

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



El programa AURORA en pandemia: La capacidad de adaptación de la Estrategia Rural para atender mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar en Tapo – Tarma

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

Sucuitana Martinez, Melany Scarlet

Asesora:

Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada El programa AURORA en pandemia: La capacidad de adaptación de la Estrategia Rural para atender mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar en Tapo – Tarma de la autora Sucuitana Martinez, Melany Scarlet dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 24 de julio del 2023

Apellidos y nombres de la asesora: <u>Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita</u>	
DNI: 10551081	Firma 
ORCID: 0000-0001-6640-1518	

*Esta tesis la dedico a todas las mujeres que han pasado por una situación de violencia de género, incluyendo, a las que ya no nos acompañan en vida. Te la dedico a ti, Melany, que alzaste tu voz y denunciaste, y que, a pesar del proceso engorroso, seguiste y culminaste tu etapa universitaria satisfactoriamente.
¡No dejes de creer en ti y que nada ni nadie apague tu luz y fortaleza!*

Es una lucha constante en las que estamos inmersas todas las mujeres que afrontamos un episodio de violencia. Deseo, desde lo más profundo de mi corazón, que podamos encontrar justicia, paz y sanación para todas.

Asimismo, dedico mi tesis a las personas que trabajan diariamente mitigando este grave problema estructural, gracias por su labor y espero que, cada vez más, la lucha sea desde todos los ámbitos sociales. ¡Hay mucho por hacer!



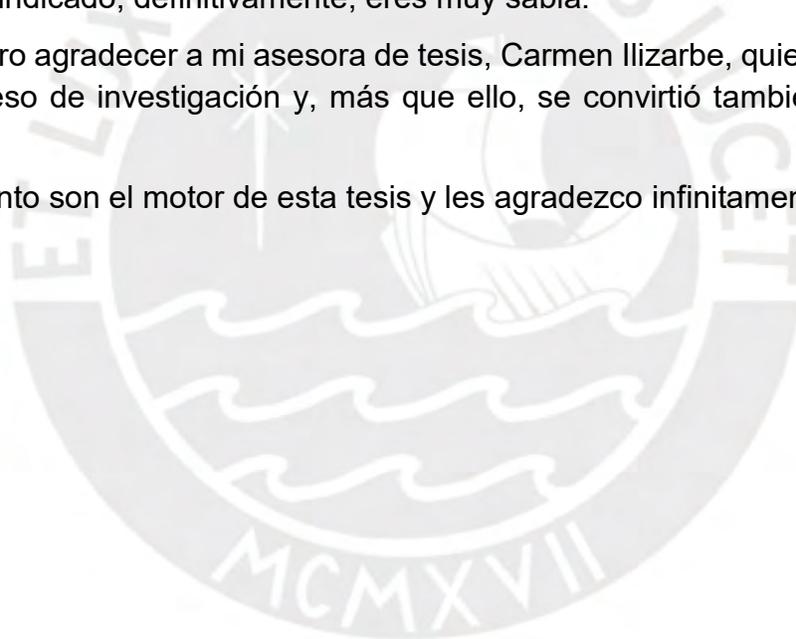
Agradecimiento

Quiero agradecer, en primer lugar, a mis padres. Mi mamá, quien me enseñó el valor de la valentía y la fuerza desde muy pequeña. La que me dijo que ser mujer en esta sociedad no iba a ser fácil, pero me enseñó a no dejarme vencer por nada ni nadie, eres mi ejemplo de fortaleza y coraje. A mi papá, quien es mi mejor amigo y me demuestra su amor y apoyo diariamente, la primera figura que venció los estereotipos de género y me brindó su atención desde el primer día que llegué a este mundo. Y a mi hermano César, quien es una pieza fundamental en mi vida y, como tal, contribuye a mis avances como persona. Los amo, familia.

En segundo lugar, agradezco a las personas que me apoyaron en el proceso de esta tesis. Las que me extendieron su apoyo incondicional y me empujaron a no rendirme, a pesar de las adversidades. Mi querido Rodrigo, gracias por ser esa persona tan deconstruida que no dejó que agache la cabeza en ningún momento y por ser mi red de apoyo y soporte en todo este camino, eres luz. Gracias vida, por darme a las personas en el momento indicado, definitivamente, eres muy sabia.

Por último, quiero agradecer a mi asesora de tesis, Carmen Ilizarbe, quien fue mi guía en todo este proceso de investigación y, más que ello, se convirtió también en mi red de apoyo.

Todos en conjunto son el motor de esta tesis y les agradezco infinitamente.



Resumen

Como parte del acontecimiento adverso de la pandemia por el Covid-19, el concepto de adaptabilidad se torna un valor necesario para nuestras sociedades y también para el Estado en el ámbito de las políticas públicas. Sumado a ello, al declararse el confinamiento social obligatorio, la situación de violencia de género intrafamiliar contra las mujeres se agravó; sobre todo, en las zonas rurales del Perú, lo cual demandó una respuesta estatal rápida. Por ello, se ha optado en elegir la política pública de Estado contra la violencia de género en zonas rurales denominada la Estrategia Rural del Programa Nacional AURORA a cargo del MIMP. El objetivo de la investigación es determinar los factores que contribuyeron a la adaptabilidad de esta política frente al Covid-19 para implementar la Ruta de Atención integral a mujeres afectadas por violencia de género intrafamiliar. La naturaleza de la investigación es cualitativa aplicada a un estudio de caso. Para ello, se ha realizado un trabajo de campo, en el cual se han realizado entrevistas semiestructuradas que han permitido comprobar que la adaptación histórica de la política, el rol de los burócratas de la calle y la participación comunal han contribuido a la adaptabilidad al contexto de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19 en el distrito de Tapo en Tarma, Junín. En ese sentido, este caso puede ser usado como ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de la adaptación de políticas públicas orientadas a hacer frente a la violencia de género en zonas rurales y, de la misma manera, incentivar su estudio. Esto debido a que, a pesar de la gravedad del asunto, existe un gran vacío en la literatura en relación al estudio de casos de políticas públicas orientadas a mitigar la violencia de género en zonas rurales del Perú.

Palabras clave: política pública, sistema local, violencia de género intrafamiliar, burócratas y comunidad.

Índice

Introducción	1
Revisión de la literatura y pregunta de investigación	5
Análisis de la violencia de género en zonas rurales e indígenas	5
Sobre el programa Aurora y la Estrategia Rural	7
Capacidad de adaptación de políticas públicas en el marco de contextos adversos.....	9
Marco conceptual	12
Hipótesis.....	23
Justificación.....	26
Metodología.....	28
Capítulo 1: Estrategia Rural – programa AURORA	30
1.1. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (AURORA).....	30
1.2. Creación de la Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural).....	32
1.3. Objetivos y componentes de la Estrategia Rural	35
1.4. Componentes históricos de la Estrategia Rural – Programa AURORA	40
Capítulo 2: Estrategia Rural de Tapo – Tarma (pre pandemia)	47
2.1. Población de Tapo en Tarma - Junín.....	47
2.2. Estrategia Rural de Tapo en Junín	48
2.2.1. Ruta de Atención Integral en Tapo – Tarma (pre pandemia y en pandemia).....	54
Capítulo 3: Estrategia Rural de Tapo en pandemia	60
3.1. Componentes históricos que permitieron la adaptación al contexto de pandemia .	60
3.1.1. Generar confianza en la población rural	61
3.1.2. Limitaciones en las medidas de protección a las víctimas de violencia	62
3.1.3. Aprendizaje frente a las limitaciones territoriales.....	64
3.1.4. Adaptación a las problemáticas del sistema de justicia	66
3.2. Burócratas de la calle – ER Tapo	69
3.2.1. Capacidad y conocimiento de los burócratas	69
3.2.2 Cultura organizacional y compromiso de los burócratas	77
Conclusiones.....	83
Bibliografía.....	89
Anexos	96

Índice de Tablas

Tabla 1 : Operacionalización de la variable dependiente.....	14
Tabla 2 : Factores que contribuyen en la adaptabilidad de la Estrategia Rural en Tapo Tarma	25
Tabla 3 : Objetivo general y objetivos específicos de la Estrategia Rural	35
Tabla 4 : Sistematización de los componentes históricos de la ER en Tapo (2012-2019)	46
Tabla 5 : Características de la Ruta de Atención en Tapo (Protocolo)	59
Tabla 6 : Estrategias implementadas para enfrentar los retos de la implementación de la Ruta de Atención	68
Tabla 7 : Burócratas de la calle de la Estrategia Rural de Tapo, Tarma	69
Tabla 8 : Hallazgos sobre la capacidad y conocimiento de los burócratas de la calle de la ER de Tapo	76
Tabla 9 : Hallazgo sobre la cultura organizacional y compromiso de los burócratas de la calle de la ER	82



Índice de Figuras

Figura 1: Constitución de redes del componente N°1 de la ER.....	36
Figura 2: Proceso del componente N°2.....	37
Figura 3: Proceso del componente N°3 y actores principales.....	39
Figura 4: Distrito de Tapo - Tarma.....	48
Figura 5: Municipalidad distrital de Tapo – Tarma, Junín	49
Figura 6: Oficina de la Estrategia Rural de Tapo - Tarma	50
Figura 7: Vía de acceso a los Centros Poblados de Tapo - Tarma	53
Figura 8: Ruta de Atención y Protección (Protocolo de acción) de la ER de Tapo – Tarma	56



Introducción

La violencia de género contra las mujeres es un problema latente que persiste en nuestra sociedad desde mucho tiempo atrás que se ve reflejado en cifras exorbitantes de víctimas anuales. Según el portal estadístico del programa AURORA del MIMP (2021), solo en el año 2021, los Centros de Emergencia Mujer atendieron 64805 casos de violencia física contra mujeres, de los cuales 39116 fueron casos de vínculo relacional de pareja y 24384 fueron casos de vínculo relacional familiar. En línea a ello, se evidencia que este problema se intensifica en las zonas rurales e indígenas debido, principalmente, a las brechas sociales e institucionales arraigadas históricamente. Según Crisóstomo (2021), uno de los problemas más agudos que acarrea la población rural es el acceso a la justicia y el acceso a los servicios del Estado debido a que las políticas públicas están orientadas, en su mayoría, a un modelo de intervención y de evaluación en zonas urbanas, mas no hay registros suficientes sobre los impactos de las políticas en zonas rurales.

Ante ello, una de las primeras acciones estatales fue crear el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en 1995 que actualmente es el ente rector de la política pública contra la violencia hacia las mujeres. En línea a ello, en el año 2001, se creó el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del grupo familiar (programa AURORA) como órgano ejecutor y operativo en términos de políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres. De esta manera, la Defensoría del Pueblo, destaca al programa AURORA como uno de los programas más distintivos e importantes en materia de la lucha contra la violencia de género, el cual posee diferentes servicios especializados como el Centro de Emergencia Mujer (CEM), el Servicio de Atención Urgente (SAU), el Centro de Atención Institucional (CAI), la Estrategia Rural (ER), entre otros. Precisamente, el servicio especializado focalizado en prevenir y atender casos de violencia de género e integrantes del grupo familiar en zonas rurales es el denominado servicio Estrategia Rural (ER), el cual será objeto de estudio en la presente investigación.

Según la Resolución Ministerial N°273 de 2012, este servicio fue creado hace aproximadamente diez años atrás, a partir de la identificación de que el problema de la

violencia de género contra mujeres en zonas rurales necesitaba ser abordado desde otra óptica y distinta al de la zona urbana. Así pues, se identificó que persistía una débil presencia del Estado en zonas rurales que permeaba la exclusión social de grupos vulnerables y perpetuaba la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, a pesar de que los Centros de Emergencia Mujer (CEM's) del programa AURORA se encontraban replegados a nivel nacional. En otras palabras, los CEM's instalados en diferentes zonas rurales eran insuficientes debido a que no respondían a las necesidades de la población rural.

Es así que, con la creación de la Estrategia Rural en el año 2012, se dio un avance de intervención estatal para la lucha contra la violencia de género en zonas rurales e indígenas, el cual fue reconocido por diferentes entidades nacionales e internacionales. Ante ello, se reconoce la evolución de este servicio a lo largo de los diez años de su creación y funcionamiento, y con ello su adaptación de los diferentes enfoques y dimensiones que posee el diseño del programa. Por esta razón, se podría considerar este servicio como un caso de buenas prácticas en su diseño e implementación dentro de los estándares de las políticas públicas en materia de violencia de género, ya que este programa implementa redes institucionales, desde la participación activa de la ciudadanía hasta la articulación de diferentes sectores y niveles de gobierno mediante redes como la provincial, distrital y comunal. Asimismo, es preciso recalcar los tres objetivos que guían el servicio rural: la sensibilización, desarrollo de capacidades en la población y la implementación de una ruta de atención focalizada a la zona rural.

Dentro de este contexto histórico, se encuentra el hecho de la declaración del Estado de Emergencia Nacional en el año 2020, producto de la pandemia global por el Covid-19, poniendo en jaque el servicio de la Estrategia Rural. Como parte de la figura del Estado de Emergencia, se declaró el aislamiento social obligatorio y de inmediato se suspendieron las atenciones presenciales de todos los servicios públicos, a excepción de los establecimientos de salud. Ante este hecho, surgen diversas preguntas como las siguientes: ¿Estuvo preparado y capacitado el programa AURORA para hacer frente a una pandemia sanitaria? ¿Cómo afectó la pandemia y el Estado de Emergencia para el funcionamiento del programa AURORA – Estrategia Rural? ¿Qué hizo el programa

AURORA – Estrategia Rural para seguir brindando los servicios a mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar?

El 14 de marzo de 2020, tanto hombres como mujeres se vieron obligados a guardar confinamiento social domiciliario. Asimismo, toda atención presencial, tanto privada como pública, fue suspendida al menos los primeros seis meses del Estado de Emergencia con el objetivo de preservar la salud de la ciudadanía. Sin embargo, muy a parte del virus, persistía en la sociedad “la otra pandemia” catalogada así por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que corresponde a la violencia de género contra las mujeres que corresponde a un tema de salud pública y de derechos humanos.

Según especialistas en la materia de violencia de género, esta problemática se ve arraigada, principalmente, en el espacio familiar domiciliario, por lo cual dicho espacio es considerado altamente vulnerable para las mujeres y miembros de la familia. Es decir, en este período de confinamiento social, las mujeres, niños y adolescentes, representaban un gran sector vulnerable debido a que, al permanecer todos los días de la semana, las 24 horas del día con su agresor, se incrementaba la posibilidad de ser violentados. Sumado a ello, persistía el problema estructural de las poblaciones históricamente en estado de vulnerabilidad, nos referimos a las poblaciones rurales e indígenas, quienes también fueron las que más resultaron afectadas con el confinamiento social, según Crisóstomo (2021). Esto ocasionada, un doble desafío del Estado peruano para proteger y brindar atención a esta población durante la pandemia. De esta manera, se desprende el tema que guiará el presente trabajo de investigación: La capacidad de adaptación de la Estrategia Rural frente a la pandemia por el Covid-19 para la implementación de la Ruta de Atención Integral de violencia contra las mujeres en zonas rurales (en el distrito de Tapo en Tarma). Más adelante, se presentará la justificación del caso elegido.

Adicionalmente, surgen cuestionamientos a partir de este problema identificado en el período de confinamiento social: ¿Qué desafíos surgieron a partir de la pandemia por el Covid-19 en tema de violencia de género contra las mujeres en zonas rurales y cómo lo enfrentó el Estado peruano? ¿De qué manera el programa AURORA y la Estrategia Rural se adecuaron al contexto de pandemia para salvaguardar a las mujeres en zonas rurales en aislamiento? ¿Cuánta capacidad de adaptación posee el Estado y el programa

AURORA – Estrategia Rural para hacer frente a contextos adversos como una pandemia sanitaria?



Revisión de la literatura y pregunta de investigación

Análisis de la violencia de género en zonas rurales e indígenas

El presente trabajo de investigación se basa en el tema de la violencia de género en las zonas rurales e indígenas y la respuesta del Estado frente a ello. En ese sentido, según la literatura consultada, en Perú y Latinoamérica, los territorios rurales e indígenas han sido centro de violencia históricamente debido, principalmente, a patrones socio-culturales raciales y de exclusión que se ejercen desde la propia ciudadanía y desde el Estado. Flores (1997), sobre este tema, hacía referencia a los componentes discriminatorios sobre la población indígena que heredamos desde la época colonial y que persiste hasta la actualidad, imposibilitando así, su ejercicio ciudadano y de derechos. El autor entiende a estos componentes como un problema estructural que tiene como base la percepción negativa que tiene la sociedad misma hacia lo indígena y que ha calado en las instituciones públicas. Asimismo, menciona que los derechos relacionados a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas son los más vulnerados, tal como indica el Informe EPU del año 2017, en el cual, posiciona al Estado como uno de los que ejerce violación de derechos humanos contra esta población.

En esa línea, en el cual la población rural e indígena se encuentra violentada históricamente, se encuentran planteamientos como el de Crisóstomo (2016) y Mejía (2010), quienes demuestran que el impacto de violencia contra las mujeres indígenas es aún mayor que el de sus pares. Esto debido a que, sumado a los factores históricos y violencia sistematizada por parte del Estado, existen instituciones culturales creadas por la misma comunidad, las cuales fomentan la violencia contra la mujer, sobre todo, en el espacio doméstico. Estas instituciones culturales responderían a la cultura específica de cada población indígena.

Una aproximación a ello, es la investigación realizada por Oliart (1998) quien señala que la cultura andina se caracteriza por contar con sistemas y representaciones de género que aportan a la violencia contra la mujer a través de manifestaciones culturales que establecen las formas relación entre hombres y mujeres (como se citó en Zafra, 2010, p.41). Es decir, los roles de género están adscrita como parte de la dinámica cultural de las poblaciones indígenas, lo cual genera violencia y complejiza la

problemática. Asimismo, Zafra (2015), señala que la construcción de lo que vendría a ser una mujer tiende a ser más conservadora y tradicional en el ámbito indígena y que, al no seguir con esos lineamientos, se produce un rechazo de la misma comunidad y hasta es visto como una traición a su cultura.

Asimismo, CHIRAPAQ (2013) y Pinzas (2001) analizan las relaciones entre mujeres y hombre como pareja en el ámbito familiar rural y señalan que, dentro de las comunidades indígenas, se instauran roles de género produciendo así, no sólo una distinción en comportamientos, sino también se produce una relación jerárquica y de subordinación. Sobre ello, CHIRAPAQ (2013), ejemplifica que uno de los roles de género que perjudica a las mujeres indígenas son las diferentes actividades que se les atribuyen, lo cual genera una sobrecarga de tareas a diferencia de los hombres. Esto debido a que las mujeres indígenas, además de encargarse de las labores domésticas y el cuidado de los hijos en el hogar, se dedican al trabajo agrícola y ganadera desde muy temprana edad. Asimismo, señala que las mujeres que viven en sectores rurales, en su mayoría, se encuentran limitadas de tomar sus propias decisiones puesto que deben contar con el permiso previo del padre o esposo, incluso si es que desean desplazarse. De esta manera, se evidencia la subordinación de la mujer hacia la figura masculina de pareja, el cual representa un poder por encima de los derechos de la mujer rural.

Asimismo, Zafra (2010) y CHIRAPAQ (2013), se refieren a los actores externos que vienen a ser los parientes de la pareja. Estos parientes juegan un rol de influencia en las decisiones de la pareja como el matrimonio, el bautizo, asumir cargo, entre otras decisiones. Precisamente, sobre estos actores, se instauran también las construcciones sociales y roles de género, lo cual repliega la visión vertical y jerárquica entre la relación de pareja, dejando por debajo a la mujer. Es decir, la mujer rural indígena, además, de lidiar con la violencia normalizada por parte de su pareja, encuentra en los demás integrantes de la familia estas construcciones sociales que fomentan un trato desigual. Todo ello, perjudica cualquier intento de la mujer indígena de salir del estado de vulnerabilidad y de violencia, ya que imposibilita el encuentro de lazos de confianza para pedir ayuda a sus parientes.

A partir de esta revisión, podemos comprender que las relaciones de género instauradas en las zonas rurales andinas llegan a normalizarse como parte de su cultura

y que son legitimadas por la propia comunidad indígena en general. Esto complejiza más el problema de la violencia de género y su tratamiento, ya que no hay una conciencia ciudadana capaz de emitir un juicio crítico con respecto a estos constructos sociales inmersos en su comunidad.

Ante ello, para el estudio del caso, no es pertinente ahondar más sobre el tema, pero sí es importante reconocer la complejidad del asunto de las diferentes manifestaciones de violencia de género en las zonas rurales e indígenas. Esto en términos de la alta responsabilidad y desafío con el que cuentan los Estados latinoamericanos para reconocer estas realidades particulares, y así poder hacer frente a la violencia de género contra las mujeres.

Sobre el programa Aurora y la Estrategia Rural

Siguiendo la línea del tema de la violencia de género, nos adentramos a revisar la literatura referente a la actuación del Estado frente a dicha problemática. En ese sentido, partimos del ente rector de la política pública nacional contra la violencia hacia las mujeres que es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Asimismo, se buscó investigaciones con referencia al programa AURORA y el servicio especializado de la Estrategia Rural del programa AUROA que cobró vital importancia desde sus orígenes en materia de violencia de género. Según información del MIMP, los servicios que brinda el programa AURORA son los siguientes: Centros de Emergencia Mujer (CEM), línea 100, chat 100, Servicio de Atención Urgente (SAU), Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales - La Estrategia Rural y los Centros de Atención Institucional (CAI).

En ese sentido, hallamos en la literatura consultada una centralización de estudios del funcionamiento del programa AURORA y de los CEM's a nivel urbano. Sin restar importancia, hallamos ciertos estudios como el de Zafra (2015), anteriormente descrito, que se centra analizar los factores que intervienen en el funcionamiento de los CEM'S frente a los sistemas de género instaurados en la localidad de Ayacucho. Así como también, el estudio de Sánchez (2021) que se centra en el estudio de las razones por las cuales las mujeres violentadas en Ancash no se benefician del servicio que ofrece los CEM's de la localidad de Huaraz. Sin embargo, no se encontró fuentes académicas que

tomen como caso de estudio principal el funcionamiento de la Estrategia Rural del programa AURORA para prevenir y atender casos de violencia de género contra mujeres que viven en zonas rurales.

Por esa razón, se revisó otros tipos de fuentes académicas como son las consultorías al servicio de la Estrategia Rural en ciertas localidades rurales, las cuales fueron dirigidas por La Defensoría del Pueblo (2019) y por Rocío Franco (2015). A partir

de ello, se evidencia que existió un proceso de adaptación de la Estrategia Rural los primeros años de su funcionamiento, el cual estuvo sujeto a las complejidades y particularidades de cada zona. Por ejemplo, la consultoría que se realizó en la región

Selva (Bagua, Lamas y Tocache) se evidencia que la Estrategia Rural respondía de manera idónea a los desafíos de las zonas como el limitado acceso geográfico a los servicios del programa AURORA y a los servicios de justicia y de salud. En contraste,

según la consultoría del año 2015 realizada en Huancavelica, los desafíos apuntaban más a los casos de violencia psicológica y sexual, por lo cual incidieron más en los talleres de sensibilización a la ciudadanía. Así como también, se evidenció en Huancavelica la limitada participación y articulación de las redes comunitarias con los órganos estatales.

Adicionalmente, las consultorías nos demuestran un avance significativo en el papel que anteriormente jugaban los CEM'S. En esa línea, según la Resolución Ministerial N°273 del año 2012, una de las principales razones por las cuales se creó el servicio especializado de la Estrategia Rural fue por el limitado alcance de los CEM's para prever, atender y proteger a víctimas de violencia de género en zonas rurales. Así pues,

nos encontramos frente a estudios de evaluación y de herramientas de gestión que nos aproxima al funcionamiento de la Estrategia Rural antes de la pandemia, mas no fuentes

académicas que hayan abordado el estudio del servicio de la Estrategia Rural específicamente. En ese sentido, tampoco se hallaron estudios sobre la adaptabilidad de la Estrategia Rural en pandemia por el covid-19, más sí se halló un estudio reciente sobre la adaptabilidad del programa nacional AURORA realizada por Ximena Andrade (2021).

Según la investigación realizada por Andrade (2021), el programa AURORA en pandemia se pudo haber adaptado debido a ciertas variables como la capacitación de los burócratas intermedios (a nivel de la dirección del programa), el compromiso del personal burócrata y el trabajo eficaz bajo presión, y debido a componentes históricos de

aprendizaje en el tiempo. Es decir, la autora en mención, ofrece variables a nivel de las políticas públicas que pueden ser de gran utilidad para entender de manera macro el funcionamiento del programa AURORA y sus diferentes servicios especializados durante la época de pandemia.

En adición a ello, es pertinente traer a discusión su hallazgo en términos de adaptación de la Estrategia Rural a nivel nacional. Según Andrade (2021), la Estrategia Rural, en contexto de pandemia, tuvo diversas adaptaciones. Uno de esas fue el fortalecimiento de las relaciones con los actores e instituciones locales con el objetivo de presenciar la labor estatal. Asimismo, se menciona que la adaptación del servicio de la ER implicó una mayor coordinación con las instituciones locales para así solucionar las necesidades que exigía la pandemia puesto que algunas comunidades se autoaislaban como medida de protección al covid-19. Por ello, se implementaron estrategias alternativas para brindar atención como las llamadas telefónicas, comunicados por altoparlantes o la entrega de materiales para el trabajo inter comunidades (p.66). No obstante, el trabajo de Andrade, no profundiza en las estrategias de adaptación de la Estrategia Rural en pandemia puesto que su foco de estudio es más macro orientado al programa nacional AURORA de manera macro.

Capacidad de adaptación de políticas públicas en el marco de contextos adversos

En la actualidad, en el contexto de crisis sanitaria mundial, resulta necesario revisar también sobre la capacidad de respuesta del Estado frente a acontecimientos repentinos como crisis climática, sanitaria, económica, entre otros. En ese sentido, Illanes (2020), en su tesis de licenciatura, realizó una investigación del Programa Nacional de Vivienda Rural en el proceso de reconstrucción de la región de Lambayeque (2018-2020) frente al Fenómeno de El Niño Costero. Su principal objetivo fue analizar el proceso de implementación de este Programa Nacional, considerándolo como un caso de éxito frente a la crisis climática del 2018. El éxito de este programa responde principalmente al uso del enfoque bottom-up, el cual generó una red de co-gobernanza mediante la coordinación de la organización civil y los burócratas de la calle. Este enfoque, de abajo hacia arriba permitió la participación de la población afectada por el Fenómeno de El Niño Costero, lo cual le permitió al Estado obtener una información sujeta a la realidad de esta

población para llevar a cabo con éxito la implementación. A partir de ello, es pertinente tener en cuenta este enfoque dentro de la implementación de políticas públicas, ya que según Rubio (2013), este modelo actúa desde la base de la pirámide jerárquica organizacional, llevando las necesidades poblacionales a niveles superiores para retroalimentar todo el proceso (p. 152).

