

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

“La influencia de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control para la reducción de la violencia contra la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014”

**Tesis para optar Grado de Magister en Ciencia Política
con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas**

AUTOR

Laura Liliana Véliz Valladolid

ASESOR

Nicolás Zevallos Trigoso

JURADO

Carmen Lizarbe Pizarro

Denisse Rodríguez Olivari

LIMA-PERÚ

2016





Dedicatoria:

A mi suprema inspiración.
A mis seres queridos
A todas aquellas personas que
lucharon y aportaron a esta noble y justa causa:
La lucha contra la no violencia hacia la mujer y
la violencia familiar.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.

- 1.1 Descripción del Problema
- 1.2 Justificación de la investigación
- 1.3 Objetivos de la Investigación.
- 1.4 Hipótesis General y Específicas.

II. MARCO TEÓRICO.

- 2.1 Estado de la Cuestión.
- 2.2 Marcos conceptuales y Bases Teóricas.

III. METODO DE INVESTIGACION

- 3.1 Enfoque metodológico y analítico de estudio.
- 3.2 Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos.

IV. HALLAZGOS DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS

- 4.1 El proceso de transformación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual durante el periodo 2001-2014.
- 4.2 Los principales factores que han incidido en el proceso de la implementación de la política.
- 4.3 Las redes de políticas y sus mecanismos de intervención para la implementación de la política pública.

V. ANÁLISIS Y DISCUSION DE RESULTADOS.

VI. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VIII. ANEXOS.

- Anexo 1. Guía de entrevista semiestructurada para decisores estratégicos
- Anexo 2. Guía de entrevista semiestructurada para especialistas/tomadores de decisión.
- Anexo 3. Guía de entrevista semiestructurada para especialistas y tomadores de decisión de la Sociedad Civil.
- Anexo 4. Tablas y gráficos.

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente estudio es investigar desde el punto de vista de la Ciencia Política cómo las redes de políticas públicas han intervenido en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual como política de control aplicada por el Estado para la lucha contra la violencia hacia la mujer.

Durante la presente investigación veremos que esta política pública ha pasado por diversas etapas y conocer los avances y problemas en su implementación, así como los principales factores que han determinado en este proceso. Por tanto, el presente estudio no se enfocará a investigar la violencia hacia la mujer y la violencia familiar como fenómeno social, sino desde el punto de vista de la gestión pública, como el Estado resuelve un problema social, como señala Meny & Toening, 1992 “ver el Estado en acción y su capacidad de innovar o administrar las problemas internos o internacionales que pesan sobre su acción.”

En tal sentido, este estudio se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el papel de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, como política de control para la reducción de la violencia hacia la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014?

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.

1.1 Descripción del Problema

Con relación a la definición del Problema de investigación señalaremos que el proceso de la implementación de esta política pública ha tenido importantes avances, de ser un programa piloto, una línea estratégica de intervención, pasó a ser Programa Nacional, una unidad ejecutora, un ente rector frente a la violencia familiar y sexual en la sociedad peruana y a tener unidades operativas, un presupuesto y alcanzar a tener una cobertura nacional de centros de atención de casos de violencia, pero también se ha registrado significativos retrocesos en su gestión.

Sobre este proceso se puede señalar, que no ha habido estabilidad en el contexto de su gestión, la cual ha pasado por diversos altibajos, toda vez que ha habido gestiones gubernamentales que han tomado decisiones políticas que le han restado autonomía, adscribiendo el programa a otro ente estatal, así como restándole los elementos esenciales para su operatividad, lo cual ha puesto en peligro que esta política pública alcance las metas y objetivos trazados.

1.2 Justificación de la investigación

Sobre la presente investigación podemos señalar que es importante porque su propósito es generar información y conocimiento sobre la influencia y el papel de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del

Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, incidiendo en el contexto y los cambios que se han generado en el desarrollo de cada etapa. Los resultados de su estudio pueden coadyuvar a aportar evidencias sobre el rol de los actores sociales como redes de políticas públicas, los cuales pueden incidir en el desempeño y resultados de la política, lo que puede servir de referente para el gestor de políticas públicas. Asimismo, permitirá aprender lecciones sobre la **responsabilidad de la decisión política**, la cual puede generar avances pero también retrocesos en la implementación de una política que se desarrolla en una buena orientación; también, permitirá aprender de las buenas prácticas, toda vez que esta política y su estrategia de intervención para el control de la violencia hacia la mujer ha servido de modelo o guía a otros Mecanismos de la Mujer en Latinoamérica.

Finalmente, nos permitirá apreciar el rol del liderazgo y la dinámica de los mecanismos de poder y grupos de presión y su incidencia en las decisiones estatales.

1.3 Objetivos de la Investigación.

La presente investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el papel de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, como política de control para la reducción de la violencia hacia la mujer aplicada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables durante el periodo 2001-2014?

Asimismo, nos formulamos las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido el proceso de transformación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual? ¿Cuáles son los principales factores que han incidido en el proceso de la implementación de la política? y ¿Cuáles son los mecanismos de participación de las redes de políticas en el desarrollo de la implementación de la política?

Para alcanzar dicho conocimiento, el presente estudio se ha trazado como objetivo principal: Comprender el papel de las redes de políticas públicas en el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual; y como objetivos específicos: Describir la evolución de la política pública de control de la violencia contra la mujer, así como los principales factores que han influenciado en su implementación y determinar cuáles son las redes de políticas y sus mecanismos de intervención para la implementación de la política.

1.4 Hipótesis General y Específicas.

La hipótesis principal que queremos analizar en el presente trabajo consiste en demostrar que la confluencia de la acción de los actores políticos y sociales involucrados en este proceso como redes de políticas públicas, los cuales han intervenido desde sus distintas competencias, ejerciendo diversos roles, han causado incidencia en la toma de decisiones y la implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual desde diversos niveles de poder.

Otra hipótesis que sustenta esta investigación es demostrar que desde la introducción e implementación del PNCVFS como política pública en materia de defensa frente a la violencia hacia la mujer, ha sido motivo de cambios, transformaciones y diversos grados de desarrollo de las gestiones gubernamentales de los gobiernos de turno, conforme a la orientación de su política de gobierno, las cuales han posibilitado su evolución, así como también se han generado periodos de inestabilidad institucional que han representado un retraso en su desarrollo. Durante este proceso las redes de políticas públicas han intervenido en la definición del proceso de toma de la decisión pública y en los niveles de desarrollo de la política pública.

La estructura del presente trabajo se plantea de la siguiente forma: se realizará un planteamiento del problema, la justificación de la investigación, la hipótesis general y específica y los objetivos. Asimismo, nos referiremos al estado de la cuestión y marco teórico. Se hará un planteamiento del enfoque metodológico y analítico de estudio con la descripción del detalle de las herramientas, instrumentos empleados y los lugares ricos en datos. Se informará sobre los hallazgos de los objetivos planteados con relación a los tres objetivos específicos y se realizará un análisis y discusión de dichos hallazgos. Se anexarán las guías de entrevistas semiestructurada realizadas a decisores estratégicos, especialistas y/o tomadores de decisión del Estado y la sociedad civil, así como tablas y gráficos.

II. MARCO TEÓRICO.

2.1 Estado de la Cuestión.

A fines del siglo XX, a nivel global se asiste a la consolidación del capitalismo y la democracia, surge la reforma de la gestión pública y el nacimiento de un nuevo Estado, más democrático, participativo e inclusivo, donde los principales actores sociales deben asumir nuevos roles y formas de participación para el ejercicio democrático del poder.

Después de la década de los 80, América Latina vio la expansión de la democracia y las reformas estructurales orientadas a consolidar las economías de mercado, como señala Aguilar, 1993 “las restricciones que impuso la crisis económica de los ochenta obligó a un saneamiento general de aparatos estatales sobre o mal dimensionados para un ingente aluvión de demandas sociales insatisfechas. Pero por otra parte, también, es posible vislumbrar, cada vez con mayor claridad, la curva ascendente de una cultura ciudadana y gubernamental que hace de la provisión eficiente de bienes y servicios de calidad creciente un medio de intercambio político altamente valorado.”

En los años 90, las políticas públicas estuvieron influenciadas por la aplicación de la política neoliberal y se amplió la perspectiva de la ciencia política, se pasó de lo institucional a lo social e histórico (Mella, 2012). Fue precisamente en esta etapa que atendemos al surgimiento de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad en América Latina, la cual permite una

mejor observación de las relaciones de poder, así como comprender mejor la función pública y la función política de los grupos de interés y de presión, que son aquellos que también han tenido un papel importante en el proceso de transformación de la política materia de estudio.

Tradicionalmente, las corrientes de las políticas públicas han considerado al Estado como el principal generador de políticas, por lo que los antiguos estudios se centraron en lo burocrático y se sostenía que el poder político se concentraba en el Estado de manera jerárquica y organizacional, Weber (citado en Aguilar, 1993), sin embargo nuevos factores como las nuevas dinámicas sociales, la crisis del Estado y la evolución de las ciencias políticas han permitido considerar una gestión pública más inclusiva donde otros actores participan en la generación e influyen en el proceso de implementación de las políticas para generar la eficiencia del Estado y el bienestar del ciudadano.

Conforme señala Salazar, 1992 “Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El social porque de alguna manera pretende una respuesta del Estado a problemas, demandas o necesidades de la sociedad, el político es el ámbito donde se toman las decisiones y el administrativo porque es el que va a ejecutarla “estos tres estamentos siempre van a estar presentes en una política pública.

Al respecto, cabe señalar que conforme afirma Lahera, 2004 las políticas tienen ciclos, en consecuencia durante el desarrollo de esos ciclos estos

actores sociales y políticos tienen injerencia y participación en ejercicio de un control democrático de la gestión pública. Asimismo, el rol de los actores políticos y su liderazgo están relacionadas con los conceptos de poder y política que serán desarrollados en el marco teórico.

En los estudios de la ciencia política surge la propuesta metodológica del análisis de las políticas públicas desde el enfoque de las redes, que es el que orienta la presente investigación. Este enfoque “policy networks” surge en los noventa, con el propósito de estudiar cómo se estructuran las relaciones entre los actores públicos y privados en el modelo de intermediación de interés. Bajo este enfoque se atendió a las características propias de cada sector de política y la interacción en un determinado lugar.

Asimismo, se planteó por un lado que la elaboración de políticas varía de un sector a otro y por otro, que puede haber similitudes. En ese sentido, se plantearon conceptos como subsistemas, subgobiernos, comunidades políticas para referirse a los procesos de intermediación de intereses en diversos espacios sectoriales. (Zurbriggen, 2004).

Finalmente, diversos autores recomendaron la utilidad del desarrollo de una tipología de Redes, que pueda dar cuenta de las diversas formas de relación entre el Estado y los grupos de interés en cada sector de la política.

Zurbriggen citando a Hèritier, quien señala que existen características que son comunes a la mayoría de los enfoques y define a las redes como “conjunto de actores públicos o privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”. Otros autores como Klijn que nos habla de la interdependencia de los actores, plantean sus aportes y otras definiciones que serán desarrolladas en el Marco Teórico.

Asimismo, consideramos importante señalar que el principal aporte de este enfoque es haber permitido superar la tradicional visión centrada en el Estado.

De otro lado, es importante resaltar la vinculación entre las redes de políticas públicas y la implementación de las políticas, toda vez que quien impulsa las políticas públicas son los actores sociales y políticos. Al respecto, damos cuenta que la lectura especializada de la ciencia política considera que la implementación de las políticas públicas es un proceso complejo en el cual intervienen una multiplicidad de factores y elementos sociales y burocráticos que influyen en el proceso. En ese sentido, Subirats (2008) señala que “en la etapa de implementación es esencial analizar la interacción entre actores a fin comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica.”

En relación a los estudios sobre implementación, podemos señalar conforme reseña Aguilar (1993) que fueron iniciados por Pressman, Wildavsky y Bardach “Implementation Game”. Por su parte, Subirats (2008) señala que en otra generación de estudios se introdujeron los enfoques jerárquicos de Top-Down (Mazmanian y Sabatier, 1979) y de Bottom –up. (Hjern & Hull 1982), más adelante Sabatier desarrolla una corriente que fusiona ambas perspectivas.

El aporte del estudio sobre la implementación al análisis de las políticas públicas es visibilizar de qué modo un sistema puede lograr o no alcanzar los objetivos de las políticas convirtiéndolas en servicios públicos que generen bienestar al ciudadano.

De otro lado, en el desarrollo de la presente investigación se ha identificado que en la Unidad de Generación de Información y Gestión del Conocimiento del PNCVFS, no se ha elaborado información integral que informe sobre el proceso de la implementación del PNCVFS, así como una evaluación general de logros y avances por gestión.

Finalmente, conforme señala Alza, 2012 no se ha investigado mucho sobre gestión e implementación de programas sociales, lo cual motiva que sean materia de investigación y análisis. Por lo que, la presente investigación se propone aportar el conocimiento sobre la influencia de las redes de políticas en el devenir de la implementación de esta política pública.

2.2 Marcos Conceptuales y Bases Teóricas.

Con relación al Marco Teórico del presente estudio, señalaremos que el objetivo de la política pública bajo análisis es el combate a la violencia familiar y sexual en la sociedad, donde la mujer ha sido identificada como la principal víctima de este tipo de violencia, entendiéndose esta conforme ha sido definida por las Naciones Unidas como “una violación de sus derechos humanos y una forma de discriminación por motivos de género” (ONU Mujeres, 2012).

En el marco de la OEA, se ha definido a la violencia contra la mujer “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, definición que fue acogida por la normatividad nacional. Este fenómeno es bastante extendido y representa un potencial problema de salud pública que afecta el desarrollo de la sociedad con graves consecuencias, lo que implica que el Estado afronte un costo social, por lo que es necesaria la intervención estatal para su atención.

En ese sentido, frente a la transformación de un asunto social en problema público y en algo que debe ser objeto de la atención pública y colocado en la agenda gubernamental entran en juego la interacción de poder y política y es de interés de estudio por parte de la Ciencia Política.

Al respecto, los clásicos han definido a la Política como el ejercicio del poder en la toma de las decisiones. La literatura de la materia señala que la Política ha sido vista desde diversos aspectos. Weber consideraba que “la política es un espacio de relaciones de poder y lo vincula directamente con el Estado.” (Mella, 2012) Otros autores consideran que la política es anterior al concepto de Estado Moderno y que el concepto de Weber es restringido, incluso autores como Carl Schmitt, la vinculaban con el conflicto y con la guerra. Desde un punto de vista más amplio, Parsons sostiene que “la política es toda actividad humana tendiente a asignar roles, recompensas, sanciones y a resolver conflictos.”

Igualmente, el concepto de Poder tiene diversos aspectos, desde algunas vinculadas al uso de la fuerza a otras que reconocen la presencia de elementos de la sociedad. Dentro de política y poder está también presente el rol de los actores.

Weber y Shumpeter son los que incorporaron las principales ideas del elitismo, Weber estimaba que “la presencia de las elites se fundaba en la primacía de los intereses del Estado-nación sobre cualquier otro interés social”. Por su parte, Shumpeter lo vincula a la democracia y brinda legitimidad a la elite gobernante.

Por su parte, John Stuart Mills que señala que las elites son aquellos grupos que dominan en cada uno de los ordenamientos institucionales y que

existe una interacción entre los altos funcionarios de gobierno con los integrantes de las instituciones, dando apertura a la incorporación de estos actores a la arena política.

Al respecto, consideramos importante citar las siguientes definiciones, mientras que la política “es el arte de lograr legitimidad y de gobernar el Estado por medio de uso de argumentos, persuasión y compromisos en lugar de hacerlo a través del uso de la fuerza”. (Brezzer, 2004:17), el ejercicio del poder es “un proceso dinámico a través del cual tiene lugar el desarrollo político y por medio de este último la sociedad civil, el Estado, el gobierno organizan y gestionan la vida pública.” (Brezzer 2004:35)

De otro lado, los estudios de las Ciencias Políticas que fueron iniciados por Laswell se preocupó por atender a los problemas y brindarle soluciones que vayan más allá del simple análisis científico, esta ciencia ha ido evolucionando y se ha enfocado en el análisis de las políticas públicas desde diversas perspectivas.

Al respecto, Lahera plantea una adecuada distinción y asignación de roles a los criterios involucrados en el presente tema: “La política es un concepto amplio relativo al poder en la sociedad en general, las políticas públicas en cambio corresponden a soluciones específicas de cómo manejar esos asuntos públicos” (Lahera, 2004).

