

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Atención integral en las denuncias de las víctimas de violencia contra la
mujer e integrantes del grupo familiar en los Centros de Emergencia
Mujer (CEM) y Comisarias PNP del Distrito de Ventanilla y Callao**

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

AUTOR

Rios Morales, Jhazmin Lizbeth

ASESOR

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, diciembre de 2020

RESUMEN

Los casos de violencia contra la mujer en el Perú han aumentado con el paso de los años motivo por el cual la implementación de políticas de género es fundamental. En el 2015, pese a modificarse la Ley N°26026 por la Ley N°30364: “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de Violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar”, aún han persistido fallas en el cumplimiento de los objetivos estipulado en la normativa y en el desempeño en la atención de las denuncias de las víctimas. Por ello, esta tesis tiene como objetivo identificar qué factores influyen en los diferentes resultados obtenidos por parte de los Centro de Emergencia Mujer y Comisarias PNP en la atención de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en los distritos de Ventanilla y Callao durante el periodo 2015-2020. La presente investigación considera que las dificultades que se presentan se encuentran relacionadas tanto por parte del Estado como los actores que participan en la implementación de la política pública. Por un lado, existe una falta de capacidad estatal la cual se encuentra relacionada con la discrecionalidad de los burócratas de la calle en materia de implementación de las políticas contra la violencia de género. Asimismo, otro factor identificado es la burocratización en el proceso de la ruta de atención. Por otro lado, la priorización del tema por parte de los agentes se considera que difieren dado los objetivos y cultura de su Institución, influyendo de manera positiva o negativa en su discrecionalidad. Para demostrar ello, la metodología del trabajo que es de corte cualitativo se realizará con el apoyo de entrevistas semi estructuradas dirigidas a los actores involucrados y observación participante en los lugares donde se brinda la atención a las víctimas de violencia familiar.

Palabras clave: Violencia de Género, Comisarias PNP, Centros de Emergencia Mujer, Burócratas de la calle, Cultura Institucional.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
3. MARCO TEÓRICO.....	13
4. HIPÓTESIS.....	16
5. METODOLOGÍA.....	19
6. CONCLUSIONES.....	22
7. BIBLIOGRAFÍA.....	24



1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las manifestaciones de violencia contra la mujer en el Perú han ido tomando protagonismo en mayor medida, convirtiéndose en una de las principales problemáticas consignadas en la agenda estatal e impulsando la creación de Planes Nacionales para su erradicación. Según las Estadísticas realizadas por los Centros de Emergencia a la Mujer (CEM), en el 2018 se atendieron 149 casos de feminicidios, mientras que en el 2019 la cifra aumento a 166. Hasta Setiembre del presente año se han efectuado 96 denuncias atendidas, que en su mayoría se han dado en contexto de pareja (MIMP,2020). Asimismo, se informó que la violencia psicológica fue el tipo de agresión más frecuente en los casos atendidos en el 2019 con 90 235 al nivel nacional, seguido de la violencia física con 72 585 casos.

La implementación de políticas y normativas contra la violencia de género como: el “ Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021”, el “Protocolo de actuación conjunta de los Centro Emergencia Mujer y Comisarias o Comisarias especializadas en materia de protección contra la violencia familiar de la Policía Nacional del Perú” y el cambio de la Ley N°26485 a la actual Ley N°30364 2” Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar, Erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”. Tienen como objetivo garantizar el acceso de las mujeres afectadas a servicios de atención públicos de calidad, entre ellos los sistemas de justicia y salud, los cuales deben brindar a la víctima una fácil inserción en la sociedad luego del episodio de violencia por la que se ha visto afectada.

Al momento de implementar los planes y protocolos se han evidenciado algunas problemáticas en el desempeño por parte de los burócratas de la calle en el procedimiento de atención a la víctima de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar tales como: la durabilidad del proceso, demora en la entrega de medidas cautelares de prevención, temor y desanimo de la víctima en continuar con el procedimiento de denuncia, falta de capacitación de los operadores y agentes policiales, etc. Asimismo, si bien ha existido avances en el tema como el aumento de la creación de los Centros de Emergencia Mujer en

todo el territorio nacional, no todos cuentan con una infraestructura adecuada para brindarle una atención de calidad a la víctima, así como, un ambiente privado para el interrogatorio. Esta dificultad también se evidencia en el caso de las Comisarias a nivel nacional.