Complementariamente al trabajo de Illanes, se encuentra la teoría correspondiente a la gobernanza adaptativa. Esta teoría para el presente trabajo de investigación es relevante debido al contexto adverso en el cual se desarrolla la política pública en estudio. Por un lado, sobre la gobernanza adaptativa a contextos adversos, se considera como factor principal la creación de redes verticales y horizontales (Österblom y Folke, 2013). Asimismo, la construcción de confianza entre diferentes actores, incluyendo, por ejemplo, científicos, políticos y ciudadanos (Schultz et al. 2015). Por otro lado, según Olsson et al. (2006), otro factor esencial para la adaptación es el valor del liderazgo y el trabajo en redes interpersonales. Así como también, la colaboración, el aprendizaje y las organizaciones (Karpouzoglou et al. 2016). Es decir, en un contexto adverso se evidencia aún más la necesidad de papel de liderazgo, la cooperación y coordinación entre los diferentes sectores estatales y privados, técnicos especializados y la construcción de redes de co-gobernanza con la sociedad civil.

Luego de concluir la revisión de la literatura correspondiente a los temas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales y los factores que contribuyen al éxito de una política pública, se concluye que hay una limitada literatura relacionada a la Estrategia Rural como servicio especializado para brindar atención a personas afectadas por violencia de género intrafamiliar. En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo llenar este vacío en la literatura ofreciendo una descripción histórica del programa y un análisis de su capacidad de respuesta ante un contexto de incertidumbre como fue la pandemia por el Covid-19.

Para ello, la pregunta que guiará el trabajo de investigación es: ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la capacidad de adaptación de la Estrategia Rural de Tapo - Tarma para la implementación de la ruta de atención integral de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar durante los dos primeros años de pandemia?

En línea a ello, las preguntas específicas que se desprenden de la pregunta general son dos: Por un lado, ¿Cómo se adaptó el programa AURORA - Estrategia Rural para atender a mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales antes de la pandemia? (A nivel nacional y a nivel de Tapo -Tarma). Por otro lado, ¿Cuáles fueron los factores que permitieron la capacidad de adaptación de la Estrategia Rural en Tapo - Tarma a nivel del componente N°3 (Ruta de atención Integral) frente a la pandemia por el Covid-19?



Marco conceptual

De la pregunta de investigación se desprende nuestra variable dependiente que será descrita a lo largo del trabajo de investigación: La Adaptabilidad de la Estrategia Rural del distrito de Tapo en Tarma al Covid-19. En ese sentido, es fundamental definir el concepto de adaptación de una política pública.

Capacidad de Adaptación

El término de capacidad de adaptación es considerado la piedra angular para este trabajo de investigación; por ello, recurrimos a discutir el marco teórico para así definir este concepto. Desde el ámbito de las políticas públicas, la capacidad de adaptación es considerada un valor fundamental en el mundo complejo, dinámico e incierto de hoy en el cual estamos insertos (Swanson et al., 2010). Bankes (2002) señala que la humanidad pertenece a un conjunto de sistemas complejos y de constante adaptación. En esa misma línea, Rihani (2002) sostiene que el desarrollo es lo que hacen a las naciones sistemas adaptativos complejos y pueden describirse como una evolución incierta que no tiene principio ni fin. De ahí, proviene la idea de que la interacción de los humanos y la naturaleza son sistemas adaptativos complejos que pueden desencadenar eventos de crisis repentinos. Por ello, retomando lo comentado por Bankes y añadiendo lo sustentado por Walker et. al (2001), progresivamente es menos idónea una política pública clásica basada en proyecciones con un único modelo de acción y de respuesta, debido a que esta lógica genera políticas estáticas que tendrían solo los resultados esperados para el modelo propuesto de mejor estimación.

De esta manera, los autores resaltan la importancia de generar políticas diseñadas que puedan ser más adaptativas en sí mismas. Sobre ello, Rondinelli (1993) sostiene que un enfoque adaptativo concierne a una política basada en la planificación estratégica, en procedimientos de gestión que conlleve a la innovación, capacidad de respuesta, experimentación y a procesos en la toma de decisiones que establezcan un puente entre los aprendizajes con las acciones. Sobre este marco teórico, pareciera que formular y diseñar una política adaptativa fuese algo, además de necesario, de fácil aplicación. En ese sentido, es menester mencionar que autores como Swanson et al. (2010), Rihani (2002) y Barg & Tyler (2009), sostienen que la imprevisibilidad y la presencia de

situaciones desconocidas son rasgos complejos que provienen de la propia naturaleza adaptativa de las personas. Por ello, es fundamental reconocer que no se va a poder predecir con total precisión el sistema o situaciones críticas, mas sí se puede diseñar e implementar una política que brinde a las personas acciones posibles para lidiar adecuadamente con lo desconocido. Sobre esto último, menciona Swanson et al. (2010), se asienta el concepto de una política adaptativa: el desarrollo de acciones posibles para lidiar con lo desconocido en un contexto adverso y así cumplir con los objetivos de la política.

Así pues, la comprensión de políticas adaptativas para Swanson et al. (2010) se desarrolla a través de "la apreciación holística de la complejidad de la capacidad, el rendimiento y la dinámica del sistema que ayudará al formulador de políticas a lidiar con la incertidumbre y dar cabida a problemas imprevistos y cambios para los cuales la política no fue diseñada originalmente con el propósito de salvaguardar los objetivos de la política" (p. 928). Para Walker et al. (2001) y Venema & Drexhage (2009), la capacidad de adaptación de una política es que tenga en cuenta las incertidumbres y dinámica del problema que se está abordado para comprender combinaciones secuenciales de opciones en aras de hacer explícitos los objetivos. Precisamente, Walker et al. (2001), se refieren a la fase de implementación, en la cual la capacidad se refleja en el desarrollo de una secuencia de eventos, inferencias y acciones que representan la ejecución. En esa línea, los autores precisan que, en ciertos casos, la política podría ser reexaminada en su totalidad, pero esto no significa reiniciar el proceso de la política "desde cero", sino implementar una reevaluación de la política.

En una posterior investigación, Walker et al. (2010), sostienen que la capacidad de adaptación de una política también recae en el diseño de la política y en la consciencia de la multiplicidad de futuros plausibles que se avecina, la cual permita desarrollar un diseño para cambiar con el tiempo a medida que se dispone de nueva información y aprovecha la respuesta autónoma. De igual manera, Marchau et al. (2010) sostiene que la capacidad de adaptación de una política se desarrolla en el tiempo y en función de los nuevos conocimientos aplicables. Por su parte, Moench (2010), al igual que Swanson et al. (2010), propone que la capacidad de adaptación de una política pública está relacionada a la capacidad local para la toma de decisiones, en el cual las partes

interesadas son las primeras en detectar el cambio y pueden así lograr autoorganizarse para hacer frente al evento adverso y aprovecha las oportunidades. No lejos de este enfoque, Barg & Tyler (2009), manifiestan que la capacidad de adaptación es definida por una política que puede adaptarse a condiciones de incertidumbre para garantizar el funcionamiento de la política basada en la comprensión del entorno de la política, la innovación de la política, aprendizaje a partir de la experiencia y la mejora según lo que requerido.

A partir de la discusión teórica, la adaptación será entendida como la capacidad de adaptación que tiene la Estrategia Rural como servicio público especializado del programa AURORA para seguir funcionando y cumplir con los objetivos de la política diseñada a través de la innovación de procesos y la elaboración de estrategias para hacer frente a los desafíos. Esto se puede operacionalizar de la siguiente manera:

Tabla 1 : Operacionalización de la variable dependiente

Variable Dependiente: Adaptación de la Estrategia Rural a la pandemia por el covid-19 (en Tapo-Tarma)	
Componentes	Descripción
Innovación de nuevos procesos de implementación	Reorganización de procesos que provienen de aprendizajes a partir de las experiencias de la implementación de una política.
Elaboración de estrategias para hacer frente a los desafíos	Capacidad de elaboración de estrategias para hacer frente un contexto de incertidumbre. Esto se puede evidenciar a partir de la toma de decisiones para la elaboración de nuevas estrategias que se van elaborando sobre la marcha.

Fuente: Elaboración propia en base a Swanson et al. (2010); Bankes (2002); Rondinelli (1993); Walker et al. (2001); Venema & Drexhage (2009) y Marchau et al. (2010).

Asimismo, sobre las variables que explican la capacidad de adaptación de políticas públicas, el presente trabajo de investigación entiende que el ciclo de las políticas públicas es complejo, dinámico y concierne a la actuación de diferentes actores en cada ciclo. En ese sentido, el presente trabajo de investigación se focalizará en la fase de implementación, específicamente, en la capacidad de adaptación en la implementación de una política pública frente a acontecimientos adversos, la cual se encontrará delimitada en tres dimensiones: Adaptación histórica, burócratas de la calle y la

participación ciudadana.

Adaptación histórica

En primer lugar, sobre la adaptación histórica, se explicará teóricamente a partir de la teoría del aprendizaje en el tiempo (*policy learning*) que surgieron a partir de las fallas en el diseño y/o implementación de políticas públicas (*policy failure*). Así como también, de la teoría del *path dependence*. Para definir estos términos, en una primera instancia, se recurre a lo propuesto por May (1992), quien denomina *policy failure* (fallas de política) a los diversos casos de políticas públicas que no lograron alcanzar sus objetivos o generar los impactos esperados. Sobre este tema, según Leicester (2007), es fundamental identificar las fallas y errores en el diseño e implementación de una política pública debido a que permite a los *policy makers* darse cuenta de las debilidades de dicha política que para otros actores sociales externos son vistas con claridad. A partir de ello, se considera que esta falta de identificación y conciencia de las fallas en una política pública limita a los actores del aparato gubernamental salir de su zona de confort y abrir espacios de reflexión, de ahí su importancia de considerar esta teoría como parte del presente trabajo de investigación.

En una segunda instancia, se recurre a lo propuesto por Rubio (2019), quien define al aprendizaje (*policy learning*) como “un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y las causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, la efectividad y la eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución” (p. 193). Es decir, el aprendizaje se configura en un período de tiempo que implicaría un proceso de identificación de las fallas en la política pública que finalmente conllevaría a la búsqueda de estrategia de solución, teniendo como resultado una política adaptativa a las experiencias del pasado.

Adicional a ello, Leicester (2007) (citado por Rubio, 2019, p. 194) sostiene que “el aprendizaje de políticas públicas es cíclico y reiterativo y debe ser interpretado y usado para ajustar las acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje”. No obstante, según May (1992), muchas veces se torna difícil alcanzar este aprendizaje debido a que, identificar fallas en la política implica generar un sistema de evaluación de las políticas públicas. Implementar un sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas,

según Bertranou (2019), supone acumular el conocimiento mediante diversas metodologías que produzca un aprendizaje organizacional que garantice la calidad, eficacia y eficiencia de una política pública. Esto, en algunos contextos, resulta desafiante para los actores gubernamentales implementar dicho sistema de evaluación debido a que no cuentan con la capacidad técnica ni concientización sobre ello.

A partir de ello, existe una serie de modelos analíticos teóricos para evaluar los tipos de aprendizaje tanto el aprendizaje instrumental y como el aprendizaje social. Por un lado, Rubio (2019), sostiene que “el aprendizaje instrumental se basa en las lecciones de viabilidad de los instrumentos de política e implementación, y puede ser de tres tipos: actividades académicas formales, experiencias externas; experiencias y conocimientos internos” (p.196). En ese sentido, para el presente trabajo de investigación se tomará en cuenta el tipo de aprendizaje instrumental basado en el aprendizaje a partir de experiencias y conocimientos internos, los cuales según Rubio (2019) se instrumentaliza a partir de evaluaciones internas con grupos de control o pruebas piloto, la administración del conocimiento, espacios formales para la reflexión y el reconocimiento de patrones o mejores prácticas.

Por otro lado, Rubio (2019) caracteriza al aprendizaje social como la construcción de problemas, alcances y objetivos de las políticas, sin haber un orden establecido para el tipo de aprendizaje que se da primero o después. En esa línea, Hall (1993), sostiene que el aprendizaje social se desarrolla en conjunto entre el Gobierno y grupos externos a partir de una deliberación para reformular las estrategias u objetivos de una política pública como respuesta a una experiencia del pasado o la generación una información nueva por parte de los actores del aparato gubernamental a cargo de la política. En ese sentido, este tipo de aprendizaje teórico será también usado en el presente trabajo de investigación debido a que el diseño de la política de la Estrategia Rural como parte de su modelo de intervención interactúa y articula con diferentes actores, trayendo consigo distintos tipos de experiencias y aprendizajes.

Complementando la línea teórica consultada, se hará uso de la teoría del *path dependence* debido a que ha sido utilizado en diferentes investigaciones para explicar la adaptación de una política pública. Esta teoría ha sido estudiada por diversos autores como Mahoney (2000) y Souza (2013) y desde distintas disciplinas para usar la historia

como herramienta causal ante los resultados institucionales como es la capacidad de adaptación de una política pública ante un contexto de crisis. “El *path dependence* caracteriza específicamente a aquellas secuencias históricas en las cuales eventos contingentes ponen en movimiento patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas” (Mahoney, 2000, p.29). Es decir, para Mahoney, la teoría del *path dependence* es un conjunto de sucesiones no correlacionadas que generan un patrón institucional que configura un tipo de comportamiento marcado por una secuencia histórica. Al igual que Souza (2013), Mahoney (2000) y Torfing (2009) hacen uso de esta teoría en el ámbito de las políticas públicas para argumentar que existe un alto grado de probabilidad de que una política pública puede adaptarse si este se ha adaptado de manera favorable anteriormente debido a que cuenta con elementos históricos que les adjudica de esa capacidad. En ese sentido, Mahoney (2000) para analizar y medir el *path dependence* presenta un proceso por etapas en la cual una trayectoria se compone de condiciones precedente, por una coyuntura crítica y como consecuencia una persistencia estructural, lo cual conduce a un legado (Gonzalo, 2015). Esta secuencia reactiva presentada por Mahoney, ha sido criticada por diferentes teóricos en cuanto a sus limitantes. Por ello, Gonzalo (2015), plantea una concepción integral de la teoría del *path dependence* en el cual articula el giro histórico y las condiciones iniciales, análisis de secuencias micro – causales (relaciones causales basadas en eventos particulares en una secuencia) y los procesos de cambio institucional y procesos de resiliencia institucional. De esta manera, según Gonzalo, estas herramientas se articularían y explicarían el desarrollo institucional de adaptación de una política teniendo en cuenta la historia.

En consecuencia a la línea teórica anteriormente descrita y analizada, la dimensión de la adaptación histórica de la Estrategia Rural que permite su capacidad de adaptación al contexto de pandemia tendrá en cuenta el aprendizaje en el tiempo a partir de la identificación de las fallas del diseño y/o implementación de la Estrategia Rural, así como también, del conjunto de componentes históricos desarrollados desde su creación.

Burócratas de la calle

En segundo lugar, se considera a la dimensión de los burócratas de la calle como

valor influyente de la adaptación de una política pública debido a que diversos autores han visibilizado el valor determinante que cumplen para la concretización de los objetivos de un programa público ante situaciones cambiantes y heterogéneas.

Según Lipsky (1980) los burócratas a nivel de la calle son considerados actores decisivos para concretar los objetivos de la política en la fase de la implementación puesto que son los que están en contacto con el ciudadano para brindarle el servicio público. Asimismo, en esa dinámica relacional entre los burócratas a nivel de la calle y los ciudadanos, el autor sostiene que se desarrolla un poder de discrecionalidad que permite a los burócratas adaptarse a los contextos y situaciones de la población.

Esta línea teórica es estudiada desde el enfoque bottom - up (de abajo hacia arriba) debido a que los lineamientos y procesos de implementación rígidos de una política se tornan inevitablemente discrecionales y modificables por parte de los servidores públicos de la calle (Dussage et al., 2018). En ese sentido, Lipsky (2010) señala que este poder discrecional “se encuentra limitada tanto por el marco institucional como por la necesidad de cumplir con las metas establecidas” (p. 28).

En la misma línea, Cerna et al. (2017), señalan que en situaciones adversas este poder discrecional permite establecer criterios que les posibilite subsistir a la situación de incertidumbre y se toman decisiones, en la cual generan rutinas y dispositivos informales, muchas veces, inventados por ellos mismos (p. 29). Es decir, ante eventos de cambios o de incertidumbre, los burócratas de la calle pueden realizar acciones que no necesariamente son los que están en los lineamientos de una política pública, adquiriendo así, cierto poder de autonomía que podría conllevar a reformular la política pública. No obstante, los autores ponen énfasis que el nivel de discrecionalidad responde al nivel de recursos con los que cuentan los funcionarios a nivel de la calle en su ambiente de trabajo donde en algunas situaciones y contextos los recursos son limitados y la capacitación es insuficiente.

Sobre este tema, para Aguirre et al. (2021) y Dussage et al. (2018), la discrecionalidad de los burócratas a nivel de la calle se vuelve inevitable dado que los ciudadanos son heterogéneos y una política clásica diseñada para atender a los beneficiarios de la misma forma es insostenible. Por el contrario, se requiere un trato diferenciado atendiendo de manera particular a las necesidades, condiciones y

preocupaciones. Bajo este marco de discrecionalidad y autonomía que poseen los burócratas a nivel de la calle es fundamental el nivel de especialización y capacitación para las funciones que han sido asignados.

La especialización, según Lipsky (1980), permite a los burócratas a nivel de calle reducir la tensión que de otro modo complicaría su situación laboral. Una vez que están especializados, se espera que los burócratas a nivel de calle sigan una agenda que exige el despliegue de un conjunto restringido de habilidades (altamente desarrolladas) hacia el logro de un resultado definido por esas áreas. Un segundo rasgo que poseen los burócratas de la calle, según Loyens y Maesschalck (2010), son sus creencias, valores, nivel de formación académica y ético profesional. En esa misma línea, Dussage et al. (2018), sostienen que las acciones de los burócratas a nivel de la calle se basan en su interpretación de criterios y normas generales, en sus conocimientos especializados del cargo en el que poseen, en su experiencia práctica, pero también en sus juicios de valor personales (p.15). Es decir, la aplicación de la discrecionalidad por parte de los burócratas de primera línea combina lo técnico con aspectos personales. Sobre este valor, según lo desarrollado por Dussage et al. (2018), los márgenes de discrecionalidad hacen posible también los apoyos "fuera de la norma" que pueden derivar en comportamientos arbitrarios e injustos o como también a favor de los beneficiarios como, por ejemplo, la flexibilización de procedimientos que resulten en nuevas oportunidades para el ciudadano.

En esa línea, Aguirre et al. (2021) desarrollaron una investigación en el cual destacan la relación de los ciudadanos con los burócratas de la calle en el cual la ciudadanía asuma un papel más activo y participativo, generando así, mejoras en las condiciones de los programas y en las acciones que desarrollan los burócratas de la calle. Este enfoque no se establece desde una relación de jerarquía, sino de cooperación entre las partes, abriendo los canales de comunicación que incentivan a los burócratas de la calle a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto implica, hacer uso de su discrecionalidad y brindar un acompañamiento mayor, además de flexibilizar los requerimientos para que los ciudadanos tengan acceso a otros beneficios e inciden en el gobierno para llevar a cabo modificaciones basadas en su experiencia y relación con la ciudadanía.

Un último rasgo que describe a los burócratas de la calle como parte de su rol de implementador de una política pública es la cultura organizacional y el compromiso. Sobre este rasgo, Crook & Ayee (2006), sostienen que los factores de la cultura organizacional interna juegan un papel clave en la explicación de cómo los burócratas de la calle se adaptan a las nuevas expectativas. Ello implica un conjunto de valores compartidos entre los mismos agentes de la calle que tienden a tener una comprensión bastante compartida de su misión que es idealista y orientada al servicio. Asimismo, los autores explican que una buena cultura organizacional depende de la identidad de equipo y solidaridad grupal, en sus normas compartidas de trabajar unos para otros y su creencia en el valor intrínseco de las metas que están tratando de lograr. Este espíritu les permite mantener un buen sentido de compromiso organizacional y laboral incluso en las condiciones más adversas.

Por todo ello, para el presente trabajo de investigación, este nivel de burocracia es pertinente de analizar puesto que se busca descubrir el rol de los burócratas de la calle en la adaptación de la implementación de la Estrategia Rural del programa AURORA. A partir de la discusión teórica, la dimensión de los burócratas de la calle tendrá en consideración sus rasgos principales en la implementación de la política pública: el nivel de conocimiento, la cultura organizacional y motivaciones profesionales.

Participación Ciudadana

En tercer lugar, la dimensión que influiría en la adaptación es la participación de la ciudadanía. El concepto de participación ciudadana ha sido estudiado teóricamente de manera amplia que abarca la relación con el Estado y la democracia. Según Morales (2015), la participación ciudadana comprende múltiples niveles y espacios como los espacios políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros, con escalas que son determinadas según su alcance nacional, regional o local. En esa misma línea, Molina (1997), sostiene que el ejercicio participativo de la ciudadanía presupone algunas condiciones, como la pertenencia a una comunidad política. Micco (1997) señala que los conceptos de ciudadanía y de participación están íntimamente ligados a la idea de derechos individuales y a la noción de pertenencia a la comunidad política. Así pues, la participación ciudadana se interrelaciona con la democracia participativa que es una

forma de democracia semidirecta, en la cual existen espacios destinados a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno (Morales, 2015, p.132).

Desde el ámbito de las políticas públicas, según Morales (2015), sostiene que la ciudadanía es presentada como un valor esencial para la construcción de la gobernanza. De ahí se desprende el concepto de la participación ciudadana, la cual se enmarca como parte de la gobernanza y la descentralización local que tiene entre sus retos elevar la calidad de vida de los ciudadanos, impulsando así el tejido asociativo, desconcentrando la toma de decisiones, mejorando la profesionalización en la gestión de los centros y servicios locales. Esto comprende una aproximación del gobierno a la sociedad y viceversa, ampliando las estructuras y dinámicas participativas para luchar contra la exclusión de personas y territorios. Es decir, este enfoque utilizado sobre la participación ciudadana se refiere a la contribución que esta puede realizar a la gobernanza democrática.

Por su parte Villarreal (2009), desde la perspectiva de la gobernanza, el papel de la participación ciudadana está inmerso en los procesos de política pública, la cual se expresa en el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos. La autora sostiene, al igual que Morales, que esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir. De ahí se desprende la idea de que la gobernanza implica un diálogo simétrico constante como parte de la relación entre gobierno y ciudadanos. En línea a ello, Mariñez (2009), sostiene que la participación ciudadana sirve para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía.

Sobre los principios que implica una buena gobernanza en el ciclo de las políticas públicas, sostiene Morales (2015), tiene que ver con el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de actores plurales, lo cual conlleva la negociación, deliberación, participación, concertación, alianzas, entre otros. Sumado a ello, uno de los principios de la buena gobernanza considerada por De La Maza (2009) es el tipo de respuesta efectiva y coherente a entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre a partir del rol participativo de la ciudadanía. El mismo autor,

considera además que los objetivos de la participación ciudadana pueden combinarse con las etapas de la política pública, permitiendo así estimar la prevalencia relativa de cada tipo de participación, marcando una línea diferencial entre las iniciativas surgidas como parte de las políticas y aquellas originadas por la sociedad civil como parte de respuesta a un contexto de incertidumbre.

Bajo la línea teórica discutida, la incidencia de la participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas se puede entender como el grado y posibilidad de un grupo para influir en la definición, implementación y evaluación de determinada política pública, teniendo en consideración las posiciones jerarquizadas asignadas y asumidas por los diversos actores en materia de toma de decisiones. De esta manera, se promueven mecanismos de deliberación pública y participación social (Torres, 2007). Según Morales (2015), la participación o los procesos de participación pueden generarse desde al menos tres perspectivas: Arriba-Abajo, Abajo-Arriba y Doble vía.

Por consiguiente, para el presente trabajo de investigación la participación ciudadana es considerada como valor fundamental para el funcionamiento de una política pública en un contexto imprevisto. Este concepto seguirá la línea teórica de la gobernanza y la participación en la etapa de diseño e implementación de la política pública.

Hipótesis

Como consecuencia del marco teórico revisado, se plantean las siguientes hipótesis. En primer lugar, se sostiene que la Estrategia Rural, desde el año de su creación (2013), ha tenido varias etapas en las cuales se ha evidenciado una capacidad de adaptación en respuesta a los retos específicos de la población para atender a mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar a nivel nacional y a nivel de Tapo – Tarma. Esto, según los conceptos teóricos revisados conlleva a que, ante un contexto adverso y de incertidumbre como es la pandemia por el covid-19, el programa tenga los recursos necesarios para seguir funcionando y garantizando el cumplimiento de objetivos. Para ello, se tomarán las características de esta variable como las fallas en el diseño y/o implementación de políticas públicas (*policy failure*), el aprendizaje en el tiempo (*policy learning*) y la dependencia de la trayectoria (*path dependence*).

En segundo lugar, se sostiene que el rol de los burócratas de la calle de la Estrategia Rural del distrito de Tapo en Tarma ha sido un factor contribuyente en la adaptación del servicio para brindar atención a las mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales. Para ello, se considerarán los rasgos teóricos de los profesionales de primera línea como son los siguientes: especialización, capacitación, cultura organizacional y valores éticos profesionales.

A partir de ello, se considera que la adaptabilidad ha sido posible por el nivel de especialización de los burócratas de primera línea. El nivel de especialización que tiene el equipo operador de la Estrategia Rural responde al modelo de perfil de las personas que fueron convocadas para conformar esta intervención. Un perfil moldeado a profesionales de carácter multidisciplinario (gestor, abogado, psicólogo, trabajadora social) con enfoque de género, intercultural y de responsabilidad social. Adicional a ello, personas que conocen y tienen experiencia laboral con la Estrategia Rural, que conozcan y/o vivan en la localidad, y que tienen intención de tener una experiencia de intervención rural.

La implementación de la capacitación del equipo de la Estrategia Rural que contribuye a la adaptabilidad responde a las estrategias del mismo programa hacia los profesionales de primera línea en aras de potenciar su rendimiento y capacidades para adaptarse al contexto de pandemia. Esto es un rasgo distintivo e importante en términos

un contexto adverso, en el cual el modelo operativo de intervención pasó de ser presencial a ser de manera remota.