Las políticas públicas han dado lugar a diversas definiciones como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny & Thoenig, 1992). Por su parte, Dye, plantea una definición desde un enfoque diferente, señala que “una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”. Esto es porque muchas veces las no decisiones pueden ser tan importantes como las decisiones.

Oszlak y O`Donnell, 1981, las definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.” De esta definición, se desprenden una serie de características de las políticas públicas como la multiplicidad de actores participantes.

Para fines del presente estudio, consideramos importante hacer referencia a lo señalado por Aguilar Villanueva, 1992 en el Estudio de las Políticas Públicas “al hablar de políticas públicas, queremos decir, decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.... y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas ... en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. “

Asimismo, para comprender una política debemos considerar que está íntimamente vinculada a su contexto y este por su propia naturaleza es cambiante. “Los actores, los problemas soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, ajustarse, redefinirse, desaparecer o emerger a medida que la acción política progresa.” (Meny & Thoenig, 1992).

Cabe resaltar el importante papel de la estrategia de gobierno, porque es el Gobierno quien define la política social “quien fija el rumbo, quien fija responsabilidades, como se definen los presupuestos” (Muñoz, 2014), por lo que consideramos que debe existir una perfecta coherencia entre lo económico y la política social para que esta pueda desarrollarse.

En el caso del Perú durante la década de los 90, “gracias a la cooperación internacional se focalizaron algunos programas” Flores en Muñoz, 2014. Es así como esta “Nueva oleada de interés por la política social en América Latina, ocurre en un contexto de bonanza económica”. “Durante el gobierno de Fujimori se tuvo una dinámica política clientelista, en el gobierno de Toledo y el segundo gobierno de García ha habido una dinámica política más equilibrada, y a diferencia de otros países de Latinoamérica que aplicaron políticas sociales agresivas, el Perú fue tímido” Tanaka, en Muñoz, 2014. Asimismo, señala que en el gobierno de Humala se ha puesto énfasis en la política social, “pero ha tenido problemas de implementación debido a no contar con cuadros y equipos técnicos” Tanaka, en Muñoz, 2014.

Las últimas décadas ha sido favorables para las políticas públicas, se ha visto un progresivo crecimiento económico y esto es gracias a temas coyunturales pero también porque ha habido un cambio en el perfil de las políticas públicas, estas han sido motivo de cambios y transformaciones que han posibilitado su evolución, las cuales responden a la influencia de los organismos internacionales, los procesos económicos, sociales y políticos del país y la voluntad política de los principales decisores.

El presente estudio ha identificado que el rol de liderazgo desarrollado por los actores políticos dentro de sus respectivos contextos, es un elemento fundamental que ha incidido a dar impulso a la implementación de la política, porque no hay instituciones o políticas públicas sin actores; quienes tienen los recursos de poder. “Quien tiene la decisión ejerce el verdadero poder.” (Meny & Thoenig, 1992)

Los mecanismos de intervención de los actores sociales y políticos, son diversos y variados, de acuerdo a las competencias de cada actor, nos permite visibilizar la variedad de actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública, los cuales intervienen de diversas formas y grados durante todo el proceso de la implementación, lo cual nos permite apreciar la relación Estado y Sociedad.

Sobre el particular, se puede señalar que las ciencias políticas han contribuido con la propuesta metodológica del análisis de las políticas públicas

desde el enfoque de las Redes de Políticas, el cual ha sido generado por los cambios en el contexto político de las sociedades modernas, los cambios e innovaciones en el estudio de las políticas públicas y la presencia de sectores que reclaman sus derechos a participar en la implementación de políticas públicas en favor de sus intereses o de las causas que defienden.

Algunos autores como Klijn han definido a las redes de políticas como “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores independientes, que toman forma alrededor de los problemas o de los programas de políticas” y Zurbriggen “las redes de políticas son un grupo complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos y distinguida de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias.” El principal objetivo de este enfoque es comprender las redes desde la perspectiva de la relación Estado y sociedad civil, ver la interacción y las dinámicas empleadas en las demandas, coordinación, presión y respuestas a estas demandas.

Sobre este enfoque, Jordana, 1995 sostiene que las redes de políticas “emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a que pesar de que aun mantenga un destacado papel”. Asimismo, dicho autor sostiene que las decisiones políticas surgen en redes de actores que actúan en diversos ámbitos y en niveles nacionales, regionales e internacionales.

Por su parte, la perspectiva de la gobernanza, sostenida por Kickert, Klijn y Kopennjan que señalan que el Estado no es el único actor y estudian sobre los otros aspectos que inciden en la elaboración de políticas públicas, las políticas son elaboradas e impulsadas en su implementación por las redes de política donde actúan actores públicos y privados y emplean sus propios recursos para lograr sus fines.

Existen diversas posiciones respecto a los roles de los actores políticos y sociales. Respecto a la relación entre superiores y subordinados, Weber señala que el papel ideal de los subordinados consiste en implementar fielmente las instrucciones de los superiores, toda vez que “las políticas se elaboran en los más altos niveles y son ejecutadas por participantes de nivel inferior, cuya discrecionalidad está restringida” (Aguilar, 1993). Esta tesis ha sido aceptada ampliamente; sin embargo, muchos estudios de la materia han reportado que los funcionarios de los niveles inferiores pueden ejercer poder y afectar el desempeño de la implementación de las políticas. Estos estudios, entre los que se encuentran los reportados por Pressman y Wildavsky señalan la interdependencia de los funcionarios públicos y otros actores políticos y sociales en todos los niveles de gobierno, quienes han ejercido mecanismos de poder, como el empleo de métodos de supervisión.

Otros autores como Skocpol, citado por Bresser, 2004 consideran al Estado como actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión.

Mariñez Navarro (2009:76) señala que “entendemos la burocracia no solo como una gama de recursos humanos sino como un conjunto articulado de reglas o pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo con la idea de dar continuidad a la política pública....es un actor clave ya que su papel es además de llevar a cabo las decisiones de los políticos es alentar acuerdos con otros actores políticos y sociales para llevarlos a la práctica”. Por su parte, Przeworski sostiene que “La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos”.

Al respecto, este trabajo considera que es importante ejercer un auténtico liderazgo para conseguir influenciar en el comportamiento de otros actores y alcanzar los fines y objetivos planteados. Las acciones empleadas por las redes de políticas afectan y tienen injerencia tanto en el proceso de la política como en sus resultados.

Por otra parte el estudio de la implementación se orienta a examinar aquellos elementos que contribuyen a la realización o no de los objetivos de la política. Van Meter y Van Horn, 1975 señalan que “la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos.”

Respecto a la implementación Subirats la define como “el conjunto de procesos que tras la fase de programación, tienden a las realización concreta de los objetivos de una política pública”. De una manera más amplia, señala

que es “el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas por un programa de actuación político administrativo que regula las reglas institucionales a la política en cuestión, realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar.” El autor confiere particular atención a los Planes de Acción toda vez que estos definen las prioridades entre los grupos sociales.

De otro lado, sobre implementación, Meaning & Toening señalan que se ha restado importancia al papel de los ejecutores en la implementación de la política. Para estos autores, existe una vinculación entre los actores y los ejecutores, que la orden es lo suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base.

Es así como surgen los enfoques top-down y el bottom-up, que han sido admitidos por muchos especialistas, las cuales constituyen las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura sobre implementación y fueron desarrollados en los años setenta y ochenta. (Revuelta, 2007)

El enfoque **bottom-up** identifica a la burocracia como los actores sociales relevantes desde la cual explica el éxito o fracaso de la implementación de la política. Este enfoque fue seguido por Hjern, Hull y otros.

Por su parte, el enfoque **top-down** considera la existencia de distintos factores o variables que ejercen influencia sobre el proceso de la implementación. Este enfoque que es seguido por Sabatier y Mazmanian considera a diversos factores como condicionantes de las implementaciones tales como el contexto, los impactos esperados, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, etc.

Al respecto, Sabatier aporta una síntesis de los dos enfoques, toda vez que la implementación es un proceso cambiante, y por tanto señala que se deben estudiar las políticas por periodos más prolongados. Asimismo, propone el empleo de un instrumento para analizar también todo el proceso de políticas, cuyo principal interés es analizar cómo las redes de políticas influyen en el proceso de toma de decisiones.

Sobre el particular, el presente estudio toma posición respecto a que le parece más pertinente estudiar la implementación bajo un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes y tener una mirada conjunta.

III. METODO DE INVESTIGACION

3.1 Enfoque metodológico y analítico de estudio.

Como consideraciones metodológicas para la producción de datos, nos orientaremos a generar procedimientos para la construcción de evidencia, se empleó técnicas de recolección de datos y análisis de información cualitativa, se realizó un análisis de las fuentes informativas y se realizó entrevistas a informantes calificados para dar cuenta de los objetivos planteados.

Para la presente investigación se ha realizado quince entrevistas, a decisores estratégicos como la ex Ministra de la Mujer que creó el PNCVFS y tomadores de decisión como ex - Directoras Ejecutivas y principales Directivos del PNCVFS, así como a especialistas (personal con antigüedad) cuya experiencia y aportes han sido muy valiosos para la presente investigación.

Asimismo, se ha entrevistado a ex Directora General de Igualdad de Género y ex Directora General contra la Violencia de Género del MIMP, especialistas del Grupo de Trabajo Nacional del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, Ministerio Público (fiscales de familia), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo y representantes del movimiento de mujeres de la sociedad civil, cuya experticia es muy valorada dado que trabajan en el tema de violencia de género desde diversas entidades del Estado y la sociedad civil.

Se ha empleado la propia experiencia de gestión en el PNCVFS, así como se ha observado el funcionamiento de los Centros de Emergencia Mujer, a fin de conocer la eficacia de las intervenciones de este programa.

Se ha revisado bibliografía especializada e informes nacionales e internacionales, informes del MIMP, la Defensoría del Pueblo y sociedad civil.

Para el empleo de las herramientas se ha tenido las siguientes consideraciones éticas, en el sentido que la información revisada es pública y de libre acceso, como es el caso de los ficheros (informes de gestión del MIMP, informes de entidades de control y de la sociedad civil, etc.) que son publicados.

En el caso de las entrevistas, se ha informado a los entrevistados sobre el tema de investigación, el destino y uso de la herramienta empleada, indicando que son para fines de investigación de la PUCP y que la presente herramienta tiene por finalidad recoger la experiencia y apreciación personal del entrevistado.

Asimismo, se ha preguntado respecto a su voluntad de ser identificado en la investigación, se ha solicitado su autorización para tener un registro en audio durante la entrevista y las preguntas han sido claras y precisas, sin emplear técnicas de preguntas ambiguas, conforme a lo señalado en el Reglamento del Comité de Ética para la Investigación de la PUCP.

3.2 Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos.

A continuación señalaremos las referencias elegidas por cada objetivo:

OE01: **Herramientas**: Revisión de archivo informativo y entrevistas semiestructurada; **Instrumentos** Ficheros **Lugares ricos en datos**: Revisión de bibliografía especializada, Informes de gestión del MIMP, informes de entidades de la sociedad civil y la experiencia de tomadores de decisión y especialistas del sector público y sociedad civil.

OE02: **Herramientas**: Revisión de archivo informativo y entrevistas semiestructurada; **Instrumentos** Ficheros y Guía de Entrevista; **Lugares ricos en datos**: Bibliografía especializada, Informes de gestión del MIMP, organismos NNUU y OEA, normativa y principales acuerdos internacionales, entidades de control, la experiencia de los decisores y especialistas del sector público y sociedad civil, así como se ha observado el funcionamiento de los CEM.

OE03: **Herramientas**: Revisión de archivo informativo y entrevistas semiestructurada **Instrumentos** Ficheros y Guía de Entrevista; **Lugares ricos en datos**: Revisión de bibliografía especializada; Informes de gestión del MIMP, entidades de control, organismos NNUU y OEA, la experiencia de los decisores y especialistas del sector público y sociedad civil.

Tabla: Lugares ricos en datos, herramientas e instrumentos			
Objetivo	Lugar rico en datos	Herramientas	Instrumentos
OE01:	Informes de gestión del MIMP.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	La experiencia de los decisores de políticas y especialistas del sector público y sociedad civil.	Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista
	Informes de entidades de control	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	Informes de organismos NNUU, OEA.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	Normativa y principales acuerdos internacionales.	Revisión de archivo normativo	Ficheros
	Normas que desarrollan la política.	Revisión de archivo normativo	Ficheros
OE02:	Informes de gestión del MIMP.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	Informes de entidades de control.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	La experiencia de los decisores de políticas.	Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista
	La experiencia de especialistas del sector público y sociedad civil.	Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista
OE03:	Informes de gestión del MIMP.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	Informes de entidades de control.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	Informes de organismos NNUU, OEA.	Revisión de archivo informativo	Ficheros
	La experiencia de los decisores de políticas.	Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista
	La experiencia de especialistas del sector público y sociedad civil.	Entrevista semiestructurada	Guía de Entrevista

IV. HALLAZGOS DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS.

4.1 EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL DURANTE EL PERIODO 2001-2014.

En las entrevistas realizadas a los decisores estratégicos y funcionarios del PNCVFS, se ha encontrado información rica sobre el proceso de gestación de esta política pública, el contexto de su implementación y la evolución, donde se ha obtenido como resultado que cada gestión ha tenido su propio aporte, lo que ha demostrado el desarrollo de esta política.

En el presente trabajo veremos que el proceso de implementación del PNCVFS ha sido progresivo. Al respecto, y a fin de determinar una línea de tiempo, cabe señalar que respecto al proceso de toma de decisión de la política pública bajo estudio, es importante destacar que el contexto fue determinante, debido a que la temática tuvo un gran peso a nivel nacional e internacional y fundamentalmente al impulso de las redes de políticas.

Al respecto, y en relación al contexto internacional, cabe señalar que la creación del PNCVFS fue una respuesta a los compromisos internacionales, particularmente a la Convención Interamericana Para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer – **Convención de Belém do Pará**, que se

adoptó en 1994 en el marco de la OEA, la cual es un importante instrumento internacional que establece el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Esta Convención propone por primera vez que los Estados garanticen el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres para luchar contra el fenómeno de la violencia que afecta su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado para su reivindicación dentro de la sociedad.

Asimismo, en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995, que se realizó en el marco de las Naciones Unidas, se identificó a la violencia hacia la mujer como uno de los doce temas de atención prioritaria de la Comunidad Internacional, los Estados y la sociedad civil. Es entonces que, en el contexto internacional se instó a los Estados a que establezcan un Mecanismo Nacional para proteger los derechos de la mujer, por lo que en 1996, durante el gobierno de Fujimori, se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh), que posteriormente cambia de denominación.

Cuando se crea el Promudeh, se crea sin identificar una dirección específica para el tema de la violencia, la cual fue vista dentro de una dirección que abordó de manera general los derechos de las mujeres; sin embargo la problemática de la violencia se iba visibilizando como un problema grave que afecta a la sociedad peruana, cuya magnitud está reflejada en la Encuesta

Demográfica y de Salud Familiar – ENDES del INEI, por lo que su atención requería de la inserción del tema en la agenda estatal.

Es así como el 8 de marzo de 1999, bajo la gestión de la Ministra Cuculiza, se introdujo el funcionamiento del Módulo Piloto de Atención contra la Violencia Familiar "Emergencia Mujer" en la sede central de ese ministerio, como un módulo de atención multisectorial para casos de violencia familiar donde se brindaban los servicios de atención psicológica y legal, y en el cual estuvieron presentes todas las instancias estatales competentes, para tal fin se suscribió un convenio con los Ministerios del Interior, Salud, Justicia y Ministerio Público. Asimismo, se estableció una línea telefónica de apoyo "Ayuda Amiga" y se crearon 13 Centros de Emergencia Mujer. (MIMP, 2014)

Sobre este proceso de gestación de la política pública bajo estudio, es importante señalar que las políticas públicas se implementan porque existe una real **voluntad política** en los principales decisores a un nivel estratégico decisonal, que es el nivel donde se deciden las políticas.

En el contexto nacional, se tenía el Gobierno de Transición que fue un gobierno que se da en un momento crítico de nuestro país después de muchos años de una autocracia, un gobierno de violación de derechos humanos, que interrumpió la democracia y dejó un problema de destrucción de las instituciones.