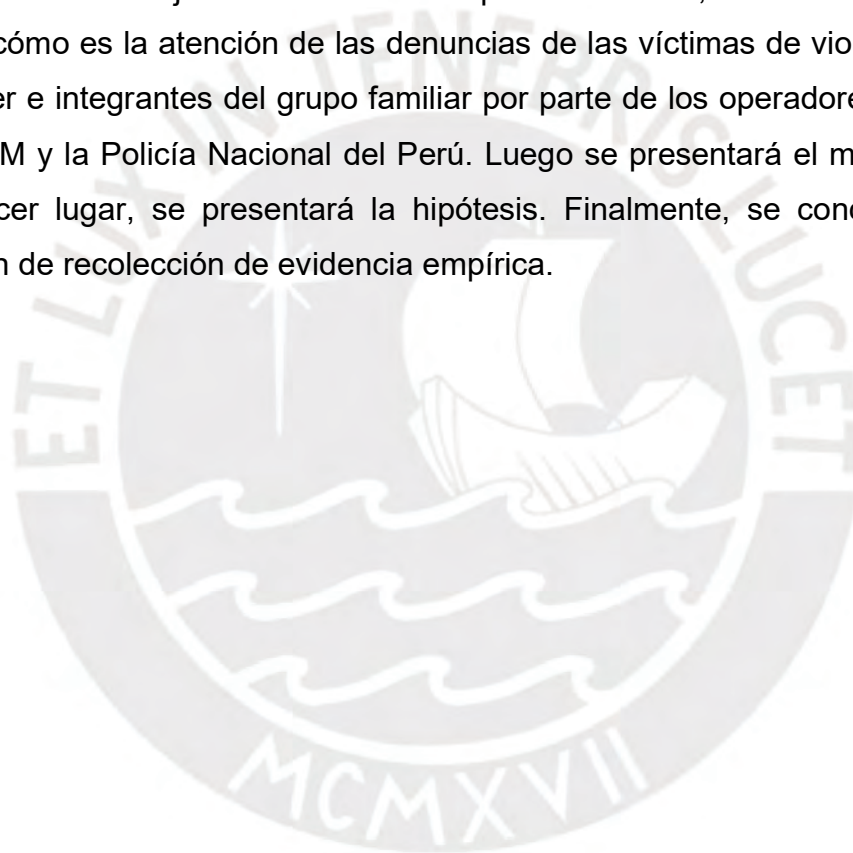
Por consiguiente, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores influyen en los diferentes resultados obtenidos por parte de los Centro de Emergencia Mujer (CEM) y Comisarias PNP durante el proceso de implementación de políticas de género destinadas a brindar una atención integral a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar?. Esta investigación busca encontrar aquellos factores que influyen en el desempeño de los burócratas de la calle en la atención de víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar que no permiten una adecuada implementación, pese a que en los últimos años se han realizado modificaciones en la Ley contra la violencia de género. Desde un primer acercamiento se han evidenciado factores que ya han sido estudiados en la literatura tales como: bajo presupuesto, falta de personal, etc. Sin embargo, se tomará en consideración factores adicionales como la discrecionalidad de los burócratas de primera línea quienes son los que mantienen contacto directo con la víctima durante el procedimiento de la denuncia. Asimismo, las prioridades y objetivos de las instituciones encargadas de la atención de las denuncias de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.

El estudio de la atención integral en las denuncias de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar en los CEM y Comisarias PNP es importante por múltiples razones. En primer lugar, a nivel teórico, se trata de un claro ejemplo de implementación de una política de género cuyos objetivos y procedimientos no se han realizado como se pensó al momento de su diseño y solo se han efectuado en el aspecto normativo mas no en el práctico. Observar este tipo de situaciones nos permite identificar con mayor efectividad y rapidez aquellos factores que imposibilitan el actuar de los burócratas de la calle involucrados como problemas de coordinación o falta de personal capacitado. Segundo, el análisis del caso permite rescatar el papel fundamental de los burócratas de la calle, especialmente el de la discrecionalidad de los agentes

policiales en materia de violencia de género y operadores de los CEM, que en algunos casos puede influir de manera positiva en el proceso de atención a la víctima y en otros producir una doble-victimización de la víctima, debido a una discrecionalidad negativa atribuida por percepciones machistas o tradicionalismo familiar. Tercero, nos permite comprender que la misión y objetivos de las instituciones estatales encargadas de la atención de las víctimas de violencia de género debe ser considerado en el proceso de diseño de políticas públicas en la designación de actores implementadores, para una distribución adecuada de las tareas y funciones. Cuarto, la investigación busca contribuir a la literatura sobre el análisis del desempeño de políticas públicas de género cuando se encuentran involucrados burócratas de la calle, operadores de justicia y víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.

Finalmente, en el caso práctico, el estudio de las Comisarias PNP y los Centros de Emergencia a la mujer (CEM) del Distrito de Ventanilla y el Callao, nos permite conocer el desempeño de los burócratas de la calle de dichas instancias y las limitaciones durante el proceso de implementación del Protocolo de atención conjunta entre los CEM y Comisarias PNP. La población de Ventanilla es de 441, 860 habitantes y representa el 31.7% de la población total del Callao. En este contexto, se ha podido evidenciar que el distrito evidencia el mayor número de casos de víctimas de violencia de género. Durante el periodo de estudio 2018-2020 las cifras desde la base de datos del Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) han sido 3283 durante el 2018, 3725 durante el 2019 y 2103 hasta agosto del 2020, respectivamente (DIVOPUS3,2020). Mientras que la atención en los CEM han sido 1043, 1147 y 292 hasta agosto del 2020, respectivamente (MIMP 2018,2019,2020). Siguiendo esta línea, se ha podido identificar que ha existido un aumento de los casos atendidos durante los últimos años. Asimismo, se ha podido observar que existe mayor cantidad de casos en las dependencias policiales, hecho que pudiese estar influido por la diferencia en el horario de atención, que en el caso de los CEM del Distrito se encuentra regido por horarios de oficina, mientras que en las comisarías la atención son las 24 horas. El caso nos permitirá conocer el funcionamiento de la Comisaria de Familia del Callao y la Comisaria no