La ética y compromiso del equipo de la Estrategia Rural que permitiría la adaptabilidad de la ER concierne a los aspectos personales de los burócratas de primera línea. Esto es considerado debido a las características de la intervención de la Estrategia Rural que tiene como objetivo luchar contra la violencia de género contra las mujeres y brindar el acceso a la justicia, debido a que se gesta la necesidad de tener una visión y ética en conjunto que compartan el mismo propósito. Esta labor de atención a las víctimas es en sí misma bastante ardua debido al desgaste tanto físico como emocional que conlleva al exceso de labores por el bien de las personas afectadas de violencia, de ahí su importancia de estos dos factores.

En tercer lugar, se plantea como hipótesis que la participación ciudadana del distrito de Tapo en Tarma permitió la adaptación de la Estrategia Rural al contexto de pandemia. Este factor se centra en la organización comunal que participó en la intervención de la ER durante la pandemia para la atención de casos. Esta comunidad es un rasgo esencial que responde al diseño de intervención de la ER desde antes de la pandemia y que ha tenido injerencia en el logro de objetivos de la política. Asimismo, ante un contexto adverso como la pandemia sanitaria, la organización y participación comunal ingresa como actor clave de confianza para formar las redes de identificación, atención y acompañamiento a las víctimas de violencia de género intrafamiliar.

A continuación, se presenta la sistematización de los factores de la hipótesis que guiará el trabajo de investigación:

Tabla 2 : Factores que contribuyen en la adaptabilidad de la Estrategia Rural en Tapo Tarma

Factor	Componentes (operacionalización)
Influencia de la capacidad de adaptación histórica	Fallas en el diseño y/o implementación de políticas públicas (<i>policy failure</i>) Aprendizaje en el tiempo (<i>policy learning</i>) Dependencia de la trayectoria (<i>path dependence</i>).
Influencia de los burócratas de la calle	Capacidad para articular la ruta de atención integral con actores distritales, comunales y regionales Nivel de especialización y capacitación Valores éticos profesionales
Influencia de la participación comunal	Capacidad en la identificación de casos de atención Acompañamiento a las víctimas de violencia de género intrafamiliar Articulación con las autoridades comunales, distritales y con equipo de la ER

Fuente: Elaboración propia en base a May (1992), Leicester (2007), Rubio (2019), Bertranou (2019), Mahoney (2000), Souza (2013), Torfing (2009), Lipsky (1980), Cerna et al. (2017), Aguirre et al. (2021), Dussage et al. (2018), Loyens y Maesschalck (2010), Crook & Ayee (2006), Molina (1997), Morales (2015), Villarreal (2009), De La Maza (2009), Mariñez (2009), (Torres, 2007).

Justificación

Como se mencionó líneas anteriores, el suceso de la pandemia mundial es un hecho imprevisto que nos permite comprender que el concepto de adaptabilidad, actualmente, es un valor necesario para nuestras sociedades y también para el Estado en el ámbito de las políticas públicas. No obstante, se considera que este valor no ha sido estudiado lo suficiente desde la academia. Por esas razones, una primera justificación del tema optado a investigar es la importancia de desarrollar mecanismos y elementos que nos permita comprender y evaluar esos procesos de adaptación, y así, sumar al vacío en la literatura sobre la adaptación de políticas públicas a contextos adversos. En ese sentido, recoger información sobre los procesos de adaptación contribuirá a identificar tanto los factores que contribuyeron, así como también, los factores que obstaculizaron en la implementación de la ruta de atención integral hacia las mujeres afectas por violencia de género intrafamiliar durante los primeros dos años de pandemia. Es decir, no solo nos interesa los factores que permitieron la capacidad de adaptación, sino también los procesos realistas, ya que las respuestas y comprobación de la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación contribuirán a entender y a ponderar las fortalezas que ayudó al programa a adaptarse, así como también, los obstáculos que no pudieron remontarse.

En ese sentido, se eligió estratégicamente el tercer componente de la ER que, según el Modelo Validado de la ER del año 2013, corresponde a la construcción e implementación de la ruta de atención integral para la atención a las mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales. Este concepto de atención integral es entendido por la ER como el acceso de la persona afectada al sistema de justicia y de salud desde el momento en que decide comunicar la situación de violencia por la que atraviesa y, sumado a ello, el acompañamiento del equipo gestor de la ER hasta encontrar una solución que la libere de la situación de violencia. Además de ello, este componente es valioso dado que recoge los otros dos componentes de la Estrategia Rural que es la creación de redes institucionales y comunitarias, y la movilización social para enfrentar la violencia de género en zonas rurales. En síntesis, se considera importante enfocarse en el tercer componente debido a que el objetivo de dicho componente es brindar finalmente el servicio público de atención de la Estrategia Rural a

las personas afectadas por violencia de género intrafamiliar en el distrito rural optado.

Por último, la elección del estudio de caso contribuirá a comprender la particularidad de la Estrategia Rural en Tapo, Tarma, tomando en consideración que cada zona y localidad tiene sus propias complejidades. En línea a ello, se optó focalizar el estudio en Tarma – Junín por diferentes razones: En primer lugar, según las cifras del MIMP y de la PNP, Junín es una de las cinco regiones rurales con mayores índices de violencia contra las mujeres, niños y adolescentes durante los últimos cinco años. En segundo lugar, se eligió como estudio de caso la Estrategia Rural en el distrito de Tapo – Tarma debido a que, de las tres Estrategias Rurales que existen en Junín, la de Tapo es la más antigua. Esto permitió expandir la investigación entre el antes y después del programa en la pandemia. Por último, se eligió la región de Junín, estratégicamente, debido a que es más viable el traslado para el trabajo de campo.



Metodología

En cuanto a la metodología, se abordará un diseño cualitativo aplicado a un estudio de caso del programa AURORA - Estrategia Rural, específicamente, la Estrategia Rural de Tapo en Tarma, Junín. Para ello, se aplicará una serie de instrumentos para el recojo de datos con fuentes diversas que responden a la técnica de triangulación. Este tipo de metodología, según Charres et al. (2018), es una técnica y herramienta eficaz que facilita el uso de múltiples métodos para la articulación y validación de datos a través del cruce de dos o más fuentes. Por ello, en el presente trabajo de investigación se interrelacionarán la revisión de documentos y fuentes primarias, evaluación de datos y se desarrollará un trabajo de campo presencial en la comunidad de Tapo en Tarma.

Para el trabajo de campo se emitirán a los actores, previamente mapeados, entrevistas semi estructuradas que responden a cada una de las hipótesis planteadas en la anterior sección. En ese sentido, como se mencionó anteriormente, el trabajo de investigación se focalizará en el tercer componente que es la implementación de la ruta de atención integral de la violencia de género en la zona rural de Tapo que responde al tercer objetivo específico de la Estrategia Rural. Este componente, en términos generales, tiene como función diseñar y establecer rutas de atención articuladas y consensuadas entre los actores comunales y estatales para permitir que las mujeres de las zonas rurales afectadas por violencia de género intrafamiliar. Así pues, se eligió estratégicamente este componente debido a que concreta los objetivos y acciones del primer y segundo componente; asimismo, está relacionado directamente a la implementación de la política pública para atender a mujeres víctimas de violencia de género intrafamiliar.

A partir de ello, se plantean tres hipótesis anteriormente mencionadas, las cuales están enmarcadas en dos dimensiones de investigación: En un primer momento, las características de la implementación de la ER y el proceso de adaptación pre pandemia y, en un segundo tiempo, los factores que permitieron la adaptabilidad de la Estrategia Rural a nivel de su tercer componente durante la pandemia por el Covid19.

Para la primera hipótesis, se recurrió a la revisión y análisis de fuentes académicas, normativas, principales documentos de gestión de la Estrategia Rural, modelos de intervención, protocolos de acción y documentos de estudio como las consultorías

realizadas a la Estrategia Rural durante su proceso de vigencia desde la implementación. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos en la implementación del servicio público pre pandemia y a ex funcionarios.

Para la segunda y tercera hipótesis, se utilizaron fuentes académicas, recojo de información sobre la realidad de la población en Tapo-Tarma durante la pandemia y a las acciones que se llevaron a cabo desde el programa AURORA – Estrategia Rural para seguir funcionando durante los primeros dos años de pandemia. Adicionalmente, se ha identificado una multiplicidad de actores que intervienen en el tercer componente optado (Ruta de Atención Integral) a nivel de la dirección de la Estrategia Rural y a nivel de la Estrategia Rural de Tapo – Tarma. A partir de ello, de igual manera que la primera hipótesis, se realizarán entrevistas semi estructuradas tanto a los burócratas de calle como a la organización comunal de Tapo en Tarma.

Guía de recojo de información: Ver anexo 1

Mapeo de Actores: Ver anexo 2

Lista de entrevistados: Ver anexo 3

Guía de preguntas: Ver anexo 4

Protocolo de consentimiento informado (escrito y oral): Ver anexo 6 y 7

Capítulo 1: Estrategia Rural – programa AURORA

La Estrategia Rural es uno de los servicios especializados del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar AURORA del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que viene brindando atención desde el año 2012. Según el Portal Estadístico del programa nacional AURORA, actualmente existen 60 Estrategias Rurales a nivel nacional.

Para efectos de la descripción de la Estrategia Rural es menester indagar sobre cómo fue la creación de este servicio especializado y el desarrollo de esta política en sus diez años de funcionamiento. Por ello, en el presente capítulo se abordará de manera general los componentes históricos de la Estrategia Rural como un servicio especializado del programa AURORA para dar paso a los hallazgos en materia de adaptabilidad y aprendizaje de la política pública.

1.1. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (AURORA)

Como se mencionó anteriormente, la Estrategia Rural es un servicio especializado del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar – AURORA.

Revisando su línea temporal de creación, según la Resolución Ministerial N°273 del 2012, este programa nacional fue creado en el año 2001 bajo el nombre de Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) como parte del entonces denominado Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) que fue creado en 1996. Paralelamente, en 1999, se creó el primer Centro de Emergencia Mujer (CEM) y pasó a ser parte del PNCVFS como un servicio operativo multisectorial con la finalidad de brindar atención integral a las personas que han sufrido una situación de violencia familiar. Precisamente, según la Resolución Ministerial (2012), los CEM's se caracterizan por ser servicios públicos especializados, interdisciplinarios y gratuitos que brindan atención integral para contribuir a la protección, recuperación y acceso a la justicia de las personas afectadas por hecho de violencia familiar o sexual. Desde ese entonces, los Centro de Emergencia Mujer se reconocían por ser uno de los servicios

más representativos y valiosos en la lucha contra la violencia de género contra la mujer y que también poseían de legitimidad por la ciudadanía a nivel nacional (Zafra, 2015). Sin embargo, según Andrade (2021), el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y los Centros de Emergencia Mujer con el pasar de los años ha sido sujeto de transformaciones entre pérdida y ganancia de autonomía, puesto que han sido reubicados en diferentes direcciones y unidades estatales.

Para el 2019 el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), adscrita al actualmente denominado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), cambia su nombre a Programa Nacional para la prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA. Según el MIMP (2019), el nombre de AURORA hace referencia al comienzo de un nuevo día. Sobre este cambio de denominación, la ex directora ejecutiva del PNCVFS, Nancy Tolentino Gamarra, señaló: “Antes, nuestro nombre hacía referencia a la violencia familiar; sin embargo, la violencia contra las mujeres no solo se presenta en este espacio íntimo, sino también en espacios públicos. Por ello, es un gran cambio el que ahora nos estemos adecuando para responder a los casos de feminicidio y de todo tipo de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar” (MIMP, 2019). Además, la funcionaria señaló que el desafío del Programa AURORA es grande porque se concentra en la prevención de la violencia. Para ello, se le otorgan funciones específicas con enfoque territorial y descentralizando los servicios, haciendo efectiva la intervención multisectorial e intergubernamental en el marco de la prevención, atención y protección de la violencia, de acuerdo a la Ley 30364: Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

Hoy en día, el programa nacional AURORA permanece adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y tiene como herramienta de acción el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer (2016-2021), por ende, ejecuta políticas de atención y de protección hacia la mujer y familia en contexto de violencia. Según el Decreto Supremo N° 018-2019-MIMP, el Programa Nacional AURORA tiene como objeto implementar y promover servicios especializados de prevención de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y personas afectadas por violencia sexual, así como de atención y de protección a las víctimas. Entre ellos se encuentra los Centro de

Emergencia Mujer (CEM), la línea 100, chat 100, Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural), el Servicio de Atención Urgente (SAU) y el Centro de Atención Institucional para hombres (CAI).

1.2. Creación de la Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural)

El servicio especializado de la Estrategia Rural fue creado mediante la Resolución Ministerial N° 273 – 2012 MIMP, precisamente, en el año 2012 debido a una serie de factores, pero principalmente debido a que los Centros de Emergencia Mujer instalados en zonas rurales a nivel nacional no respondían a las necesidades de la población rural. Según la entrevista realizada a la dirección a cargo de la consultoría de la Estrategia Rural en el año 2016 y expertos en la Estrategia Rural fueron dos hitos importantes que marcaron la creación de la Estrategia Rural.

El primer hito histórico provino del resultado de una consultoría que evaluó a los CEM's que operaban a nivel nacional de ese entonces. Esta información también se halla en la Resolución Ministerial N° 273-2012-MIMP y se señala que dicha consultoría a los CEM's se efectuó debido a la alta incidencia de violencia familiar y sexual en las zonas rurales del país y la problemática del limitado acceso de las personas afectadas por hechos de violencia a los servicios de prevención, protección y atención de la violencia en zonas rurales. Es decir, se identificó la persistencia de una débil presencia del Estado en zonas rurales que permeaba la exclusión social de grupos vulnerables y perpetuaba la violencia contra mujeres, y que era necesario responder a ello.

Según la consultora a cargo de la evaluación de la ER en el año 2016 (entrevista), la recomendación principal que provino de dicha consultoría fue diseñar una estrategia apropiada a las características particulares del problema de la violencia de género en zonas rurales. Esa consultoría tuvo una conclusión central: los CEM's obedecían a un modelo único de atención urbano que no se ajustaba a las particularidades de la realidad rural debido a que no tomaban en cuenta las distintas variables culturales y étnicas del país. Por lo tanto, proponían que el CEM debería tener una Estrategia focalizada en la

población rural.

Asimismo, según la Resolución Ministerial N°273-2012-MIMP, los principales resultados que arrojó la consultoría fueron:

- Débil institucionalización en servicios de violencia familiar y sexual (CEM)
- Limitada articulación entre la atención de víctimas de violencia familiar y sexual
- Ausencia de una ruta única de atención de la violencia familiar y sexual
- Escasa capacidad técnica de los responsables de la atención
- Mínimo manejo del enfoque de género, derechos e interculturalidad en la atención de la violencia familiar y sexual
- Escasa sensibilidad de las autoridades por las víctimas de violencia familiar y sexual
- La oferta de servicios públicos especializados es limitada para la atención efectiva de los casos de violencia familiar y sexual, y están concentrados en la zona urbana.
- Las autoridades encargadas de atender la problemática de acuerdo a ley no operan en las zonas rurales, o solo se encuentran en capitales de provincia
- Barreras en el acceso de justicia en las zonas rurales de tipo lingüístico, económicas y costos de la defensa letrada, barreras culturales (reconocimiento de pluralidad étnica y cultural), barreras de género, condiciones geográficas, débil presencia estatal en la prestación de los servicios
- Actitud pasiva frente a hechos de violencia familiar y sexual en el sistema institucional comunal existente y el desconocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos existentes (por los patrones culturales que legitiman la violencia, relación dominante del hombre hacia la mujer e hijos, se valida este “derechos del varón”)
- No existe redes de apoyo social para que la gente reporte los hechos violentos

Con dicho conglomerado de resultados se demostró que los Centros de Emergencia Mujer replegados a nivel nacional no eran lo suficientemente eficaces y efectivos para atender a las necesidades de la población rural y víctimas de violencia de género, y, por ende, era necesario diseñar una estrategia focalizadas en las zonas rurales.

Como segundo hito histórico, cuando se piensa en el diseño y estrategia de la política de la ER se recogen dos experiencias (proyectos) que se venían desarrollando en el país.

La primera era una experiencia que se había desarrollado a partir de una Alianza de la Cooperación Canadiense con el MIMP que es el programa de atención integral contra la violencia familiar en Ayacucho. Esta experiencia, según la consultora experta (entrevista), se focalizó en generar Sistemas Locales, es decir, articular la acción de autoridades locales y líderes locales para crear un sistema de atención de intervención en prevención y atención de casos de violencia de género contra mujeres rurales. Este tipo de estrategia de intervención a través de la articulación fue valioso debido a que logró convocar los diferentes distritos en donde se intervenía en Ayacucho, generado así, la atención y compromiso de las autoridades locales, tanto del poder judicial, la fiscalía, el Minsa, el Minedu; entre otros, para brindar atención a las personas afectadas por violencia de género. Además, habían dado resultados sostenibles en la acción, lo cual era un buen indicador.

La segunda experiencia fue la intervención de las defensorías comunitarias. Esta intervención, según los expertos en la ER entrevistados, fue un modelo que surgió de las defensorías impulsadas por la UNICEF en alianza con el MIMP, precisamente, con la dirección de Infancia y Adolescencia. En este caso, según la Resolución Ministerial N°273-2012-MIMP, el Instituto de Defensa Legal (IDL) había sido apoyado por UNICEF para diseñar una estrategia de defensorías comunitarias en la región de Cusco, Apurímac y Huancavelica. Estas defensorías fueron impulsadas por las organizaciones sociales y tenían como un elemento importante no centrarse solo en la asistencia (atención a casos), sino como una estrategia de participación ciudadana para articularse y promover el acceso a la justicia. Siendo así, esta estrategia sumamente exitosa para una atención integral a las víctimas de violencia de género intrafamiliar, ya que generaron cambios en la comunidad desde el liderazgo femenino.

Entonces, esas dos experiencias históricas, que provienen de la limitación de los CEM's para brindar atención y fallas en la propia política, logran ser adquiridas como aprendizaje por el MIMP y son las que dan lugar al nacimiento de la Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en Zonas Rurales (Estrategia Rural) en el año 2012 mediante la Resolución Ministerial N°273-2012-MIMP. Esta identificación de fallas en la política, según Leicester (2007), es fundamental en el ciclo de las políticas públicas puesto que les permite a los policy makers comprender

estas debilidades e iniciar un proceso de aprendizaje tal como Tubio (2019) definía como *policy learning*.

Como resultado, a partir de estas experiencias desarrolladas, se gestaron tres componentes al diseño de la política de la Estrategia Rural: articulación de redes (de los tres niveles comunal, distrital y provincial), movilización social (para la concientización de actores clave) y la construcción de rutas de atención (que se adapten a las realidades particulares de cada localidad). Estos componentes serán explicados con mayor profundidad en la siguiente sección.

A partir de los hallazgos de esta sección, se puede concluir que la razón de la creación de la Estrategia Rural en el año 2012 por parte del MIMP proviene de la identificación de fallas en la política de los CEM's, particularmente, porque no respondían a las necesidades de las zonas rurales. Esto debido a que su diseño orientado al sector urbano hacía que la política de lucha contra la violencia de género contra mujeres en zonas rurales no sea lo suficientemente atendida.

1.3. Objetivos y componentes de la Estrategia Rural

Profundizando en la creación y los rasgos de la ER, según el Modelo Validado de la Estrategia Rural (ER) del año 2013, documento oficial en donde se plasman los lineamientos de la política, se describe el objetivo general y los objetivos específicos de la creación de la Estrategia Rural.

Tabla 3 : Objetivo general y objetivos específicos de la Estrategia Rural

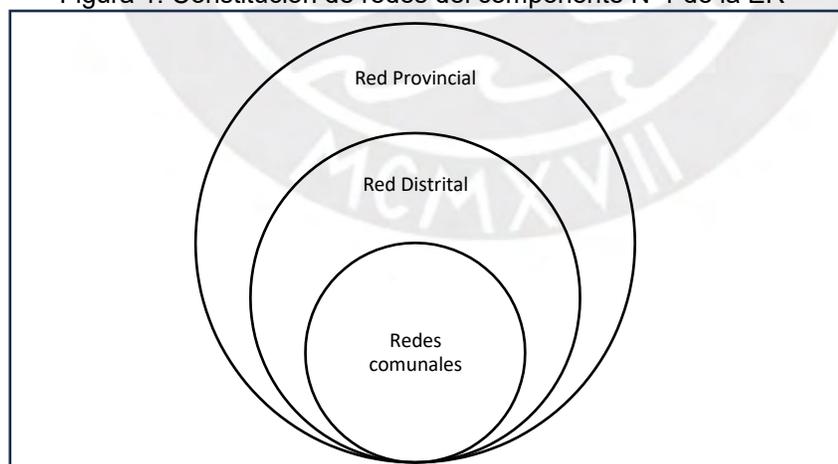
Objetivo general de la Estrategia Rural
Acceso de la población rural a servicios de atención y prevención de la violencia familiar y sexual en el ámbito de intervención de los Centros Emergencia Mujer
Objetivos específicos de la Estrategia Rural
a) Creación y/o fortalecimiento de redes institucionales y comunitarias articuladas y orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual
orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual
b) Sensibilizar y desarrollar capacidades en la población para enfrentar la violencia familiar y sexual
c) Implementación de la ruta de atención y prevención de la violencia familiar y sexual en zona rural

Fuente: Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a La Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales. Modelo Validado de la Intervención (2013).

En adición a ello, se presentan tres componentes que responden a cada objetivo específico:

El primer componente es la creación y/o fortalecimiento de las redes institucionales y comunitarias, articuladas y orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual. Este componente, según el Modelo Validado (2013) y la Resolución Ministerial N°273-2012-MIMP, constituye la base para el establecimiento de alianzas y acuerdos que garanticen la prevención, la atención y la protección de las mujeres contra la VFS en las zonas rurales del país. Su resultado esperado es un sistema de articulación y de cooperación entre diferentes sectores y niveles de gobierno con la participación de la comunidad organizada, denominado Sistema Local. Para ello, se contempla como responsabilidad central la creación y/o el fortalecimiento de los espacios de articulación ya existentes contra la Violencia familiar y sexual, adoptando los enfoques de la ER y generando las condiciones para su sostenibilidad institucional, económica y social. En ese sentido, el actor central y principal para el desarrollo de este componente es la instancia de articulación interinstitucional, a la que se denomina “Red”, la cual debe estar constituida por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil de un mismo territorio y deberá ser liderada por la autoridad máxima del gobierno local (nivel provincial, distrital, de anexos o centros poblados y de la organización comunal).

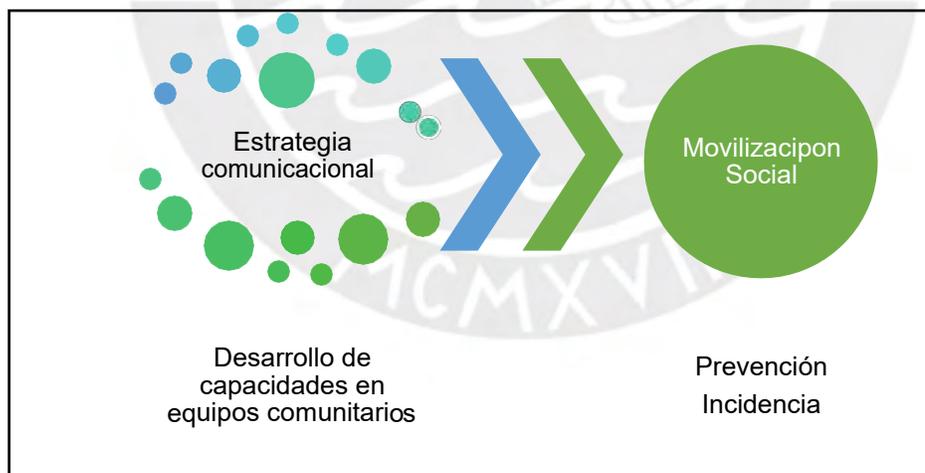
Figura 1: Constitución de redes del componente N°1 de la ER



Fuente: Elaboración propia a partir del documento de Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales. Modelo Validado (2013).

El segundo componente, según el Modelo Validado (2013) de la Estrategia Rural, es la movilización social para enfrentar la violencia familiar y sexual en las zonas rurales. Este segundo componente de la Estrategia Rural responde al segundo objetivo específico que es sensibilizar y desarrollar capacidades en la población para enfrentar la violencia familiar. Asimismo, plantea un proceso de movilización social en las zonas rurales en torno a la lucha contra la VFS para el empoderamiento de las mujeres y su comunidad. Esto supone la participación ciudadana como proceso social para la toma de decisiones y la realización de actividades preventivo promocionales orientadas al cambio de los patrones socioculturales que legitiman, naturalizan y exacerbaban la violencia. Para ello se implementan estrategias de comunicación para la prevención primaria de la VFS (con enfoque de género e interculturalidad). Como, por ejemplo, campañas de diferentes temas relacionados a enfrentar la violencia de género como la de sensibilización de las autoridades y población en general de las zonas rurales, cambio de actitudes y comportamientos en mujeres y hombres, promoción de la participación de las mujeres en todas las decisiones que les conciernan y movilizar a la comunidad para promover una cultura de cumplimiento de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos, entre otros.

Figura 2: Proceso del componente N°2



Fuente: Elaboración propia a partir del documento de Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales. Modelo Validado (2013).