Durante el Gobierno de Transición el Presidente de la República fue el Dr. Valentín Paniagua y como Primer Ministro, el Dr. Javier Pérez de Cuéllar, quienes emprendieron la histórica tarea de re-institucionalizar democráticamente al Perú e instalar una nueva forma de gobernar.

“Mi participación como Ministra se da en un gobierno único, en un gobierno que tenía como objetivo transformar y re-institucionalizar democráticamente el Estado, uno tenía que entender ese enfoque, había una voluntad política que se expresaba no solo en los Ministros y Ministra de Estado sino que una voluntad que contagiaba a muchos actores, sea del Estado, sociedad civil y el ámbito internacional.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

A nivel institucional, el Ministerio de la Mujer (Promudeh) tenía una cartera fuerte con competencia en diversos temas, en ese sector se colocaban además de los temas vinculados a la mujer y a la familia, otros temas sin discernimiento, como el Parque de las Leyendas, lo que correspondía a una visión patriarcal dejada por el gobierno anterior. Al respecto, el Gobierno de Transición tuvo a bien introducir los cambios necesarios para darle al sector la rectoría que le correspondía conforme a su verdadera competencia.

“La reforma estaba en el ADN de la transición y en el Ministerio de la Mujer también” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Es así como el 26 de abril de 2001, mediante D.S N° 008-2001-PROMUDEH, se crea el **Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS**, con la finalidad de diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, a fin de mejorar la calidad de vida de la población.

El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS se crea en el Gobierno de Transición del Presidente Valentín Paniagua y durante la gestión como Ministra de la Mujer de la Sra. Susana Villarán De la Puente, política muy comprometida con la problemática, con experiencia en la defensa de los derechos humanos y el trabajo con mujeres víctimas de violencia sexual, quien atendiendo a la urgencia de las cuestiones sociales y a los compromisos internacionales brinda al PNCVFS los recursos financieros, humanos y de tipo organizacional, aspectos muy importantes para su operatividad y la viabilidad de la política pública, lo que visibiliza una fuerte voluntad política.

Al respecto, se podría señalar que si bien es cierto los CEM estaban creados como pilotos, el crear un Programa Nacional es darle institucionalidad, sustento y por lo tanto continuidad en el tiempo a la política de control de la violencia. Asimismo, los CEM solo se concentraban en dar atención a la violencia familiar, mientras que bajo el PNCVFS se comprendió otras formas importantes de intervención de esta problemática y se incluye a la violencia sexual.

“Se quiso tratar algunas áreas que no fueron consideradas en el diseño de los CEM. Se quiso incorporar la prevención y la investigación a la que se consideró muy importante. “Aquello que el Estado no conoce, no puede hacer política.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

“Le puse el slogan “Contigo” para expresar que estamos cerca. Hubo muchas expertas en esta labor de creación del PNCVFS, como Ministra quise involucrarme particularmente en violencia. “Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Cuando se crea el PNCVFS, ya existían los CEM creados por la ex Ministra Cuculiza y las Comisarias de la Mujer creadas por la ex diputada Bertha

Gonzales Posada que posibilitaba la formulación de denuncias sobre estos casos, sin embargo, había una comprensión bien limitada de la magnitud del fenómeno. Asimismo, no había el servicio de las casas refugio, lo cual solo se daba con el apoyo de la sociedad civil.

“Cuando se crea el PNCVFS no había otros servicios de atención de casos de violencia en América Latina, solo habían los CEM. En el Hemisferio hemos sido pioneros en América latina, del Norte y del Caribe, los países miembros de los Estados Americanos.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Esta etapa fue muy importante porque por voluntad política se crea el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS el cual se adscribe al Despacho Ministerial, se genera un importante instrumento de gestión: el primer Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 y se otorga una importante partida presupuestal para la operatividad del PNCVF.

Respecto al tema presupuestal y cómo surge la decisión de destinar una partida presupuestal para su viabilidad, se puede apreciar en el Decreto Supremo de su constitución, que se destinan transferencias del Parque de las leyendas y del PRONAA mediante Decreto de Urgencia N° 025-2001 del 27 de febrero de 2001 y se plantea en el ROF que se adscribe el PNCVFS al más alto nivel, el Despacho Ministerial, lo que visibiliza la alta voluntad política.

“Para que exista el Programa y tenga presupuesto, se contó con el apoyo del Ministro de Economía para usar los propios recursos del sector, porque no se quiso gobernar con los Decretos de Urgencia como una forma de reinstitucionalización democrática del país” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 se aprueba mediante D.S N° 017-2001PROMUDEH de fecha 21 de julio de 2001, en el cual se plasma los objetivos estratégicos, un sistema de evaluación y monitoreo y se establecen los roles de la sociedad y el Estado.

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, es un importante instrumento de articulación, se ha establecido instancias como 1). Comisión de Alto Nivel (carácter político) que involucran a los Ministros de Estado; 2). Grupo de Trabajo Nacional (carácter técnico) que establece mediante un Plan de Acción Anual, las acciones y compromisos del Estado y la sociedad para la lucha contra esta problemática. Adicionalmente, se revisa la normatividad vigente sobre la materia y se plantea la introducción de políticas para la erradicación de la violencia de género integrado por funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.

Asimismo, este Plan Nacional estableció que los ministerios integrantes consideren dentro de su presupuesto anual una partida presupuestal para realizar acciones en el marco de este Plan. Posteriormente, se da el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. Actualmente, nos encontramos en el contexto de la emisión del Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021.

De otro lado, cuando se crea el PNCVFS todavía no se hablaba del término amplio de violencia hacia las mujeres sino de violencia familiar y sexual,

en consonancia con la Ley N° 26260 (1993), que sancionaba estos hechos, así como por las resistencias que hubo para abordar la problemática en su amplitud.

Durante este proceso de creación del PNCVFS, es muy importante resaltar el valioso apoyo del Movimiento Feminista en el proceso de implementación del PNCVFS.

“Se tuvo mucho apoyo de las organizaciones feministas de la sociedad civil, cooperaron muchísimo y pusieron a sus mejores cuadros como funcionarias del PNCVFS, personas con gran eficacia y eficiencia para implementar algo que era necesario en ese momento.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

La primera Directora Ejecutiva del PNCVFS fue la abogada Gina Yáñez. Respecto al impacto social de la creación del Programa Nacional, una figura pública con un programa del mediodía, la señora Janet Barboza, quien de manera voluntaria y comprometida con la problemática apoyó a presentar el PNCVFS, así como apoyó a dar a conocer los servicios y a llegar a todas las mujeres del Perú.

Una de las primeras acciones del Programa Nacional fue identificar a las casas refugios, que ya había desde hace años atrás gracias a la sociedad civil y no solo se hizo un registro, sino que se empleó presupuesto institucional para dar asistencia con la dotación de los insumos necesarios para la implementación de esas casas refugio.

Desde la creación del PNCVFS, el proceso de implementación se ha ido diversificando. El PNCVFS se creó con 3 líneas de intervención: **atención, prevención y generación del conocimiento**. Para la atención de casos, el PNCVFS asumió bajo su competencia 33 Centros de Emergencia Mujer - CEM (MIMP, 2014), los cuales son servicios especializados, multidisciplinarios y gratuitos para la orientación psicológica, acompañamiento social y patrocinio legal de los casos.

Asimismo, en el PNCVFS se han establecido progresivamente otras estrategias de intervención para apoyar la lucha contra esta problemática, las cuales han sido producto de la identificación de los principales directivos y funcionarios de planta del PNCVFS, como la “Estrategia de Facilitadoras en Acción” que ha posibilitado la identificación de casos de violencia, permitiendo que los servicios del Estado lleguen a los hogares y apoyando en la recuperación de víctimas; la línea de ayuda a víctimas “Línea 100”, el “Chat 100”, Campañas Comunicacionales de Prevención de la Violencia a nivel nacional, el Servicio de Atención de Urgencia – SAU, entre otras.

“La diversificación de los servicios fue progresivamente, se fueron creando de acuerdo a las necesidades, para dar respuesta desde el Estado a esta problemática.” Sonia Tamayo Bernedo, ex funcionaria del PNCVFS.

Asimismo, en el proceso de la implementación de la política, el PNCVFS ha insertado a nuevos actores para reforzar sus estrategias de intervención: involucrando a **varones**, crea una estrategia de intervención y apoyo para personas agresoras “CAI”; a la **cooperación internacional** para recibir

colaboración técnica para la mejora de las políticas; los **Colectivos Universitarios** y **Promotores educadores** para la sensibilización y la prevención; los **Gobiernos regionales y locales** para la implementación de CEMs sino también para que desarrollen sus Planes Locales contra la Violencia hacia la Mujer y desarrollen acciones sostenidas contra la violencia.

Sobre el proceso de la implementación de la política pública se puede señalar que cada gestión ha dado aportes y ha registrado avances en su implementación; sin embargo, ha habido gestiones ministeriales en las cuales no ha habido avances en el PNCVFS. Esto responde a que hay un problema grave en nuestro Estado y es la falta de la continuidad de las políticas públicas y su dependencia a la voluntad política de los decisores.

“Se hizo una propuesta de reforma, la cual se dejó al Gobierno de Toledo, esto se realizó con el apoyo de la Unidad de Género de la CEPAL, se hizo una propuesta de una reforma integral denominada “El Ministerio de la Mujer que el Perú necesita” fue uno de los mejores aportes.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Respecto a la autonomía y jerarquía del PNCVFS, conforme se señaló, en sus inicios se estableció mediante el Decreto Supremo de su constitución que dependía directamente del Despacho Ministerial pero en enero de 2005, bajo el gobierno de Toledo y la gestión de la Ministra Romero Lozada se le adscribió al Instituto Nacional de Bienestar Familiar- Inabif, conforme lo dispuso el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES, lo cual significó un retroceso político y presupuestal, al perder su autonomía.

“Cuando se adscribió el PNCVFS al Inabif, fue una dependencia total, se debían solicitar autorización para todos los procesos y generaba retrasos en la gestión” Ex funcionaria del PNCVFS.

“Este cambio, que responde a tendencias conservadoras y "familistas" que invisibilizan la violencia contra la mujer como un problema de familia, modificó su autonomía orgánica y presupuestal. Ante estos cambios las **organizaciones de mujeres** desplegaron respuestas conjuntas mostrando su preocupación por las consecuencias en la vida de las mujeres.

Como consecuencia, **el MIMDES dispuso que el PNCVFS se constituya en una unidad ejecutora**; sin embargo, esta norma no logró restituir al programa a su antiguo nivel jerárquico pues mantuvo su adscripción al INABIF aunque otorgándole nuevamente autonomía presupuestal.” (Servindi, 2008)

Es así como en el 2006 debido a la presión del movimiento feminista, se le confiere la calidad de Oficina Pública Descentralizada; sin embargo, en el 2007 hubo un cambio de perspectiva, mediante el DS 005-2007-MIMDES, se crea la Dirección General de Protección Social y se adscribe el PNCVFS, cuya partida presupuestal fue eliminada y sus CEM debían ser descentralizados y dados a los gobiernos locales.

"El punto culminante en el progresivo incumplimiento del Estado peruano de su compromiso internacional de fortalecer programas contra la violencia hacia las mujeres lo constituye la extinción del PNCVFS. El Decreto Supremo 005-2007-MIMDES, publicado el 05 de mayo de 2007, crea la Dirección General de Protección Social dependiente del Viceministerio de la Mujer y establece la extinción del PNCVFS en el marco del proceso de modernización del Estado." (Servindi, 2008)

“Esta decisión, que se adoptó mediante Decreto Supremo N° 005-2007-MIMDES, fue evaluada por las organizaciones de mujeres y la Mesa de Mujeres Parlamentarias, como el debilitamiento de uno de los mecanismos del Estado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Esta decisión del Ejecutivo generó que en el Congreso de la República se debatiera un proyecto de ley para derogar el mencionado

Decreto Supremo. Como resultado de este debate, el 30 de octubre último, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social aprobó por unanimidad el dictamen que propone derogar el Decreto Supremo 005-2007-MIMDES. (Flora, 2008)

Asimismo, durante la primera gestión de la Ministra Virginia Borra, en el gobierno de García, si bien se tuvo un cierto énfasis en dar sostenibilidad a las acciones de prevención de la violencia, a través de la asignación de importantes recursos presupuestales; sin embargo, posteriormente en el 2011, al término del mandato de García, en la segunda gestión de la Ministra Borra y dentro del contexto de la Descentralización, los Centros de Emergencia Mujer dejan de ser parte de Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y pasan a ser gestionados por los gobiernos locales. Se transfieren 60 de estos servicios a 52 gobiernos locales.

En relación al proceso de descentralización y transferencia de los CEMs, el **PNCVFS** realizó una evaluación de los servicios de los CEM transferidos y por su parte, las principales **organizaciones feministas** de la sociedad civil como el Movimiento Manuela Ramos, Flora Tristán, PROMSEX y Católicas por el Derecho a Decidir remitieron una carta al Ministerio de la Mujer expresando su preocupación por el proceso de transferencia de los CEM y las consecuencias negativas en la atención de los servicios a las víctimas. Estas acciones contribuyeron a que mediante el Decreto de Urgencia 003-2012, que dicta medidas extraordinarias para la ejecución de prestaciones y actividades de los Centros de Emergencia Mujer para que regresen temporalmente para ser administrados por el PNCVFS hasta el 30 de junio de 2012. Esta norma señala

en sus considerandos que “resulta particularmente crítica la calidad y eficacia de las prestaciones y actividades de carácter temporal ejecutadas por dicho programa.”

Posteriormente, con el Decreto de Urgencia N° 016-2012, que dicta medidas urgentes y extraordinarias en materia económica para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional, se prorroga lo dispuesto por la anterior norma hasta el 31 de diciembre de 2012; sin embargo, formalmente se encuentran transferidos a los gobiernos locales.

Respecto al tema presupuestal, las normas competentes dispusieron la prórroga del Decreto de Urgencia N° 003-2012 hasta diciembre de 2013.

“a través de la centésima trigésima disposición complementaria final de la Ley 29951 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013”, se prorroga las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° del Decreto de Urgencia N° 003-2012 correspondiente al PNCVFS, hasta el 31 de Diciembre de 2013. (MIMP, 2012).

Durante el Gobierno de Humala, con su política de inclusión social y la protección de las poblaciones vulnerables, se ha dado un mayor impulso a las políticas contra la violencia hacia la mujer, se ha avanzado en normatividad y mayor participación en los espacios y foros internacionales sobre la materia.