especializada del Distrito de Ventanilla. El caso del Distrito de Ventanilla nos permitirá tener una apreciación más amplia dado que al nivel nacional existe en mayor medida la presencia de Comisarias no especializadas. Además, que tan capacitados se encuentran los burócratas de la calle en relación con sus funciones dentro del marco normativo y conocer los recursos a los cuales mantienen disposición. También, conocer aquellos mecanismos adicionales implementados por los funcionarios según su experiencia en el cargo. La estructura del trabajo se divide en cuatro partes. Primero, se revisará la literatura sobre cómo es la atención de las denuncias de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar por parte de los operadores de justicia del CEM y la Policía Nacional del Perú. Luego se presentará el marco teórico. En tercer lugar, se presentará la hipótesis. Finalmente, se concluirá con la sección de recolección de evidencia empírica.



2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Desde la literatura regional se ha podido identificar que en América Latina el principal factor explicativo de la violencia contra la mujer son las relaciones de género en un sistema patriarcal, el cual contribuye a la dependencia de las víctimas en su cónyuge, fallas en los mecanismos de protección y en la impunidad de los perpetradores. Los cuales fomentan a que la víctima no denuncie las agresiones perpetradas o siga tolerando el abuso por motivos tales como: no contar con recursos económicos, no disponer de un refugio al cual acudir, mantener la relación con sus hijos, etc. Legrand y otros (2020) sostienen que en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay pese a los avances en la aprobación de guías o protocolos de actuación para la investigación de feminicidios y casos de violencia contra la mujer aún se han evidenciado limitaciones en las dependencias encargadas, por falta de aplicación efectiva de los instrumentos y que la implementación no se encuentra adscrita a un proceso de seguimiento, acompañamiento y evaluación de los resultados.

Pérez (2010) presenta que en Colombia las prácticas de violencia de género han sido utilizadas como mecanismo para legitimar y fortalecer los ejercicios de dominación y vulneración de los derechos de las personas. Asimismo, las víctimas al momento de denunciar la agresión se encuentran con aparatos de justicia e instituciones rígidas y conservadoras que mediante un trato hostil desconfían de las declaraciones de la víctima, omiten información, minimizan la gravedad de los hechos y a provocan en la víctima un segundo sentimiento de victimización, esta vez por parte del Estado. Por consiguiente, en este caso se llega a la conclusión que pese a la normativa y compromisos gubernamentales establecidos se registró que la problemática radica en la implementación inadecuada de las políticas creando divergencias en cuanto a las acciones interinstitucionales para hacer cumplir lo establecido por la ley.

Con respecto a la literatura nacional, podemos evidenciar que la realidad en comparación con los casos regionales no es muy distante. Se ha podido identificar ciertas similitudes vinculadas a la efectividad de los operadores de justicia y burócratas de la calle en la resolución de casos vinculados a violencia

de género, lo que nos ha permitido darnos cuenta sobre cómo se ha ido implementado este tipo de políticas. El trabajo de Dargent y otros (2019) considera que aquellas limitaciones que se ha podido evidenciar en la ruta de atención estatal de las víctimas de violencia de género estaría relacionada por tres condiciones: capacidad estatal, coordinación y discrecionalidad. Asimismo, sostiene que pese a tales limitaciones han existido avances en la normativa como la creación de altas Comisiones de Emergencia donde participan múltiples actores estatales. Sin embargo, se considera que aún persisten aspectos negativos por parte de los operadores de justicia y agentes policiales no vinculados netamente a aspectos de género sino también a otras formas de discriminación como clasismo y racismo.

Por su parte, el CMP Flora Tristán (2008) considera que en algunos casos la calidad de atención se ve disminuido durante el proceso de articulación de sectores resultando insuficiente e incluso antiético. Debido a que, al tener múltiples sectores en el proceso las distintas instituciones obtienen menor presupuesto por parte del Estado. Por consiguiente, si bien en un país subdesarrollado como el nuestro es de suma importancia ahorrar en gasto administrativo, los programas sociales en materia de violencia de género deben demandar mucha más atención y también inversión por parte del Estado.

Por otro lado, la literatura vinculada al rol de los burócratas de la calle con respecto a la atención integral de las denuncias de las víctimas contra la violencia a la mujer e integrantes del grupo familiar. Dammert (2018) considera que debido al desconocimiento de los objetivos de las políticas de género y los deficientes recursos propiciados que les brindan a los funcionarios para realizar sus funciones. Ello fomenta a que los operadores y agentes policiales actúen de forma espontánea a través de su discrecionalidad - que puede ser positiva o negativa- en la implementación de la política. De esta manera, se deja de lado las recomendaciones propuestas en los Planes contra la violencia de género propuestos por el Estado. Por lo que se ve necesario tomar en consideración este factor al momento de establecer marcos interpretativos o protocolos de actuación conjunta para, así como, entender en un primer momento que funciones les son atribuidas o cuales son los objetivos de estas instituciones

encargadas de erradicar la violencia de género. Por consiguiente, si bien se ha realizado cambios en el diseño normativo aún existe el continuo en el proceso de implementación. A pesar de que se han aumentado los mecanismos para recepciones las denuncias, pero aun así se cuenta con personal capacitado y recursos para atender a las víctimas en el menor tiempo posible y con los estándares de calidad esperados.