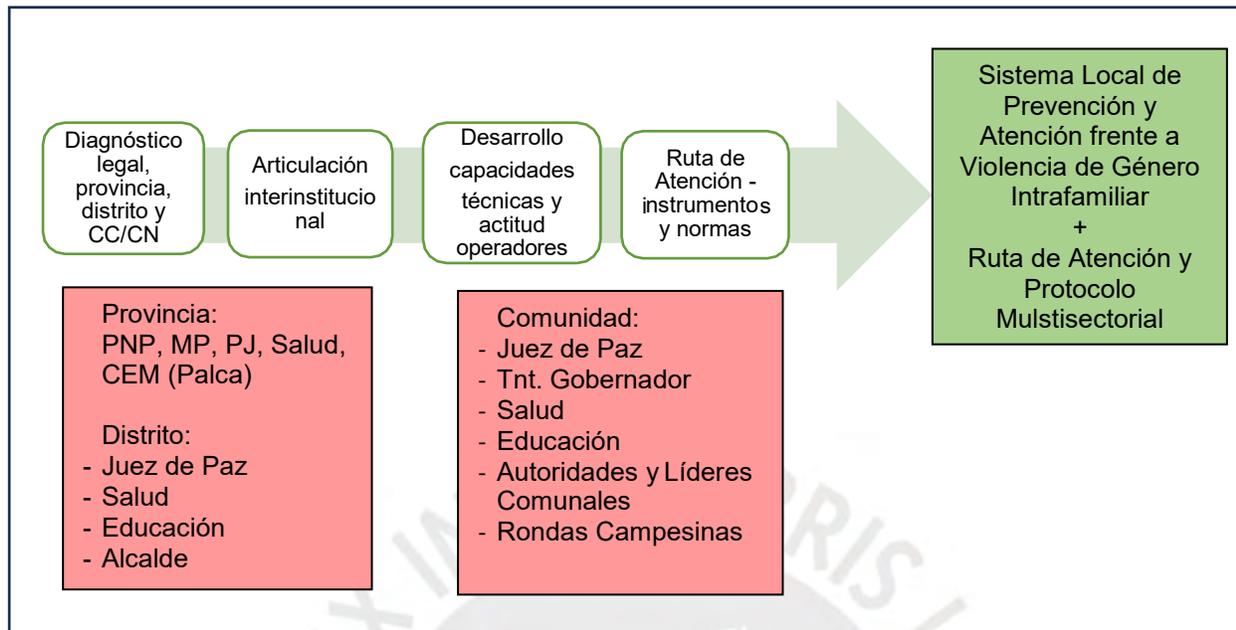
Por último, el componente que será utilizado para el presente trabajo de investigación corresponde a la implementación de la ruta de atención integral de la

violencia familiar y sexual en la zona rural. Este componente responde al tercer objetivo específico de la ER que es el acceso integral a los servicios de atención en casos de violencia familiar y sexual mediante una ruta de atención y prevención. Esta ruta se encuentra enmarcada en la Ley N°30364 Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y Los Integrantes del Grupo Familiar. Según la Resolución Ministerial N°273-2012-MIMP, el resultado de la implementación de este componente es la institucionalización de rutas de atención integral de la VFS en las zonas rurales que articulen los servicios de los diferentes sectores y niveles de la intervención. La referencia a las “rutas” en plural hace referencia a la secuencia y los actores involucrados en la atención que pueden variar de acuerdo a las características de la zona y el tipo de actores presentes. Asimismo, resulta importante mencionar que, según el Modelo Validado de la Intervención (2013), la atención integral al acceso al sistema de justicia y de salud se contempla desde que la víctima decide comunicar su situación hasta encontrar una solución que la libere de la violencia de género. De esta manera, la tarea central de este componente es diseñar y establecer rutas de atención articuladas entre los actores comunales y estatales para permitir que las mujeres de las zonas rurales afectadas por la violencia de género intrafamiliar sean atendidas y se garanticen sus derechos.

Para ello, según el Modelo Validado (2013) de la ER, los actores de este componente están enmarcados en tres grupos de acuerdo a la función que cumplen en la Ruta: En primer lugar, se encuentran los actores locales que brindan acompañamiento a la víctima: actores comunitarios u organizaciones de la comunidad que reciben los casos y brindan una atención primaria en salud y educación. En segundo lugar, actores comunales que administran justicia: autoridades que resuelven casos en las comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas. Por último, los actores estatales que administran justicia y brindan servicios de salud: autoridades del Sistema Nacional de Justicia que participan en la atención, asesoría y solución de los conflictos en el marco de un proceso judicial (juez penal, el fiscal o la policía) y funcionarios del sector salud.

Adicional a ello, se presentan las líneas de acción de dicho componente que son: la implementación de un servicio itinerante de atención de casos, el diseño participativo de las rutas de atención integral (justicia y salud) y la promoción, identificación y difusión de buenas prácticas de los operadores y servicios.

Figura 3: Proceso del componente N°3 y actores principales



Fuente: Elaboración propia.

A partir de la revisión general de los tres componentes de la ER, el Modelo Validado (2013) señala que estos se desarrollan en un proceso sinérgico, en donde se evidencia que el tercer componente concreta los objetivos del primer y segundo componente, concluyendo así, la acción del sistema en una transformación que atiende la dimensión personal-individual de las mujeres afectadas por la violencia y al mismo tiempo que la dimensión colectiva.

Analizando dichos componentes, se puede resaltar la integración y participación de los distintos actores de los niveles de gobierno; además, de la inclusión de la participación comunal. Asimismo, el diseño en sí mismo incluye el componente de adaptación, entendiendo que cada localidad rural tiene sus propias particularidades. Además, se contempla la concientización y sensibilización de los diferentes actores como la propia ciudadanía a través de talleres de prevención y de intervención. Este tipo de diseño vendría a ser una política pública que corresponde a la línea teórica del enfoque bottom up (de abajo hacia arriba) desarrollado por Rubio (2015), Morales (2015) y Villarreal (2009), y la aplicación de la gobernanza y participación ciudadana en el desarrollo de la política tal como señalaban Morales (2015) y Torres (2007). Esto sin duda, configura un valor a considerar para que la ER se pueda adaptar a un contexto adverso.

1.4. Componentes históricos de la Estrategia Rural – Programa AURORA

En este apartado se detallará los hallazgos obtenidos correspondientes a los componentes históricos de la política desde su fecha de creación precisando en el componente N°3 (construcción de la Ruta de Atención Integral). De esta manera, se buscará hallar los aprendizajes y modificaciones que tuvieron lugar para poder determinar si estos influyeron o no en la capacidad de adaptación en la implementación de la ruta de atención integral de la Estrategia Rural de Tapo en el contexto de pandemia por el Covid-19.

Como parte del seguimiento y evaluación de esta política a nivel nacional, se han realizado diferentes evaluaciones y consultorías promovidas por parte de instituciones como el MIMP y la Defensoría del Pueblo que describen y analizan la trayectoria de la política en cuanto a su etapa de implementación de las rutas de atención integral a nivel nacional. Asimismo, se toma como referencia la entrevista a la dirección de la Unidad de Atención y Protección del programa AURORA (unidad encargada de la Estrategia Rural).

En primer lugar, se obtiene como experiencia histórica el desafío de generar confianza con la población como parte de la primera fase de la implementación la ruta de atención; así como también, para efectuar los otros componentes de la estrategia.

“Ha sido complicado generar confianza en las comunidades rurales para trabajar el tema de la violencia porque nosotros somos sector mujer y muchas veces se ha estigmatizado nuestro trabajo, lo cual ha significado rechazo u oposición.”
(Entrevista a funcionaria de la ER)

Frente a este desafío, los burócratas de la política de la ER han venido diseñando espacios de diálogo y de coordinación con la comunidad. Así como también, se ha instalado a los equipos en la zona de intervención para que vivan allí, fortaleciendo así sus lazos.

“Esta estrategia fue implementada para romper con la desconfianza que tiene la población hacia muchos operadores que dicen: ustedes vienen un rato y luego se van. Por ello, nosotros somos un servicio presente en las zonas rurales, estamos ahí, tenemos un equipo que se instala y viven ahí por el tema de la lejanía”.
(Entrevista a funcionaria de la Unidad de Atención y Protección de la ER)

Asimismo, según las entrevistas realizadas, con el pasar de los años se han

desarrollado espacios para brindarles protagonismo a las autoridades locales y líderes comunales, teniendo en cuenta que la ER tiene como objetivo visibilizar el rol que tienen los líderes en el campo de la identificación y atención de casos de violencia de género intrafamiliar. De esta manera, se ha logrado empoderar a las autoridades comunales en el conocimiento de las normas y leyes para que así se logre mejorar su administración de justicia.

Otra lección aprendida durante el tiempo fue la importancia de articular con la comunidad y empoderarla para brindarle atención integral a la víctima. Desde la creación de la ER, se ha identificado el rol valioso que posee la comunidad y las facilitadoras comunitarias como pieza fundamental para la identificación, supervisión y seguimiento de las acciones de atención. Según la consultoría liderada por Franco (2016), “la participación de las organizaciones sociales y las autoridades comunales de los anexos ha mejorado significativamente la atención oportuna de los casos de violencia leve” (p.128-129). Asimismo, su participación en la detección de casos de violencia grave, la coordinación para la derivación y el seguimiento de las decisiones judiciales con las autoridades distritales y provinciales representa un recurso importante para favorecer el acceso a la justicia en las zonas de intervención. Por ello, también se han generado espacios de empoderamiento a los líderes y líderes de las comunidades.

“Creo que el reto es lograr que ellos (líderes comunales) desarrollen esa confianza de trabajo mutuo y que la ER pueda lograr que el discurso no venga de uno (del operador público), sino que el discurso sea un discurso propio de la comunidad. Y que ellos nos digan cómo es que se debe administrar la justicia en base a la normativa desde su propia concepción y mirada intercultural, de la propia mirada local de la situación y abordaje de la problemática” (Entrevista a funcionaria de la Unidad de Atención y Protección)

En segundo lugar, se toma como referencia la evaluación realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2019, en la cual se entrevistó a un total de 51 operadores de las Estrategias Rurales a nivel nacional y a 78 actores claves que actúan conjuntamente a la estrategia. Según ello, hasta octubre de 2018 se contaban con 106 comunidades rurales que tenían rutas para la atención de casos de violencia y/o derivación al sistema de justicia ordinario. Sobre ello, la evaluación identificó que el 98%

de las y los trabajadores de la Estrategia Rural encuestados conocían la ruta de la denuncia establecida en la Ley N°30364 y el 92% de ellos ha realizado adaptaciones al ámbito comunitario. Asimismo, el 86% de los operadores encuestados reportaron participar activamente de la adaptación de la ruta (p.30). Esto evidencia que sí existió un proceso de adaptación en la construcción de rutas de atención integral en las localidades rurales; así como también, la participación activa de los equipos operadores de la Estrategia Rural en ese proceso de adaptación.

En adición a ello, la evaluación explica que estos procesos orientados a las necesidades de cada localidad se desarrollaron en aproximadamente tres años puesto que debían concertar con las autoridades de la localidad. Por esta razón, se definió como un proceso complejo de lograr, especialmente, por la concertación entre los operadores de la ER y las autoridades comunales. Esto debido a que, como parte de la ruta de atención, la comunidad también designa sanciones que se debería imponer en los casos de víctima de violencia de género intrafamiliar, las cuales deben ser analizadas de acuerdo al marco legal. Sobre ello, se ha considerado las particularidades de cada comunidad y el respeto por el marco jurídico legal vigente que establece los hechos de violencia que constituyen delitos (p.36), lo cual exigía un alto grado de conocimiento sobre este marco jurídico por parte de todos los actores. Este proceso de generación de conocimiento local para rediseñar una política es entendido por Bertranou (2019) como un proceso que resulta desafiante en algunos casos.

Otra de las experiencias históricas que se menciona en dicha evaluación es la identificación de los límites de las medidas de protección que se les otorga a las personas afectadas por violencia en zonas rurales. Se identificó en las zonas rurales que persistía la baja capacidad de la implementación de medidas de protección hacia las víctimas de violencia por parte del sistema de justicia. Ante ello, como estrategia innovadora, se consideró a la justicia comunitaria como acción complementaria a la justicia ordinaria como, por ejemplo, las rondas campesinas o también las denominadas comités de vigilancia.

Como es de conocimiento, la ruta de atención integral de la Estrategia Rural, además de ofrecerle el acompañamiento a las víctimas, garantiza las medidas de protección para protegerlas de su agresor. Estas medidas de protección, según el marco

normativo, pueden estar dictaminadas por la fiscalía, jueces de paz y autoridades comunales (en caso no exista un Juzgado de Paz cercano). En línea a ello, se fomentaron acciones de coordinación con las autoridades comunales de acuerdo a la propia organización de la comunidad para incluir sanciones comunitarias a la ruta de atención de casos (dentro del marco normativo). Asimismo, desde la sede central del MIMP, fomentaron asistencia técnica al equipo operador de la Estrategia Rural a nivel nacional para que capaciten a las autoridades comunales, quienes designaban las medidas de protección a las víctimas (Entrevista a funcionaria de la Unidad de Atención y Protección).

Una experiencia histórica adicional fueron los aprendizajes frente a las limitaciones territoriales. Uno de los desafíos identificados en la atención a víctimas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales es el complicado acceso a la atención en términos de distancia. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo (2019), las insuficientes vías de comunicación son una de las más graves problemáticas debido a que el traslado de la víctima se torna muy costoso y en, muchas ocasiones, no pueden ser cubiertos.

“En comunidades de la selva, el viaje puede tardar entre 3 y 4 días (en el mejor de los casos). Ello no sólo implica tiempo y dinero invertido en la movilización, sino, además, alejarse de las hijas y/o hijos y la familia” (Defensoría del Pueblo, 2019, p.37). Esto representa un perjuicio directamente para la víctima debido a que no puede ser atendida oportunamente por la Estrategia Rural; así como también, se visibilizan las barreras para interponer la denuncia.

Esta problemática perjudica a los trabajadores de primera línea de la Estrategia Rural y a los operadores de justicia a nivel provincial, puesto que la distancia geográfica representa un obstáculo en los procesos, en el seguimiento y en la continuidad de casos reportados de violencia de género intrafamiliar. Esto conllevó también al fomento en la desconfianza en el sistema de justicia ordinaria y en el aparato estatal en su conjunto por parte de la ciudadanía.

En ese sentido, según la entrevista realizada a funcionarios de la Unidad de Protección y Atención del programa AURORA, con el pasar del tiempo, se ha optado en contratar profesionales que vivan en la zona o profesionales dispuestos a mudarse a la localidad en la cual van a trabajar. Esto con el propósito de acercarse más a la población objetivo a través de la convivencia y de la estabilidad del trabajo de campo. Asimismo, a

los equipos locales se les empezó a otorgar una caja chica que solventa sus gastos de traslados hacia las comunidades y/o para ofrecer a las personas afectadas como subvención de su traslado. Por último, se ha fortalecido el uso de la justicia comunal como estrategia para enfrentar el acceso a la justicia por las brechas de distancia de las comunidades.

“Lo que buscamos es encontrar soluciones desde la administración de justicia ordinaria y comunal. Cuando uno busca ayuda inmediatamente piensa en la fiscalía o en la policía. Se presenciaba que las autoridades comunales decían: yo no veo eso, que venga el Ministerio y que lo solucione o que lo vea un fiscal. Ante ello, para reducir las barreras lo que hacemos es decirle a la justicia comunal que puede administrar justicia, tienen competencia; por ello, nos encargamos de desarrollar sus capacidades. Incidimos en fortalecer las competencias de vigilancia comunal a través de las propias organizaciones como comités como CODECO, pero también fortalecer las competencias de administración de justicia en el marco del derecho consuetudinario. Muchas comunidades lo hacen, cada uno tiene sus propias reglas, su propia manera de administrar justicia, lo que nosotros hacemos es que estas se adecúan más a no vulnerar derechos y a pensar en la víctima. Esto porque muchas veces la justicia comunal a veces piensa más en la comunidad o en la familia y a veces invisibiliza la necesidad de la víctima y lo que buscamos es revertir ello”. (Entrevista a funcionaria de la Unidad de Atención y Protección)

Una experiencia histórica adicional identificada es la adaptación a las problemáticas en el sistema de justicia en las zonas rurales, la cual ha significado una oportunidad de aprendizaje y mejora en el servicio. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo (2019), no todas las fiscalías contaban con espacios especializados para realizar las entrevistas únicas a las víctimas de violencia de género intrafamiliar y tampoco cuentan con cámara Gesell. Sumado a ello, se identificaban la baja capacidad de especialización y sensibilización en temas de violencia de género intrafamiliar por parte de los fiscales y Jueces de Paz. Todo ello ocasionaba la dilatación en el tiempo de investigación y conllevaba a que los casos se archiven, y; por ende, la víctima no llegue a encontrar justicia.

El problema de una infraestructura adecuada ocasionaba la revictimización de las denunciantes, puesto que exponen a la víctima contar repetidas veces el suceso de violencia por el que pasaron, lo cual agrava el trauma y con ello su salud mental. Por

estas razones, según el reporte presentado, las víctimas perciben la justicia comunal como una vía de mayor efectividad e inmediatez puesto que la sanción se ejerce de manera inmediata y no presenta un costo económico. Asimismo, se puede deducir que este desafío perjudica también el accionar del equipo operador de la Estrategia Rural para que puedan brindar la atención integral y de acompañamiento a las víctimas de violencia de género intrafamiliar para conseguir justicia.

Ante dicha problemática, en ciertas zonas donde se implementa la Estrategia Rural, se han desarrollado actividades multisectoriales itinerantes. Esto implica que los operadores del ámbito regional o provincial pueden acudir trimestralmente a los distritos y/o comunidades para, así, evitar el traslado de las víctimas” (Defensoría del Pueblo 2019, p.38). De esta manera, se favorece el proceso de denuncia y se le otorga una atención oportuna a la víctima, reforzando así, la relación entre la institución y la comunidad. Así como también, desde el equipo operador de la ER se han desarrollado estrategias de capacitación a los operadores del sistema de justicia en todos sus niveles. Estas capacitaciones son diseñadas desde la sede central del MIMP.

A continuación, se presenta la sistematización de los componentes históricos hallados en esta sección:

Tabla 4 : Sistematización de los componentes históricos de la ER en Tapo (2012-2019)

Desafíos históricos de la ER a nivel nacional	Estrategias implementadas hasta el 2019
Generar confianza en la población	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Espacios de diálogo y coordinación con las comunidades ✓ Empoderamiento a autoridades comunales ✓ Articulación con la comunidad ✓ Empoderamiento a líderes y lideresas comunales
Límites en las medidas de protección hacia las víctimas de violencia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uso de la justicia ordinaria ✓ Adaptación de ruta de atención: inclusión de sanciones comunitarias ✓ Comités de vigilancia ✓ Capacitaciones y sensibilización a autoridades comunales para administrar justicia
Limitaciones territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contratar a profesionales que vivan en la zona de intervención o que estén dispuestos a mudarse allá ✓ Otorgamiento de una “caja chica” al equipo operador de las ER’s para su traslado ✓ Subvencionar a las afectadas para que se puedan trasladar ✓ Fortalecimiento del uso de la justicia comunal a través de la incidencia en sus competencias ✓ Fortalecimiento de competencias de vigilancia comunal
Sistema de Justicia rural precaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividades multisectoriales itinerantes ✓ Capacitación y sensibilización a operadores del Sistema de Justicia ordinaria

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2: Estrategia Rural de Tapo – Tarma (pre pandemia)

A partir de estos hallazgos, en el presente capítulo se presentará la recopilación de información de la Estrategia Rural de manera focalizada en el distrito de Tapo en Tarma, Junín (pre pandemia) para posteriormente contrastar con la época de pandemia. De esta manera, se busca responder a la primera hipótesis planteada: Adaptación histórica.

2.1. Población de Tapo en Tarma - Junín

Según el INEI (2019), el distrito de Tapo es uno de los nueve distritos que conforman la Provincia de Tarma ubicada en el la región de Junín y cuenta con aproximadamente 5919 habitantes. Asimismo, está conformado por 35 centros poblados y tiene como idioma oficial el español y como segundo idioma el quechua. Según la entrevista realizada al Gestor Local de la Estrategia Rural en Tapo, en su mayoría, los pobladores del distrito de Tarma hablan el idioma español con fluidez, por lo que no se evidencia que existen barreras lingüísticas que limiten el acceso de la población al servicio que brinda la política del MIMP.

Sobre las instituciones que representan a la sociedad nacional son el municipio, las autoridades comunales y el gobierno regional. En adición a ello, según la entrevista realizada a un ex funcionario de la ER de Tapo, la población circula por espacios adaptándose y respondiendo a dinámicas económicas, sociales y culturales que han estado arraigadas históricamente en divisiones sociales tanto étnicas como raciales. Esto responde al contexto histórico regional y a las migraciones que generaron estructuras sociales diferenciadas en la población y que, por muchos años, predominaba el racismo. Sobre la situación actual del distrito de Tapo, según el Oficio N°001-2020- ALCL/MDT, se viene aquejando múltiples problemas en los aspectos de salud, educación, social, económico, ambiente, infraestructura, entre otros. Asimismo, se reconoce que estos problemas están siendo mitigados, en la mayoría de casos, gracias a un trabajo planificado, concertado y participativo realizado entre autoridades y población, en el cual el rol del alcalde toma un rol esencial.

Sobre la situación de violencia de género contra las mujeres, según la entrevista a

un actual funcionario de la ER, la violencia más común es la sexual, física y psicológica. Esto conllevó a las autoridades comunales, distritales y de provincia diseñar estrategias de prevención y atención focalizados a estos tipos de violencia.

Figura 4: Distrito de Tapo - Tarma



Fuente: Imagen propia capturada durante la primera visita de campo (2022).

2.2. Estrategia Rural de Tapo en Junín

La Estrategia Rural de Tapo ha sido creada en el año 2014, bajo la dirección administrativa de Betty Olano Cieza, entonces directora de la Unidad de Atención Integral Frente a la Violencia Familiar y Sexual (UAIVFS) y de la directora ejecutiva del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, Nancy Tolentino Gamarra. Según la entrevista a ex funcionarios administrativos de la ER, la decisión de la creación de la Estrategia Rural en Tapo fue debido a que en Junín para ese entonces solo tenía una ER, lo cual era insuficiente en términos de cobertura y alcance territorial. Sumado a ello,

se tomó la decisión debido al incremento de casos de violencia de género intrafamiliar en la zona de Tapo y, posterior a ello, se decidió crear en el distrito de Palca en Tarma.

Como parte del trabajo de campo y de la entrevista realizada al equipo operador, se pudo constatar que la Estrategia Rural cuenta desde el año de su creación con una oficina dentro de la Municipalidad del distrito de Tapo (en el tercer piso). Sin embargo, también se realizan trabajos fuera de la oficina como trabajos de campos en los Centros Poblados para implementar los tres componentes de la ER, los cuales son programados en fechas específicas. Esto les permite estar más cerca de la población.

“En cumplimiento de la Ley 30364, aquí en Tapo se ha creado la instancia distrital de concentración, la cual por norma lo lidera la Municipalidad y en este caso, recae en el alcalde”. (Entrevista a funcionario de la ER de Tapo)

Figura 5: Municipalidad distrital de Tapo – Tarma, Junín



Fuente: Imagen propia capturada en la Municipalidad de Tapo en Tarma como parte del trabajo de campo (2022).

Figura 6: Oficina de la Estrategia Rural de Tapo - Tarma



Fuente: Imagen propia capturada en la Municipalidad de Tapo en Tarma como parte del trabajo de campo (2022).

La Municipalidad de Tapo representa una institución importante para el distrito de Tapo, se ubica en una zona estratégica a comienzos del distrito. Cuenta con 4 pisos y, precisamente, la Estrategia Rural se ubica en el nivel N°3. De esta manera, la Estrategia Rural y el equipo operador desde el año 2014 llega a la localidad de Tapo a implementar la estrategia de manera progresiva.

En esa línea, el ex funcionario de la ER de Tapo señala que, al inicio se observó que había bastante desconocimiento por parte de las autoridades sobre las competencias y obligaciones que debían asumir para tratar el tema de la violencia de género contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Asimismo, se visualizó el desconocimiento de la

propia población puesto que en la zona se creía que un caso de violencia de género intrafamiliar era un tema privado que debía resolverlo solo la familia.

“Al inicio, los trabajadores en educación y salud, no querían asumir las alertas frente a hechos de atención o violencia familiar, haciendo alusión a que iba haber un cuestionamiento por parte de la población. Entonces, nosotros como Estrategia Rural hablamos con ellos y le dijimos que la Ley obliga a los trabajadores de educación o los trabajadores de salud, que conoce un hecho de violencia, denunciar. Entonces, empezamos a acompañarlos a las reuniones a los trabajadores de educación y de salud, y les decíamos que su función de ellos es denunciar. Si no denuncian, estarían en falta, incluso estar inmersos en las sanciones que dice la norma al no denunciar. De esta manera, la población ya iba aceptando que sí pues, ellos también podían reportar, y esto para las mujeres era básicamente importante porque así salían de la responsabilidad o culpa de denunciar directamente y les facilitaba el hecho de continuar con la denuncia porque la denuncia fue hecha por la enfermera o el profesor”. (Entrevista a ex funcionario de la ER de Tapo)

“Al llegar a Tapo durante los primeros meses cuando le preguntábamos a las señoras si en algún momento han sufrido de violencia, ellas nos decían que no. Y luego le preguntábamos si en algún momento le han pegado o ha sufrido alguna agresión, ellas respondían: No, pero a veces me insulta, me grita, me bota de la casa, a veces se va molesto y no nos deja para la comida. Entonces ellas no identificaban ese tema. Estaba muy naturalizado ese tema por parte de la población”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

Por todo ello, como primera acción, se elaboró el diseño de la ruta de atención frente a casos de violencia de género en el distrito de Tapo denominado “Protocolo de actuación para la atención y protección frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo y comunidades”, en el cual definen las competencias y responsabilidades de cada autoridad estatal y comunal. Esta ruta de atención responde al tercer componente de la ER, la cual será analizada a profundidad más adelante.

En esa línea, la ER en Tapo articuló todos estos años prioritariamente con 3 zonas: Pacchac, Macco y Paucamarca. Sin embargo, el Gestor Local de la ER comenta que con los demás centros poblados también han estado en coordinación, específicamente, para

la atención de casos. Cada centro poblado cuenta con directiva comunal integrada por el presidente de la comunidad, vicepresidente de la comunidad, fiscal, secretario, vocal y tesorero.

Según el ex funcionario de la ER de Tapo, desde muchos años antes de la pandemia, Pacchac había sido considerada como la comunidad principal puesto que era reconocida como comunidad, lideraba el número de personas y debido a que contaban con un presidente comunal reconocido. Esta organización comunal estaba conformada por una junta comunal, comités de vigilancia y contaban con su propio estatuto. Dentro ese estatuto se consideraban las sanciones comunales reconocidas, la cuales fueron incluidas en la ruta de atención (protocolo) para la atención de casos de violencia contra mujeres e integrantes del grupo familiar.

“Cuando había faltas como gritos y/o maltrato psicológico mínimos, el juez de paz daba sanciones con faenas comunales: limpiado de calles, arreglo de acequia, barrer escuelas, etc. Tenían toda una serie de actividades comunitarias que se podía hacer. Y eso estaba aprobado en la asamblea a de Pacchac. Entonces, los faltosos no podían negarse. Ahora, si el mandato del Juez de Paz, no era obedecido, él podía quejarlo a la provincia por desobediencia, y eso también estaba en los acuerdos de la asamblea comunal de Pacchac”. (Entrevista a ex funcionario de la ER de Tapo).