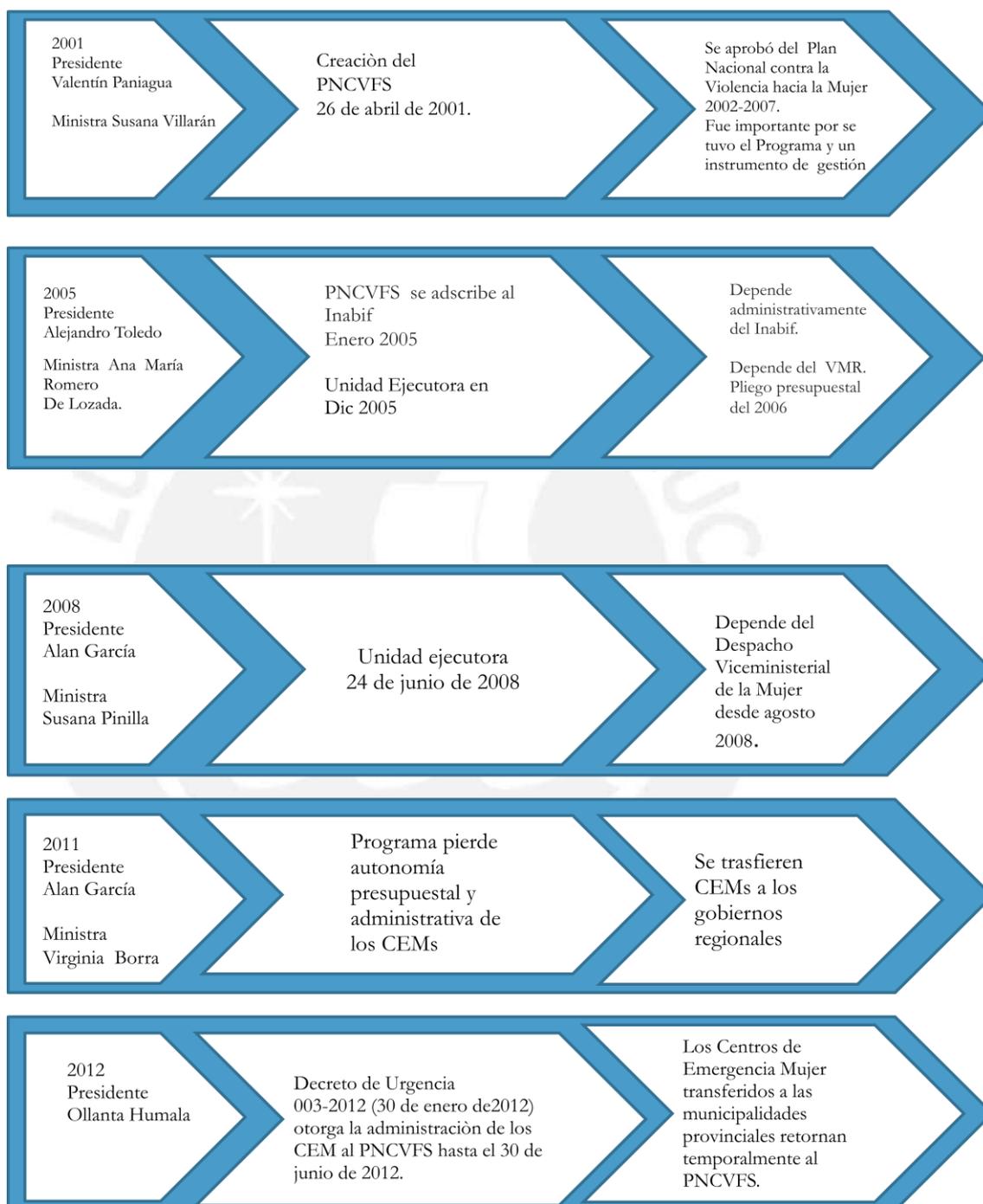
Sobre el particular, la mayoría de los entrevistados coinciden en que esta etapa ha habido una mayor articulación y coordinación con otros sectores del Estado en base a la plataforma del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 y otras instancias como la “Mesa de Trabajo Intersectorial

contra el Femicidio” creada en julio de 2012 en el marco de dicho Plan Nacional, instancia en la que se diseñan estrategias para la atención y prevención del Femicidio, cuyo producto fue la elaboración de un Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo.

Adicionalmente, se introdujo la "Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales" como pilotos, para acercar los servicios a las zonas más alejadas del país en Huancavelica, San Martín e Ica, para fortalecer las redes institucionales y comunitarias para implementar una ruta de atención en la zona rural.

Igualmente, es importante señalar que en el 2012, con la reorganización institucional del MIMP y su nueva LOF, se crea la Dirección General contra la Violencia de Género, en adelante a cargo de las políticas públicas y el PNCVFS a través de sus CEM se encargará de los servicios de atención. Esto ha traído inicialmente consecuencias como conflictos de competencia al interior del MIMP, la transferencia de la Secretaria Técnica del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer a la Dirección General contra la Violencia de Género, la falta de coordinación entre las dos áreas, los celos institucionales y en consecuencia, la duplicidad de acciones y de esfuerzos, lo que no genera una eficiencia en la gestión. A la fecha, esas competencias vienen entrando en una etapa de mayor definición de funciones y de coordinación para el trabajo de la erradicación de la violencia hacia la mujer en la sociedad.

Línea de tiempo del PNCVFS. (Principales procesos)



4.2. LOS PRINCIPALES FACTORES QUE HAN INCIDIDO EN EL PROCESO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.

En esta etapa se ha identificado a la **Voluntad política** y el **rol de liderazgo** de los actores políticos y sociales involucrados, como el principal factor que ha dado sostenibilidad e impulso al proceso de implementación del PNCVFS durante las diversas etapas de la implementación de esa política durante el periodo 2001-2014.

Conforme se señaló en el capítulo anterior bajo el contexto social, político y económico por el que afrontaba el país sumado a la coyuntura internacional, se tuvo que debido a la alta voluntad política a nivel Presidencial y de la Ministra de la Mujer se ha determinado la creación del PNCVFS.

“Por voluntad política se hizo dos procesos en paralelo: el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

“La firma del Plan Nacional se hizo en Palacio de Gobierno en un acto con la participación de todas las organizaciones sociales de mujeres. El Presidente Paniagua quiso estar presente en dicho acto y esto revelaba una fuerte voluntad política, generó una convicción frente a todos e incluso frente a su propio Gabinete de que ése era un tema importante.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Al respecto, cabe resaltar el liderazgo de la Ministra Villarán para colocar el tema en la agenda gubernamental y conseguir darle institucionalidad y otorgar las condiciones necesarias para la operatividad del PNCVFS.

“El Ministerio de la Mujer debe tener que preocuparse por tener un presupuesto adecuado para sus metas, no pesas por la cantidad del

presupuesto de tu cartera sino por la capacidad de incidir en el gobierno, convencer y ganar, esto no es fácil, se debe entender que ellos no están preparados para estos temas. Hace 16 años atrás, las cosas eran diferentes todavía. En el Gabinete, yo era la única Ministra Mujer, los demás eran varones. “Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Asimismo, es muy importante destacar la acción de los movimientos de mujeres de la sociedad civil y las fuerzas de la comunidad internacional, las cuales han tenido un papel importante por la presión ejercida hacia los gobiernos de turno, cada una de ellas conforme a la esfera de sus competencias, ha causado incidencia en el gobierno para el desarrollo de la implementación de esta política, cuyos mecanismos de intervención los desarrollaremos más adelante.

Respecto a la **Comunidad Internacional**, el contexto de la adopción de la Convención Interamericana Para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (1984) y los compromisos establecidos en el marco de la OEA fue determinante:

“Los instrumentos internacionales son precursores, la Convención de Belem do Pará (1984). Como en el anterior Gobierno (Fujimori) se quiso salir del Sistema Interamericano, nosotros teníamos una deuda y por ello regresamos con ímpetu, en este contexto la Convención de Belem do Pará fue nuestra madre en ese sentido.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

“La creación del PNCVFS no fue una reacción, se hizo conforme al mandato de nuestra Constitución de 1993 que establece que los tratados en derechos humanos se deben de aplicar.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Asimismo, la Ministra Villarán que fue la gestora del PNCVFS da cuenta que en ese contexto también han sido importantes los encuentros de las Ministras en la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) en el marco de la OEA y las reuniones de la CEPAL en el marco de las Naciones Unidas, permitían el intercambio sobre las experiencias y los avances. En este proceso se contó con el apoyo técnico del Área de Género de la CEPAL, a cargo de la señora Sonia Montaña.

En el ámbito nacional, para la creación del Programa Nacional se tuvo en consideración la información que brindaba la ENDES, la cual demostraba la alta incidencia de casos de violencia hacia la mujer en nuestra sociedad, se atendió a los testimonios de las mujeres y denuncias en las comisarías, entre cuales había denuncias muy serias sobre violaciones a niñas.

Respecto a la intervención de la ciudadanía en ese momento, de acuerdo al contexto eran temas del ámbito privado que no había mayor referencia en el ámbito público.

“Hubo un tema periodístico, a los pocos días de asumir como ministra escucho en la radio RPP, que había una maestra que reclamaba la presencia de la ministra de la mujer por una niña que fue violada por su padrastro, quedó embarazada y era acusada por su madre de seducirlo. Yo acudí y estuve allí hasta que capturaron al agresor. Las instituciones apoyaron. Este hecho causó convicción en la ciudadanía sobre la necesidad de apoyo a las víctimas. Estos eran casos que antes no se hablaban” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

De otro lado, se contó con el importante papel desempeñado por el **Movimiento Feminista**, su contribución fue fundamental para la

implementación de la política pública, desde su creación y ha acompañado durante su desarrollo. Al respecto, se puede señalar que el Movimiento feminista ha planteado las bases para la atención a la violencia hacia la mujer, lo que posteriormente se ha atendido desde el Estado.

Las organizaciones feministas que han estado presentes activamente durante la creación del PNCVFS fueron Manuela, Flora, Demus, Calandria, CECIP, han contribuido demostrando su experiencia y conocimiento de la materia en la implementación de esta política.

“Debo señalar que la sociedad civil puso a sus mejores cuadros en la gestión misma del PNCVFS, se contó con las personas más capacitadas, al principio vinieron porque había que hacerlo, luego se les pago con el presupuesto.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

“El movimiento feminista reconoce los esfuerzos del Ministerio de la Mujer y es una instancia importante que siempre se va a defender, nosotros creemos que es importante que exista y cuando esté en peligro de debilitarse, vamos a defenderlo, aunque planteamos críticas para la mejora.” representante del movimiento feminista.

Durante los procesos de su desarrollo institucional se ha mantenido observador de los servicios de los CEM, la calidad de prestación y los servicios que reciben las usuarias, que en algunas ocasiones han planteado críticas o quejas ente las organizaciones feministas y ellas han realizado coordinaciones con el Ministerio de la Mujer para dar una adecuada atención a la ciudadanía.

Asimismo, está presente en el grupo de trabajo del Plan Nacional dando sus aportes para la mejora de este importante instrumento de articulación al

interior del Estado. También trabajan con los gobiernos regionales para la consideración y la vigilancia a la atención de la violencia.

Asimismo han solicitado el incremento presupuestal para el desarrollo de actividades del PNCVFS, haciendo incidencia que las acciones de prevención son tan importantes como la atención de los casos, atendiendo a las estadísticas dadas por la ENDES, a la cual consideran un importante referente de la prevalencia de la violencia en la sociedad peruana.

En los diversos contextos en que se han debilitado al PNCVFS y se ha generado una inestabilidad institucional se ha hecho presente mediante acciones en redes de organizaciones como el CLADEM, Colectivo 25 para incidir en la toma de decisión del gobierno y devolverle al PNCVFS la institucionalidad.

“Cuando sucede estos casos, salimos a protestar en redes, como el CLADEM que es la plataforma que nos asocia, antes protestábamos en los periódicos y en las calles, ahora son las redes sociales, periódicos, entrevista, conferencia de prensa, marchas, pronunciamientos” representante del movimiento feminista.

Retomando la premisa sobre relevancia de la voluntad política de los decisores estratégicos, la misma que ha sido identificada por la mayoría de los entrevistados, se puede señalar que en un etapa posterior a la introducción del PNCVFS, se han tomado decisiones que han sido positivas o negativas, las cuales han generado avances o retrocesos en la implementación de la política pública.

Al respecto, se ha identificado momentos en los cuales se ha visibilizado esta voluntad política como “La creación del Programa y del Plan Nacional contra la Violencia hacia Mujer con la Ministra Villarán. En el 2009, cuando se aprueba el segundo Plan Nacional 2009-2015. En el 2012, cuando se hacen acciones sostenidas en prevención con la Ministra Borra y en el 2013-2014, cuando se inicia el trabajo en las zonas rurales.” Ex Directora Ejecutiva del PNCVFS.

Durante el proceso de la implementación del PNCVFS se han desarrollado los avances antes señalados y también ha habido períodos en que debido precisamente a la voluntad política del Gobierno central y de la autoridad del sector Mujer, se han tomado decisiones que ha generado un retroceso en la implementación de la política, llegando incluso a perder la autonomía institucional que se había alcanzado, pasando el PNCVFS a depender de otra unidad del Ministerio de la Mujer, el Inabif, así como a perder su autonomía administrativa respecto a la administración de su personal y sus recursos presupuestarios en el proceso de transferencia de los CEM a los gobiernos locales, lo que ha dejado consecuencias hasta la fecha.

Asimismo, es importante resaltar que muchos de los problemas de implementación pueden tener su origen en los cambios de administración y a la falta de continuidad de las gestiones. Al respecto, Tanaka señala que “en general los partidos muestran poca capacidad para desarrollar programas e implementar políticas “(Muñoz, 2014).

Las Directivas del PNCVFS entrevistadas consideran que todos los gobiernos han brindado sus aportes al Programa en mayor o menor medida.

“Lo que puede haber faltado en los Gobiernos es tener una mirada especializada sobre la temática bajo el enfoque de derechos humanos y de género, por lo que se priorizaba otros Programas del MIMDES como el PRONAA, FONCODES, los cuales eran más valorados que un programa que atendía a mujeres que eran golpeadas”. Ex Directora Ejecutiva del PNCVFS durante el Gobierno de Toledo.

En ese sentido, consideramos que en la Gestión Pública, es muy importante que para alcanzar una eficiente implementación de una política pública, es requisito indispensable la experiencia y conocimiento en la temática de los Altas Autoridades y Directivos, la cual puede influir y motivar en la generación de políticas eficaces como la protección a la población frente a la violencia.

Por su parte, Mayen Ugarte, sostiene que “el Perú afronta un problema sistémico de gestión y se necesita de una política de gestión que cree las condiciones mínimas necesarias de operatividad para todas las organizaciones públicas.” (Muñoz, 2014), por ello es importante contar con profesional técnico especializado que informen adecuadamente a los gestores de políticas, para orientar una adecuada toma de decisión.

En esa línea, muchos entrevistados coinciden en destacar el importante papel de los **funcionarios especializados del PNCVFS** como actores y factor importante para la implementación.

“Más allá de la voluntad política, la fuerza de la sociedad internacional, el conocimiento de las técnicas del programa que conocen sobre la materia, todos estos años se han ido construyendo cosas y esto se ha hecho teniendo o no teniendo voluntad política o una ministra especializada.” Ex Directora Ejecutiva del PNCVFS.

En relación a los **recursos humanos** como valorpreciado en una institución e importante para su adecuada implementación, conviene destacar que en el momento de la puesta en marcha de los servicios del PNCVFS, la temática de trabajo para la lucha contra la violencia hacia la mujer no era muy conocida, no había mayor conocimiento sobre los temas de género. Conforme se señaló anteriormente para ello se contó con el aporte del movimiento feminista para la formación y generación de nuevos profesionales con este enfoque.

“Se considera que el PNCVFS ha madurado y que el personal también, actualmente hay personal más capacitado en la materia, anteriormente no había personal con el perfil deseado, ahora hay profesionales especializados con mejor perfil.

También el PNCVFS ha contribuido con la capacitación de personal, para la generación de profesionales que ahora trabajan en otras áreas del Estado con una mirada diferente”. Ex Directora Ejecutiva del PNCVFS.

“En el Gobierno de Toledo 2002-2003 hubieron los únicos concursos públicos para darle al programa un personal con una formación profesional idónea, esto fue manejado por la PUCP y la UNI.” Ex funcionaria del PNCVFS.

En ese sentido, a fin de valorar los aportes y el valía del recurso humano, es necesario tener en cuenta un aspecto muy importante, que el personal de atención directa a los usuarios de los CEM, se encuentra expuesta a afectarse por el “Síndrome del Burn Out” de desgaste profesional “estar quemado”, que generalmente es diagnosticado a personal del ámbito social y sanitario, el cual se debe a que las instituciones no atienden a este tipo de potencial daño que afecta a su personal que diariamente afronta casos que tienen un impacto muy fuerte en la vida de las personas.

“ Son personas que trabajan ayudando a otras personas, son tanto años de stress, angustia, frustración, enfrentarte a un sistema que tarda 9 meses en dar una medida de protección, la indefensión de las víctimas, ver los casos de violación de niños y lo difícil de su rehabilitación” Ex Funcionaria del PNCVFS.

Mediante la observación de la dinámica de trabajo del personal de los CEM, se ha apreciado la experiencia por la que atraviesa dicho personal, que a diario enfrenta el violento accionar humano que desarrolla acciones tan crueles, las cuales incluso superan la ficción. Estas vivencias y experiencias en el manejo de los casos de violencia en un CEM impactan negativamente en la salud del funcionario que diariamente se va a su hogar llevando los recuerdos de una dura jornada.

En el PNCVFS se ha trabajado el tema pero requiere de un mayor desarrollo, se debe partir de reconocer que esto deja consecuencias y secuelas en el personal que está desarrollando enfermedades ocupacionales, por lo que debería haber políticas e introducir estrategias y es un tema que se debe atender.

De otro lado, respecto a la **gestión del PNCVFS**, se han identificado los siguientes puntos como principales aspectos a tener en cuenta en la gestión, que los mayores problemas que se han encontrado en la gestión son los administrativos, los tiempos en los trámites han generado dilaciones, lo que se ha dificultado más en contextos de pérdida de autonomía y de dependencia institucional respecto a otras oficinas del Ministerio de la Mujer.

