo fue el desarrollo del programa con el pasar de los años?	
	En su opinión personal ¿A que se debe la vigencia del programa?	
	¿Cuáles fueron los hitos que cambiaron el desarrollo del programa?	
En general ¿Cuáles son los principales cambios que se introducen a raíz del COVID-19?		

Anexo E: Protocolo de consentimiento informado

Comité de ética para la investigación con seres humanos y animales – CEI
Vicerrectorado de Investigación – PUCP

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES

El propósito de este protocolo es brindar a los y las participantes en esta investigación, una explicación clara de la naturaleza de la misma, así como del rol que tienen en ella.

La presente investigación es conducida por Ximena Amalia Andrade Rodríguez (nombre del investigador o investigadora a cargo) de la Universidad PUCP. La meta de este estudio es: la adaptación del programa AURORA al contexto COVID-19

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista (encuesta o lo que fuera pertinente), lo que le tomará 20 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así el investigador o investigadora podrá transcribir las ideas que usted haya expresado. Una vez finalizado el estudio las grabaciones serán destruidas.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no se podrá utilizar para ningún otro propósito que no esté contemplado en esta investigación.

En principio, las entrevistas o encuestas resueltas por usted serán anónimas, por ello serán codificadas utilizando un número de identificación. Si la naturaleza del estudio requiriera su identificación, ello solo será posible si es que usted da su consentimiento expreso para proceder de esa manera.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del proyecto, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómoda o incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede ponerlo en conocimiento de la persona a cargo de la investigación y abstenerse de responder.

Muchas gracias por su participación.

Yo, _____ doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que mis datos personales, incluyendo datos relacionados a mi salud física y mental o condición, y raza u origen étnico, podrían ser usados según lo descrito en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Entiendo que recibiré una copia de este formulario de consentimiento e información del estudio y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo

comunicarme con Ximena Amalia Andrade Rodríguez

al correo ximena.andrade@pucp.edu.pe

o al teléfono 983457735

Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha
--	-------	-------