De igual manera, esta adaptación en las rutas de atención se realizó en los demás centros poblados, replicando así, el modelo de acción e incidencia realizado en la comunidad de Pacchac.

Figura 7: Vía de acceso a los Centros Poblados de Tapo - Tarma



Fuente: Imagen propia. Fotografía del sendero que guía a los centros poblados del distrito de Tapo en Tarma (2022).

Cada Centro Poblado se encuentra ubicado a una distancia de 1 a 2 horas aproximado de la municipalidad de Tapo. Muchas de las vías de acceso se encuentran en mal estado Sin embargo, son considerados como actores principales para la articulación de la Estrategia Rural y la atención de casos de violencia de género intrafamiliar. Asimismo, cuentan con una propia organización política y legal.

A partir de lo narrado por los trabajadores de la ER, entre los actores principales de la Estrategia Rural de Tapo se contemplan: alcalde, jueces de paz, Instituciones del Estado, autoridades comunales, vigilancia comunal y defensoras comunitarias. Como parte de la estrategia de intervención para la atención de casos se buscaba la creación del Sistema Local articulado y fortalecido en el marco de sus competencias. De esta

manera, gradualmente se fueron creando lazos de confianza entre las autoridades, comunidad y el equipo operador de la estrategia rural.

Sobre este mapeo de actores, es pertinente señalar que, según el ex trabajador de la ER de Tapo, el alcalde era quien movilizaba todo ello y la ER era como su apoyo en todo este proceso.

“Nosotros no éramos los actores, sino el alcalde y los otros funcionarios de primer nivel de educación, de salud, de la subprefectura, del juzgado del juez de paz. El alcalde ha sido un actor clave en la articulación y además estaba presente en la zona”. (Entrevista a ex funcionario de la ER de Tapo)

Entonces, se evidencia que el alcalde tenía que asumir su responsabilidad frente al tema, pero el mismo ex funcionario de la ER de Tapo nos cuenta que para ello se le tuvo que explicar detenidamente sus competencias como alcalde.

“Para lograr ello le tuvimos que haber explicado pasito a pasito la Ley, es decir, lo que dice su reglamento. Nosotros le decíamos: a usted lo pueden vacar, y su enemigo lo puede vacar si estaría incumpliendo la norma y una de ellas es hacer omiso a los casos de violencia en el distrito de Tapo. Esto lo usamos también para empoderarlo.” (Entrevista a ex funcionario de la ER de Tapo)

En adición a ello, se identificó el rol valioso que jugaba la participación comunal. El actual Gestor Local de la ER comenta: “Al momento en que visitábamos a las comunidades siempre se nos apersonaban para consultar o poner en conocimiento algunos hechos de violencia”. “La identificación de casos se realizaba por medio de las autoridades de las comunidades y de la misma población del distrito de Tapo, pues cuentan con los números telefónicos tanto de la ER como de todos los profesionales que laboramos en la ER” (Entrevista 2). De esta manera, generaban cercanía con la población, así como también, le otorgaban espacios de participación para abordar el tema de la violencia y desnaturalizar el machismo en la zona.

2.2.1. Ruta de Atención Integral en Tapo – Tarma (pre pandemia y en pandemia)

Como parte de los hallazgos que corresponden al aspecto histórico de la ER en Tapo, se hará el esfuerzo de abordar solo en el tercer componente que es la ruta de

atención integral, a pesar de que, este actúa sinérgicamente con los dos componentes anteriores. Con respecto a ello, la Estrategia Rural en Tapo ha desarrollado el denominado “Protocolo de actuación para la atención y protección frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo y comunidades”.

Esta ruta de atención ha sido construida en el año 2015 y, según la entrevista a funcionarios de la ER de Tapo, esta construcción contempló la participación de las autoridades comunales, distritales y provinciales, así como también, la participación comunal y los rasgos particulares de la población.

“Este protocolo ha sido diseñado de manera participativa. Uno de los que ha movido y movilizado la adaptación porque tenemos que tener en cuenta que estos protocolos están alineados al Protocolo Base de Actuación Conjunta (PBAC) que es un protocolo general a nivel nacional y, en este caso, lo hemos hecho aterrizar a las particularidades del distrito de Tapo de acuerdo a los actores que tenemos acá como la presencia de autoridades comunales, etc. La creación del primer protocolo tuvo toda una participación que nos ha demorado aproximadamente 6 meses porque se tenía que ver las rutas críticas que se tenía en la zona y cómo ellas estaban atendiendo a las mimas. Como, por ejemplo, el mapeo de actores, la prevalencia de algunos temas de violencia que se estaban generando en la zona, entre otros aspectos”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

A partir de ello, se puede evidenciar que este protocolo, efectivamente, incluyó la participación de la población. Asimismo, se rescata la importancia de la creación del Protocolo en términos de articulación de actores que conforman el distrito de Tapo que van desde abajo (comunidad) hacia arriba (funcionarios del Estado).

“Nosotros participamos como asistencia técnica, así como también, la secretaria técnica, la subgerencia y las instituciones que están dentro del distrito como la PNP del Perú, puestos de salud, programas sociales, autoridades comunales de los 3 centros poblados, de algunos anexos, entre otros. Todos ellos han sido parte de esta creación porque este protocolo no se ha diseñado en gabinete, sino que se ha hecho una serie de talleres para detallar eso y obtener el producto que ahora tenemos (Protocolo de actuación). A partir de ello, se puede evidenciar como rasgo distintivo la definición de responsabilidades y competencias de cada actor en el proceso de brindar atención a una persona afectada por la violencia de género intrafamiliar”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

Esto conlleva a la creación de un Sistema Local integrado y dinámico capaz de funcionar en términos de prevención y atención de casos de violencia de género intrafamiliar contra mujeres e integrantes del grupo familiar. Cabe mencionar que la creación de este protocolo estuvo alineado al marco normativo y legal, y que se ha ido adaptando a las modificaciones del mismo.

Actualmente en pandemia, el Protocolo de actuación para la atención y protección frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo y comunidades se establece de la siguiente manera:

Figura 8: Ruta de Atención y Protección (Protocolo de acción) de la ER de Tapo - Tarma



Fuente: Protocolo de actuación para la atención y protección frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo y comunidades (Estrategia Rural Tapo – Tarma).

A partir de esta presentación, de manera más directa se puede visualizar la designación de la participación de diferentes actores, cada uno con el rango de acción, según la instancia en que se encuentra el caso, que va desde la identificación de un caso

de violencia hasta la protección de la víctima. Asimismo, según uno de los burócratas de primera línea que trabaja actualmente en la ER, la actualización de esta ruta ha sido el año pasado (2021) y fue realizado desde el gabinete, mas no desde la participación ciudadana.

Con respecto a las modificaciones históricas que tuvo este protocolo, a nivel normativo, se ha ajustado a las normativas vigentes dado que el 2015 inicia la ley N°30364, la cual reemplaza a la anterior Ley 26260. Asimismo, hubo modificaciones a nivel de procedimientos puesto que el actual protocolo detalla la intervención de los juzgados de paz con mayor amplitud.

“Esto es importante en Tapo debido a que tenemos intervención de los juzgados de Paz aquí, es como el centro de administración de justicia y ahí también se detalla la intervención de los Juzgados de Paz en materia de violencia contra las mujeres e integrante del grupo familiar que pertenecen a Tapo”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

En adición a ello, en el actual protocolo se hace mención de la aplicación de la ficha de valoración de riesgo y de las medidas de protección (con casos específicos en los cuales se debe aplicar), los cuales no estaban contemplados anteriormente. Cabe resaltar que anteriormente se trabajaban con estos dos componentes, pero no había una normativa específica que lo detallara.

Con respecto a la dinámica de funcionamiento de este protocolo antes de la pandemia y como primera fase de identificación de casos, las personas acudían directamente a la oficina o eran los profesionales quienes se movilizaban a la zona para validar los casos. Una vez validado el caso, se detallaba el procedimiento a las autoridades de la justicia ordinaria y/o comunitaria, se les indicaba también cuál era la ruta, cuáles eran el tema de procedimiento a través de la atención de los jueces de Paz, PNP o del patrocinio de los Centros de Emergencia Mujer (y su servicio multidisciplinario).

De las entrevistas realizadas obtuvimos la información de que en los casos de violencia que constituían solo faltas, la gran mayoría de casos se trabajan a nivel del Juzgado de Paz, quien citaba a los implicados para una audiencia para dictar medidas de protección, para hacer audiencia única y dictar la sentencia correspondiente, dado que están facultados de acuerdo a norma. En el caso de que era calificado como delito, los

profesionales de la ER acompañaban a la usuaria a presentar la denuncia a la comisaría, a medicina legal, psicológica y se derivaba al CEM de Tarma. Conjuntamente, por un tema recuperativo, se articulaba con el sector salud. De esta manera, se le derivaba a la usuaria para que lleve terapias; en este caso, el psicólogo o psicóloga del equipo acompañaba o hacía las visitas y el seguimiento para ver si realmente se estaba cumpliendo, no solamente la persona (usuaria), sino también del agresor.

Por otro lado, durante la pandemia, la dinámica de aplicación de este Protocolo varió en cierta medida, sobre todo, en el nivel de incidencia que tenía la ER durante el proceso. Como se mencionó anteriormente, el objetivo de la ER en Tapo es desarrollar un Sistema Local articulado y dinámico entre todos los actores para que puedan dar una atención integral y oportuna a los casos de violencia. Para ello, se concientizó y capacitó a las autoridades estatales en términos de sus funciones y responsabilidades para que, en un eventual caso en el que la ER no esté presente en la zona, el Sistema Local pueda funcionar solo de la manera más idónea. Así como también, se hicieron esfuerzos con la ciudadanía en términos de concientización y empoderamiento.

Por esta razón, ante el cese de las actividades presenciales por parte del equipo operador de la ER de Tapo, las autoridades y ciudadanía pudieron organizarse por sí mismos para la identificación y atención de casos, aplicando lo aprendido del Protocolo de Atención establecido. Una de las ventajas para que el Sistema Local funcionase fueron que los juzgados de paz no dejaron de atender de manera presencial y las fiscalías hicieron uso de plataformas virtuales para tomar las declaraciones de las víctimas de violencia.

“Durante los primeros meses de pandemia, la toma de declaraciones a nivel de la justicia especial se ha venido dando, pero con las prácticas de bioseguridad (alejamiento, uso de mascarillas, lavado de manos, etc.). Y en la justicia ordinaria que vendría a ser las declaraciones tanto en la fiscalía como en la PNP se han utilizado medios tecnológicos como Google Meet o Zoom. Esto también se han practicado en algunas zonas del Perú, en la justicia de Paz, cuando tanto la víctima y el juez de paz tenían la posibilidad de contar un medio tecnológico y acceder a estas plataformas. Pero más que todo, la atención era presencial, se respetaba el tema del distanciamiento, empleo de las mascarillas, etc.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

No obstante, el equipo profesional de la ER de Tapo no dejó de mantener comunicación con las autoridades y con las personas de Tapo para que se implemente de manera correcta el Protocolo de Atención. En ese sentido, en los primeros meses de Emergencia Sanitaria, la ER implementó diferentes estrategias de comunicación para brindar asesoría y acompañamiento a los diferentes actores que participaban en la ruta de atención, sobre todo, a las defensoras comunitarias, presidentes comunales y jueces de paz. Aquí es pertinente señalar que para la identificación de casos fue muy valioso el rol de las defensoras comunitarias y el uso de la comunicación vía telefónica. Esto debido a que a partir de esos canales se pudieron registrar los casos, brindar acompañamiento y capacitar a ellas.

Sistematizando la información obtenida con respecto a la Ruta de Atención de Tapo (Componente N°3) presentada en esta sección se obtiene:

Tabla 5 : Características de la Ruta de Atención en Tapo (Protocolo)

Período	Hallazgos
Año de inicio (2012) - Pre pandemia (2019)	Fue creado de manera participativa y posteriormente se fue modificando de acuerdo a las actualizaciones legales
	Se adaptó a la organización y justicia comunal
	Contempla las funciones y competencias de cada actor local
	Tiene como objetivo fortalecer la articulación territorial, así como, la coordinación funcional y operativa entre autoridades y operadores/as del nivel distrital
Características de la Ruta de Atención de Tapo en época de pandemia (2020)	Se adaptó al marco normativo y tuvo modificaciones durante la pandemia (año 2021)
	Se detalla la intervención de los juzgados de paz con mayor amplitud
	Se incluyó la aplicación de la ficha de valoración de riesgo y de las medidas de protección
	Cambió internamente la dinámica de funcionamiento en temas de coordinación
	Aumentó el rol comunal

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 3: Estrategia Rural de Tapo en pandemia

En el presente capítulo se abordará de manera más detallada la Estrategia Rural de Tapo durante la época de pandemia y se describirán los componentes históricos que permitieron su adaptación al contexto de pandemia. Asimismo, se analizará el rol que tuvieron los profesionales del equipo operador de la ER en Tapo para su adaptación con el objetivo de responder la segunda hipótesis.

En el contexto de pandemia por el Covid-19, el Ministerio de la Mujer (MIMP), a través de la Resolución Ministerial N°031-2021-MIMP, declaró como servicio esencial la atención, prevención y protección de los casos de violencia sexual y familiar en las zonas rurales del Perú. Con esta disposición, la Estrategia Rural fue considerada prioritaria durante el Estado de emergencia por el Covid-19 para la atención de casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar.

En ese sentido, el equipo operador de la Estrategia Rural de Tapo está conformado actualmente por tres profesionales: un Gestor Local, un abogado comunitario y un profesional comunitario. Este equipo se ha reinsertado de manera presencial a sus labores en el distrito de Tapo.

3.1. Componentes históricos que permitieron la adaptación al contexto de pandemia

Como mencionamos en el capítulo N°1, la Estrategia Rural tiene diez años de creación, en el cual se ha podido identificar diversos desafíos en el proceso de implementación. Asimismo, la ER desde la sede central y desde el equipo local se han diseñado estrategias de solución para contrarrestar los retos presentados, los cuales podrían haber contribuido a que el equipo operador de la ER en Tapo siga funcionando en pandemia. En ese sentido, como parte del trabajo de campo, se hallaron los componentes históricos de la Estrategia Rural en Tapo – Tarma que contribuyeron a su adaptabilidad en el contexto de pandemia a través de entrevistas semi estructurados tanto al equipo profesional actual como al equipo anterior. Esto con el propósito de contrastar si la experiencia y aprendizaje histórico contribuye de manera positiva en un escenario tan adverso como fue la crisis sanitaria por el covid-19.

3.1.1. Generar confianza en la población rural

En Tapo este desafío se presentó como parte del primer proceso de implementación de la ER en la localidad.

“Cuando llegamos a trabajar a Tapo, percibíamos una población reacia y desconfiada hacia el aparato estatal y sus acciones. Esto debido a que por muchos años han estado en el olvido y al vernos que estábamos en su localidad en representación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables nos transmitían sus demandas y percepciones. Ellos nos decían: ustedes vienen, pero luego se van a ir. Entonces, lo que nosotros hacíamos es decirles que eso no iba a pasar y no solamente ello, de inmediato, con la ayuda de la asistencia técnica del MIMP pusimos en marcha estrategias de comunicación como talleres en donde se le incluía a la población. También tuvimos cercanía con las autoridades locales, quienes, a través de ellos, llegábamos a más personas. Asimismo, tuvimos acercamiento directo con el sector educativo de Tapo (directores, docentes, estudiantes) y trabajadores del sector salud (directivos, médicos y enfermeras) y así empezamos a construir un sistema local integrado”. (Entrevista a ex funcionario de la ER de Tapo)

Con el pasar del tiempo también se empezaron a difundir los casos de éxitos que el programa iba atendiendo a la población a través de asambleas. Esto permitía visibilizar el trabajo e importante de la conformación del Sistema Local, incentivaba a que las personas que estén atravesando un caso de violencia denuncien y generaba confianza en el trabajo que realizaba el equipo local de la ER de Tapo.

“Bueno hasta el año que yo estuve, teníamos como 2 o 3 familias representativas después de un proceso de violencia que pasaron por toda la terapia psicológica incluso en Tarma y eran familias modelos que decían: sí pues, antes estábamos mal y ahora estamos mejor. Un ejemplo de ello, recuerdo muy bien, un hombre que era agresor y el Juez de Paz fue bastante duro con él en cuanto a la sanción que le interpuso, le hizo que pague a su esposa por cada hijo (3 en total) como 350 soles que era más de mil soles que tenía que otorgar cada mes. Adicionalmente, un monto más porque el tercer niño tenía habilidades especiales que en total sumaban 1500 soles aproximadamente. Y el hombre lloró, decía que no podía pagar, tenía miedo a que le quiten su carro. Nosotros le dijimos que vaya a terapia. Entonces, contrató a un psicólogo en Tarma y fueron los esposos a sus terapias. Posteriormente, hicieron un informe psicológico y lo presentaron después al Juzgado, y cambiaron la medida de protección y les dijeron que ya podían volver a vivir juntos. Al año, pagaron sus letras, habían comprado un carro más, mejoraron su relación de pareja y empezaron a tener un proyecto de familia, lo que

al inicio no tenían porque no entendían ese nombre. Entonces, contar ello en una asamblea pública era interesante, eso era un gran resultado para la gente y lo veían no era una ficción, ahí estaba la familia que todos lo podían ver que estaban mejor de lo que eran antes”. (Entrevista a un ex funcionario de la ER de Tapo)

Como se puede evidenciar, estas estrategias empleadas corresponden al mismo diseño de la ER dado que su primer componente es la creación de redes institucionales y comunitarias orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual. Así como también, responden al segundo componente que es la sensibilización de la población.

Ambas estrategias durante la época de pandemia por el Covid-19 fueron de suma importancia, debido a que, la comunicación y relación horizontal que mantenía la ER con la población y las demás autoridades estatales que intervienen en el proceso de atención a un caso de violencia, se fortalecieron. Como se comentó en el anterior capítulo, esto se complementó con estrategias de comunicación virtual y vía telefónica. Asimismo, la relación de confianza construida en todos estos años permitió que la identificación y atención de casos pueda seguir funcionando, pese al cese de atención presencial de los profesionales de la ER en Tapo.

En suma a las estrategias anteriormente descritas, el equipo pionero de la ER nos comenta que se estableció la obligatoriedad de que todos los profesionales que trabajen en la ER vivan en el distrito de Tapo, lo cual generaba una mayor cercanía a la población y puedan ser visto como parte de la comunidad. Esto durante los primeros meses pandemia cambió relativamente debido a que los profesionales retornaron a su lugar de origen al suspenderse las actividades presenciales y ante la incertidumbre del contexto social. No obstante, nos comenta el actual Gestor Local de la ER de Tapo que no perdieron la comunicación con las autoridades y población del distrito de Tapo. Asimismo, al declarar como servicio esencial la Estrategia Rural para la atención de casos de violencia, los profesionales de inmediato retornaron a la localidad para seguir con sus labores. Actualmente, los tres profesionales que conforman el equipo de la ER de Tapo radican en la localidad y progresivamente han retornado a sus funciones que realizaban antes de la pandemia.

3.1.2. Limitaciones en las medidas de protección a las víctimas de violencia

Los equipos de la Estrategia Rural a nivel nacional con el tiempo han ido identificando las diferentes limitantes en cuanto a la ejecución de medidas de protección que se les otorga a las víctimas de violencia de género. En ese sentido, se han generado diferentes estrategias de solución para enfrentar este desafío.

Particularmente, en Tapo – Tarma, según el primer equipo de la ER de Tapo, este desafío se presentaba precisamente en el proceso de atención ante un caso de violencia y como parte del proceso de la denuncia interpuesta por la afectada. Esto correspondía a un débil aparato de justicia que no podía, en algunos casos, brindar las medidas correspondientes; así como también, se identificó la falta de capacitación de los operadores de justicia.

Ante ello, todos estos años se han realizado capacitaciones a los operadores que administran justicia en el distrito de Tapo, tanto de la justicia ordinaria como la justicia comunal. Esto con el objetivo de desarrollar capacidades y sensibilización ante los casos de violencia de género contra mujeres e integrantes del grupo familiar. Este tipo de estrategias contribuyó a que durante la pandemia los operadores de justicia estén aptos para poder dictar las medidas de protección. Asimismo, durante la pandemia, se aprobó el Decreto Legislativo N°1470 para que se interpongan las medidas de protección hacia las víctimas independientemente del nivel de violencia.

“Algo que ha cambiado en temas legales al abordaje de estos casos de violencia es el DL N°1470, este decreto se ha emitido dentro del contexto de pandemia para que todos los actos procesales tanto en el juzgado de paz y el juzgado de paz letrado se puedan otorgar las medidas de protección hacia las víctimas de forma directa. Anteriormente, con la ficha de valoración de riesgo nosotros medíamos el nivel de riesgo que podía ser: leve, moderado o severo. En el tema de los casos severos, las medidas de protección se dictaban en 24 horas y los casos de riesgo leve en unas 48 horas, pero todo ello “se vino abajo” por así decirlo desde la entrada en vigencia del DL N°1470, ya que a partir de este DL todas las medidas de protección se tenían que otorgar dentro de las 24 horas” (Entrevista a funcionario de la ER de Tapo).

A partir de ello, se puede evidenciar que el DL N°1470 realizó un cambio fundamental para el tema de abordaje de la violencia de género en las zonas rurales, ya que no se realizaban las audiencias que se ejercían en épocas normales. Con esta Ley, se produjo un cambio, ya no se realizaban las audiencias y directamente se podían

otorgar las medidas de protección según el caso en particular, y en coordinación con la PNP y las autoridades comunales, se podían ejecutar dichas medidas de protección.

En esa línea, según la entrevista a ex funcionarios de la ER de Tapo, se contrarrestó esta problemática todos los años anteriores a la pandemia a través de la justicia y organización comunal como complementario a los dictámenes de la justicia ordinaria. “Desde el 2015 existió un sólido comité de vigilancia en la comunidad de Pacchac con la que la ER articulaba para identificar los casos y brindar protecciones hacia la persona afectada” (entrevista a ex funcionario de la ER en Tapo). De esta manera, ambos sistemas de justicia se complementaban y hacían frente a las limitaciones en la ejecución de las medidas de protección hacia las víctimas.

Durante la pandemia por el covid-19, los comités de vigilancia en Tapo se desarticulaban debido a la propagación del virus. No obstante, el rol comunal se hizo presente a través de las defensoras comunitarias, no solamente identificando los casos, sino también acompañando a la víctima y se cercioraban que pudieran tener las medidas de protección para que la víctima se encuentre resguardada. Mientras pasaron los meses, el comité de vigilancia se pudo articular nuevamente y con la asistencia del equipo local de la ER se les brindaba capacitaciones para que puedan garantizar las medidas de protección.

3.1.3. Aprendizaje frente a las limitaciones territoriales

Como se mencionó anteriormente, el equipo operador de la ER en Tapo radica en la localidad, y esta estrategia, según la representante de la Unidad de Atención y Protección del programa AURORA, fue una medida implementada especialmente para contrarrestar las barreras en cuanto a las limitaciones territoriales. Esta estrategia, según la funcionaria, acerca el equipo profesional de la ER a la población dado que se acortan las brechas distancia.

A pesar de ello, el actual equipo de la ER identifica que este tema de las limitaciones geográficas siempre ha sido un tema muy complicado en Tapo, no solo por el tema de la distancia, sino también por el tema de la movilidad. El actual Gestor Local de la ER señala que no había movilizaciones constantes para algunas zonas; por ello, para las zonas donde no había movilidad, se debía ir caminando. Ante ello, cuando se ha

tenido casos de zonas de afuera del distrito, se ha coordinado para poder solventar los gastos de las personas afectadas a través del otorgamiento de subvenciones. Esto debido a que algunas de las personas afectadas eran de bajos recursos o, en todo caso, se coordinaba para que puedan bajar al distrito (usuarias o víctimas) de alguna y realizarle el acompañamiento. Asimismo, el quipo operador de la ER de Tapo contaba con una caja chica que podía ser utilizado para gastos de traslado como pasajes en términos de acceso. Durante la pandemia, esta caja chica fue clausurado dado que el trabajo se volvió remoto. No obstante, el otorgamiento de subvenciones económicas ha continuado:

“Lo que hacemos nosotros como equipo es brindar el apoyo económico a usuarias que no pueden denunciar a tiempo un caso de violencia. Tengo entendido que la ayuda económica ya se otorgaba desde antes de la pandemia porque es una de las finalidades que tiene la ER: poder contribuir al acceso a la justicia a las personas víctimas de violencia en las zonas rurales y uno de las medidas es apoyarlas económicamente. La gran mayoría de mujeres que viven en zonas rurales se dedican a la agricultura diariamente, y ese es uno de los factores que aumenta y normalizan la violencia. Ante ello, la ER brindada apoyo económico desde su creación para que las mamitas o los hijos y adultos mayores puedan sentirse apoyados porque ellos a veces nos comentaban que no tenían tiempo para poder interponer la denuncia. Nos dicen: <No joven usted sabe que un día que no voy a la chacra es un día perdido, yo necesito solventar económicamente a la familia>. Entonces lo que se hace es apoyar económicamente a la usuaria”. (Entrevista a funcionario de la ER de Tapo)

Asimismo, a nivel de la instancia distrital, se han ido generando algunas estrategias que contrarrestan esta problemática. La municipalidad de Tapo, mediante el alcalde y todo el equipo de la ER, han gestionado camionetas donadas por algunas instituciones, las cuales han sido dadas en sesiones de uso para los tres centros poblados de intervención. En ese sentido, cada centro poblado tiene una camioneta para ser usados en temas de seguridad ciudadana y, entre ellos, se encuentran los casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar. Esto, según funcionarios de la ER, se estableció hace aproximadamente un año y medio atrás, lo cual también se pudo hacer uso durante el contexto de pandemia por el Covid-19 para contrarrestar el limitado acceso geográfico de manera gradual y en algunos sectores. Esto debido a que durante los primeros meses de pandemia ciertas comunidades restringieron el acceso a toda persona que no era parte de la zona.

Por último, se evidencia sobre este tema que en pandemia la ER ha ido coordinando con la comisaría de Palca y, en ese sentido, se tuvo una buena respuesta por parte de la PNP para que se movilicen a Tapo o movilicen a algunas personas afectadas que lo necesitaban. En ese sentido, el Gestor Local menciona que era necesario el fortalecimiento de las intervenciones de capacitación para que puedan de la mejor manera los casos de violencia. “Como anécdota tenemos que algunas personas que han sufrido temas de violencia de género era difícil de poder salir de aquí y no eran de zona, entonces, los derivábamos a las comisarías o al CEM de Tarma para que puedan apoyarlas, darles atención y, posteriormente, comprarles sus pasajes y se trasladen su lugar de origen.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

3.1.4. Adaptación a las problemáticas del sistema de justicia

En Tapo, Tarma, según el ex funcionario de la ER de Tapo, la Estrategia Rural ha contrarrestado dicha problemática capacitando a los fiscales, jueces de paz y personal policial (sensibilización para evitar la revictimización); así como también, en la innovación de estrategias comunicacionales para registrar una denuncia.

Esto se complementa con la creación del “Protocolo de atención de casos de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar desde los Juzgados de Paz del distrito de Tapo, Junín” dado que se estipulan las competencias de cada operador de justicia y el cual fue premiado en el concurso de Buenas Prácticas en Gestión Pública en el año 2019 promovido por la organización Ciudadanos al Día (ver Anexo 8). En dicho informe, se evidencia que 24 jueces/as de paz fueron capacitados para la atención de violencia familiar. Esta estrategia de capacitación se siguió desarrollando en mayor medida durante la pandemia por el covid-19. Y citando la entrevista realizada al Gestor Local de la ER en Tapo:

“En realidad, la pandemia ha puesto como en prueba todos los años que se ha tenido en temas de capacitación a los jueces de paz y a la PNP. Ha puesto evidencia la internacionalización de todo lo que hemos venido nosotros trabajando con ellos. Esto debido a que en un primer momento la ER dejó de funcionar con presencia en Tapo por el tema del Covid -19, por lo cual hemos estado unos meses fuera. Sumado a ello, las comunidades habían cerrado las fronteras y no podíamos nosotros acompañar. En este caso, nos hemos estado comunicando vía telefónica

con las instancias correspondientes como los juzgados de paz. Y sobre ellos (jueces de paz), hoy en día, se han fortalecido porque ellos hacen sus audiencias únicas con un mínimo de asistencia técnica. Para el juez de paz es bastante orgánico determinar un tema de violencia, identificar los tipos de violencia, dar medidas de protección que estén acorde, citar para una audiencia, dictar medidas de protección, dar audiencias únicas y todo ello por la práctica que ha tenido todos estos años y, sobre todo, por las capacitaciones impartidas. Entonces, nosotros aquí ya hacemos mínimamente la asistencia técnica para algunos casos que son más complejos o que tienen que articular con otras instituciones” (entrevista a funcionario de la ER de Tapo)

Como se mencionó a lo largo de la presentación de los hallazgos, una de las fortalezas de la ER de Tapo para enfrentar los diferentes limitantes de acceso a la justicia fueron las capacitaciones que se emplearon antes de la pandemia, por lo cual se intensificaron en mayor medida durante la pandemia para asegurar la atención oportuna de cada operador estatal ante un caso de violencia de género. De esta manera, este valor actúa de manera transversal en los problemas que aquejan a la localidad de Tapo.

Sistematizando los hallazgos obtenidos sobre las adaptaciones históricas de la ER a nivel nacional y específicamente de la ER en Tapo, se obtiene:

Tabla 6 : Estrategias implementadas para enfrentar los retos de la implementación de la Ruta de Atención

Desafíos históricos de la ER al 2019 (nivel nacional)	Estrategias implementadas al 2019 (nivel nacional)	Estrategias implementadas en la ER de Tapo – Tarma (pre pandemia)	¿Cómo contribuyeron estas estrategias para la adaptabilidad de la ER en Tapo?	Estrategias adicionales en pandemia
Generar confianza en la población	<ul style="list-style-type: none"> -Espacios de diálogo, coordinación y articulación con las comunidades -Empoderamiento a autoridades comunales 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión casos de éxitos - Profesionales radican en la localidad de Tapo - Articulación y coordinación con las autoridades locales y comunales. - Participación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ágil comunicación y coordinación con los actores que participan en el Sistema Local - Permitió que la identificación y atención de casos pueda seguir funcionando pese al cese de atención presencial - Instrumento “Directorio” 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategias de comunicación virtual y vía telefónica
Limitantes en las medidas de protección hacia las víctimas de violencia	<ul style="list-style-type: none"> -Adaptación de ruta de atención: inclusión de sanciones comunitarias -Comités de vigilancia -Capacitaciones y sensibilización a autoridades comunales para administrar justicia 	<ul style="list-style-type: none"> -Adaptar la Ruta de Atención incluyendo la justicia comunitaria -Organización comunal: Vigilancia comunitaria y defensoras comunitarias -Capacitaciones a los operadores que administran justicia en el distrito de Tapo 	<ul style="list-style-type: none"> -Uso de la justicia comunitaria -Operadores de justicia (ordinal y comunitario) aptos para poder dictar las medidas de protección -Se fortaleció el rol comunal 	<ul style="list-style-type: none"> -Promulgación del Decreto Legislativo N°1470
Limitaciones territoriales	<ul style="list-style-type: none"> -Profesionales en zona de intervención -Otorgamiento de una “caja chica” al equipo operador de ER’s -Subvencionar a las afectadas -Fortalecer el uso de la justicia comunal y vigilancia comunal 	<ul style="list-style-type: none"> -Subvención económica a las afectadas -Profesionales de la ER radican en la localidad -Coordinación con la Municipalidad: uso de camionetas donadas 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de la articulación y coordinación con la PNP -Uso de camionetas para la movilización 	<ul style="list-style-type: none"> -Articulación con programas Tambos -Coordinación con la Municipalidad de Tapo
Sistema de Justicia rural precaria	<ul style="list-style-type: none"> -Actividades multisectoriales itinerantes -Capacitación y sensibilización a operadores del Sistema de Justicia ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación y sensibilización a fiscales, jueces de paz y PNP. -Creación de la Ruta de Atención (Protocolo) 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de las capacitaciones a los operadores de justicia ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> -Adaptación Ruta de Atención (Jueces de Paz)

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Burócratas de la calle – ER Tapo

Como se mencionó anteriormente, durante la época de pandemia el equipo local de la Estrategia Rural en Tapo cuenta con un equipo multidisciplinario conformado por tres profesionales: un Gestor Local, un abogado comunitario y un profesional comunitario. A través de la web de Transparencia, se obtuvo información relevante sobre el actual equipo operador mediante la Carta N° D0000234-2022-MIMP-AURORA-REI, en el cual se halla una baja rotación de profesionales, tal es así que dos de los tres profesionales que actualmente se desempeñan en el servicio, iniciaron sus funciones antes del inicio de la pandemia, según se observa en la siguiente tabla:

Tabla 7 : Burócratas de la calle de la Estrategia Rural de Tapo, Tarma

Nombre y Apellidos	Cargo	Modalidad de contrato	Fecha de ingreso
Miguel Angel Gonzales Dionisio	Gestor Local	CAS	28 de diciembre de 2018
Cesar Augusto Huayaban Macedo	Abogado comunitario	CAS	29 de octubre de 2021
Jhoel José Medina Alfonso	Profesional Comunitario	CAS	11 de marzo de 2019

Fuente: Transparencia (2022).

La conformación de este equipo operador y multidisciplinario de la Estrategia Rural en Tapo – Tarma responde al Modelo de Intervención Validado en el año 2013. Por ello, estos profesionales cuentan con funciones enfocados a los tres componentes del diseño de la estrategia.

3.2.1. Capacidad y conocimiento de los burócratas

Como se mencionó en la primera sección, el presente trabajo de investigación considera la teoría del valor que tiene la capacidad y conocimiento de los burócratas de la calle en la implementación de una política pública; sobre todo, en este tipo de intervención que demanda de un alto nivel de especialización y conocimiento.

A partir de esta teoría se considera importante que los profesionales que conforman la Estrategia Rural en Tapo cuenten con el nivel de conocimiento para desarrollar sus funciones con un enfoque de género e intercultural, tomando en consideración los rasgos de la zona rural en la cual intervienen. En adición a ello, es importante indagar sobre el nivel de conocimiento de los demás operadores del Estado con los que articula y coordina el equipo local de la ER.

Por último, es valiosa la consideración del conocimiento de estos burócratas de primera línea, dado que, debido a su posición ejercen su poder discrecional para tomar decisiones, el cual esta concatenado al cumplimiento de las metas y del objetivo principal de la ER de Tapo que es brindar atención oportuna e integral a las víctimas de violencia de género e integrantes del grupo familiar. Por todo ello, se reunió la información correspondiente mediante un trabajo de campo en la localidad de Tapo, en el cual se realizó entrevistas semi estructuradas hacia el equipo local.

En ese sentido, para conocer la capacidad y el conocimiento de los burócratas de la calle, se realizó la pregunta al equipo operador de la ER de Tapo si es que como parte de sus funciones han recibido capacitaciones antes de pandemia y durante pandemia. Ante esa pregunta, los tres profesionales contestaron que sí han recibido capacitaciones por parte de los especialistas de la ER (sede central). Ante ello es importante mencionar que dos de los trabajadores han estado laborando en la ER antes de la pandemia: el Gestor Local y el profesional comunitario, y ambos mencionan que recibieron capacitaciones antes de la pandemia y durante la pandemia.

Según la entrevista realizada la dirección de la Unidad de Atención y Protección del programa AURORA y a los profesionales de la ER de Tapo, se relata que antes de la pandemia, recibían capacitaciones mensualmente y cada cierto tiempo el equipo especialista de la ER acudía a las localidades para brindarles asistencia técnica. Así como también, se realizaban encuentros presenciales en la sede central de Lima anualmente.

Durante la pandemia por el Covid-19, estas capacitaciones se fortalecieron puesto que el reto y desafío era aún mayor. En ese sentido, se realizaban capacitaciones semanal y mensualmente, y la comunicación con los especialistas se daba de manera directa. Esto fue posible gracias al uso de plataformas virtuales como Meet y llamadas

vías telefónicas.

“Siempre hemos tenido cercanía con los especialistas de la sede central y durante la pandemia, estábamos en constante comunicación. La comunicación es muy directa para casos puntuales. Antes de la pandemia, cuando queríamos ver temas de atención o queríamos capacitar a la comunidad educativa siempre íbamos solicitando asistencia técnica y los especialistas de la ER iban atendiendo las necesidades de nosotros. Sin embargo, en el tema de la pandemia las capacitaciones se han incrementado porque estábamos conectados mediante las plataformas. En ese sentido, hemos tenido capacitación todos los meses, 2 o 3 veces por mes. La asistencia técnica (reuniones) teníamos cada semana para ir viendo cómo se iba avanzando y para ver qué dificultades teníamos y qué respuesta le dábamos. Entonces puedo decir que ha habido una cercanía mayor entre el equipo especialista de la sede central con nosotros.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“En pandemia se intensificó el tema de las capacitaciones, de acompañamiento y asistencia técnica 1 vez a la semana. Y este año se está retomando de manera presencial.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

A partir de ello, estas mismas medidas tecnológicas, que usaron los especialistas de la sede central para capacitar a los equipos operadores locales, los profesionales de la ER de Tapo también las emplearon para capacitar a los trabajadores de las instituciones estatales que componen el Sistema Local en Tapo. Esto es pertinente de mencionarlo dado que los operadores estatales como la policía, fiscales, jueces, docentes, médicos, enfermeras, entre otros; son considerados burócratas de primera línea que participan en la ruta de atención a la víctima de violencia de género intrafamiliar, ejerciendo su poder discrecional. No obstante, los profesionales sustentan que estas capacitaciones al comenzar la pandemia han tenido sus limitaciones al inicio de pandemia debido al desconocimiento en el uso de estas plataformas virtuales o debido al limitado acceso a equipos tecnológicos de gama alta.

“Las capacitaciones a los actores que conforman el Sistema Local aquí en Tapo continuaron dándose durante la pandemia. Sin embargo, tuvimos que cambiar algunas cosas, teniendo presente que para ellos el acceso a internet y a otros móviles de una gama alta para acceder a algunas plataformas era complicado, sumado, al conocimiento de la tecnología que era bastante nuevo para ellos. Lo que sí hemos tenido que hacer son asistencias técnicas, capacitaciones y en algunos

casos, cuando eran pocas personas o no podían acceder a estas plataformas, se les hacía la asistencia técnica mediante llamadas múltiples. Por ejemplo, se les llamaba a 8 o 9 personas y se les daba indicaciones para ellos puedan seguir reforzando estos temas de violencia de género. Es decir, no los hemos dejado de lado durante la pandemia, a pesar de que era una limitante el tema de la tecnología para llegar a ellos. Asimismo, le hemos proveído de materiales físicos para que ellos puedan tener las lecturas o de consulta, sumado a las llamadas constantes.” (Entrevista a profesional de la ER de Tapo)

Como se puede apreciar, a pesar de los limitantes, los profesionales de la ER implementaron estrategias para hacer frente a ello y lograr la capacitación a los demás actores que conforman el Sistema Local. Asimismo, se les preguntó a los burócratas de la ER de Tapo sobre la pertinencia de las capacitaciones que recibieron por parte de los especialistas para el desarrollo de sus funciones. En ese sentido, se obtuvo diferentes opiniones al respecto y, en su mayoría, opiniones positivas.

En primer lugar, se considera que las capacitaciones fueron útiles en términos de saber abordar idóneamente los casos de violencia de género directamente con las víctimas. En ese sentido, se les ha sensibilizado y capacitado para evitar la revictimización y atribuirles responsabilidad de lo acontecido; así como también, se les brindó capacitación en término de apoyo emocional.

“Al iniciar mis labores en la ER de Tapo, no contaba con la experiencia para tratar el caso de la violencia de género, pero a raíz de las capacitaciones, he podido abordar de manera idónea. El MIMP mensualmente nos capacitan sobre el tema de abordaje de este tipo de violencia. Lo que hace el MIMP es capacitarnos constantemente para practicar la empatía: ponernos en el lugar de la otra persona. Y algo muy importante que nos dicen constantemente es no revictimizar a la persona afectada, no preguntar demás, solamente preguntar algunas cosas esenciales para abordar el tema psicológico. Esto implica no justificar la violencia, no decir que ella es la culpable y darles alternativas de solución, brindarles orientación psicológica y emocional. Decirles que no está sola, que nosotros representamos al Estado y vamos a brindarle ayuda desde el principio hasta el final. Eso es en lo que más nos ha capacitado el MIMP.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

En segundo lugar, se considera que las capacitaciones en pandemia han sido útiles para enfrentar las barreras de comunicación que podrían haber limitado sus

funciones al cese de atención presencial. Esto debido a que, el uso de herramientas tecnológicas ha contribuido a los profesionales acercarse mucho más a la población y a los diferentes actores que intervienen en la atención de casos.

“Con el empleo de las herramientas virtuales para poder llevar a cabo las capacitaciones, hemos podido acercarnos mucho más a los especialistas, quienes nos brindaban la asistencia técnica, pero también podíamos compartir experiencias con otros equipos locales de la ER del Perú. Esto gracias a que en las reuniones mensuales de capacitación se invitaban a diferentes equipos locales de diferentes partes del Perú, lo cual fue una experiencia enriquecedora porque podíamos oír los desafíos que se presentaban en otras localidades y ver cómo es que planeaban estrategias de acción. De esta manera, lo que hicimos fue replicar esas estrategias de comunicación virtual, pero enfatizamos más en las llamadas para poder acercarnos más a los operadores estatales con los cuales trabajamos y con la comunidad como fueron las defensoras comunitarias. La comunicación se sostenía, aunque no sea presencial, nos acercó mucho más.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo).

Por último, también se considera no tan pertinentes las capacitaciones debido a que parte de lo transmitido en dichas sesiones no podía ser aplicado a la localidad de Tapo, puesto que la información que se nos otorgaba para replicarlo estaba más dirigida a una intervención urbana. Esto debido a que implicaba necesariamente una conexión estable y rápida para desarrollar esas actividades propuestas por los especialistas.

“Durante pandemia nos dieron capacitaciones de soporte técnico en cuanto al uso de Zoom y Meet. También nos compartían otras páginas webs para escribir nuestras ideas como palabras con significados (para usarlos en nuestros talleres de prevención virtual o capacitaciones virtuales que otorgamos a las defensoras y jueces de paz). Sin embargo, esto no se podían implementar en la zona de intervención de nosotros (Tapo) porque estaban dirigidos a un aspecto más urbano. En un sector urbano, los estudiantes o autoridades tienen un mayor desempeño con las redes sociales mientras que en las zonas rurales como nuestra zona. El tema de la conexión en ciertas zonas en Tapo es muy inestable (lento y complicado). Si bien es cierto las autoridades tienen celulares, estos son de gama baja que no podían descargar Zoom o Meet. Asimismo, el contenido que nos mandaban era en inglés, lo cual no era adecuado para la zona.” (Entrevista a burócrata de la calle)

Sin embargo, como se mencionó líneas anteriores, ante este desafío, se optó por innovar otro tipo de estrategias que se adapten a la localidad de Tapo como fueron las

llamadas múltiples a grupos pequeños; así como también, se aprovechó a las pocas personas que tenían conocimiento tecnológico para desarrollar los talleres de intervención. Las personas que no tenían este conocimiento, se les daba pautas para que puedan ir adaptándose.

Asimismo, ante el desafío de las capacitaciones impartidas por los especialistas que no necesariamente pudieron ser aplicadas en la localidad de Tapo, se optó por difundir materiales físicos a través de los Tambos presentes en la zona; así como también, a través de la articulación con la Municipalidad. Estas estrategias se innovaron a partir de los profesionales de la localidad, quienes vieron una oportunidad de coordinar y articular con otros canales del Estado para hacer frente ante dicha limitación.

“En el caso de Pacchac quiero resaltar que contamos con un Tambo, este fue un aliado muy importante ya que enviábamos los materiales allí para que puedan imprimirlos y difundirlos o instalar un laptop para que las autoridades puedan entrar a una reunión del MIMP.” (Entrevista a burócrata de la calle)

“Hemos tenido materiales para las capacitaciones a las defensoras comunitarias que le hemos descrito por llamadas telefónicas, lo cual fue un poco dificultoso que ellas puedan aprovechar al máximo la información. Había temas de acompañamiento, cuidados, cómo enfrentar el tema de la pandemia, entre otros (temas muy importantes que nos otorgaron). Ante ello, lo que hicimos es sacarle copia en físico a esos materiales que nos enviaron el MIMP. Tuvimos coordinación con la municipalidad y le enviamos los materiales de acompañamiento para que lo puedan imprimir. Y la municipalidad fue quien nos ayudó a trasladar todo el kit de herramienta hacia los Centros Poblados, aprovechando así su visita a estos lugares por el tema de desinfección para que los puedan entregar. De esta manera, se le otorgaba a una persona quien se encargaba de entregarlos.” (Entrevista a burócrata de la calle)

Este tipo de estrategias muestra el nivel de conocimiento profesional y la capacidad en la toma de decisiones y de acción para poder afrontar los desafíos en la implementación de la política ante un suceso tan adverso como la pandemia.

Por último, se indagó sobre el nivel de especialización que tienen el actual equipo operador de la ER. A partir de ello, se obtuvo que los tres profesionales cuentan con una educación superior. Dos miembros del equipo son sociólogos y el tercer miembro es abogado. Asimismo, se les preguntó cómo su profesión se articula con las funciones que

realiza actualmente en Tapo. En el cual, se obtuvo respuestas positivas, dado que demuestran una relación directa entre sus conocimientos profesionales y sus actividades que realizan en la Estrategia Rural. Esto demuestra que cuentan con especialización superior en temas de violencia de género intrafamiliar y, sobre todo, en zonas rurales que lo obtuvieron a raíz de la experiencia.

¿Cómo se articula su profesión con las actividades que realiza hoy en día en la ER de Tapo?

“Yo soy Licenciado en Sociología y también tengo especializaciones en temas de violencia contra la Mujer, integrantes del grupo familiar y otras especializaciones de carácter administrativos y gerencial. En este caso, la carrera me ha ayudado a analizar primero el contexto de la zona rural, de ver el panorama desde el aspecto organizacional de las comunidades, de cómo interactúa la población acá, en temas de creencias y entenderlas la magnitud de su historia. Así como también tener presente que las comunidades también van cambiando. Esto, primero, fue valioso para poder entender cómo se va dando acá el tema de la violencia y en segundo punto, el tema de la coordinación y articulación, creo que lo tenemos bastante claro para poder generar impacto o el cambio que queremos a nivel de distrito. El involucramiento no solamente de las autoridades, operadores y funcionarios, sino hacer parte de todo este cambio a la población también. Y bueno la carrera me ha ayudado bastante en cuanto al tema de dirigir y acompañar, en este caso, a los profesionales de los 3 componentes que se tiene. (Entrevista a Gestor Local de la ER de Tapo)

“Desde el campo de mi profesión, el estudio de las sociedades y comunidades tiene un trasfondo muy amplio que tan solo ver el tema de la violencia. Si bien es cierto, el tema de la violencia está presente en zonas urbanas y rurales, en la zona rural existe otro problema social que se puede adicionar, me refiero al tema del machismo, de cómo los varones entienden la violencia dentro de las comunidades. Por otro lado, identificar las brechas que como sociedad muchas veces no están visibilizadas, si entendemos que una persona sufre violencia de la zona urbana tiene acceso relativamente más rápido a los servicios que brinda el Estado: una posta, la policía, un CEM, una fiscalía o un subprefecto para que pueda denunciar. Sin embargo, en la zona rural, el panorama es mucho más amplio, ya que existe más actores que agravan y pone más vulnerable a la persona que ha sufrido de violencia”. (Entrevista a profesional comunitario de la ER de Tapo)

Todo ello conlleva a sostener que los considerados burócratas de primera línea

cuentan con un nivel alto de conocimiento y especialización para el abordaje de casos de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales gracias a las capacitaciones impartidas por la sede central; así como también, debido a sus profesiones y especializaciones. Asimismo, se evidencia una alta capacidad para articular con los demás operadores que conforman el Sistema Local de Tapo para brindar atención a las personas afectas a pesar de los desafíos que surgieron durante el contexto de pandemia.

Tabla 8 : Hallazgos sobre la capacidad y conocimiento de los burócratas de la calle de la ER de Tapo

Componente	Hallazgos
<p>Capacitación y conocimiento durante la pandemia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los profesionales fueron capacitados antes y durante la pandemia. Específicamente, en pandemia fueron capacitados para generar estrategias innovadoras para atender casos y fueron capacitados para capacitar a los demás actores que pertenecen al Sistema Local de atención de Tapo. - La mayoría de los profesionales considera que las capacitaciones han contribuido para afrontar los desafíos generados en la pandemia. - Todos los profesionales cuentan con educación superior. Y dos de ellos tienen especialización en temas gerenciales y en desarrollo social con enfoque de género e intercultural. - Todos los profesionales cuentan con conocimientos en temas de violencia de género. - Ningún profesional había tenido experiencia previa trabajando en zonas rurales. A pesar de ello, tienen un nivel alto de capacidad para el desarrollo y optimización de sus funciones. - Todos los profesionales contaban con conocimientos en redes tecnológicas para llevar a cabo de las capacitaciones. - Todos los profesionales cuentan con educación superior y articulan su profesión con sus labores que realizan al día a día.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Cultura organizacional y compromiso de los burócratas

Como segundo rasgo característico de los burócratas de la calle, dentro de su rol de implementador de una política pública, se considera a la cultura organizacional y el compromiso burocrático. Ello implica un conjunto de valores compartidos entre los mismos profesionales que tienden a tener una comprensión de su misión. Para ello, se analizará la cultura burocrática dentro del equipo operador de la Estrategia Rural de Tapo para comprobar si existe una identidad de equipo y solidaridad grupal, el cual permite mantener un buen sentido de compromiso organizacional y laboral incluso en las condiciones más adversas como la pandemia para el cumplimiento de sus objetivos.

De esta manera, como parte del trabajo de campo en la localidad de Tapo se efectuaron preguntas para indagar sobre cómo es la cultura burocrática de los servidores públicos y cómo se sienten los burócratas de primera línea con el tema de la violencia de género a un nivel profesional y personal.

En ese sentido, se realizó la pregunta a cada profesional para conocer cómo es la relación entre ellos. Las respuestas fueron distintas con respecto al relato de las funciones que cada uno realiza, pero similares en cuanto al espíritu de equipo. En ese sentido, analizando las respuestas se encuentra palabras que coinciden en sus respuestas como: amistad, compañerismo, alianza y soporte.

¿Como es la relación con sus compañeros de trabajo de la ER Tapo?

“Yo puedo mencionar que aquí en la ER estamos hablando de una amistad y alianza. Uno solo no puede hacer todo el trabajo. Yo cuando desarrollo el trabajo con los docentes necesito de la labor del abogado, el apoyo emocional de la psicóloga y en el tema de organización del Gestor. De igual manera cuando, cuando el abogado necesita hacer un acompañamiento a las usuarias, nos ponemos de acuerdo y planificamos una intervención juntos. Aquí en la ER somos un equipo que se ha fortalecido en todo este tiempo: por ello, podemos hablar de una amistad. Nos llevábamos bien para sacar adelante las metas planteadas porque al final nos miden con metas también y eso nos fortalece bastante.”
(Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“El apoyo de los 2 compañeros que ya llevan muchos más años que yo me ha ayudado un montón, me ha servido mucho porque ellos me han dado soporte porque trabajar con usuarias víctimas de violencia también esos problemas te

pueden chocar e influir en tu estado emocional y mental, puedes absorber y también te puede afectar, pero gracias al soporte se ha podido lograr y abordar de manera idónea. Sentirme acompañado y todo ello.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“El involucramiento también ha ayudado un poco a que trabajemos en equipo y tengamos un mejor resultado. Esto permitió a que no contemplamos aisladamente los componentes. Los 3 componentes se articulan y vemos también esta intervención, no solamente la problemática de manera holística, sino en base a nuestra intervención. No solamente yo como componente 1 o tema como de atención o prevención, sino de manera conjunta y así nos vamos retroalimentando entre nosotros.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

De las entrevistas realizadas, se puede obtener también que los tres componentes, en efecto, trabajan sinérgicamente a través de las labores de cada profesional de la Estrategia Rural de Tapo. Esto es muestra de que el modelo validado de intervención se aplica en la realidad.

Como segunda pregunta se les solicitó que nos relaten cómo fue su experiencia de trabajar en pandemia por el Covid-19. Esto con el propósito de dejar de lado las formalidades que implica sus funciones y ahondar en su perspectiva personal sobre el trabajo que realiza.

¿Cómo fue la experiencia de trabajar en la ER en pandemia?

“Trabajar en pandemia para mí ha sido un cambio total. Cuando asumí este reto laboral, sin duda alguna, me ha cambiado tanto profesional como personalmente porque he evidenciado en estas zonas la falta en algunos aspectos que el Estado tiene. Ver también el tema emocional en las personas, ver cómo afectada directa e indirectamente este flagelo social que es la violencia a las mujeres te cambia completamente. Yo soy de Pucallpa y ahora estoy en Tarma también he sufrido emocionalmente al dejar amigos, familia, hijos. Entonces, me ha cambiado totalmente, no soy el mismo de hace un año porque he evidenciado las necesidades que aqueja la población Rural y, en sentido, nosotros y en mi función como abogado comunitario del Ministerio de la Mujer damos ese granito de apoyo para poder apoyar a estas personas que tanta falta les hace, en términos de acceso a la justicia y al apoyo emocional”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“Trabajar en pandemia ha significado un reto muy grande porque fue un suceso que nadie se lo esperaba. La incertidumbre que sentían las personas aquí en la

localidad sentíamos todos, sumado a que estábamos lejos de la familia. Sin embargo, al regresar a las actividades presenciales, se siente una satisfacción inmensa al saber que puedes seguir ayudando a las personas afectadas a salirse del círculo de la violencia”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

Sobre este punto, las respuestas evidencian que los burócratas de la ER de Tapo, a pesar de las distancias de sus hogares de origen, encuentran una gran satisfacción con las labores que realizan junto con sus compañeros. Esto demuestra un nivel de compromiso alto y de conciencia sobre el impacto que generan sus puestos laborales en términos de la lucha contra la violencia de género en zonas rurales sobre todo en un contexto complejo como fue la pandemia por el Covid-19.

Como tercera pregunta, se les solicitó su opinión acerca de la violencia de género intrafamiliar en la localidad de Tapo. Las respuestas fueron desarrolladas ampliamente por los burócratas, en las cuales demostraron su postura acerca de la problemática a nivel profesional y personal. Inmediatamente, se les realizó la pregunta sobre lo que los motiva seguir trabajando en la ER de Tapo y se halla una relación directa con la problemática identificada en la zona.

¿Qué opina usted sobre la violencia de género en la localidad de Tapo?

“Bueno, en general, esto se agrava en zonas rurales. El tema de la naturalización de la violencia creo que es parte de las creencias que se tiene. El tema de la relación familiar y los tipos de violencia son parte cotidiana y cuando hemos llegado en realidad no identificaban que, por ejemplo, la violencia psicológica, los malos tratos, los insultos eran un tipo de violencia. Ahora el machismo igualmente ha sido bastante enraizado en Tapo, en los espacios comunales solo participaba el varón, las mujeres participaban, pero eran mujeres viudas o el esposo estaba fuera de la comunidad haciendo algún trabajo, y ellas iban solamente como un tema representativo, no tenían voz tampoco ni voto. Hoy en día, esas situaciones han ido cambiando. No obstante, es cierto que este trabajo es a largo plazo, es muy lento, a veces no avanza como quisiéramos, pero se ven muchos cambios, desde la atención de las autoridades, de los jueces, la misma comunidad que ya va viendo estas situaciones, va reflexionando en la situación en las que vivían.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

¿Qué le motiva seguir trabajando en la ER?

“Yo he trabajado en zona urbana y, a partir de ello, tenía una mirada bastante

urbanística de la problemática, pero no me di cuenta hasta que llegué acá a trabajar de la situación que se afronta en las zonas rurales. Muchas veces demandante de atención y la poca respuesta del Estado de poder darle una mirada a las zonas alejadas. Por ello, para empezar, hay tanto que hacer acá que eso es realidad lo que motiva a continuar a poder mejorar la situación conjuntamente con la población. Yo creo que esa es una de las más grandes motivaciones que tengo.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“La problemática específicamente de la violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar para mí es un tema bastante sensible, yo creo que todos en algún momento hemos pasado por esta situación. Y eso a mí personalmente me moviliza para trabajar esta problemática, de poder ayudar a una persona, de ver que una persona sale de este círculo de violencia, que poco a poco comiencen a marchar bien, que puedan reintegrarse a la sociedad, comiencen a tener nuevos sueños, nuevas metas. Creo que eso nos ayuda a nosotros a seguir trabajando a pesar que de repente no lo podemos saber a nivel de distrito, pero con los pocos que tenemos 3, 4 o 5 casos nos van motivando a continuar a pesar de las distancias (de estar lejos de la familiar), las barreras que tenemos en temas tecnológicos, geográficos, de movilidad, entre otros. Inclusive el idioma mismo hace que todavía tengamos un compromiso firme por estas zonas tan alejadas y que poca atención han tenido por parte del Estado y de nosotros. Entonces, me moviliza eso, poder estar en donde en realidad nos necesitan.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“A mí me motiva seguir trabajando aquí por el compromiso que tenemos con las autoridades, que ven a personas que vienen de otro lugar y que se involucran con ellos, participa de sus reuniones, eso es muy importante. Ven en nosotros a un aliado más para nosotros continuar y brindarles todas las herramientas para enfrentar no solo la violencia, sino también la delincuencia, etc. El tema cultural también es muy importante para nosotros, sabemos que cada comunidad tiene sus propias costumbres, aprendes muchos de las personas que viven aquí, es muy rico. Por ello siempre le decimos a las autoridades dentro de las reuniones: nosotros estamos aquí para servirles a ustedes. Se tiene que entender que los que tienen que liderar no somos nosotros, sino ellos porque en el algún momento en que la ER no esté, ellos ya estén organizados (como sucedió en la pandemia), ya saben a quién llamar, ya saben a quién dirigirse para poder enfrentar solos estas problemáticas. Y creo que ya los hicimos, la pandemia fue un reto para ellos, en el cual han podido afrontar de una manera muy buena.” (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

“Lo que yo siempre he dicho es que yo quiero aportar al Estado peruano como el

Estado peruano me ha brindado la oportunidad de ser profesional. Entonces, es una reciprocidad, apoyar en contener este flagelo que de alguna u otra manera a la sociedad mucho afecta. Con mi granito de arena estoy desde mi tribuna. Y como todos los profesionales que estamos aquí decimos: estamos haciendo patria, estamos contribuyendo a que nuestro país pueda reducir este flagelo social que sin duda alguna atrasa también, perjudica el desarrollo y la formación de los niños y niñas”. (Entrevista a burócrata de la ER de Tapo)

A partir de las respuestas, se puede observar que los burócratas de la ER tienen un vasto conocimiento sobre la problemática de la violencia de género en zonas rurales y enfatizan en la concientización de que la población rural en Tapo necesita de sus labores para enfrentar las brechas históricas y brechas de género enraizadas en la población. En ese sentido, se puede considerar que los burócratas de primera línea presentan una alta motivación, la cual también está relacionado a la satisfacción de sus funciones que realizan, conformando así, un compromiso burocrático estable.

Sistematizando los hallazgos obtenidos en esta sección se obtiene lo siguiente:

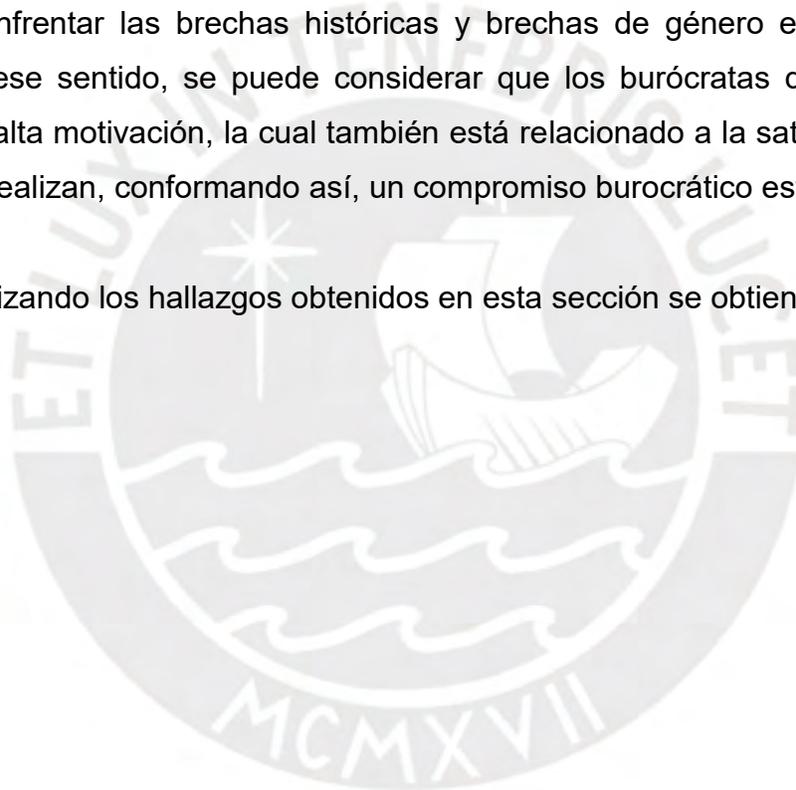


Tabla 9 : Hallazgo sobre la cultura organizacional y compromiso de los burócratas de la calle de la ER

Componente	Hallazgo
Cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los profesionales sienten satisfacción con las funciones que realizan. - Existe un alto grado de compañerismo y unión entre los burócratas y la relación es horizontal. Esto debido a que son conscientes que para cumplir con los objetivos de la ER en Tapo se necesita de un trabajo sinérgico y complementario entre los profesionales. Sumado a ello, se debe a la convivencia diaria en la localidad.
Compromiso de los burócratas	<ul style="list-style-type: none"> - El compromiso de los profesionales recae en las motivaciones por las cuales continúan trabajando en la ER. Estas motivaciones están alineadas con la concientización que tienen acerca de la problemática de la violencia de genero intrafamiliar en la zona. - Asimismo, se evidencia que se han formado lazos con las autoridades comunales, lo cual se proyecta en un compromiso con ellos de “no abandonarlos”. - Por último, todos los profesionales se sienten comprometidos con las funciones que realizan y con la ER en Tapo debido a que consideran que “están haciendo Patria”.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A partir de los hallazgos obtenidos a lo largo de este trabajo de investigación, se puede concluir que las hipótesis planteadas pudieron ser exitosamente comprobadas. Para ofrecer el análisis de ello, primero se considera importante retomar la pregunta de investigación planteada ¿Qué factores influyeron en la capacidad de adaptación de la Estrategia Rural de Tapo - Tarma para la implementación de la ruta de atención integral de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar durante los dos primeros años de pandemia? A partir de esta pregunta, el objetivo general fue determinar los factores que contribuyeron a la adaptabilidad de la Estrategia Rural de Tapo en Tarma, Junín.

Como conclusión general se puede constatar que, a partir de la pandemia por el Covid-19 y las medidas restrictivas llevadas a cabo, la Estrategia Rural en Tapo a nivel nacional se enfrentó a panoramas inciertos nunca antes vistos, por lo cual la adaptación se tornó importante para su implementación, al igual que los diferentes programas nacionales orientados a brindar un servicio público. Como plantean Swanson et al. (2010) y Bankes (2002), los humanos pertenecemos a un conjunto de sistemas complejos en constante adaptación; por esta razón, cada vez más, resulta valioso el rasgo de la adaptación en las políticas públicas. Este sustento quedó corroborado en el contexto de la pandemia por el Covid-19 y el desafío del Estado de seguir implementando sus políticas acordes a la situación.

En esta línea, se comprueba que fue un acierto del diseño de la Estrategia Rural, como política pública enfocada a prever y atender casos de violencia de género intrafamiliar y de integrantes del grupo familiar en zonas rurales, la creación de un Sistema Local en las zonas rurales del Perú que pueda entender y atender los casos de violencia de género de manera integral y transversal. Este rasgo es considerado el mayor valor del diseño de esta política puesto que uno de los propósitos es que se pueda sostener por sí misma a partir de la creación de un Sistema Local fortalecido, en caso de que el servicio del equipo local de la ER cese, tal como ocurrió durante la pandemia.

En línea con ello, se evidencia que el Sistema Local desarrollado en los años prepandemia en Tapo-Tarma fue caracterizado por estar fortalecido y contar con un importante dinamismo y coordinación entre los actores principales: PNP, Jueces de Paz,

autoridades comunales, facilitadoras comunitarias y el Alcalde; todo ello, materializado en el Protocolo de la Ruta de Atención de Casos.

Adicionalmente, de manera más específica, se detallará cómo los factores planteados en las hipótesis contribuyeron en la operacionalización de las variables de la adaptación de la Estrategia Rural de Tapo al contexto de pandemia por el Covid-19: En primer lugar, se evidencia la elaboración de estrategias para contrarrestar los desafíos y limitantes del contexto de pandemia, las cuales fueron posibles a partir de la contribución histórica y experiencias del pasado que se componen de desafíos, fallas y aprendizajes. Por un lado, como primer componente histórico, considero que el propósito de creación de la Estrategia Rural en Perú parte de la identificación de fallas en la política desarrollado por May (1992) y Leicester (2007). Como se describió en la primera sección, a raíz de un fallo en la política de la creación de los CEM's, surgió la Estrategia Rural como servicio especializado que complementó a los demás servicios del Programa Nacional AURORA. Esto fue posible debido a intervenciones pilotos a partir de una Alianza de la Cooperación Canadiense con el MIMP, en las cuales se implementó la creación de Sistemas Locales en Ayacucho y tuvo resultados óptimos. Este rasgo del diseño en la política, que incentivó la articulación de la acción de autoridades locales y líderes locales para crear un sistema de atención de intervención en prevención y atención de casos, contribuyó a que la ER de Tapo-Tarma en pandemia pueda tener mayor capacidad para la toma de decisiones “sobre la marcha” (Moench, 2010) y la creación de las estrategias para contrarrestar los limitantes.

Por otro lado, se evidencia que, en los diez años de intervención de la ER, se desarrolló un proceso previo de adaptación, puesto que, al ser una política nueva que ingresa a las zonas rurales, ha habido una serie de aprendizajes y retos que afrontar. Cabe mencionar que esto se desarrolló como un proceso incremental, tal como desarrolla Rubio (2019). Es así que se manifestaron a nivel nacional cuatro desafíos y aprendizajes en la implementación de la Ruta de Atención integral de las víctimas: generar confianza, límites en las medidas de protección hacia las víctimas de violencia, límites territoriales y sistema de justicia rural precaria. Ante ello, se plantearon una serie de estrategias para contrarrestar estos retos y, precisamente, en Tapo también se presencié este proceso de adaptación previo que contribuyó a que durante el contexto de pandemia pueda seguir

funcionando mediante el uso y fortalecimiento de estas mismas estrategias. Además, esto permitió la elaboración de estrategias complementarias para contrarrestar los sucesos de la pandemia y seguir funcionando. A este proceso de adaptación se le denomina la trayectoria de la dependencia desarrollado por Souza (2013), Mahoney (2000) y Torfing (2009).

En segundo lugar, se comprueba que, durante los dos primeros años de pandemia, se innovaron diferentes procesos internos como parte de la implementación de la Ruta de Atención para hacer frente a los retos y poder brindar atención a los casos de violencia de género intrafamiliar en Tapo. Este acontecimiento, según Barg & Tyler (2009), es un aspecto que conforma la adaptación de una política pública ante un contexto de incertidumbre y complejo. Estos procesos se ven plasmados en la implementación del protocolo de la Ruta de Atención y, sobre todo, en la identificación de casos. Asimismo, se evidencia en los cambios de dinámicas en las capacitaciones y seguimiento de casos como parte de la atención integral que se le otorgan a las personas afectadas. Esto pudo ser posible a través de la influencia de los burócratas de la calle de la Estrategia Rural de Tapo mediante tres diferentes componentes: capacitación y conocimiento, cultura organizacional y motivación profesional.

Con respecto a la capacitación y conocimiento de los burócratas, teniendo en cuenta la teoría desarrollada por Lipsky (1980) y Loyens & Maesschalck (2010) durante la pandemia se comprobó la alta capacidad de optimizar sus funciones mediante el uso de plataformas virtuales y las llamadas telefónicas. Asimismo, se demuestra un alto nivel de conciencia de lo que significa la problemática de la violencia de género intrafamiliar y cómo se debe abordar cada caso. Esto conllevó a que en Tapo los tres profesionales modifiquen la vía por la cual capacitaban y se comunicaban con los operadores de justicia, autoridades locales y con la propia comunidad. Paralelamente, esto sirvió como una medida de acercamiento hacia ellos, puesto que, la comunicación se incrementó y se podía realizar un seguimiento más constante.

Sobre la cultura organizacional y el compromiso profesional, teorizado por Crook & Ayee (2006), los burócratas que trabajan en la ER de Tapo demostraron tener una cultura organizacional basada en el equipo y en el soporte mutuo; así como también, un alto nivel de compromiso con las funciones que realizan. Esto contribuyó a que se puedan

cumplir con los objetivos de la ER con la innovación de nuevos procesos que implicaba el aporte de cada uno en términos de continuar con sus labores a través de la retroalimentación entre los profesionales.

Por último, el más importante hallazgo, fue el rol de la comunidad como parte de este proceso de adaptación a la pandemia por el Covid-19, ya que, a partir de la su organización, se pudo dar continuidad a las acciones para la atención de casos mediante la elaboración de nuevas estrategias junto la intervención de la ER de Tapo. Esto se evidencia en la adaptación de la participación de las autoridades comunales, la adaptación de las defensoras comunitarias y de los comités de autodefensa. Precisamente, la participación de las autoridades comunales fue importante en términos de administrar justicia a través de las sanciones comunitarias ajustadas al contexto de pandemia, las defensoras comunitarias para la identificación y denuncia de casos, y la vigilancia comunal para la protección de la víctima en el contexto de pandemia por el Covid-19.

Asimismo, se puede evidenciar que la participación de las comunidades ha estado presente en los anteriores componentes de manera transversal, dado que fueron partícipes en la creación de la Ruta de Atención de casos de violencia de género que responde a la “buena gobernanza” (De La Maza, 2009) y a la deliberación pública (Morales, 2015). Adicionalmente, en la participación como parte de la innovación de estrategias para contrarrestar los desafíos para la correcta atención de casos de violencia durante los años antes de la pandemia, los cuales configuraron un escenario participativo entre la comunidad, las autoridades locales y el equipo local de la ER de Tapo. Este hallazgo es importante puesto que nos permite concluir que el rol de las comunidades ha sido un valor fundamental para el funcionamiento de la ER en Tapo prepandemia y durante la pandemia, lo cual nos permite sostener que, dentro del campo de las políticas públicas focalizadas en zonas rurales, es fundamental la integración de la participación comunitaria para una implementación exitosa. Esto implica una participación comunitaria que articule con los operadores del Estado de manera horizontal y viceversa, y en la Estrategia Rural de Tapo se evidencia ello, siendo así, una política pública con enfoque bottom – up (de abajo hacia arriba) teorizada por Dussage et al. (2018).

Como resultado de esta tesis, es preciso abordar sobre las lecciones que se desprenden. Una de ellas, anteriormente mencionada, es la importancia dentro del ámbito del estudio de las políticas públicas, contar con un plan de acción antes de una catástrofe. Resulta importante, hoy en día con los diferentes cambios en el mundo y como parte de nuestro rasgo evolutivo, mapear los diferentes riesgos e impactos que implica la implementación de una política pública. Como se ha discutido anteriormente, la política pública de la Estrategia Rural, no contaba desde un inicio con un protocolo de acción ante un contexto de pandemia mundial. Este valor de la adaptación se desprendió por diferentes factores como fueron los aprendizajes en el tiempo. Sin embargo, es cierto que, durante el primer período de pandemia, los burócratas se enfrentaron a situaciones impredecibles y contaban con poco o nulo conocimiento del saber qué hacer. Por ello, resulta fundamental el tema de la adaptación en esta área de estudio.

Segundo, como parte de la adaptabilidad, es fundamental contemplar el tema de la practicidad y la aceleración de procesos como parte de la nueva gestión pública. El modelo de gestión burocrático tradicional criticado por Ramió (2001) ya no debería ser más un rasgo en el quehacer público. Esto debido a que se ha evidenciado en esta investigación que el tiempo también es un valor fundamental para la atención oportuna y la satisfacción de las beneficiarias del servicio público. Y en línea a ello, estos valores se complementan con el diálogo y la comunicación con la población que pertenece a la zona de intervención. Aunque resulte complicado en zonas rurales, se rescata el valor del acceso a la tecnología para optimizar la comunicación y generar un sistema local. Ambos, al fusionarse, generan en la ciudadanía una mayor confianza y legitimización a las labores que realiza el sector público, en este caso, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Por último, como resultado de esta investigación, se desprende lo valioso del estudio de las políticas públicas enfocadas a mitigar problemas de violencia de género intrafamiliar en zonas rurales como un tema de abordaje para una nueva agenda de investigación en la literatura académica. Las zonas rurales y comunidades indígenas, dada su historia y realidad, es uno de los contextos sociales que mayor necesita ser estudiada. Precisamente, por su alta complejidad de comprensión en su dinámica social, debido a sus características particulares. En ese sentido, se torna necesario reconocer y

destacar al grupo más vulnerable dentro de este grupo de por sí vulnerable, me refiero a las mujeres rurales e indígenas.

Adicionalmente, en estos temas de acceso a los servicios públicos frente a un caso de violencia de género, resulta fundamental ir más allá. Me refiero al seguimiento y monitoreo de las víctimas de violencias de género como actor principal de esta política pública. Así pues, resulta necesario complementar esta investigación con los temas de seguimiento y monitoreo hacia las mujeres que denunciaron, tanto en el ámbito legal como en el ámbito de la salud mental. ¿Cuántos casos fueron resueltos y se interpuso una pena al agresor? ¿Cuántos casos se archivaron? ¿Cuántas mujeres lograron recuperarse o remontarse después de haber sido agredidas? Para resolver estas preguntas, resulta necesario focalizarse en el sector público que imparte justicia y el sector público que se encarga de proveer salud mental y emocional. Entendiendo que el proceso de la atención integral a una persona víctimas de violencia de género es un proceso largo y complejo, resulta necesario complementar esta investigación desde otros ámbitos disciplinarios. Precisando, en los espacios que cuentan con un menor acceso a los servicios públicos como son las zonas rurales e indígenas.

Bibliografía

Aguirre, C., Mancilla, L., Casas, G. (2021). Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios Políticos*, (61),124-152.[fecha de Consulta 22 de Septiembre de 2022]. ISSN: 0121-5167. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16469726006>

Ampudia, Y. (2022). CARTA N° D000234-2022-MIMP-AURORA-REI. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

Andrade, X. (2020). Los factores para la adaptación efectiva de políticas públicas en contextos de emergencia: Un estudio sobre la adaptación de los servicios del programa AURORA en el contexto COVID-19 (Trabajo de Investigación para obtener el Grado Académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno). <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21759>

Bankes, S. (2002). Tools and techniques for developing policies for complex and uncertain systems. 7263–7266. <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.092081399>

Barg, S. y Tyler, S. (2009). Insights into Implementing Adaptive Policies <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/40245/IDL-40245.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Bellota, V. y Carpio, A. (2018). Factores que influyeron en la sostenibilidad de la estrategia de promotores comunales de salud del Programa Wiñay en cuatro comunidades campesinas del Distrito de Rondocan – Provincia de Acomayo – Región Cusco (Tesis de Maestría). <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11865>

Bertranou, J. (2019). MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. VI /N° 10 / marzo - agosto 2019. ISSN: 2362-616x. (pp. 151-188)

Cerna et al. (2017). Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://fondoeditorial.iep.org.pe/producto/aca-no-hay-ventanillas-la-burocracia-de-la-calle-en-los-programas-sociales/>

CHIRAPAQ (2013). Violencias y Mujeres Indígenas. Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. Centro de Culturas Indígenas del Perú. CHIRAPAQ - ECMIA Lima, Perú. <http://chirapaq.org.pe/es/violencias-y-mujeres-indigena>

Crisóstomo, M. (2016). Violencia Contra Las Mujeres Rurales: Una Etnografía Del

Estado Peruano. Cuaderno De Trabajo N° 34. Departamento de Ciencias Sociales PUCP.

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/69766/2016-34%20Violencia%20contra%20las%20mujeres%20rurales%20una%20etnograf%C3%A9Da%20del%20Estado%20peruano.%20CRISOSTOMO%2CMercedes..pdf?sequence=1>

Crisóstomo, M. (2021, 05 de diciembre). *La violencia contra las mujeres en las zonas rurales del Perú: los discursos de los funcionarios del Estado*. Pólemos: Portal Jurídico Interdisciplinario. <https://www.polemos.pe/la-violencia-contra-las-mujeres-en-las-zonas-rurales-del-peru-los-discursos-de-los-funcionarios-del-estado/>

Crook, R. y Ayee, J. (2005). Urban service partnerships, 'streetlevel bureaucrats' and environmental sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: Coping with organisational change in the public bureaucracy. *Development Policy Review*, 24(1):51-73. doi: 10.1111/J.1467-7679.2006.00313.X

De la Maza, G. (2009). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Ediciones LOM, Santiago

Defensoría del Pueblo (2019). Supervisión de la “Estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en zonas rurales”. Reporte de Adjuntía N°003-2019-DP/ADM. <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2539>

Dussage, M., Cejudo, G. y Pardo, M. (2018). Estudio introductorio. En: *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (pp. 9-26). México, D. F.: CIDE.

Flores, A. (1997). República Sin Ciudadanos. *Fronteras de La Historia*, 1, pp.13-33. <https://doi.org/10.22380/20274688.731>

Estrategia de Prevención, Atención y Protección Frente a La Violencia Familiar y Sexual En Zonas Rurales (2013). Modelo Validado de la Intervención. Agosto 2013.

https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2019/2B3D2509-8C0C-42A4-AFA9-F77C719A4471/MODELO%20ESTRATEGIA%20RURAL%20VALIDADO%2010.pdf?ver=1440-03-23-002920-550

Franco, R. (2015). Evaluación de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual del PNCVFS en zonas rurales (Ica, Huancavelica y San Martín). Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, pp. 3

– 37. 31
https://www.academia.edu/47717264/Evaluaci%C3%B3n_de_la_Estrategia_de_Prevenci%C3%B3n_Atenci%C3%B3n_y_Protecci%C3%B3n_frente_a_la_Violencia_Familiar_y_Sexual_del_PNCVFS_en_Zonas_Rurales

Franco, R. (2003). Defensorías comunitarias: una respuesta comunitaria a la violencia familiar. Lima: Instituto de Defensa Legal.

García, C. (2021). CARTA N° D000009-2021-MIMP-AURORA-SGSAP-CGT. EXP. N° 2021-0014002 Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

Gonzalo, L. (2015). Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Enero - abril 2015 • ISSN 0718-9389 • e-ISSN 0719-2150 • VOL. 6 • N° 1 • PÁGS. 81-107 81 DOI 10.7770/RCHDYCP-V6N1-ART853.

<https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/40562?show=full>

Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 3(25), 275-296.

<https://www.jstor.org/stable/422246>

Illanes, C. (2021). Viviendas y desastres naturales: La ejecución del Programa Nacional de Vivienda Rural en el proceso de reconstrucción de la región de Lambayeque 2018 - 2020 frente al Fenómeno de El Niño Costero. (Tesis de licenciatura).

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/19523>

Leicester, G. (2007). Policy learning: Can government discover the treasure within? *European Journal of Education*, 42(2), 173-184

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 76. 1-275. 10.2307/1960475.

Loyens, K., y Maesschalck, J. (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548

Marchau, W., Walker, G y Van, W. (2010). Dynamic adaptive transport policies for handling deep uncertainty, *Technological Forecasting and Social Change*, Volume 77, Issue 6, Pages 940-950, ISSN 0040-1625, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.04.006> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0040162510000739>

Mariñez, F. (2009). *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial

Nuevo León. pp. 17-31.

May, P. (1992). Policy learning and failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331-354.

S. (2010). Resistencia y acción colectiva de las mujeres Nahuas de Cuetzalan ¿Construcción de un feminismo indígena? Tesis doctoral: UAM – Xochimilco. [http://dcsh.xoc.uam.mx/podr/images/Tesis/Doctorado/Mejia Flores Susana.pdf](http://dcsh.xoc.uam.mx/podr/images/Tesis/Doctorado/Mejia_Flores_Susana.pdf)

Micco, S. (1997). Comentario del artículo: Ciudadanía y Participación: notas para la discusión. *Avances de Actualidad*, (p. 28).

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). Resolución Ministerial N°273. Por la cual se aprueba la “Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales” del programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/20067-273-2012-mimp>

Moench, M. (2010). Responding to climate and other change processes in complex contexts: Challenges facing development of adaptive policy frameworks in the Ganga Basin. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(6), 975-986. doi: 10.1016/j.techfore.2009.11.006. <https://www.i-s-e-t.org/publications-and-resources-1/responding-to-climate-and-other-change-processes-in-complex-contexts%3A-challenges-facing-development-of-adaptive-policy-frameworks-in-the-ganga-basin%2C-technological-forecasting-and-social-change>

Molina, N. (1997). Participación ciudadana, género y participación de la mujer. En Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas, Santiago. FLACSO

Morales, R. (2015). Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales, el caso del distrito VI del Municipio de Managua (2007-2013). Universidad de Chile. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38432>

Moreno, L., Raesfeld, J., y Durán, R. (2020). Diagnóstico interseccional de violencia hacia mujeres indígenas: Intersectional Diagnosis of Violence towards Indigenous Women Diagnóstico Interseccional de violência contra mulheres indígenas. *Revista Estudos Feministas*, vol. 29, núm. 1, e63207, 2021. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n163207>

Mujica, J., Zevallos, N. y Vizcarra, S. (2013). Estudio de estimación del impacto y prevalencia de la violencia sexual contra mujeres adolescentes en distritos de la Amazonía peruana. Lima: Promsex.

Navarro, S., Pelcastre, B., Bautista, O., Toledo, R., De la Rosa, S., Alcalde, J. y Mejía, J. (2020). Innovación pedagógica para mejorar la calidad del trato en la atención de la salud de mujeres indígenas. *Salud Pública De México*, 63(1, ene- feb), 51-59.

<https://doi.org/10.21149/11362>

Olsson, P., Gunderson, H., Carpenter, R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., y Holling, C. (2006). Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of socioecological systems. *Ecology and Society*, 2006, No11, p. 18. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art18>

Österblom, H. y Folke, C. (2013). Emergence of global adaptive governance for stewardship of regional marine resources. *Ecology and Society*, 2013, No 18, p. 4. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05373-180204>

Pinzas, A. (2001) Jerarquías de género en el mundo rural. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

PROGRAMA NACIONAL AURORA. (2021). Informe N°15 D000009-2021-MIMP-AURORA-SGSAP-CGT. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

PROGRAMA NACIONAL AURORA. (2021). Portal Estadístico. Formas de Violencia (enero - diciembre) 2021. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/formas-de-la-violencia-2021/>

Ramió, Carles. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, 28 – 35 pp.

Rihani, S. (2002). *Complex Systems Theory and Development Practice: Understanding Nonlinear Realities*.

Romero, J. (2012). Promoción del empoderamiento de género en la población indígena en Querétaro, México, a través de la difusión de la salud reproductiva por parte de las parteras. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 20(40), pp. 292-312. ISSN.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41723301011>

Rondinelli, D. (1993). *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*, 2ª ed. Routledge, Nueva York, 1993. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203769706/development-projects-policy-experiments-dennis-rondinelli>

Rubio, J. (2019). Modelo para el aprendizaje de políticas públicas: el caso de la política de transparencia en Coahuila. *Opera*. 187-212. 10.18601/16578651.n25.10.

Sánchez, M. (2021). Razones del porque existen mujeres víctimas de violencia que no se benefician de los servicios que ofrece el CEM Huaraz – Ancash (2017-2018)(Tesis para optar el grado académico de Magíster en Gerencia Social con mención Participación Comunitaria). Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado, Lima.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21048/S%c3%81NCHEZ_VILLARREAL_MARITZA_FAUSTINA_2022-01-22%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Souza, L. (2013). Bringing historical sociology and path-dependence together: A case study of the Brazilian political economy (1930-2000). *Historical Social Research*(38), 172-196.

Torring, J. (2009). Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies*, 3(1), 70-83.

Torres, R. (2007). Incidir en la educación. *Polis. Revista Educación Y Ciudad*, (12),27-54. <https://doi.org/10.36737/01230425.n12.176>

Venema, H. y 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 <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/40245/IDL-40245.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Villarreal, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Publicado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Viña, O. (2022). CARTA N° D0000014 -2022- MIMP-AURORA-REI. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

Walker, W., Rahman, A. y Cave, J. (2001). Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy-Making. *European Journal of Operational Research*. 128. 282-289. 10.1016/S0377-2217(00)00071-0.

Wurst, C. G. (2016). *Análisis de los factores que contribuyen o limitan la implementación de las "Rutas Únicas de Atención en casos de denuncia familiar y sexual y acceso al bienestar" en la provincia de Huancayo – Junín* (Tesis de maestría). https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9808/Wurst%20Calle%20de%20Landazuri_An%c3%a1lisis_factores_contribuyen1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

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 – Ayacucho (Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Participación Comunitaria). Pontificia Universidad Católica del Perú Escuela de Posgrado, Lima.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/6424/ZAFRA_CORDOVA_KARLA_CENTROS_EMERGENCIA_MUJER.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Anexos

Anexo1: Guía de recojo de información

Tabla de recojo de información

Fuente/ Institución	Primaria	Secundaria
Estrategia Rural - programa AURORA	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semi estructuradas a burócratas intermedios y ex funcionarios de la ER y programa AURORA - Entrevistas a burócratas de la calle y ex trabajadores de la ER - Entrevistas semi estructuradas a expertos de la Estrategia Rural 	1. Análisis del Modelo Validado de la ER (2013)
		2. Evaluación del Decreto Supremos (2019). El Peruano - DECRETO SUPREMO - N° 018-2019-MIMP
		3. Evaluación de la Resolución Ministerial N° 273-2012-MIMP - Gobierno del Perú
		4. Analizar el Informe abreviado de seguimiento a las recomendaciones programa nacional aurora enero - septiembre 2020
		5. Analizar noticia (2021): Premian a programa por labor con mujeres indígenas para enfrentar violencia (Agencia Peruana de Noticias Andina)
		6. Exploración de Documentos de Gestión: <ul style="list-style-type: none"> - Organigrama Aurora MIMP <ul style="list-style-type: none"> - ROF (Reglamento de Organización y Funciones – MIMP) - Manual de Operaciones (MOPE) - Manual de Operaciones del Programa Nacional Aurora 2020 (pandemia) - Manual de Operaciones del Programa Nacional Aurora 2020 y 2021 (pandemia) - MOF (Manual de Organización y Funciones) - Manual de Clasificador de Cargos del Programa Nacional Aurora. Resolución de la Dirección Ejecutiva N° RDE N° 57-2020-MIMP-AURORA
		7. "Manual de Procedimientos - MAPRO del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA" (actualizado al 2021)
		8. Ruta Integral Tapo para atender casos de violencia de género – Tarma (2021)
		9. Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 097 -2022-MIMP-AURORA INFORME N°000001-2022-MIMP-AURORA-SGSAP (Carta con información de la ER, transparencia AURORA)
		Análisis de literatura consultada que hacen referencia al rol de la comunidad local para la atención a víctimas de violencia de género

Comunidad de Tapo – Tarma	- Entrevistas semi estructuradas a líderes comunales, comités de vigilancia comunal, defensoras comunitarias, juntas vecinales, personas que viven en la comunidad de Tapo, beneficiarias	
---------------------------	---	--



Anexo 2: Mapeo de actores

Nivel: Dirección ejecutiva del programa AURORA - Estrategia Rural	
Nombre	Cargo
Betshabet Olga Barriga Ozejo	Directora de la Unidad de Atención y Protección
Angela María Acevedo Huertas	Directora Ejecutiva del programa AURORA
Nivel: Especialistas en la Estrategia Rural	
Nombre	Cargo
Rocio Franco Valdivia	Responsable de la evaluación de la Estrategia Rural (consultorías)
Victor Flores	Experto en el servicio de la Estrategia Rural
Nivel: Actores locales – Operadores de la Estrategia Rural	
Nombre	Cargo
Miguel Angel Gonzales Dionisio	Gestor Local de la ER Tapo
Cesar Huayaban Macedo	Abogado de la ER Tapo
Jhoel José Medina	Profesional Comunitario de la ER Tapo
Lucio Anibal Ynocente Quispe	Alcalde del distrito de Tapo
Dra. Ana Medrano Aliaga	Jueza del 1er Juzgado de Paz Letrado de Tarma
Dr. Fran Pariasca Martínez	Juez del 2do Juzgado de Paz Letrado de Tarma
Javier Alejandro Carruitero Armestar	Teniente general PNP Palca

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Lista de actores a entrevistar

Tipo de burócrata	Número de entrevista	Nombre y Apellido	Tipo de actor
Burócratas intermedios - directivos	1	Betshabet Olga Barriga Ozejo	Directora de la Unidad de Atención y Protección (unidad a cargo de la Estrategia Rural)
Burócratas de primera línea	2	Miguel Gonzales Dionisio	Gestor Local Tapo – Tarma/ Palca
	3	Abogado de la ER Tapo – Tarma Cesar Huayaban Macedo	Abogado de la ER Tapo - Tarma
	4	Profesional Comunitario Jhoel José Medina	Profesional Comunitario de la ER Tapo -Tarma
	5	Personal DEMUNA	Personal de la DEMUNA Tapo - Tapo
Comunidad Tapo -Tarma	6	Defensoras comunitarias Pacchac y Maco	Defensoras comunitarias
	7	Presidente comunidad campesina	Presidente comunidad campesina
	8	Vicepresidente de la comunidad	Vicepresidente de la comunidad
	9	Comité de vigilancia comunal	Comité de vigilancia comunal
Expertos	10	Rocío Franco Valdivia rocio.franco@pucp.pe	Consultora en violencia de género
	11	Víctor Flores victorfg6@hotmail.com	Experto en la Estrategia Rural – Tarma, ex funcionario de la ER en Tapo

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4: Guía de preguntas (entrevistas semi estructuradas)

General

Preguntas generales
Nombre y Apellido
Edad
Cargo
Tiempo en el cargo
Nivel de instrucción

Capacidad de Adaptación		
Capacidad de Adaptación de la E.R a la pandemia por el covid-19	¿Cómo fue el proceso de creación del programa?	¿Cómo servirá la pregunta para la comprobación de la hipótesis?
	¿Podría comentarme cómo fue el proceso de organización de la Estrategia Rural para implementar la Ruta de Atención Integral durante la pandemia?	Sirve para saber cómo fue los meses de adaptación al COVID - 19, procesos, actores involucrados, hitos, etc.
	¿Recuerda cuáles son las estrategias que se llevaron a cabo para afrontar los desafíos coyunturales no previstos para la implementación de la Ruta de Atención Integral de la ER?	
	¿Se generó nueva normativa para la adaptación del programa AURORA – Estrategia Rural para la implementación de la Ruta de Atención Integral?	

Expertos, ex directivos, burócratas intermedios, de la calle

Adaptación histórica		
Hipótesis: La ER desarrolló una capacidad de adaptación histórica que facilitó su adaptación en pandemia	Preguntas	¿Cómo servirá la pregunta para la comprobación de la hipótesis?
	¿Podría comentarme cómo fue la experiencia de la implementación de la Ruta de la Atención Integral de la ER desde su fecha de validación? (a nivel nacional y en Tapo - Tarma)	Sirve para conocer el proceso de implementación de la ER antes de la pandemia (Desde su creación)
	¿Recuerda cuáles fueron los desafíos que surgieron como parte de la implementación de la Ruta de Atención Integral de la ER desde su fecha de validación? (a nivel	Sirve para descubrir los retos de la implementación de la ER antes de la pandemia Sirve para analizar los aprendizajes y medidas que

	<p>nacional y a nivel de Tapo - Tarma)</p> <p>¿Usted recuerda algunos de los cambios que surgieron en base a los desafíos de la implementación de la Ruta de Atención Integral (a nivel nacional y a nivel de Tapo - Tarma)</p>	<p>se llevaron a cabo con respecto a la implementación de la ER antes de la pandemia. Con ello podremos constatar si esto permeó la adaptabilidad en pandemia</p>
	<p>¿Qué actores involucrados considera que fueron y son clave en la implementación de la Ruta de Atención Integral de la ER antes de la pandemia? (a nivel nacional y a nivel de Tapo - Tarma)</p>	<p>Sirve para definir/analizar los actores principales que conllevaron a ese primer período de adaptación.</p>
	<p>En general, ¿Cómo cambió la implementación de la Ruta de Atención Integral de la ER con la llegada del covid-19 y el aislamiento social? (a nivel nacional y en Tapo - Tarma)</p>	<p>Sirve para analizar la percepción de los burócratas en cuanto a la implementación de la ER antes y después de la llegada del covid-19.</p>

Ex directivos, Burócratas intermedios y de la calle

Articulación Sistema Local de Atención		
Hipótesis:	Preguntas	¿Cómo servirá la pregunta para la comprobación de la hipótesis?
<p>La formación del sistema local de atención frente a la violencia de género de Tapo antes de la pandemia permitió la adaptación de la ER durante la pandemia por el covid-19</p>	<p>¿Usted considera que se llegó a consolidar un sistema local de atención en Tapo Tarma tal como indica el Modelo de intervención de la ER para brindarle atención?</p>	<p>Sirve para conocer si antes de la pandemia se gestó un sistema local que permitió su adaptación en pandemia</p>
	<p>¿Recuerda usted cómo estuvo conformado el sistema local de atención en el distrito de Tapo en Tarma para implementar la Ruta de Atención Integral antes de la pandemia?</p> <p>¿De qué manera esto varió con la llegada del covid-19 y las disposiciones estatales de aislamiento social?</p>	<p>Sirve para conocer el proceso de articulación del sistema local pre pandemia y cómo este repercutió en la adaptación de la ER</p>
	<p>¿Considera usted que hubo un trabajo en conjunto entre los miembros de la ER MIMP</p>	<p>Sirve para descubrir si hubo un trabajo en conjunto entre los miembros de la ER MIMP</p>

	y la comunidad local antes de la pandemia y durante la pandemia?	y la comunidad local antes de la pandemia y durante la pandemia que permitió la adaptación
	¿Cómo fue la experiencia de la articulación de la ER con las demás instancias estatales para que se pueda implementar la Ruta de Atención Integral con la llegada del Covid-19?	Sirve para comprobar si la ER se articuló con otras instituciones estatales y cómo fue esa dinámica específicamente en Tapo – Tarma

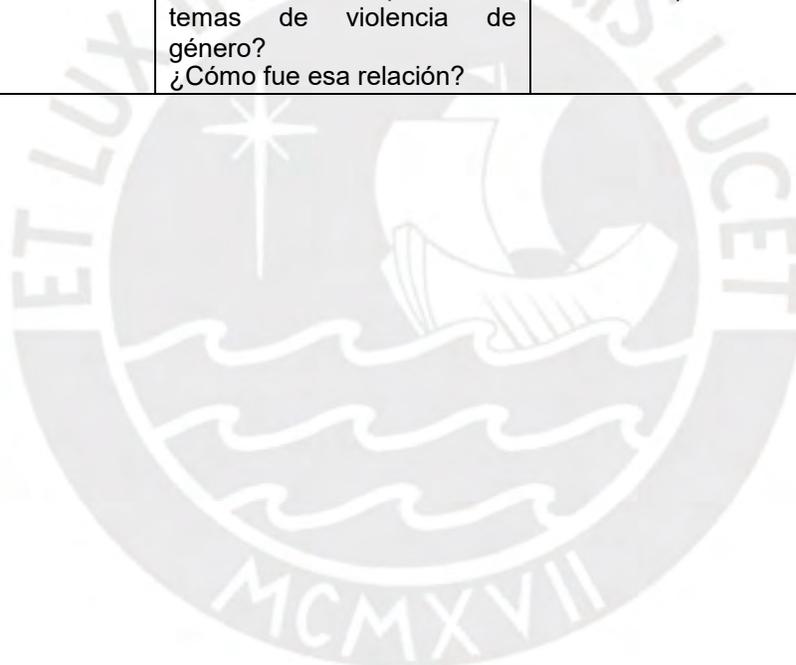
Burócratas intermedios y de la calle

Nivel de capacitación de burócratas de la calle		
Hipótesis:	Preguntas	¿Cómo servirá la pregunta para la comprobación de la hipótesis?
El nivel de capacitación en temas de violencia de género de los burócratas de primera línea de la ER en Tapo Tarma permitió la adaptación del	¿Cuándo 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
	¿Cuándo empezó la pandemia? ¿Recibió usted capacitaciones para el ejercicio de sus funciones?	Sirve para saber si existió o no un 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
	¿Fue evaluada(o) después de haber recibido las capacitaciones? Si/No	Sirve para saber si estas capacitaciones fueron evaluadas o no
	¿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

Actores de la comunidad de Tapo - Tarma

Rol de la organización comunal		
Hipótesis:	Preguntas	¿Cómo servirá la pregunta para la comprobación de la hipótesis?
La organización comunal y su rol en la identificación de casos de violencia de género contribuyó a que la implementación de la E.R pueda adaptarse al contexto de pandemia	¿Cuál es su opinión acerca de la violencia de género intrafamiliar?	Sirve para conocer la percepción del ciudadano en torno a la violencia de género
	¿Cómo se ha organizado la comunidad para defender a una víctima de violencia de género?	Sirve para conocer si la comunidad de Tapo está organizada para hacer frente al tema de violencia de género

	¿Usted ha evidenciado algún hecho de violencia de género en su localidad? Si es sí, ¿qué hizo al respecto?	Sirve para comprobar si la comunidad de Tapo está concientizada sobre la violencia de género
	¿Ha escuchado hablar de la ER en su distrito? ¿Conoce el servicio que brinda a las mujeres víctimas de violencia de género?	Sirve para comprobar si la comunidad de Tapo está informada sobre el servicio especializado que brinda la ER
	¿Cómo describiría usted el trabajo que viene realizando la Estrategia Rural del Ministerio de la Mujer para atender a mujeres que han sufrido violencia sexual/familiar?	Sirve para conocer la percepción de la comunidad frente al trabajo de la ER (legitimidad)
	¿Recuerda usted si la ER - MIMP o alguna instancia del Estado se puso en contacto con su localidad para tratar temas de violencia de género? ¿Cómo fue esa relación?	Sirve para comprobar si se implementó un enfoque bottom up (percepción de la comunidad)



Anexo 5: Ruta de Atención Integral (Protocolo)



Fuente: Protocolo de actuación para la atención y protección frente a la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo y comunidades (Estrategia Rural Tapo – Tarma)

Anexo 6: Protocolo de Consentimiento Informado (escrito)

Mi nombre es _____, y estoy realizando entrevistas para un estudio sobre _____ (tema del estudio). Este estudio está a cargo de _____ (nombre, cargo, afiliación investigador/es principal/es).

A continuación, le ofrezco la información necesaria para decidir su participación o no en este estudio. Puede hacerme todas las preguntas que desee en cualquier momento. Si está de acuerdo en participar, le pediré grabar su respuesta y le daré una copia de este documento con información del estudio.

Si participa del estudio, le hare una entrevista (o método seleccionado). La entrevista durará aproximadamente una hora (tiempo) y será en el lugar de su preferencia. La entrevista será grabada con su permiso con el único fin de tener un registro fiel de la misma. Puede negarse a responder a preguntas concretas, y en cualquier momento puede dejar de participar de la entrevista o, si hay algo que no desea que se grabe, puede indicarme que apague la grabadora.

La participación en este estudio es completamente voluntaria. No hay sanción o perjuicio alguno si decide no participar.

Para proteger la confidencialidad de los entrevistados, todas las grabaciones, transcripciones y notas serán identificadas con un seudónimo. Su nombre no aparecerá en ningún momento. Cuando los resultados del estudio sean difundidos o publicados, ningún nombre o identificación personal será mencionado. Sólo el/la investigador principal (o equipo de investigación) tendrá acceso a las grabaciones y transcripciones de esta entrevista. Los resultados del estudio solo serán usados para fines de esta investigación, siempre sin mencionar los nombres u otra identificación de los participantes.

Si tiene cualquier interrogante, por favor pregúnteme, o puede llamar al teléfono XX o al correo XX

Teniendo claro los objetivos del estudio, y la información que consta en este documento, yo _____ (nombre participante), acepto voluntariamente participar en este estudio.

Nombre: _____ Firma: _____ Fecha: __

Anexo 7: Protocolo de Consentimiento Informado (oral)

Hola, mi nombre es _____ y trabajo para _____ (universidad).

Quisiera conversar contigo e invitarte a participar del estudio _____ (nombre del estudio). Este estudio está a cargo de _____ (nombre/s investigador/es principal/es). Tu participación será en una entrevista (y/o focus group/observación/ etc.) Te hare algunas preguntas sobre _____ (tema de la investigación). Esto nos tomará aproximadamente una hora (indicar tiempo, número de veces, período de participación).

Tu participación es voluntaria, y si en algún momento ya no quieres participar en la entrevista puedes terminarla en cualquier momento sin ningún problema. Si hay alguna pregunta que no quieres contestar, no tienes que hacerlo. Si estás de acuerdo, grabaré la entrevista para poder recordar todo lo que me has dicho.

No usaremos tu nombre en los registros que hagamos, solo un número o un nombre ficticio. Sólo los investigadores responsables tendrán acceso a la información que nos des.

¿Quieres participar? Si..... No.....

Alternativa A: consentimiento verbal grabado

Solicite al participante que exprese verbalmente su aceptación y grábela. Yo _____ (nombre del participante), he recibido la información sobre el estudio _____ (nombre del estudio) y acepto voluntariamente participar en este estudio y que se grabe mi aceptación.

Alternativa B: consentimiento verbal no grabado

Declaro que he cumplido con el proceso de consentimiento, informando al participante _____ siguiendo el texto anterior. Nombre (investigador/a) _____ Firma _____ Documento de Identificación; _____ Fecha _____

Anexo 8: Informe del premio a buenas prácticas de la ER en Tapo (año 2019)

Resultados generales
<p>Se han fortalecido los servicios de atención en violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar permitiendo que las personas afectadas por esta violencia accedan a la Justicia de Paz con la aplicación de las leyes vigentes garantizando el acceso a sus derechos.</p> <p>Se han generado mecanismos que facilita la atención de las personas en situación de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, que apliquen la ley y reconozcan la realidad institucional de la zona rural, que capitalicen el recurso humano y social de los distritos y comunidades de la zona rural, promoviendo el liderazgo local que contribuya a esta problemática.</p> <p>Fortalecimiento del trabajo articulado para el abordaje de la problemática de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en el distrito de Tapo, mediante la Instancia Distrital de Concertación, sustentado en la implementación del protocolo para la atención en casos de VCMIGF, planes de trabajo, procesos participativos y acuerdos de cooperación interinstitucional.</p>
El impacto en números
<ul style="list-style-type: none">- 116 casos de violencia contras las mujeres e integrantes del grupo familiar atendidos desde el juzgado de paz.- Un Juzgado de Paz con mecanismos de atención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar acorde a la normatividad y en el marco de sus competencias jurisdiccionales, que transfiere experiencias a otros Jueces de Paz cercanos.

Fuente: Elaboración propia en base a Carta N° D000234-2022-MIMP-AURORA REI

Acciones que facilitaron la intervención y lecciones aprendidas

Alianzas claves	Municipalidad Distrital de Tapo, Corte Superior de Justicia de Junín, ODAJUP, Juzgado de Paz de Tapo y Maco, Gobernación de Junín, Sub prefectura de Tapo, Red de Salud de Tarma, Puesto de Salud de Tapo y los centros poblados de Pacchac y Maco, UGEL – Tarma, Instituciones Educativas del Distrito de Tapo y de los Centros Poblados de Pacchac, Maco y el anexo de Paucamarca.
Lecciones aprendidas	El trabajo articulado mediante la instancia distrital de concertación, donde se integran todas las instituciones y organizaciones del Distrito de Tapo para hacer frente a la VCMIGF, favorece la intervención de los actores de las zonas rurales para un adecuado trabajo de prevención, atención y protección de las personas en situación de VCMIGF.

Fuente: Elaboración propia en base a Carta N° D000234-2022-MIMP-AURORA REI

Impacto alcanzado

Antes	Después
Jueces/as de paz del distrito de Tapo concilian casos de VCMIGF	2 jueces/as de paz del distrito de Tapo resuelven casos de VCMIGF de acuerdo a la ley 30364 su reglamento y las modificatorias
Jueces/as de paz no cuentan con instrumentos para la atención de los casos de VCMIGF	· Jueces/as de paz cuentan con instrumentos validados por la corte superior de justicia de Junín.
Jueces/as de paz no son reconocidos por el sistema de justicia como parte de la atención en casos de VCMIGF.	· El sistema de justicia formal en la provincia de Tarma reconoce la atención de los casos de VCMIGF desde los juzgados de paz.
0 jueces/as de paz de la provincia de Tarma capacitados en la atención de la violencia familiar	24 jueces/as de paz capacitados para la atención de violencia familiar.

Fuente: Elaboración propia en base a Carta N° D000234-2022-MIMP-AURORA REI