La necesidad de contar con un presupuesto que permita cubrir todos los aspectos necesarios para la labor que desarrolla esta política. En los hallazgos de esta investigación, se ha identificado que diversos directivos del PNCVFS y representantes de la sociedad civil que fueron entrevistados han coincidido en señalar que actualmente esta política pública viene trabajando con una programación presupuestal mayor que la que les asigna el Ministerio de Economía y Finanzas.

Asimismo, existe la necesidad de contar con los equipos de trabajo completos en las zonas de intervención y se tiene una alta rotación del personal debido a los montos de las remuneraciones que reciben.

“A nivel macro, se ha tenido limitaciones en la articulación intersectorial con otros sectores para tener resultados, no así con la articulación para planificación que es lo que se ha tenido con el Plan Nacional. Actualmente, se está teniendo experiencia de trabajo con algunos sectores. Adicionalmente, se trabaja con un programa presupuestal que es mayor a lo que nos da el MEF.” Ex Directora del PNCVFS.

“Como problemas de gestión se tiene la lentitud de las autorizaciones, la parte administrativa no tiene una total autonomía, se depende del viceministerio, lo que retrasa mucho cumplir con las metas y plazos que se tienen....si no se tiene los vistos no se pueden avanzar, y eso es un problema de gestión.” Ex Funcionaria del PNCVFS.

En relación a los servicios de atención, cada gestión tiene como objetivo la mejora de los servicios pero fundamentalmente siempre ha habido un imperioso deseo de incrementar los números de los CEM a nivel nacional.

Al respecto, se considera un gran acierto la mejora del servicio orientado a las necesidades de la población como la estrategia rural, establecer servicios

diferenciados para las personas de los ámbitos rurales de costa, sierra y selva; sin embargo, existen ciertos aspectos que se deben atender como contar con todos los recursos necesarios para una adecuada atención.

“Respecto a los CEM, hay un reto muy grande se ha sacrificado cobertura por calidad. No solamente calidad de atención sino la calidad de servicio que tiene que ver con brindar calidad en la infraestructura, tecnología en todo lo que debe contar el servicio para que el trabajo sea de calidad.” Ex Directora Ejecutiva del PNCVFS.

Además, es importante tener en cuenta que los servicios deben ser accesibles a las personas, debe haber información de la oferta de servicios. En el 2008, se implementaron como pilotos servicios de atención de 24 hrs incluyendo fines de semana y feriados, en tres puntos neurálgicos de la ciudad: CEM Lima, CEM Villa El Salvador y CEM Callao, lo cual fue muy acertado, porque la violencia no tiene horario y generalmente sucede en horarios donde la familia se encuentra reunida y las mujeres no tienen la oportunidad de acudir a solicitar apoyo a entidades; sin embargo, debido a la poca publicidad que se le brindó a estos servicios, no tuvo la concurrencia esperada y se desestimó.

Adicionalmente, es importante que el personal esté vinculado con el lenguaje y costumbres de la zona del CEM y sería muy importante que se generalizara la costumbre de tener encuestas de opinión de las usuarias, y que estas se tomen en consideración para introducir mejoras en los servicios.

“Hace poco se hizo una investigación sobre los servicios de algunos CEM y las usuarias han expresado su satisfacción con ello, sin embargo han señalado su molestia respecto al tiempo de espera para su atención en algunos casos, son aspectos que se buscan superar.” Funcionaria del PNCVFS

Asimismo, se ha elaborado un documento que contiene la propuesta de una nueva Estrategia de Atención de los CEMs en las Zonas Urbanas, que pretende superar las deficiencias encontradas, y establecer nuevas rutas para la solución de la problemática de violencia familiar y sexual en el país. (MIMP, 2012).

Otro principal elemento para una adecuada implementación del PNCVFS es el **Presupuesto** para cumplir con todos los fines previstos. Según los hallazgos encontrados el PNCVFS viene trabajando con una programación que tiene un costo mayor al que es asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas y esta circunstancia es parte de la realidad del PNCVFS.

“Es necesario precisar que a partir del año 2012, el PNCVFS vienen operando como un Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados. En la Ley de Presupuesto 29812, para el ejercicio fiscal 2012, en los anexos de la Ley se tiene considerado el Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados “Lucha Contra la Violencia Familiar”, a cargo del MIMP.” (MIMP, 2012)

El Presupuesto por Resultado se introdujo en el 2012, a través del proceso de modernización de la gestión pública, mediante este proceso se busca brindar eficiencia y calidad a los beneficiados. Este proceso ayudó a que se trabaje en función a resultados.

Sobre el particular, cabe señalar que se ha identificado que los recursos para los temas administrativos del PNCVFS equivalen a casi el 6% del total del presupuesto, como puede apreciarse la parte de la gestión administrativa del programa tiene pocos recursos.

“El total del presupuesto está más orientado a los servicios de atención de los casos en los Centros de Emergencia Mujer- CEM a nivel nacional, para cubrir sus gastos de operatividad, sus instalaciones, pago de personal, etc.” Funcionario de Planeamiento y Presupuesto del PNCVFS.

“El aspecto económico y presupuestal ha influido mucho también para la formulación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, se debía contar con recursos para hacer un estudio preliminar de una línea de base para formular los indicadores.” Ex funcionaria del PNCVFS.

En este aspecto, se debe considerar que las acciones de prevención son muy importantes para una adecuada intervención, la mayoría de entrevistadas coinciden en la necesidad de dotar de recursos suficientes para la sostenibilidad de las acciones de prevención.

“Una campaña comunicacional preventiva contra la violencia que cause impacto cuesta aproximadamente 7 u 8 millones al año conforme lo manda los estándares internacionales, sin embargo la Dirección de Prevención cuenta con pocos recursos para cuestiones de impacto, 5 millones al año para todas sus acciones. A veces no se tiene en cuenta que hay una relación entre la política económica y la problemática social, tiene que haber una mayor cobertura para trabajar en prevención.” Funcionaria del PNCVFS.

Desde el 2012, se ha tenido mayor apoyo, con el PPR ha habido una acción más concreta en la dotación de recursos, toda vez que la creación de un CEM cuesta aproximadamente S/ 280,000 Nuevos Soles anuales y en el PNCVFS se tiene una meta implícita para la creación de 25 nuevos CEM al año, para ampliar la cobertura a nivel nacional.

Respecto a los sistemas administrativos y presupuestarios y en relación a los problemas en la implementación del PNCVFS es importante resaltar conforme se indicó en el capítulo anterior, que durante el último periodo del mandato del ex Presidente García y la gestión de la Ministra Borra, el PNCVFS perdió autonomía administrativa y presupuestal de 60 CEMS del total de 120 centros de atención, los cuales fueron transferidos a 52 gobiernos locales.

Posteriormente con el Decreto de Urgencia 003-2012, los CEM retornan para ser temporalmente administrados por el PNCVFS hasta el 30 de junio de 2012 y mediante el Decreto de Urgencia N° 016-2012, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2012; sin embargo, formalmente se encuentran transferidos a los gobiernos locales. Luego las normas presupuestales competentes dispusieron la prórroga del Decreto de Urgencia N° 003-2012 hasta diciembre de 2013.

“Lo anterior trae como consecuencia que anualmente en la Ley del Presupuesto sigue apareciendo que el MIMP lo gerencia, pero si esto ya no parece en la normatividad lo que se debe hacer es entregar los recursos de esos 60 CEMS a los gobiernos locales para que ellos los gerencien.” Funcionario de Planeamiento y Presupuesto del PNCVFS.

Al respecto, cabe señalar que el MIMP ha precisado que “se requiere la revisión de este proceso de transferencia, el diseño de un modelo de gestión descentralizada, la implementación asociada a recursos, el desarrollo de capacidades.” (MIMP, 2014).

4.3 LAS REDES DE POLÍTICAS Y SUS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

La presente investigación se ha centrado en el rol del liderazgo como principal factor motivador para la introducción de la política y sus cambios, así como en las dinámicas y mecanismos de ejercicio de ese poder. Asimismo, resalta la importancia del liderazgo de las redes de políticas públicas para la identificación del tema y su accionar para colocarlo en la agenda pública, así como para impulsar la implementación de la política pública.

Al respecto, cabe señalar que para Meny & Toening (1992) “comprender una política pública es también identificar el poder en manos de los actores y de los juegos que desarrollan con los recursos que poseen, porque detrás de una ley existe una decisión política y estas son influenciadas por los actores políticos y por los grupos de poder de toda sociedad, y éstos cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo.”

Asimismo, durante el desarrollo del presente estudio, se ha identificado que en el contexto de las relaciones entre las organizaciones, los actores relevantes deben de procurar establecer alianzas con otros actores e instituciones para el impulso de la implementación de las políticas a nivel estatal y local. En ese sentido, para Mariñez Navarro (2009:21) “La Política Pública es el resultado de un proceso social y político en el que los actores gubernamentales y sociales comparten información y aceptan los análisis del

experto del gobierno, la academia, la consultoría, mientras que otras veces es un proceso complejo, tenso, sacudido por las discrepancias sobre los objetivos y las acciones de la política que obliga a negociaciones, ajustes, y compensaciones entre los actores sociales y políticos para echar a andar cierta política en respuesta. “

Por lo que a continuación haré mención de las formas de intervención desarrolladas por estos principales actores políticos y sociales que han identificado el problema de la violencia y sus consecuencias, las acciones que emprendieron para llamar la atención de los Gobiernos y de la sociedad y cuáles fueron los argumentos para convencer al Estado de que debe atender el problema de manera prioritaria.

Sobre el particular, conforme habíamos señalado la **Comunidad Internacional** instó a los Estados a establecer instancias y/o Mecanismos Nacionales para la protección de los derechos de las Mujeres e influyó en los gobiernos para que se pusiera en la agenda la temática de la mujer, es así como la creación del PNCVFS es una respuesta a estos compromisos internacionales.

En este proceso, es pertinente distinguir la importancia de la Convención de Belém do Pará (1984), como el primer instrumento internacional que estableció de manera explícita, que las mujeres tienen el derecho a una vida libre de violencia. Dicha instrumento ha servido de modelo para otros instrumentos similares a nivel mundial.

Esta Convención ha servido para promover el debate del tema a nivel multilateral, la identificación de las causas estructurales que justifican el rol subordinado de las mujeres y que las hacen pasibles de ser víctimas de violencia, la necesidad de generar nuevas alianzas para vencer estas barreras, así como ha generado cambios institucionales en el sistema interamericano, pues gracias a ella se han creado nuevas instancias, legislación y políticas dentro del sistema de protección de los derechos humanos de las mujeres. Este instrumento ha tenido una alta influencia para la implementación del PNCVFS.

El contexto de la gestación de esta Convención en el marco de la OEA, nos permite apreciar la concurrencia del accionar de los movimientos de mujeres y las instituciones especializadas en la materia para su institucionalización a través de un Organismo Internacional. Sobre este proceso, Linda J. Poole Ex Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres e impulsora del proceso que concluyó con la firma de la Convención de Belem do Pará señaló que “los puntos iniciales y entrelazados entre sí para insertar el tema en el debate público, las denuncias y reivindicaciones posicionadas por los movimientos de mujeres de América, contra las diversas manifestaciones de discriminación y violencia que las afectaban. Frente a ello, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) decidió emprender una campaña regional que determinara la incidencia de la violencia contra las mujeres y las estrategias para enfrentarla y erradicarla.

El proceso de gestación de la convención tomó cuatro años en los que se transitaron diferentes etapas... luego la CIM decide iniciar una campaña regional para conseguir su ratificación por parte de todos los Estados Partes. También es en esta fase que se crea el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)... Nada hubiese sido posible sin la facultad institucional de la CIM para proponer tratados y de la OEA para adoptarlos, así como el liderazgo y voluntad política de las delegadas ante la CIM.” (ComVoMujer, 2015)

De otro lado, en aquel momento a nivel de las Naciones Unidas, en el marco del proceso de adopción de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) “no fue posible incorporar una disposición de esta naturaleza, ya que la violencia hacia la mujer era considerada como un asunto privado y, por ende, el Estado no debía tener ninguna injerencia.” Line Vareiro (ComVoMujer, 2015) Experta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU)

Asimismo, dicha experta nos ilustra sobre el contexto de la temática a nivel internacional y la participación de los actores políticos y sociales en importantes foros para impulsar políticas de protección de los Estados en favor de los derechos de las mujeres “La última década del siglo XX constituyó un gran ciclo de participación de la ciudadanía en las discusiones globales, a través de conferencias mundiales como la de Medio Ambiente (Río de Janeiro, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (El Cairo,

1994) o la IV Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995). Todas ellas culminaron con la aprobación de compromisos estatales en favor de los derechos de las mujeres, los cuales se vieron plasmados en textos de Declaraciones, Agendas, Planes y/o Programas de Acción.

En el año 2000, también en un proceso global pero en el que intervinieron principalmente los Estados, se emitieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos, que fueron sumamente resistidos por gran parte de la sociedad civil debido a su carácter reduccionista, comparado con la Declaración del Milenio y los documentos producto de las conferencias de los 90, tienen la ventaja que al fijar metas concretas, han generado avances concretos y significativos para las mujeres. En el caso del debate de la agenda post 2015, puede observarse que el proceso ha sido más abierto y participativo que el de los ODM” (ComVoMujer, 2015)

Sobre la implicancia de este proceso en el ámbito nacional, es importante señalar que la creación del PNCVFS, surgió en un contexto en el cual se consideraba a la violencia hacia la mujer como un hecho que debía verse exclusivamente en el ámbito privado. De acuerdo a la concepción de ideas de la época, el Estado no debería tener injerencia, sin embargo las presiones internacionales tuvieron un peso mayor para que la problemática sea atendida desde el Estado. En ese sentido, esta circunstancia nos permite apreciar como la presencia del PNCVFS, coadyuvó a generar un proceso de cambio de los patrones socioculturales en la sociedad en relación a esta problemática.

Asimismo, los organismos internacionales de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y los principales bloques (Mercosur, Aspa, CAN, COP, Alianza del Pacífico, Unasur, Celac, Unión Europea y Cumbre de las Américas, etc.) de los cuales el Perú forma parte o es miembro observador. En su interior vienen estableciendo instancias especializadas o Grupos de Trabajo sobre Temas de Género. En sus principales reuniones se suscriben importantes acuerdos vinculantes y declaraciones de compromisos políticos para el impulso de políticas y medidas de lucha y protección frente a la violencia hacia la mujer.

Adicionalmente, la Comunidad Internacional realiza una labor de supervisión de las acciones que desarrollan los Estados para la erradicación de la violencia, a través de rondas de evaluación multilateral. En ese sentido, el Estado peruano presenta informes periódicos al Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belem do Pará- (MESECVI) en el marco de la OEA; al Comité de la Convención de la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW y a la Plataforma de Acción Mundial sobre la Mujer de Beijing en el marco de las Naciones Unidas. Estas instancias emiten recomendaciones y observaciones a los países.

A nivel del Estado, en cumplimiento a estos compromisos internacionales se ha establecido un Mecanismo Nacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres, el Ministerio de la Mujer y

posteriormente, se ha creado el PNCVFS para la atención de víctimas de violencia familiar y sexual y se impulsan políticas y programas para dicho fin en el ámbito nacional a través de Leyes marco, Planes Nacionales y Grupos de Trabajo que congregan a los diversos sectores del Estado y a sus representantes especialistas para abordar la mejora de la legislación, de los planes, políticas y programas sobre la materia, a fin de que se hagan efectivos los compromisos internacionales adquiridos por el Perú en el marco de los diversos tratados y acuerdos multilaterales.

En el ámbito gubernamental cabe desatacar el rol del **liderazgo de las Ministras del Sector Mujer** que ha sido determinante para la implementación del PNCVFS, su influencia en la voluntad política del Gobierno para la toma de decisiones para establecer la política pública y darle impulso a través de la introducción de acciones que sustentan su implementación, las cuales han tenido diversos grados de desarrollo, así como la provisión de un presupuesto para dar sostenibilidad a la política pública.

Al respecto, cabe destacar el liderazgo de la Ministra Villarán como motor impulsor de esta política, para ganar en la mesa del Consejo de Ministros, conseguir el presupuesto con el MEF y colocar el tema en la agenda estatal para lograr la identificación de este tema como prioritario.