Bardales (2008) en su estudio sobre la eficacia e impacto de la intervención de los Centro de Emergencia Mujer desde la perspectiva de los y las usuarias, considera necesario definir aquellos estándares mínimos de calidad con los que un CEM debe contar con respecto a su infraestructura, espacio, equipamiento y materiales. Asimismo, el establecer periodos de tiempo para que los burócratas de la calle encargados de atender los casos de violencia de género realicen sus labores en el menor tiempo posible pero que al mismo tiempo no se sientan presionados y tienda a reducir la calidad del servicio. Así, este estudio en base a los resultados obtenidos considera que se debe actualizar y redefinir las estrategias para el abordaje de los casos de violencia familiar y sexuales no solamente en materia legal sino en la recuperación psicosocial y económica que requiera cada víctima.

Por otro lado, Nicolas (2017) propone en su tesis sobre capacidad estatal en la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional, encargada de dirigir las Comisarias de Familia a nivel nacional y trabajar en conjunto con las secciones de familia de las Comisarias PNP no especializada. Se argumenta que, pese a las mejoras en coordinación institucional, mayor implementación de cursos de capacitación al personal policial, y el incremento de actividad de proyección social en temas de sensibilización y prevención de la violencia familiar. Los recursos destinados a la Dirección por parte de la Policía Nacional del Perú son limitados y el comportamiento del personal policial vinculado a la asistencia a estos cursos de capacitación no lo considerar prioritario. Siguiendo esta línea, Chipana (2018) considera que los efectivos policiales mantienen estereotipos sexistas con respecto al rol que desempeña la mujer en la sociedad, que influye en el momento de atención de la denuncia al considerar el nivel de riesgo del caso de denuncia de la víctima. También,

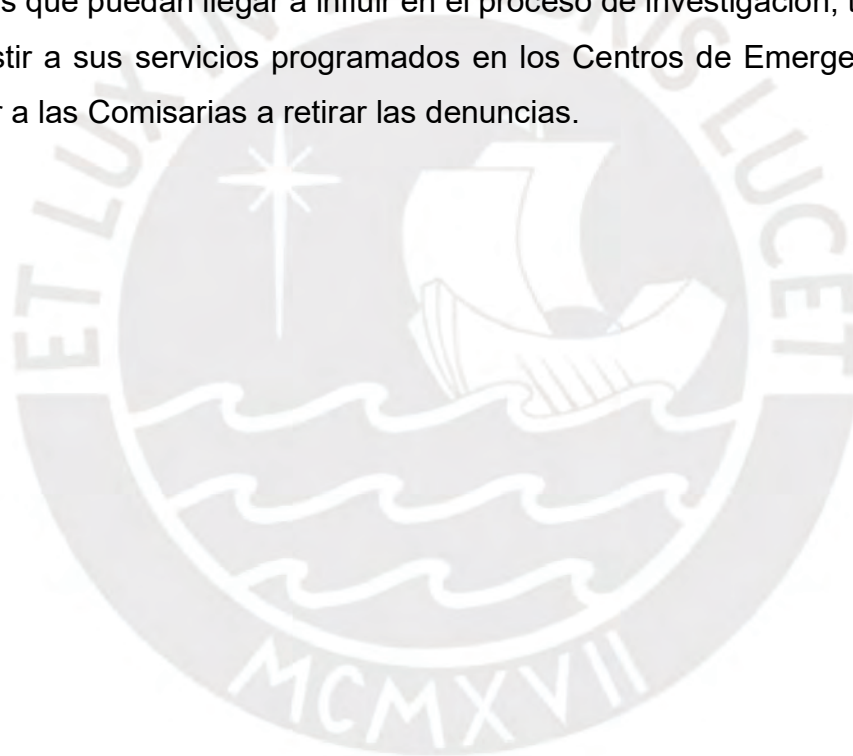
considera que se evidencian fallas en el procedimiento de recolección de información de las víctimas en los atestados policiales, lo que perjudica a los operadores de justicia el otorgarle a la víctima a la brevedad posible las acciones de protección por tener los datos personales incompletos.

Finalmente, Dammert (2018) a través de su estudio sobre burocracia y discrecionalidad en la implementación de políticas para erradicar la violencia de género en las Comisarias del Perú. Sostiene que la complejidad del proceso de atención de las denuncias lleva a que las mujeres abandonen el proceso. Asimismo, menciona la complejidad a la que se ven enfrentados los burócratas de la calle en su labor al no brindarles capacitaciones progresivamente, lo que fomenta que aprendan al momento de ejercer las funciones volviendo el proceso aún más tedioso para la víctima. De igual manera, considera de suma importancia garantizar a los funcionarios protección y apoyo psicológico para que puedan atender a las víctimas de manera efectiva y al mismo tiempo no se vean afectados por el síndrome del agotamiento.

Al mismo tiempo garantizarles espacios y recursos adecuados para poder atender a las víctimas, dado que si no se les brinda las herramientas oportunas para realizar sus labores no se sentirán incentivados y aumentara aún más su frustración y descontento respecto a sus labores. Siguiendo esta línea, la Defensoría del Pueblo (2018) considera imprescindible reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional junto a la adopción de medidas que permitan un tratamiento adecuado a las víctimas y agresores. Por consiguiente, sostiene que se debe sensibilizar a los operadores de los CEM y burócratas de la calle para evitar una doble victimización por parte de la persona agraviada, dado el trato hostil, negligente y en algunos casos discriminatorio que se ha ido evidenciando en las últimas décadas.

La revisión de literatura nos ha permitido identificar factores que, en el Perú, al igual que en otros países de América Latina se han evidenciado durante el proceso de implementación de políticas contra la violencia de género. Se ha podido identificar que el factor discrecional propio de los burócratas de la calle es decisivo durante el proceso de implementación para cumplir con los objetivos de los Protocolos de Actuación Conjunta y los objetivos dispuestos en los Planes

contra la violencia de género, debido a que son ellos los funcionarios en primera línea que representan el canal entre el gobierno y la víctima. Asimismo, se han identificado factores vinculados a la capacidad estatal, específicamente en el aspecto económico y logístico, ya sea en materia de recursos disponibles por parte de las instituciones, disponibilidad de personal, y en materia de cultura institucional por parte de las instituciones encargadas de erradicar la violencia de género. Sin embargo, se evidencia un vacío en la literatura respecto a que no se aborda el rol de la víctima durante la ruta de atención integral de la denuncia, siendo ello lo que puede derivar al surgimiento de otros factores sociales que puedan llegar a influir en el proceso de investigación, tales como el no asistir a sus servicios programados en los Centros de Emergencia Mujer o recurrir a las Comisarias a retirar las denuncias.



3. MARCO TEÓRICO

Repetto (2004) señala que la capacidad estatal puede ser leída a través de una serie de atributos, los cuales se ven representados en el diseño de políticas públicas. Por consiguiente, considera que debe implementarse de forma coordinada, cumpliendo con los lineamientos de: calidad, flexibilidad, legitimidad, innovación, sostenibilidad, eficiencia, eficacia y accountability. Además, menciona que las instituciones constituyen un rol central en la implementación de las políticas públicas, ya sea para identificar problemas, diseñar y/o gestionar una política pública en participación de multiplicidad de actores. Para fines de este trabajo nos centraremos en los lineamientos de calidad, coordinación y eficiencia, dado que el servicio de la ruta integral dirigido a las víctimas de violencia de género debe contar con estas características para una implementación adecuada, la cual cuenta con la participación de múltiples actores de diferentes instituciones.

Siguiendo esta línea, Stein y otros (2006) consideran que la coordinación de las políticas públicas constituye un aspecto importante en la solución de los problemas públicos. Mientras que, en relación con la calidad de la implementación y la aplicación efectiva, argumenta que, si bien es cierto que se pueden realizar excelentes elaboraciones y diseños de políticas públicas, si los actores encargados de la implementación y ejecución de las políticas no se involucran y estas no se ejecutan según lo planificado, no se darán los resultados que se hayan previsto (Fernando,2018).

Para el desarrollo de este trabajo se utilizará el concepto de calidad propuesto por Druker (1992) interpretado como el grado en se han alcanzado las metas y propósitos previstos, considerando los recursos empleados, los mecanismos conducentes a la equidad, y la pertinencia de la labor educativa respecto al contexto. De igual manera, el concepto de calidad de servicio de Hernon (1999), quien lo relaciona con la expectativa y satisfacción del usuario, constituyéndose en la reacción emocional y personal al servicio por parte del usuario (Trucios,2014).

McLaughlin (1987) establece en su estudio que una implementación exitosa depende de los factores: capacidad local y voluntad. Considerando que la capacidad local puede ser potenciada por factores materiales como: capacitación y especialización del cargo a ocupar, así como, motivaciones en el aspecto económico los cuales pueden ser aplicados en las políticas públicas. Sin embargo, la voluntad recae en los principios de la creencia y actitudes humanas, que no pueden ser modificadas directamente por del gobierno sino por decisión propia del implementador. Por consiguiente, la implementación de políticas públicas no solamente recae en las motivaciones institucionales, sino también en la motivación profesional y personal.

Lipsky (1980) en su teoría menciona que estos agentes del Estado mantienen diferentes objetivos y valores, y a veces incluso pueden llegar a trabajar con propósitos contradictorios e inclusive pueden no estar alineados a los objetivos declarados en la legislación, por lo que pueden trabajar para socavar la eficacia de sus propias actividades o la de los demás. De manera similar, Dubois (2010) en su teoría de los dos cuerpos de la burocracia sostiene que se espera que los burócratas sean distantes e impersonales dado a que representa una autoridad oficial personificando una institución y al Estado como tal, mientras que por otro lado actúan como individuos que interactúan con sus clientes a un nivel muy personal que incluye sentimientos y expresión de emociones.

Por consiguiente, ello implica la necesidad que estos burócratas de la calle se autogestionen a una doble identidad en el ejercicio de sus labores y que se vean a sí mismos como los solucionadores del problema. Sin embargo, se debe tomar en consideración que en nuestro caso tanto los operarios como agentes policiales se ven enfrentados a situaciones dolorosas por parte de la víctima que puede provocar sentimiento de compasión o disgusto y en algunos casos como resultado de ello los lleve a despertar un sentimiento de necesidad de sancionar o interferir, que hasta cierto punto puede ser positivo para el desarrollo de la investigación (Leser,2017).

Siguiendo esta línea, Gerber (2010) y Spillane (2002) concuerdan con que es difícil cambiar el sistema de creencias de las personas en diferentes

contextos. Así, los actores al no darse cuenta de que ignoran intencionalmente las políticas que son inconscientes con sus intereses los burócratas de primera línea no implementan las políticas de manera efectiva. De tal manera que, si se logra alcanzar cierto nivel de entendimiento mutuo, la implementación puede mejorar. Por consiguiente, este proceso es definido por Warren (2003) como discrecionalidad burocrática refiriéndose al grado de flexibilidad ejercido por los administradores públicos al momento de asumir conductas en cualquier asunto de agencia.

Asimismo, definimos cultura institucional como aquella construcción permanente a cargo de los individuos y actores que la integran, en la que se les reconoce el poder que conciben como seres pensantes, entendida así en el marco de una racionalidad relativa y cuya organización se ve en un marco en el que los individuos y grupo se modifican unos a otros hasta recrearse (Cardenas,2001)

Finalmente, para el desarrollo de esta investigación se toma como referencia el modelo propuesto por Spillane (2002), el cual sintetiza las ideas del enfoque top down y botton up. Así, a partir del enfoque del primer modelo nos permite analizar la forma en que la política y los mensajes que contiene se presentan con la intención de que sean comprendidos o no lo sean de manera particular. Mientas que el enfoque botton up, nos brinda alcances sobre como las ideas y valores de los agentes desde su perspectiva puede ayudar para dar sentido a la política.

4. HIPÓTESIS

En el 2015, se aprobó la ley N°30364 como alternativa de solución a los problemas de implementación evidenciados en la anterior ley N°26026, sin embargo, hasta la actualidad se han evidenciado diferentes resultados en el proceso de implementación como es el caso del desempeño de los burócratas de la calle en la atención de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar. Por ello, este ensayo se pregunta qué factores explican los diferentes resultados obtenidos en la implementación de políticas públicas para la erradicación de la violencia de género.

En primer lugar, como primer factor identificamos la burocratización del proceso. Si bien es cierto que la Ley N°30364 ha permitido modificar ciertas limitaciones en la ruta de atención integral de las víctimas de violencia de género como atribuir a los burócratas de la calle tiempo estimado para derivar la documentación de la denuncia a otras distancias para de esa manera se reduzca el tiempo de ejecución. Ello ha conllevado a que se priorice la atención de los casos de denuncia, pero al mismo tiempo reduciendo los niveles de calidad del servicio, dado que se tiene como objetivo atender a la mayor cantidad de víctimas en el periodo de tiempo establecido conllevado a que el periodo de seguimiento y control posteriormente se vea perjudicado. Además, al priorizar la atención se deja de lado uno de los principales objetivos de la normativa, la erradicación de la violencia de género, la cual es colocada en segundo lugar por parte de los burócratas de la calle al estar enfocados en la gran carga laboral que demanda únicamente la ruta de atención de las víctimas de violencia de género. Asimismo, ello ha conllevado a que las víctimas desde su perspectiva consideren que el procedimiento se ha vuelto tedioso al tener que recurrir a múltiples instancias y en el proceso realizar múltiples llenados de documentación.

En segundo lugar, otro factor es el de discrecionalidad de los burócratas. Este factor se ve complementado con otro factor también estudiado en la literatura que es el de capacidad estatal. Tomamos en consideración que la discrecionalidad de los burócratas puede ser negativa al momento de atender

las denuncias de las víctimas de violencia de género, y basarse en percepciones personales como machismo, racismo y clasismo que provoquen una doble victimización de la víctima o en todo caso sean criterios utilizados al momento de evaluar el grado de vulnerabilidad del caso. Mientras que consideramos discrecionalidad positiva, en la medida que los burócratas de la calle al evidenciar que los recursos disponibles que les son atribuidos para la realización de sus labores son escasos, saque el mayor provecho de ellos, pero al mismo tiempo logrando los objetivos estipulados en la normativa. Siguiendo esta misma línea, las emociones de los burócratas en tanto al intentar comprender la situación de la víctima son positiva en tanto le permita entender y desarrollar eficazmente su labor, pero negativa en cuanto las emociones empiecen a sesgar su perspectiva neutral de las cosas. Por consiguiente, este factor es esencial de tomar en consideración al momento de realizar el diseño de políticas públicas y durante el procedimiento de implementación, dado que son los burócratas de la calle que se encuentran en primera línea los que conocen la realidad de la violencia de género y son ellos quienes tienen contacto directo con la víctima.

Por último, el factor de cultura institucional. Consideramos que en el diseño de los protocolos de actuación conjunta de los CEM y Comisarias PNP no se ha tomado en consideración los objetivos y prioridades de las Instituciones al momento de atribuir sus funciones en los planes. Si realizamos comparaciones podemos evidenciar que los Centros de Emergencia se encuentran más especializados y dotados en la atención de las víctimas de género, y al mismo tiempo mantienen apoyo por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) respecto al tema al brindarles recursos logísticos tales como capacitaciones dirigidas al personal, cursos de especialización, presupuesto adicional en movilidad, etc. Mientras que, por parte de la Policía Nacional del Perú, podemos considerar que las Comisarias especializadas de Familia mantienen los mismos objetivos que los CEM al encontrarse especializadas en ello y contar con personal disponible para realizar una atención adecuada. Sin embargo, en el caso de las Secciones de Familia de Comisarias no especializadas, se puede evidenciar que el personal destinado en la oficina es escaso, dado que se prioriza mayor cantidad de personal a otras oficinas que

mantienen mayor relevancia en la erradicación de la delincuencia y protección de la seguridad ciudadana. Por consiguiente, existe variabilidad en los objetivos de las Instituciones en materia de erradicación de la violencia de género que pueden influir en los resultados del proceso de implementación.



5. METODOLOGÍA

Esta investigación se realiza a través del método cualitativo, ya que el objetivo es explicar a profundidad el fenómeno de estudio identificado. Por ello, se necesita recoger y analizar las experiencias de los burócratas de la calle durante el procedimiento de atención a las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar dentro de los casos seleccionados. Así, como su opinión respecto a las modificaciones realizadas dentro de la normativa y su percepción respecto al continuo problema que se evidencia en la implementación de políticas para erradicar la violencia de género. En este sentido, los factores considerados en la hipótesis, sobre todo el de discrecionalidad de los burócratas de la calle junto con el de cultura institucional, son de gran complejidad en medida que se requiere un análisis que se nutra de información detallada e interpretativa, la cual nos permitirá identificar las percepciones y guiarnos durante la ruta de atención integral de las denuncias.

En esta línea, se emplearán herramientas de recolección de información que permita conocer de manera más detallada el fenómeno de estudio. De esta manera, se realizará uso de la observación participante con la finalidad de observar el comportamiento de interés de forma natural, debido a que las variables propuestas implican comprender el entorno donde laboran los burócratas de la calle y las dificultades que evidencian en el ejercicio de sus funciones. Así, en caso tengamos la oportunidad de realizar alguna entrevista a alguna víctima de violencia de género ello nos podría permitir obtener más información sobre lo que desde su percepción considera una limitación en la ruta de atención. Esta herramienta será complementada con entrevistas a profundidad y cuestionarios dirigidos a los operarios de los Centros de Emergencia Mujer y Comisarias PNP. Adicional a ello, la información estadística será recopilada desde el repositorio web del Observatorio Nacional de la Violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, y al mismo tiempo a través de entrevistas dirigidas al personal encargado de la información estadística de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional del Perú, expertos en la normativa y especialistas en temas de género.

Además, este es un estudio de pocos casos: los Centros de Emergencia Mujer y Comisarias PNP del distrito de Ventanilla y el distrito del Callao. La selección de estos casos ha tomado en consideración que al momento de realizar una comparación entre la Comisaria de Familia ubicada en el distrito del Callao y la Comisaria no especializada- este tipo de comisaria mantiene mayor presencia en el territorio peruano- del distrito de Ventanilla. Ello nos permitirá evaluar si existe variación en su desempeño al evidenciarse que las Comisarias de Familia tienen como única finalidad atender aquellos casos vinculados netamente a la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, de tal manera que el personal se encuentra capacitado y habilitado en función de atender denuncias de violencia de género. Mientras que las Comisarias no especializadas al solo disponer de la Sección de Familia, cuentan con poco personal, pero de igual manera se encuentran capacitadas para atender casos de violencia de género. Para ello, con el apoyo de los CEM nos permitirán recopilar información si existe variabilidad en las funciones de ambas Comisarias en la atención, en la medida si una es más efectiva que otra y que explica ello, dado que es otra la entidad que trabaja en conjunto según el Protocolo de Atención Conjunta de los CEM y Comisarias PNP. Finalmente, ello nos permitiría identificar si la problemática en la atención de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar radica por un problema de implementación por parte de los burócratas de la calle o aspectos que en el diseño de la política de erradicación de la violencia de género no se ha tomado en consideración.

Lista de personas a entrevistar:

- Policía Nacional del Perú
 - Coronel PNP Marco Paredes Ulloa (Director de la Dirección de Seguridad Ciudadana)
 - Personal policial de la sección de familia de la Comisaria de Ventanilla
 - Personal policial de la Comisaria de Familia del Callao

- Centro de Emergencia Mujer
 - Cinthya Rodríguez Paredes (Coordinadora del CEM del Callao)
 - Heydy Taype Pérez (Coordinadora y Abogada del CEM de Ventanilla)
 - Operadores de los CEM de Ventanilla y del Callao (abogados, psicólogos, y trabajadores sociales)
- Expertos
 - Patricia Ruiz Bravo López
 - Patricia Balbuena Palacios
 - María Villanueva Flores
 - Stéphanie Rousseau
 - Eduardo Dargent
- Comisión de la Mujer y Familia
 - Luisa Cuculiza Torre (Presidenta de la Comisión durante el 2015)
 - Indira Huilca Flores (Presidenta de la Comisión durante el 2016)
 - Tania Pariona Tarqui (Presidenta de la Comisión durante el 2018)
 - Comisión Multisectorial de Alto Nivel de la Ley 30364
 - Marcela Huaita Alegre (Ministra del MIMP en 2015-2016)
 - Ana María Mendieta (Ministra del MIMP 2018-2019)

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación busca identificar la existencia de factores que influyen en los resultados obtenidos en la atención de las denuncias de las víctimas de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, desde la perspectiva de los burócratas de la calle, quienes realizan sus funciones en los Centros de Emergencia Mujer y Comisarias PNP. Dicho esto, se concluye que:

En primer lugar, se ha evidenciado que en el transcurso de los años los casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar han aumentado y de igual modo, los casos de feminicidio. Es por ello que se han implementado modificaciones en la normativa que buscan mejorar el procedimiento de atención a las víctimas y el desempeño de los burócratas de la calle, como es el caso de los lineamientos que buscan recortar el tiempo al momento de derivar las denuncia a otras instancias.

En segundo lugar, de acuerdo con la investigación realizada se pudo evidenciar factores que intervienen de manera positiva o negativa en los resultados de los procedimientos burocráticos entre los Centros de Emergencia Mujer y Comisarias PNP, quienes son los principales responsables de atender los casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.

En tercer lugar, se evidencian diferentes factores entre ellos la coordinación entre actores, discrecionalidad de los burócratas, capacidad estatal, cultura institucional y burocratización del procedimiento. Los cuales consideramos como posibles factores que permitan explicar el desempeño de los burócratas de la calle y los diferentes resultados en el proceso de implementación. Estos factores son validados por los enfoques teóricos propuestos por autores como Lipsky, y de igual manera en la revisión de literatura a través de casos regionales como nacionales de la literatura escrita sobre el tema.

Finalmente, se evidencia que los factores presentados en la hipótesis al mantener respaldo teórico demuestran que la propuesta de investigación presentada es viable. Sin embargo, posteriormente durante el desarrollo de nuestra investigación, específicamente al momento de aplicar las herramientas de recojo de información tales como entrevistas a profundidad a los actores

involucrados y/o observación participante. Tomando en consideración los contextos políticos y sociales como la pandemia mundial del virus Covid-19 y la crisis política que estamos atravesando en la actualidad, en el transcurso de la investigación se pueden adherir nuevos factores junto con la implementación de nuevos datos, pero sin restarle la confiabilidad actual de la información presentada en el desarrollo de esta investigación.



7. BIBLIOGRAFÍA

- Brodkin, E. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949. Recopilado de <http://www.jstor.org/stable/41688028>
- Cárdenas, R. (2001). *Cultura Institucional: Aspectos y Estrategias a Trabajar*. Capítulo 4. Universidad ORT Uruguay
- Chipana, J. (2018). "Factores que determinan la actuación policial en la intervención en casos de violencia de pareja contra la mujer en las comisarías del distrito de Paucarpata Arequipa-2017". Tesis para obtener Título Profesional de Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. En: <http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handl>
- Dammert, L (2018). Trabajo policial, burocracia y discrecionalidad en la implementación de las políticas de violencia contra la mujer: El caso de las comisarias en Perú. En *Espacio abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol.27 No.4.
- Defensoría del Pueblo (2018) "Violencia familiar contra la mujer en el Callao". Serie de informes defensoriales. Lima, Perú. Recuperado de: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_61.pdf
- DUBOIS, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*.
- Gerber, A. (2010) *The Letter Versus the Spirit: Barriers to Meaningful Implementation of Gender Equality Policy in Poland*. *Women's Studies International Forum*. [Online] 33 (1), 30-37
- Hogwood, B. and Gunn, L. (1993) 'Why "Perfect Implementation" is Unattainable', in Hill, M. *Policy Process: A Reader*. 1st edition Oxford: Routledge. pp. 217-225.
- McLaughlin, M. (1987). Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178. Retrieved January 2, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/1163728>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2018). "Protocolo de Actuación Conjunta de los Centros Emergencia Mujer y Comisarias o Comisarias Especializadas en materia de protección contra la violencia familiar de la Policía Nacional del Perú". En *Observatorio Violencia del MIMP*. En: <https://observatorioviolencia.pe/wp-content/uploads/2018/08/GUIAds->
- Legrand, D. y otros (2020). *Panorama y Desafíos de la violencia contra las mujeres en tres países de América Latina: Brasil, Uruguay y Argentina*.

- Lesser, J. y otros. (2017). The Emotional Leviathan- How Street-Level Bureaucrats govern Human Trafficking Victims. En Digithum. Recopilado de <https://www.raco.cat/index.php/Digithum/article/view/n19-leser-pates-dolemer>
- Lispky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Nicolás, J. (2017). "La Capacidad Estatal de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú en el año 2015". Tesis para optar el grado académico de magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú- Escuela de Posgrado.
En: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404>
- Pérez, Y. (2010). "La atención integral a mujeres víctimas de violencia sexual, un compromiso interinstitucional en la Ciudad de Bogotá D.C". Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
- Reeve, M. (s.f). Why is Policy Implementation so Difficult? Recuperado de https://www.academia.edu/34599541/Why_is_Policy_Implementation_So_Difficult
- Repetto, F. (2004) "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Dargent, E, y otros. (2019) "Rutas de atención a las víctimas de género. Entre legados e innovaciones". Proyecto de investigación. En Consorcio de Investigación Económica y Social.
Recuperado de <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/rutas-de-atencion>
- Spillane, James & Reiser, Brian & Reimer, Todd. (2002). Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research. Review of Educational Research. 72. 387-431.
- Stein, E y otros. (2006) "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina" Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Weaver, R. (2010) But Will It Work? Implementation Analysis to Improve Government Performance. Issues in Governance Studies. 321-17.