“La adopción de los decretos se hace en el Consejo de Ministros y se hace un Consejo previo donde es el momento donde debates, convences a todos, pones el tema en la agenda, te mechas y esa fue mi labor, pero me apoyaron.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

En este ámbito es relevante resaltar la voluntad política del Presidente de la República en la toma de decisiones y la participación de los principales decisores estratégicos.

“Al Presidente Paniagua se le sensibilizo en el tema, pero ello no fue difícil porque era un hombre de derechos con una formación amplia, al Presidente del Consejo de Ministros, Javier Pérez de Cuellar era una persona con una amplia visión venía del ámbito internacional y de derechos, al Ministro de Justicia Diego García Sayán y el Ministro Juan Inchaustegui fueron aliados en el Consejo de Ministros. Eran personas de derechos venían con una vocación de cambiar la cosas” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

“Fue un gran aliado el Ministro Javier Silva Ruete, Ministro de Economía y Finanzas y sus dos viceministros, en esa época el MEF fue el gran aliado de la Mujer.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Asimismo, la Ministra Villarán señaló que en el marco del Plan Nacional, se movió la voluntad política al más alto nivel, se solicitaba solo la participación de los Ministros de Estado en las reuniones de la Comisión.

Durante el proceso de introducción del PNCVFS, a nivel de otros actores relevantes como el Congreso de la República, los partidos políticos, el Poder Judicial y el Ministerio Público no han tenido intervención en ese momento. La Defensoría del Pueblo si participo apoyando, lo que se dará cuenta más adelante.

“En el Congreso de la República había aliados y opositores, ese fue el Congreso del gobierno de Fujimori, era opositor a cada cosa del gobierno, en ese contexto se crea el PNCVFS, pero a este tema no se oponían porque María Luisa Cuculiza era congresista y ese era uno de sus temas.” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Otros actores estratégicos, que tuvieron un papel trascendental ya en el devenir del PNCVFS y que con sus acciones han marcado hitos y la pauta para el impulso de la política pública, como la Ministra de la Mujer Anel Townsend y la viceministra Elizabeth Querol y la Viceministra María Isabel Rosas durante el Gobierno de Toledo

“La viceministra de la Mujer, María Isabel Rosas, renunció a su cargo en forma irrevocable por las discrepancias que mantiene en ese ministerio con la tarea de protección de la mujer y la equidad de género, informó su despacho.

En su carta de renuncia, Rosas manifestó a la Ministra de la Mujer, Ana María Romero, que las discrepancias de enfoque han sido plasmadas en la nueva estructura y Reglamento de Organización aprobados para la gestión del 2005.

Una de sus principales críticas fue la absorción de dos programas sociales, contra la violencia a la mujer y otro a favor de los infantes, en instituciones estatales porque, según a su parecer, le “resta peso político al deber estatal, asumido ante la comunidad internacional”. Noticia del periódico La Republica 27 de Diciembre de 2004

Por otro lado, se ha identificado otros actores que no favorecieron la causa de la institucionalidad del PNCVFS, posiblemente porque no tenían los conceptos de lucha contra la violencia hacia la mujer o defensoras de derechos, como la Ministra Romero de Lozada (Gobierno de Toledo) y la Ministra Virginia Borra (Gobierno de García), pese que en un momento apoyó las acciones de prevención, luego fue durante su gestión que se realizó la transferencia de los CEM a los gobiernos locales.

“Las acciones de atención te pueden dar rédito inmediato pero las acciones de prevención no. Ha sido difícil conseguir que una autoridad (Ministra Borra) postergue que los logros de un proceso se exhiban en una gestión distinta en la que empiezan. “Funcionaria del PNCVFS.

Respecto al liderazgo del poder político, Adam Przeworski, 2004 señala que “Los políticos toman decisiones no las implementan. La implementación esta relegada a las organizaciones burocráticas. La delegación es inevitable. La burocracia debe implementar las decisiones que toman los políticos. “

Al respecto, considero importante señalar que han sido los propios **funcionarios** de planta del PNCVFS y principales **directivos**, quienes están muy comprometidos con la temática y han sido los principales impulsores de importantes medidas de carácter técnico para el desarrollo y avance de la política y la diversificación de los servicios, quienes con su creatividad han sabido impulsar la sostenibilidad del PNCVFS, dentro del inestable contexto institucional que le ha tocado experimentar e incluso superar las deficiencias presupuestales para cumplir con sus fines y objetivos, como las acciones de prevención.

Al respecto, durante el desarrollo de las entrevistas a especialistas y tomadores de decisión del PNCVFS, se ha encontrado ejemplos de diversas intervenciones exitosas que han sido legadas por estos funcionarios a dicho Programa, como el desarrollo de los contenidos del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer”; las campañas de difusión y sensibilización para la prevención, que cada vez se torna más participativa e incluyente; la “Línea 100” y el “Chat 100” que informan de casos de violencia; el “Programa Facilitadoras en Acción” que permite hacer llegar los servicios del Estado a los diversos espacios privados; el “Registro de Víctimas de Violencia” y el “Registro de Víctimas de

Feminicidio y de Tentativa”, que da cuenta de la data en materia de violencia y de los casos de muerte de mujeres; la “Mesa Intersectorial de Lucha contra el Feminicidio”; la producción y sistematización de profusa información sobre la violencia hacia la mujer, que informan sobre la situación de los casos de violencia en la sociedad peruana, etc.

“La diversificación de los servicios ha sido producto de la identificación de los directivos y funcionarios de planta del PNCVFS, es un personal muy comprometido con la temática. Ellos han insistido en sacar adelante este Programa” Sonia Tamayo Bernedo, ex funcionaria del PNCVFS.

“Facilitadoras en acción” formado por personas voluntarias que trabajan por la prevención y promoción de derechos. Esto se hizo sobre el modelo de las promotoras de salud, se pensó en trabajar con las organizaciones sociales de base aprovechando su experiencia organizativa y se hizo un planteamiento y se validó la propuesta. Esta propuesta se ha formulado de abajo a arriba, se validó con las personas desde el mismo nombre, les gustó el término de facilitadoras.

Es una propuesta nuestra no es foránea, los promotores que en su mayoría son mujeres, trabajan con mucha voluntad y fuerza, no solo detectan los casos de violencia, sino los acompañan en la ruta ante la comisaria y fiscalía.... Ellas también han elevado su propia autoestima porque muchas de ellas han sido víctimas de violencia, luego ellas se han empoderado y tienen participación ciudadana...Ahora hay 11,000 facilitadoras.” Sonia Tamayo Bernedo, ex funcionaria del PNCVFS.

Al respecto, es importante resaltar que la Lic. Sonia Tamayo Bernedo, formuló “Facilitadoras en acción” que es un exitoso modelo de intervención, gracias a esta iniciativa “Facilitadoras en acción” se han salvado muchas vidas, los promotores visitan casa por casa y han permitido conectar el CEM con los casos de violencia.

Adicionalmente por parte del Estado, la **Defensoría del Pueblo** en su calidad de ente supervisor del cumplimiento de la administración estatal y de los servicios públicos, en defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad se ha preocupado por la magnitud de la violencia contra la mujer en el país y por los problemas detectados en el Estado para su prevención, atención, investigación y sanción. Esta institución ha emitido Informes sobre las acciones del PNCVFS, en los cuales formula observaciones y recomendaciones para la mejora de las políticas, como el “Informe Defensorial N° 144: Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual” y el Informe de Adjuntía “Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.”

En el caso de la **Sociedad Civil, el Movimiento Feminista** ha tenido un papel relevante en la implementación del PNCVFS, a través de una activa participación para que esta problemática sea atendida de manera prioritaria por el Estado y esté siempre presente en la agenda pública.

A nivel nacional, las organizaciones feministas participan activamente en forma individual o en redes con otras organizaciones de mujeres para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. Sus mecanismos de intervención son mediante la presentación de Comunicados, Informes, Campañas y Marchas de protesta en favor del respeto y la promoción de los derechos fundamentales de las mujeres cuando consideran que estos han sido vulnerados por acciones, políticas o normas del Estado u otros sujetos.

A nivel internacional, el Movimiento Feminista participa en los principales foros y reuniones internacionales e impulsa los derechos que defiende para que sean plasmados en los Acuerdos Internacionales que firman los Estados, así como presentan su respectivo “Informe Alternativo” o “Informe Sombra” como contrapartida a los Informes Nacionales de Cumplimiento por parte de los Estados respecto a estos acuerdos, e informan sobre el nivel de avances y la atención por parte del Estado de las recomendaciones y observaciones formuladas por las entidades internacionales para el cumplimiento y garantía de los derechos humanos de las personas.

Estos grupos representan el contrapeso a las acciones de Estado. Muchos de ellos han implementado sus propios servicios de atención, estadística y bases de datos, promoción y capacitación para el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres. Sus Informes alternativos presentados a nivel internacional han servido de base para la formulación de las recomendaciones y observaciones por parte de los organismos internacionales a los países.

En esa línea, el Movimiento Feminista fue el primero en tener un Registro de Víctimas de Femicidio “entre enero de 2003 y octubre 2006 se han registrado 370 asesinatos de mujeres por razones de género, con un promedio de 8 mujeres al mes víctimas de femicidio” (Servindi, 2008). Este modelo fue dado por el Movimiento de Mujeres al PNCVFS que desarrolló su Registro de Víctimas de Femicidio en el 2009.

Asimismo, intervienen en diversos espacios públicos con la finalidad de incorporar el enfoque de género en las normas, políticas y programas.

“El debate de la Lope en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado abrió espacios para la participación ciudadana, fruto de la cual diversas instituciones y personas alcanzaron propuestas para su mejora. Entre ellas, figura la integración de la perspectiva de género en la Lope, concretamente para garantizar que la estructura del Estado responda de manera efectiva a las expectativas de todas las personas, incluidas las mujeres, con el objetivo de generar las condiciones para el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación. (Flora, 2008)

Respecto al proceso de implementación del PNCVFS, el Movimiento Feminista ha desarrollado un papel fundamental de vigilancia y de demandas a diversos niveles, a fin de que se brinde importancia a la atención y lucha frente a la violencia por parte del Estado.

Principalmente, tuvo un papel relevante como aliado en el momento de la creación del PNCVFS, donde estuvieron presentes Flora Tristán, Manuela Ramos, CECEP, Demus, Calandria y las redes como CLADEM. Gracias a este movimiento se cuenta con el personal que el PNCVFS requería con conocimiento del enfoque de género y compromiso con la materia.

“Se desprendieron de sus mejores cuadros para implementar el PNCVFS...La primera Directora Ejecutiva del PNCVFS fue Gina Yáñez proveniente del movimiento feminista.... CLADEM fue clave, su directora fue la que lideró el Plan Nacional,” Susana Villarán, ex Ministra de la Mujer.

Asimismo, en otras etapas el Movimiento Feminista ha intervenido enérgicamente durante el desarrollo de todos los procesos que restaban autonomía y capacidades al PNCVFS, fundamentalmente durante el proceso de

transferencia de los CEMS a los gobiernos locales, durante el cual establecieron observatorios para realizar un seguimiento a este proceso.

En el año 2008, en el Día de la No Violencia hacia la Mujer, “las feministas y en general más de treinta organizaciones de la sociedad civil que conforman el Colectivo 25 de Noviembre, salieron a las calles para llamar la atención del Gobierno en lo que constituye más que un avance, un retroceso en las estrategias del Estado para enfrentar la violencia familiar, psicológica y sexual contra las mujeres del país” (Servindi, 2008)

Esta información da cuenta de que ante la gravedad de la situación de “desmantelamiento” de las políticas del PNCVFS, el Movimiento Feminista emitió un “Comunicado” denunciando el incumplimiento del Estado de los compromisos internacionales, lo cual ha significado un “retroceso” en los avances alcanzados desde 1996.

En dicho Comunicado el Colectivo denunció que "el Estado está iniciando el proceso de transferencia de los servicios de atención en violencia (CEM) en condiciones inadecuadas. La mayoría del personal de estos servicios no cuenta con garantía de continuidad laboral y el déficit presupuestario y de planeamiento de los Gobiernos Provinciales y Municipales pone en riesgo la continuidad de los servicios". (Servindi, 2008).

Para el Colectivo 25 de Noviembre "el proceso de descentralización y modernización del Estado se está llevando a cabo sin tomar en cuenta la relevancia de los problemas que afectan a las mujeres". (Servindi, 2008)

Asimismo, se remitió una Comunicación al Ministerio de la Mujer expresando su preocupación por el proceso de transferencia de los CEM y resaltando las consecuencias negativas en la atención de los servicios a las víctimas. La **fuerte injerencia del Movimiento Feminista** hizo que se retrocediera en estas decisiones y **se restituyeran los CEM al PNCVFS.**

La Cooperación Internacional ha intervenido en este proceso, a través de su capacidad de facilitar y apoyar las acciones de implementación, colaborando con brindar asistencia técnica para el desarrollo de iniciativas y proyectos respondiendo a las solicitudes de apoyo en este ámbito. En ese sentido, el PNCVFS ha contado con el apoyo la Cooperación Belga, Unfpa, Aecid, Cooperación Alemana GIZ, a través de la asistencia técnica para la elaboración de manuales, lineamientos, guías.

“La Aecid apoyó la formulación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, la primera evaluación intermedia. El papel de la cooperación internacional es brindar asistencia técnica, apoyar proyectos respondiendo a las necesidades del país alineándose con los prioridades y políticas públicas contribuyendo a los resultados de desarrollo no acciones concretas sino comunes pero sin sustituir al papel que le corresponde al Estado.” Representante de la cooperación internacional.

Mapa de Actores

GRUPO DE ACTORES SOCIALES	ACTOR	ROL EN EL PROYECTO	RELACION PREDOMINANTE	JERARQUIA DE SU PODER
Organización Internacional Los Órganos de las Naciones Unidas -ONU	-Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del ECOSOC (CSW) -Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. ONU MUJERES -La Relatora Especial sobre la Violencia hacia la Mujer	Insta a los Estados a establecer instancias y/o Mecanismos Nacionales para la protección de los derechos de las Mujeres e influyó en los gobiernos para que se pusiera en la agenda la temática de la mujer. La creación del PNCVFS es una respuesta a estos compromisos internacionales.	A FAVOR de la implementación de instancias, políticas y normas de protección de los derechos de las mujeres	ALTA capacidad de facilitar las acciones de implementación, influir en las decisiones de los Estados.
Organización Internacional Los Órganos de la Organización de Estados Americanos - OEA	-Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) -Mecanismo Seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI) -El Comité de Expertas (CEVI)	Insta a los Estados a establecer instancias y/o Mecanismos Nacionales para la protección de los derechos de las Mujeres e influyó en los gobiernos para que se pusiera en la agenda la temática de la mujer. La creación del PNCVFS es una respuesta a estos compromisos internacionales.	A FAVOR de la implementación de instancias, políticas y normas de protección de los derechos de las mujeres	ALTA capacidad de facilitar las acciones de implementación, influir en las decisiones de los Estados.
Bloques y Alianzas Regionales a nivel Internacional	Mercosur, CAN, Alianza del Pacífico, Aspa, COP, Unasur, Celac, Unión Europea y Cumbre de las Américas.	En el marco de estos bloques y alianzas se suscriben importantes acuerdos vinculantes y declaraciones de compromisos	Estos espacios vienen estableciendo a su interior instancias y Grupos Especiales de Trabajo sobre	ALTA capacidad de facilitar las acciones de implementación e influir en las decisiones de los Estados.

		políticos para el impulso de políticas y medidas de lucha y protección frente a la violencia hacia la mujer.	temas de Género. A FAVOR de la lucha contra la violencia de género.	
Autoridad del Gobierno Nacional	<p><u>Presidentes:</u> - Paniagua - Humala</p> <p><u>Ministras de la Mujer :</u> - Cuculiza - Villarán - Townsend - Jara - Huaita</p> <p><u>Viceministras de la Mujer :</u> - Elizabeth Querol - Maria Isabel Rosas</p>	Su acción ha sido determinante para la creación e impulso de la implementación del PNCVFS, su influencia en la voluntad política del Gobierno para la toma de decisiones	A FAVOR del establecimiento y desarrollo de la política pública y darle impulso a través de la introducción de acciones que sustentan su implementación.	ALTA capacidad de facilitar las acciones de implementación en la toma de decisiones.
	<p><u>Presidentes:</u> - Toledo - García</p> <p><u>Ministras de la Mujer :</u> - Romero Lozada. - Borra</p>	Son gestiones en las cuales se ha generado retrocesos en la implementación del PNCVFS. Se han tomado decisiones políticas que le han restado autonomía, así como los elementos esenciales para su operatividad, lo cual ha puesto en peligro esta política pública.	Se estima que han sido INDIFERENTES a la problemática de la Mujer pese a la alta data de violencia en la sociedad. Han tomado decisiones no adecuadas.	ALTA capacidad de limitar las acciones de implementación en la toma de decisiones.
Funcionarios Estatales	-Directivos -Especialistas del PNCVFS.	Principales impulsores de importantes medidas de carácter técnico para el desarrollo y avance de la política y la diversificación de los servicios del PNCVFS	A FAVOR del avance e innovación en la implementación del PNCVFS.	Nivel MEDIO de capacidad de facilitar las acciones de implementación. Tienen un nivel de decisión. Orientan y asesoran las decisiones.

<p>Sociedad Civil</p> <p>Movimiento Feminista</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Colectivo 25 de Noviembre -CLADEM - Flora Tristán - Manuela Ramos - Demus - Calandria 	<p>Participación colectiva e individual muy activa a nivel nacional e internacional para que esta problemática sea atendida de manera prioritaria por el Estado y esté siempre presente en la agenda pública.</p>	<p>A FAVOR del respeto y la promoción de los derechos fundamentales de las mujeres</p>	<p>ALTA capacidad de facilitar las acciones de implementación e influir en la toma de decisiones de los decisores estratégicos del Estado. Su participación ha sido determinante para la implementación del PNCVFS.</p>
<p>Institución Pública</p>	<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>En su calidad de supervisor de los servicios de Estado, emite Informes sobre las acciones del PNCVFS, en los cuales formula observaciones y recomendaciones para la mejora de la política pública.</p>	<p>A FAVOR de la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad</p>	<p>Nivel MEDIO ALTO de capacidad de facilitar las acciones de implementación, influir en las decisiones de los decisores.</p>
<p>Cooperación Internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aecid - Unfpa - Cooperación Belga y - Alemana GIZ 	<p>Ha apoyado con asistencia técnica a la implementación del PNCVFS.</p>	<p>A FAVOR del avance e innovación en la implementación del PNCVFS.</p>	<p>Nivel MEDIO ALTO de capacidad de facilitar y apoyar las acciones de implementación.</p>

V. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.

La literatura de la ciencia política da cuenta que para comprender el desarrollo de una política pública es importante conocer su contexto, de este modo se podrá visibilizar cuales han sido los aciertos de las medidas aplicadas, las barreras y/o problemas que ha tenido para su implementación, así como identificar a los actores sociales como redes generadoras del impulso de esta política pública.

Asimismo, la ciencia política informa que la implementación de una política pública es un proceso que va desde la identificación del problema, el proceso de elaboración de una política pública, la intervención en la definición de la política y la evaluación y seguimiento de los resultados de la política.

En el caso del PNCVFS, hemos visto que ha pasado por procesos de inestabilidad institucional y pese a ello, ha registrado avances, los cuales si bien no son tan rápidos y de gran dimensión como reducir significativamente los índices de violencia en la sociedad peruana, ha registrado avances a nivel de producción institucional como política de control de la violencia hacia la mujer aplicada por el ente rector nacional, porque son procesos de larga data y se requiere de considerables recursos presupuestales para afrontar la atención a la problemática de violencia.

Respecto a los avances de la política pública, se puede sostener que inicialmente fue programa piloto, una línea estratégica de intervención, luego pasó a ser Programa, un ente rector frente a la violencia familiar y sexual en la sociedad peruana y tener unidades operativas, un presupuesto, la cobertura nacional de centros de atención, los Centros de Emergencia Mujer – CEM y la diversificación de sus servicios, los cuales han sido introducidos progresivamente.

Sobre este proceso, cabe señalar que la ciencia política y la gestión pública, sostienen que se debe generar una administración eficiente que mejore la calidad de vida de los ciudadanos. En el PNCVFS, se han preocupado por estos principios y a través de sus líneas de atención y prevención se han orientado a cambiar patrones socio- culturales que soportan la existencia de la violencia de género en la sociedad, así como en posibilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos gratuitos que brinda el Estado.

Asimismo, en el transcurso de la presente investigación hemos podido apreciar la dinámica entre Estado y Sociedad como proceso previo a la toma de decisiones para la formulación y/o ajuste de políticas públicas. Cómo los diversos actores políticos y sociales como redes de políticas públicas han identificado que el problema de la violencia hacia la mujer afecta a la sociedad y genera diversas externalidades con consecuencias negativas para su desarrollo, y en ese sentido han desarrollado acciones para llamar la atención de los Gobiernos para su atención de manera prioritaria. Así tenemos que la acción de la Comunidad

Internacional, desde la sociedad civil, los movimientos de mujeres y las demandas de una población más entendida de los temas que se abordan en otras realidades y principalmente, el impulso y liderazgo de los decisores de políticas con el fundamental apoyo de los funcionarios del Estado especializados en la materia han impulsado la implementación de esta política pública.

En tal sentido, debido a los roles de los redes de políticas públicas, el proceso de implementación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual ha estado presente y ha tenido diversos grados de intensidad en su desarrollo en las agendas de los últimos gobiernos.

Asimismo, cabe destacar que la implementación del PNCVFS ha colaborado con la reducción de los índices de violencia hacia la mujer. La Endes 2000 a la fecha, indica que hay una tendencia a la baja, se entiende que hay menos mujeres afectadas. También se ha incrementado el número de mujeres que acuden a las instituciones a buscar ayuda. En ese sentido, se tiene que se ha logrado el objetivo de empoderarlas y cambiar los patrones socioculturales.

Igualmente, el PNCVFS ha contribuido a visibilizar la violencia como problema social y no como problema de pareja, toda vez que hay un 51% de tolerancia social hacia la violencia hacia la mujer.

El PNCVFS ha contribuido con visibilizar la magnitud de la problemática mediante sus estadísticas de víctimas de violencia y de feminicidio y de los

casos de violencia que atiende, así como en el impulso y la dación de importante normativa de protección frente a la violencia hacia la mujer en nuestra sociedad.

Respecto a la implementación de políticas, la ciencia política da cuenta que en la práctica, muchos países han seguido los modelos foráneos, los cuales han obtenido éxito y reportado mejoras en sus evaluaciones de resultados debido a que pueden haber empleado alguna condición particular que ha posibilitado su éxito, como la descentralización, libertad de decisión, acceso a información y personal calificado u otras variables. Sin embargo, la misma ciencia política recomienda que es importante tener en cuenta que los estados no deben copiar modelos o esquemas foráneos y que es fundamental que se ajusten a su propio contexto, como considero es el caso del PNCVFS que sirve de modelo a nivel regional.

Adicionalmente, cabe señalar que este Programa es el único en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que tiene centros de atención CEM a nivel nacional y viene impulsando una estrategia de atención en zonas rurales para facilitar el acceso a sus servicios. Los CEM son la red más grande de atención especializada de víctimas de violencia por parte del Estado, con una cobertura regional y departamental del 100%, provincial del 95.3% y distrital del 12%, según fuentes del MIMP, 2014.

El PNCVFS ha merecido el reconocimiento internacional, en el 2012 se recibió el “Premio de las Américas 2012” por su destacada labor en el suministro de asistencia a las mujeres que sufren violencia, a través de sus CEM y ha sido reconocido como un modelo para América Latina en la adopción de medidas concretas para mejorar la calidad de vida de las mujeres, garantizar sus derechos y fortalecer sus capacidades.



VI. CONCLUSIONES

Desde las redes de políticas públicas

- Que en el presente trabajo se ha logrado identificar como la acción de las redes sociales y políticas puede determinar e influir en el impulso y desarrollo de una política pública, en el cual se visibiliza las dinámicas empleadas para influir en la voluntad política del gobierno central.

Cuando existe voluntad política y las redes de políticas públicas se articulan desde la sociedad civil y el Estado, en lo nacional en lo internacional se puede lograr cambios en favor de la sociedad en su conjunto. Esa voluntad política y el proceso de articulación son fundamentales.

- Respecto a la evolución de la política pública, el PNCVFS, esta ha sido coyuntural en la cual ha jugado un papel muy importante los avances de la comunidad internacional para el combate contra la violencia y los compromisos asumidos por el Estado para la introducción de políticas y normas que han dado sustento a la acción del PNCVFS.
- Se ha identificado a la voluntad política como el principal factor que ha dado impulso al desarrollo e implementación de la política (PNCVFS). Destacándose principalmente la fuerte voluntad política de decisores estratégicos a alto nivel gubernamental en el contexto de la creación del PNCVFS. Asimismo, el compromiso con la temática y el nivel de liderazgo de las Ministras del Sector en introducir esta temática en la agenda estatal han impulsado su desarrollo progresivo y el incremento de su presupuesto para dar sostenibilidad a la política pública.

- La fuerza e influencia de la Comunidad Internacional para insertar el tema en las agendas de los Estados y orientarlos a asumir compromisos, establecer metas a través de mecanismos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la ONU, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará – Mesecvi en el marco de la OEA, que establece una plataforma para la evaluación del cumplimiento de metas e indicadores para la erradicación de la violencia en la sociedad y que han posibilitado la permanencia y subsistencia del PNCVFS.
- La acción del movimiento feminista de la sociedad civil que ha ejercido en innumerables veces una fuerza de presión de grupo en las demandas que ha venido presentando al Estado, movilizándolo a la sociedad para reclamar la urgencia de la atención a la lucha contra la violencia familiar y la violencia hacia la mujer.

Ha participado activamente en el contexto de la creación e implementación del PNCVFS. Durante los procesos en que ha perdido autonomía institucional y ha peligrado su existencia, ha estado presente de manera vigilante y demandante a diversos niveles hasta lograr que el gobierno retroceda en sus decisiones y se conserve la institucionalidad del PNCVFS.

Su presencia en la esfera internacional siguiendo de cerca los reportes nacionales y visibilizando las debilidades del sistema, ante las cuales ha brindado servicios complementarios de ayuda y orientación que han dado a las víctimas. Finalmente, se puede señalar que el movimiento feminista ha puesto

la semilla, las bases para la comprensión de la problemática de la violencia hacia la mujer y eso ha ido desarrollándose con el PNCVFS.

- La fundamental contribución del personal de planta del PNCVFS que ha coadyuvado al impulso que se han dado a las políticas que se han desarrollado al interior del PNCVFS, que han posibilitado la diversificación de los servicios y coadyuvado a hacer que sea reconocida como una política modelo en su género a nivel regional.
- La intervención de otros actores como la cooperación internacional para brindar asistencia técnica para la innovación y la mejora de las intervenciones del PNCVFS. La Defensoría del Pueblo que ha sido un importante aliado y ha supervisado que el PNCVFS se desarrolle dentro de los marcos establecidos y fundamentalmente se ha preocupado porque se brinden servicios adecuados a las usuarias de los CEM.

Desde la implementación de la política pública

- Analizar la implementación del PNCVFS nos ha permitido entender en la práctica como es el ejercicio del Gobierno y del poder que se estudia desde la Ciencia Política. Donde la convergencia de diversos actores políticos y sociales que actúan en diversas arenas y niveles de poder, han intervenido estratégicamente a través de transacciones políticas que han facilitado u obstaculizado el proceso de la implementación de la política pública.

- Esta investigación nos permite reflexionar como una política que atiende a situaciones urgentes como la vida de las personas y que fue creada e implementada con todas las condiciones para su viabilidad, posteriormente debido a las decisiones políticas ha sufrido cambios y consecuencias que la han hecho peligrar.
- Para alcanzar una eficiente implementación de una política pública, es requisito indispensable la experiencia y conocimiento en la temática de los Altas Autoridades y Directivos, la cual puede influir y motivar en la generación de políticas eficaces.
- La continuidad de las políticas no debería depender de las personas, se debe seguir los instrumentos de planificación, además debe haber continuidad para que se vean los resultados de la implementación.
- La lección aprendida de que no se puede descentralizar una institución sin tener el conocimiento concreto de las situaciones que van en contra de su naturaleza y sus objetivos. Si llegara la circunstancia de descentralizar este Programa se deberá hacer con recursos, con un nivel de rectoría fuerte para que no se evapore una institución que ha tenido valiosas intervenciones, ha sido muy productivo, es modelo de intervención en la materia para otros países. Este proceso sirve como ejemplo para el gestor de políticas públicas para evitar hacer cambios tan radicales que afecten y pongan en riesgo una institución que se encamina bien.

RECOMENDACIONES

- El PNCVFS debe adecuarse a los tiempos, adecuarse al concepto de violencia de género que está comprendida en la nueva ley, porque la familia es solo uno de los ámbitos, pero existe violencia de género en otros espacios, como la violencia económica y la política. En ese sentido, el PNCVFS debe asumir todas las formas de violencia hacia la mujer.
- Se debe ver a la violencia como una consecuencia del control patriarcal del hombre a la mujer, por lo que en el PNCVFS se debe vincular un proceso que incluya la prevención, atención, sanción y erradicación, así como la recuperación de las capacidades de las mujeres para generar sus propios recursos para emanciparse de ese control, porque si la mujer no tiene autonomía física, económica y en la toma de decisiones no habrá un ser humano emancipado con un proyecto de vida integral, que eso es lo que se busca que resulte de un programa de esta naturaleza.
- Para generar voluntad política y compromiso de otros actores, se debe difundir más la problemática y los logros alcanzados, así como incorporar y comprometer a otros sectores e incorporar a nuevos actores que no estuvieron considerados ni visibilizados como las mujeres rurales, las mujeres afro descendientes, otros actores sociales y locales etc.
- El PNCVFS debe tener una mejor articulación con la nueva Dirección General contra la Violencia hacia la Mujer del MIMP.

- Los Directivos y el personal debe ser capacitado constantemente y contar con las facilidades, infraestructura. Las intervenciones deberían ser proyectadas de abajo a arriba, los usuarios tienen que involucrarse.
- Para trabajar esta problemática se debe trabajar de manera asociada a otros problemas sociales, como la pobreza, la supervivencia.
- El Gobierno central debe atender al incremento del presupuesto del PNCVFS para mejorar los servicios de los CEM, así como en el PNCVFS se debe atender a los recursos financieros, humanos y organizacionales.
- Sería recomendable tener un servicio integral que en un solo espacio se cuente con comisaria, fiscalía, para evitar que las usuarias tengan problemas en toda esta ruta y desistan de su defensa y protección.
- Atender a que los CEM en las regiones cumplen una función múltiple no solo atiende los servicios sino también realiza otras acciones, bajo esta circunstancia están dejando de atender a las mujeres. Se debe considerar que los CEM solo son servicios, y debe haber otras instancias administrativas que se encarguen de hacer los procesos de articulación con otras entidades.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis

- 1996 El estudio de las políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- 1993 La Implementación de las Políticas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México

ALZA, Carlos

- 2012 Gestión Pública: Balance y Perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALVAREZ RODRICH, Augusto

- 1995 Implementación de políticas públicas en el Perú. Editorial Apoyo. Lima.

BANCO MUNDIAL

- 2011 Informe sobre el Desarrollo Mundial: Igualdad de Género y Desarrollo. Washington D.C

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID

- 2006 La Políticas de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Harvard University y Editorial Planeta. Nueva York.

BARDACH, Eugene

- 1998 Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria; GARNIER, Leonardo; OSLAK, Oscar; PRSEWORSKI, Adam.

- 2004 Política y Gestión Pública Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Fondo de cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires.

CANSINO MUÑOZ –REPISO, José Manuel

- 2006 La Calidad del Gobierno. Evaluación económica de las políticas públicas. Delta publicaciones. Madrid

CEPAL

- 2010 ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

CEPAL

2012 Información sobre violencia contra las Mujeres “Si no se cuenta no cuenta”. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas

CEPAL

2012 Los bonos en la mira: Aporte y carga para las Mujeres. Informe Anual 2012. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas

CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTÁN

2008 A los Centros de Atención y prevención de la Violencia Familiar y Sexual del Perú, Centros de Emergencia Mujer. Lima, Primera Edición.

CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTAN

2008 Estado actual de la Reforma del Estado peruano. Revista de la Red Nacional de la Mujer Rural Chacarera 36 Lima Perú p. 11-12 Flora <http://www.flora.org.pe/pdfs/chac36.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 “Balance sobre el Cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015”. Lima. Adjuntía de los Derechos de la Mujer.

GRAHAM, Andrew

2005 "Pressman, Wildavsky and Bardach: Implementation in the public sector: Implementation in the public sector, past, present and future." Canadian Public Administration. Volumen 48 pp. 268-273.

GERTLER, Paul; MARTINEZ Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura; VERMEERSCH, Christel

2011 La evaluación de impacto en la práctica. Washington D.C. Banco Mundial.

HARGUINDÉGUY, Jean – Baptiste

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

HERNÁNDEZ CARMONA, José Julián

2009 Política y Políticas Públicas: Complejidad y Decisiones. Centro de Estudios del Desarrollo – Cendes. Caracas

JORDANA, Jacint

1995 El análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y el Estado? Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 3 mayo- agosto.

KLIJN, E

1998 Redes de Políticas Públicas: Una Visión General SAGE Publications. Londres

LAHERA, Eugenio

2004 Política y Políticas Públicas. CEPAL. División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile.

LA REPUBLICA

2004 Por discrepancias renuncia la viceministra de la mujer. Noticia del periódico La Republica 27 de Diciembre de 2004
larepublica.pe/27-12-2004/por-discrepancias-renuncia-la-viceministra-de-la-mujer

LASSWELL, Harold

1996 La concepción emergente de las ciencias de política. En Luis Fernando Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa.

MARIÑEZ NAVARRO, Freddy y GARZA CANTÙ, Vidal

2009 Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la Implementación. México, Miguel Ángel Porrúa.

MELLA, Marcello.

2012 Elementos de Ciencia Política: Conceptos, actores, procesos. Volumen 1. RIL Editores. Santiago.

MEJIA LIRA, José

2003 La evaluación de la gestión y las políticas públicas. México

MENY, Yves y Jean-Claude THOENING

1992 Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel S.A.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCION DE BELEM DO PARÁ (MESECVI)

2014 Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. OEA. Washington.

MIMP ¿Qué son los Centros de Emergencia Mujer? Q&P Impresores
1994 S.R.L. Perú

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL-MIMDES

2012 Informe de gestión Periodo: 2012 MIMDES. Resumen Ejecutivo.

MUÑOZ, Ismael

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

NACIONES UNIDAS

2012 La eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. 57° Periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

ONU MUJERES

2012 Manual de Legislación sobre la violencia contra la mujer. Nueva York.

ONU MUJERES

2012 Manual de Planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres. Nueva York.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS - OEA

2012 Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington D.C MESECVI.

OSZLAK, Óscar y O'DONNELL, Guillermo

1981 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/No4, 1981.

OSLAK, Oscar

1982 Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios Cedes.

Programa Regional Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica, ComVoMujer

2015 Memoria Convención de Belém do Pará (setiembre 2014)
Marzo, 2015 Lima, Perú

REVUELTA VAQUERO, Benjamín

2007 La implementación de políticas públicas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

SALAZAR VARGAS, Carlos

1992 Las políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

SERVINDI Perú: Balance negativo en la lucha por la no violencia contra la
2008 mujer. <https://www.servindi.org/actualidad/5558>

SUBIRATS, Joan

2008 Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Editorial Ariel S.A
Ciencias Políticas Barcelona

VAN METER, Donald y VAN HORN, Carl

1995 The Policy Implementation Process. Administration & society.
Vol6 Nro. 4 Ohio State University. USA.

VILAS, Carlos

1995 Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Universidad
Nacional Autónoma de México- UNAM. Editorial Nueva
Sociedad.

ZURBRIGGEN, Cristina

2004 Redes, actores e instituciones.
Publicado en la Revista del CLAD Reforma y democracia N° 30.
2004. Caracas.

ANEXOS

Anexo 1 Guía de entrevista semiestructurada para decisores estratégicos.

Introducción

1. ¿Desde cuándo labora en temas vinculados a violencia de género?
2. ¿Considera que se ha tenido en cuenta la real dimensión de la problemática de la violencia hacia la mujer en el diseño de la política (PNCVFS)?

OE2.- Describir los principales factores que han incidido en los resultados de la implementación de la política.

3. ¿Qué elemento /factor ha sido determinante para que el PNCVFS tenga un mayor impulso para su implementación?
4. Cuál ha sido el instrumento o foro internacional que ha sido el principal factor para establecer compromisos que han determinado la toma de decisión para la creación del PNCVFS?
5. A nivel nacional, si existían servicios de atención a través de los CEM. ¿Por qué se decide crear el PNCVFS?
6. Qué otros factores predecibles o impredecibles considera que han incidido en el proceso de implementación del PNCVFS?
7. ¿Cuál fue el impacto de la creación del PNCVFS?
8. Respecto al tema presupuestal. ¿Cómo surge la decisión de destinar una partida presupuestal para su viabilidad?
9. ¿Cuáles han sido los problemas que encontró en el proceso de la implementación de la política pública. ¿Cómo fue este proceso de adaptación al PNCVFS como ente autónomo?
10. ¿Qué problemas se identificaron en la gestión del PNCVFS?
11. De ser posible, se agradecerá identificar ¿cuáles fueron los principales actores políticos a nivel gubernamental que impulsaron una adecuada implementación del PNCVFS? ¿En qué época y durante qué gestión considera que no hubo avances?
12. Posteriormente en el proceso de desarrollo de la implementación del PNCVFS ¿Considera que era necesario transferir los CEM a los gobiernos locales en el marco del proceso de descentralización

OE3.- Determinar cuáles son las redes de políticas y sus mecanismos de intervención para la implementación de la política.

13. Partiendo del punto de vista que los gobernantes no están muy vinculados con los temas de género. ¿Se tuvo que convencer o motivar al Presidente para la toma de decisión de implementar esta política? ¿Cómo fue este proceso?
14. En el ámbito de la decisión gubernamental ¿hubieron oposiciones? ¿En el Gabinete Ministerial o en el Congreso?

15. ¿Cuáles son los actores sociales y políticos más relevantes como aliados para la implementación de esta política? ¿Qué redes de políticas públicas estuvieron presentes en este proceso?
16. ¿Intervinieron otros actores como los partidos políticos, el Poder Judicial, Defensoría del Pueblo etc.?
17. ¿Cuál ha sido la dinámica de la comunidad internacional?
18. ¿Cómo se han desarrollado los mecanismos de intervención de la sociedad civil durante el proceso de implementación de esta política pública? ¿Considera que la sociedad civil acompañó de manera positiva o no este proceso?
19. A nivel gubernamental ¿Considera que la acción de los funcionarios públicos ha tenido una oportuna intervención en el desarrollo de esta política?
20. ¿Hubo alguna manifestación de la ciudadanía demandando la atención de los casos de violencia?

Cierre

21. ¿Qué balance general podría tener de la implementación del PNCVFS como política pública?
22. ¿Cuáles considera Ud. que son las lecciones aprendidas de la implementación del PNCVFS?
23. ¿Qué recomendaciones daría para una óptima implementación del PNCVFS?

Anexo 2 Guía de entrevista semiestructurada para especialistas y tomadores de decisión.

Introducción

1. ¿Desde cuándo labora en temas vinculados a violencia de género?
2. ¿Considera que se ha tenido en cuenta la real dimensión de la problemática de la violencia hacia la mujer en el diseño de la política (PNCVFS)?
3. Considerando las estadísticas de violencia hacia la mujer ¿Considera que el PNCVFS ha contribuido a reducir significativamente los índices de violencia en la sociedad peruana?

OE2.- Describir los principales factores que han incidido en los resultados de la implementación de la política.

4. ¿Qué elemento /factor ha sido determinante para que el PNCVFS tenga un mayor impulso en su implementación?
5. ¿Cuáles fueron los principales actores políticos a nivel gubernamental que impulsaron una adecuada implementación del PNCVFS?
6. ¿En qué época y durante qué gestión considera que no hubo avances? ¿Por qué?
7. Qué otros factores predecibles o impredecibles considera que han incidido en el proceso de implementación del PNCVFS?

OE3.- Determinar cuáles son las redes de políticas y sus mecanismos de intervención para la implementación de la política.

8. ¿Cuáles son los actores sociales y políticos más relevantes para la implementación de esta política?
9. A nivel gubernamental ¿Considera que la acción de los funcionarios públicos ha tenido una oportuna intervención en el desarrollo de esta política?
10. ¿Cómo se han desarrollado los mecanismos de intervención de la sociedad civil durante el proceso de implementación de esta política pública?
11. ¿Cuál ha sido la dinámica de la comunidad internacional?
12. ¿Considera que se debe tomar en cuenta la opinión de las usuarias de los servicios de los CEMS para conocer cuál es la percepción de ellas respecto a la eficacia y/o la introducción de mejoras de la política?

Cierre

13. ¿Qué balance general podría tener de la implementación del PNCVFS como política pública?
14. ¿Cuáles considera Ud. que son las lecciones aprendidas de la implementación del PNCVFS?
15. Qué recomendaciones daría para una óptima implementación del PNCVFS?

Anexo 3 Guía de entrevista semiestructurada para especialistas y tomadores de decisión de la Sociedad Civil.

Introducción

1. ¿Desde cuándo labora en temas vinculados a violencia de género? Se solicita a la entrevistada dar su perfil.
2. ¿Considera que se ha tenido en cuenta la real dimensión de la problemática de la violencia hacia la mujer en el diseño de la política (PNCVFS)?

OE2.- Describir los principales factores que han incidido en el proceso de implementación de la política.

3. ¿Qué elemento /factor ha sido determinante para que el PNCVFS tenga un mayor impulso en su implementación?
4. ¿Cómo ha sido la intervención del movimiento de mujeres en el contexto de institucionalización del PNCVFS?
5. ¿Cuáles han sido las entidades que han intervenido en este proceso, hubo alguna coalición o se tuvieron diversos enfoques? ¿Hubo oposición de parte de algunos grupos de actores?
6. ¿Cuáles fueron los principales actores políticos a nivel gubernamental que impulsaron una adecuada implementación del PNCVFS?
7. ¿En qué época y durante qué gestión considera que no hubo avances? ¿Por qué?
8. ¿Cómo ha sido la intervención del movimiento de mujeres en el proceso de la implementación del PNCVFS durante las diversas etapas que ha experimentado en los cuales su autonomía e incluso su existencia ha peligrado? ¿Qué entidades han intervenido en este proceso?
9. ¿Qué otros factores predecibles o impredecibles considera que han incidido en el proceso de implementación del PNCVFS?
10. A nivel gubernamental ¿Considera que la acción de los funcionarios públicos ha tenido una oportuna intervención en el desarrollo de esta política?

OE3.- Determinar cuáles son las redes de políticas y sus mecanismos de intervención para la implementación de la política.

11. ¿Cómo se han desarrollado los mecanismos de intervención del movimiento de mujeres para colocar los temas de violencia en la agenda gubernamental?
12. ¿Cuáles son sus potenciales aliados en esta labor?
13. ¿Cuál ha sido la dinámica entre la comunidad internacional y los movimientos de mujeres?
14. ¿Cómo coadyuva el movimiento de mujeres en la mejora de la implementación del PNCVFS?

15. ¿Considera que se debe tomar en cuenta la opinión de las usuarias de los servicios de los CEMS para conocer cuál es la percepción de ellas respecto a la eficacia y/o la introducción de mejoras de la política?

Cierre

16. ¿Qué balance general podría tener de la implementación del PNCVFS como política pública?
17. ¿Cuáles considera Ud. que son las lecciones aprendidas de la implementación del PNCVFS?
18. Que recomendaciones daría para una óptima implementación del PNCVFS?



Anexo 4 Tablas y gráficos

Tabla de números de CEM implementados por año.

Año	Nº de CEM Implementados	Nº total de CEM
1999	13	13
2000	17	30
2001	4	34
2002	2	36
2003	2	38
2004	2	40
2005	2	42
2006	6	48
2007	20	68
2008	21	89
2009	0	89
2010	25	114
2011	34	148
2012	27	175
2013	25	200
2014(*)	25	225

Fuente: PNCVFS- MIMP.

(*) Proyectado a diciembre de 2014.

Tabla de Cobertura de los CEM por Región, en número y porcentaje 2014.

Región	N° Provincias de la región	N° Provincias de la región con CEM	N° Total de CEM por región	% de cobertura según provincia
Amazonas	7	6	6	85.7%
Ancash	20	15	17	75.0%
Apurímac	7	7	7	100.0%
Arequipa	8	8	9	100.0%
Ayacucho	11	11	12	100.0%
Cajamarca	13	13	13	100.0%
Callao	1	1	4	100.0%
Cusco	13	12	15	92.3%
Huancavelica	7	7	7	100.0%
Huánuco	11	11	11	100.0%
Ica	5	5	7	100.0%
Junín	9	9	11	100.0%
La Libertad	12	11	13	91.7%
Lambayeque	3	3	3	100.0%
Lima	10	10	29	100.0%
Loreto	7	7	7	100.0%
Madre De Dios	3	3	3	100.0%
Moquegua	3	3	3	100.0%
Pasco	3	3	4	100.0%
Piura	8	8	8	100.0%
Puno	13	13	13	100.0%
San Martín	10	10	10	100.0%
Tacna	4	4	4	100.0%
Tumbes	3	3	3	100.0%
Ucayali	4	3	3	75.0%
TOTAL	195	186	222	95.3%

Nota: algunas provincias tienen dos CEM

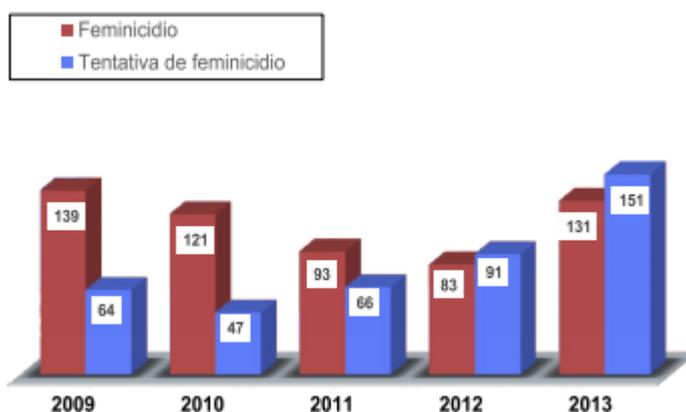
Fuente: PNCVFS- MIMP.
 (*) Cobertura a octubre de 2014.

Tabla de Personas atendidas en los CEM, periodo 2002-2013

Personas atendidas en los Centros Emergencia Mujer a nivel nacional, por año, según mes, período: 2002-2013												
Mes/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Enero	3183	2451	2608	2733	2423	2875	4019	3852	3038	3782	3775	4469
Febrero	3107	2272	2551	2581	2367	2835	3674	3486	3203	3680	3243	3611
Marzo	2697	2667	3156	2550	2193	3019	3557	4097	3735	4052	3867	3518
Abril	2956	2118	2452	2415	2040	2629	3805	3415	3572	3287	3292	4579
Mayo	2629	2171	2423	2382	2608	3037	3232	3362	3519	3339	3593	4259
Junio	1858	2314	2402	2418	2325	2374	3561	3338	3641	3209	3272	3477
Julio	2322	1822	2182	2008	2533	2741	3887	2913	3397	2903	3503	4254
Agosto	2237	2373	2578	2526	2934	2756	4226	3338	4063	3551	3531	4306
Septiembre	2369	2618	2666	2559	2772	2575	4234	3828	4090	3545	3568	4572
Octubre	2480	2741	2592	2370	2852	2976	4198	3215	3605	3226	3971	4428
Noviembre	2253	2434	2700	2402	2873	3005	3627	3346	3932	3632	3701	4101
Diciembre	1668	2072	1970	1727	1924	2390	3124	2692	3364	2878	3221	3564
Total	29 759	28 053	30 280	28 671	29 844	33 212	45 144	40 882	43 159	41 084	42 537	49 138
Incremento												
%	-	-5.7%	7.9%	-5.3%	4.1%	11.3%	35.9%	-9.4%	5.6%	-4.8%	3.5%	15.5%

Fuente: Sistema de registro de casos y atenciones CEM – Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.

Gráfico de casos de feminicidio y tentativa de feminicidio Periodo 2009-2013



Fuente: Sistema de registro de feminicidio y tentativa de feminicidio – Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual.