

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



Entre la enfermedad y la discriminación: formulación de la  
política de pico y género en el Perú en el año 2020

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia  
Política y Relaciones Internacionales con mención en Relaciones  
Internacionales  
que presenta:

*Piero André Mori Arias*

Asesora:

*Dra. Carmen Margarita Ilizarbe Pizarro*


Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Carmen Margarita Ilizarbe Pizarro, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada “Entre la enfermedad y la discriminación: formulación de la política de pico y género en el Perú en el año 2020” del autor Piero André Mori Arias, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 17/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 10 de mayo de 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Ilizarbe Pizarro, Carmen Margarita</u>	
DNI: 10551081	Firma: 
ORCID: 0000-0002-4917-2896	

***Dum vivimus, vivamos.***

(locución latina)



## Agradecimientos

Mi mayor agradecimiento a mi mamá Jeannett Arias Oscanova y mi papá Elmer Zapata, así como a mi hermana Isabel Mori por ser mis mayores cheerleaders, por estar atrás de mí, por la cantidad ingente de comida, el amor, cariño y comprensión, así como por creer en mí. Muchísimas gracias a Lali Balbuena por ser mi mentora, la primera persona a la que le compartí la temática de esta tesis y por las horas de conversación sobre género, dinámicas de poder y los espacios para filosofar sobre mis mil dudas. Todo mi amor y mayor agradecimiento a Larissa Cevallos, Mercy Díaz, Karen Gutiérrez, Toto Quiroz, Daniel Chiang por todo su apoyo en la tesis – no saben cuánto significan para mí por haberme ayudado a seguir adelante. No podría dejar de agradecer a Jeremy Gombin-Sperling y a Lucía Pretto por darme orientación cuando me encontraba ensimismado en mis actividades y quienes me dieron soporte a nivel temático y esquemático, además de mucho cariño y risas. Mis agradecimientos a Sofía Lévano quien fue la primera profesora que me enseñó el valor de la investigación, quien me permitió conocer que mi naturaleza era ser una persona curiosa y con ganas de aprender más e investigar. Mis agradecimientos así también a Iván Villanueva, quien en el poco tiempo que compartimos juntos para la investigación me enseñó la necesidad de ser autodidacta, disciplinado, la importancia de las matrices y de investigar aquello que me apasiona. Muchas gracias a todos los y las especialistas quienes me brindaron soporte tales como Inés Martens, Yvonne Yupanqui, Manuel Siccha, Gaby Cevalco, Santiago Balvin, Patricia Carrillo, Iris Tello y José Magallanes. Mi mayor agradecimiento y aprecio a mi asesora Carmen Ilizarbe quien tuvo la enorme paciencia de guiarme y ser ese punto de referencia necesario para alcanzar mis objetivos de investigación.

Finalmente, quisiera dedicar mi tesis a mi abuelita Rosa Oscanova Vela. Mujer migrante del departamento de San Martín, con un corazón inmenso, cuyos valores más importantes fueron la perseverancia, la alegría y la dedicación a sus hijas e hijos. Mi Mamá Rosita me enseñó a cantar con el corazón, a escribir poemas para mirar el mundo de una forma distinta y a valorar la educación como herramienta de transformación del mundo, de mi mundo.

## Resumen

En la presente tesis, nos proponemos analizar los elementos que llevaron a la formulación del D.S. 057-2020-PCM, también llamado *pico y género*, en el Perú en 2020 para incrementar la contención de la COVID-19. La relevancia de esta investigación reside en el análisis del uso de la variable sexo como parte de un instrumento de mitigación de la pandemia y la potencial falta de enfoque de género para su diseño y alerta sobre posibles efectos negativo. Este hecho resulta paradójico si entendemos que el Perú es un país con más 30 años de trabajo en enfoque de género y que el aparato estatal cuenta con un marco normativo que permite el diseño de acción pública desde el género. Así, revisamos documentos bibliográficos para conocer discutir sobre la pandemia de la COVID-19, sus efectos a nivel mundial y regional, así como sus efectos para las mujeres en su diversidad y población LGTBIQ+. Como marco teórico, revisamos la literatura sobre políticas públicas, género y la transversalización de este enfoque, el mimetismo isomórfico e interseccionalidad. Nuestra investigación arroja que el elemento que llevó a formular el D.S. fue el mimetismo isomórfico, lo que llevó a la copia de una buena práctica desde el ámbito internacional la cual no dio resultados esperados debido a las debilidades estructurales del Estado para su implementación.

### **Abstract**

In the present thesis, we propose to analyze the factors that led to the design of D.S. 057-2020-PCM, also called “pico y género”, in Peru in 2020 to increase the containment of COVID-19. The relevance of this research lies analyzing the use of the sex variable as part of a pandemic mitigation instrument and the potential lack of a gender approach to its design and warning of possible negative effects. This fact is paradoxical if we understand that Peru is a country with more than 30 years of work on gender approach and that the state apparatus has that allows the design of public action with a gender focus. Thus, we reviewed bibliographic documents to discuss the COVID-19 pandemic, its world-wide and local effects, as well as its effects on women in their diversity and LGTBIQ+ population. As a theoretical framework, we reviewed the literature on public policy, gender and gender mainstreaming, isomorphic mimicry, and intersectionality. Our research shows that the element that led to the formulation of the D.S. was isomorphic mimicry, as a copy of a good practice from the international sphere, generating negative effects due to the structural weaknesses of the State for its implementation.

## ÍNDICE

Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Resumen	v
Índice	vi
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	x
Introducción	1
<b>PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO CONTEXTUAL: LA PANDEMIA Y LA ACCIÓN PÚBLICA</b>	<b>4</b>
1.1 COVID-19: abordaje de un nuevo virus y políticas de contención	4
1.2 Contexto suramericano	9
1.3 Perú y efectos multinivel de la transmisión	11
1.4 Efectos sociales en las mujeres y población LGTBIQ+.	14
1.5 Género como enfoque en Perú	18
1.6 Respuesta del Estado peruano ante la COVID-19 mediante políticas con enfoque de género	20

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONCEPTUAL: ACCIÓN ESTATAL CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y MIMETISMO ISOMÓRFICO** 21

2.1 Políticas públicas 21

2.2 Formulación de la política pública 28

2.3 Género como punto de reflexión para la discusión política y el avance de derechos de la mujer 31

2.4 Enfoque de género 33

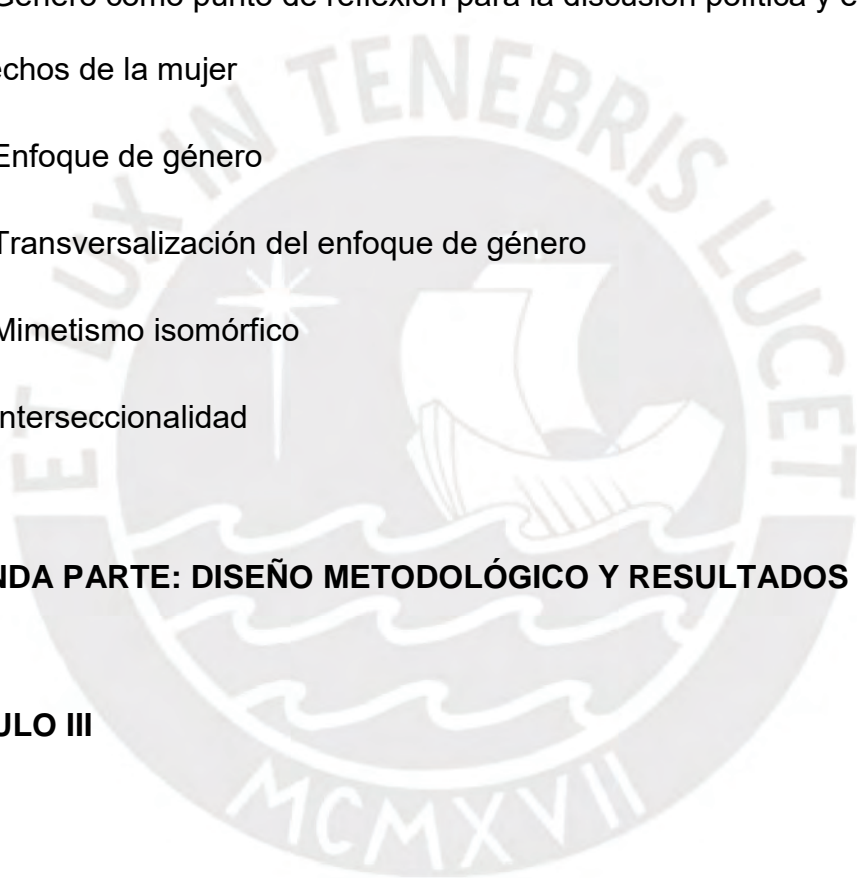
2.5 Transversalización del enfoque de género 34

2.6 Mimetismo isomórfico 38

2.7 Interseccionalidad 42

### **SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS** 43

## **CAPÍTULO III**



<b>DISEÑO METODOLÓGICO</b>	43
3.1 Enfoque metodológico, tipo y nivel de investigación	43
3.2 Objetivos y variables	44
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>Análisis y discusión de los resultados</b>	48
4.1 Características a nivel poblacional de la política de pico y género	48
4.2 Actores con participación en la política de pico y género	51
4.3 Elementos de la formulación de la política de pico y género que se relacionan con el enfoque de género	56
4.4 Elementos de formulación de la política de pico y género que se relacionan con el isomorfismo mimético	66
Conclusiones	73
Referencias bibliográficas	77
Anexos	88

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla A. Elementos que pueden afectar a la población LGTBIQ+ en relación con la COVID-19. Tipos de afectación por Konnoth (2020); descripción se justifica según autor mencionado. Elaboración propia.	16
Tabla B. Modelos del proceso de políticas públicas basados en Barke & Gurley (2014), Saint-Germain & Schipske (2002) y Hill (2005).	23
Tabla C. Modelos de fases de política pública comparados. Elaborado por Candler (2014).	26
Tabla D. Cuadro de estrategias de intervención basado en Ferguson et al (2020) y Pueyo (2020).	67



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura A. Variación de órdenes de inmovilización en el mundo al 1 de marzo de 2020. (Our World in Data, 2021d).	6
Figura B. Nuevos casos confirmados de COVID-19 por millón de personas (Our World in Data, 2021a).	6
Figura C. Índice de severidad de las medidas impuestas por los países en el mundo para la contención de la COVID-19 al 15 de marzo de 2020.	7
Figura D. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas en Ecuador, Perú, Chile, Brasil, Bolivia y Colombia al 30 de abril de 2020 (Our World in Data, 2021b).	9
Figura E. Evolución de medidas de inmovilización en América del Sur del 15 de marzo al 04 de abril de 2020 (Our World in Data, 2021e). Azul: sin medidas; amarillo: recomendadas; naranja: obligatorio con excepciones; rojo: obligatorio pocas excepciones.	13
Figuras F. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas en Colombia, Perú y Chile al 21 de septiembre de 2021 en comparación con muertes confirmados de COVID-19 por millón de personas en Colombia, Perú y Chile al 21 de septiembre de 2021 (Our World in Data, 2021c).	13
Figura G. Retroalimentación de la política pública basada en Subirats et al. (2012)	22
Figura H. Isomorfismo y subclasificación. Elaboración propia basada en Dimaggio y Powell (1983).	43
Figura I. Sesión con medios tras el Consejo de Ministros del 02.04.2020. A la izquierda, expertos del Grupo Prospectiva. A la derecha, en orden de aparición izquierda derecha, el premier Vicente Zeballos, el presidente Martín Vizcarra y el ministro de salud Víctor Zamora.	51
Figura J. Collage de tweets publicados por Manuel Siccha en donde se muestra una serie de actos de discriminación hacia mujeres trans (Livise, 2020).	57
Figura K. Efectos de implementar una política de mitigación. Traducido por Stein (2020) en base a Ferguson et al. (2020).	68
Figura L. Efectos de implementar una política de supresión. Traducido por Stein (2020) en base a Ferguson et al. (2020).	68
Figura M. Explicación del segundo martillazo presentado en sesión del 06.04.2020. por el presidente Martín Vizcarra (El Peruano, 2020)	71

## Introducción

En esta investigación, nos proponemos analizar los factores que pudieron afectar la formulación de una política con desagregación por sexo en el Perú en 2020 para incrementar la contención de la COVID-19. (Nº 044-2020-PCM, 2020). Nuestro énfasis se encuentra en observar los fenómenos que llevaron al Gobierno, en un país altamente afectado por la COVID-19, a formular una política que incluye la salida diferenciada de personas según su sexo para disminuir el incremento de infecciones y cómo el ámbito internacional pudo tener un protagonismo en esta influencia.

Desde marzo de 2020, Perú tomó medidas que fomentaron el distanciamiento social y promovieron la contención de la COVID-19. En este contexto, Martín Vizcarra (presidente durante este período) implementó un decreto para el Estado de Emergencia (2020) el cual permitió limitar el paso de frontera y la inmovilización obligatoria en el país – con limitadas excepciones, tales como la provisión de alimentos y la obtención de medicamentos o servicios médicos. En un contexto de incertidumbre, tanto el Estado como la sociedad peruana se iniciaron en el camino de gestionar la convivencia con un virus, que en ese entonces era poco conocido, y de implementar conductas de prevención para evitar el contagio.

En línea con la actuación de otros gobiernos de la región, la mitigación del virus en la población se convirtió en materia de urgencia para todas las políticas estatales con el fin de generar marcos de acción adecuados para la flexibilización de procesos y agilización de la burocracia. De esta forma, Perú tomó la iniciativa de obtener buenas prácticas desde el extranjero. Esto se puede demostrar mediante la reacción del país en declarar la inmovilización obligatoria en el territorio a solo 10 días de recibir el primer caso de COVID-19 (Castro Cajahuanca, 2020). Esta acción gubernamental, influenciada por la respuesta del gobierno chino, muestra la apertura de Perú a experiencias del ámbito internacional y la rapidez con la que el Estado Peruano determinó que era necesario actuar contra la propagación del virus ante un escenario de contagio podía afectar rápidamente a la población.

En consideración de ello, el Estado declaró mediante el D.S. N° 057-2020-PCM días diferenciados para salir de casa según el sexo del individuo a fin de desacelerar el incremento en la tasa de contagios. Es posible encontrar normas similares en el ámbito internacional, como por ejemplo en la Alcaldía de Bogotá en Colombia (Decreto N°106, 2020) y en Panamá (Ministerio de Salud de Panamá, 2020), con divergencias en los días de salida y en horarios de salida según el número final de la cédula.

Esta política de restricción con días diferenciados en base a sexo, también llamada “pico y género”, fue bastante polémica en su implementación (Reisman, 2020). En Perú, distintos sectores de la sociedad manifestaron su descontento con la iniciativa debido a que, por un lado, podía generar aglomeraciones en mercados y centros de abastecimiento y, por otro lado, abría la puerta a la discriminación de personas con expresión de género no heteronormativa o a personas trans. En ambos casos, los efectos de esta política afectaban desproporcionadamente a las mujeres, quienes realizaban largas colas para abastecerse de productos y las cuales eran detenidas por el personal de policía por no seguir patrones de expresión de feminidad normativa.

Sin embargo, la formulación de medidas de control y su afectación a mujeres y personas de la diversidad sexual tiene precedente desde el inicio de la pandemia. En Perú, el Ministerio de la Mujer (MIMP) recibió información de 14,583 hechos de violencia contra mujeres ocurridos durante la cuarentena en los primeros meses de haber sido implementada (Plan International, 2021). De igual manera, la crisis sanitaria también incrementó la vulnerabilidad de personas que siguen tratamiento para el VIH mediante la afectación de su capacidad de abastecimiento de medicamentos y la continuidad del tratamiento antirretroviral (Chávez Amaya, 2020). Esta situación es altamente preocupante si tenemos en cuenta que, por ejemplo, al 2018 las personas LGTBIQ+ eran 33 % más proclives a padecer de VIH (Gobierno Regional de La Libertad, 2018; The HRC Foundation, 2017). De esta manera, cualquier medida de control que ponga límites a las mujeres y población LGTBIQ+ debe considerar sus efectos, incluso secundarios, y los elementos de vulnerabilidad que afectan a estas poblaciones.

La formulación de esta política resulta paradójica debido a que a pesar de utilizar la variable sexo como criterio de inmovilización de la ciudadanía, la supuesta utilización del enfoque de género generó efectos negativos específicamente a las personas en base a su género. Nuestro estudio se propone entender las dinámicas estatales y sociales que confluyen en los espacios de formulación de esta política para obtener aprendizajes y realizar una crítica a la transplatación de políticas públicas cuyo origen se encuentra en el ámbito internacional. De esto, motiva a la investigación identificar la legibilidad del Estado, o cómo este lee a la población que protege mediante su reconocimiento e identificación, los actores que participan en la formulación, el marco normativo desde el enfoque de género con el que se aborda la crisis sanitaria y la influencia del ámbito internacional en la acción pública.

La formulación de la política resulta particularmente interesante en relación con el enfoque de género en Perú. Si tomamos en cuenta que este país tiene una larga experiencia con acciones estatales con enfoque de género desde el 1980 y si consideramos el Perú ha suscrito distintos convenios internacionales enmarcados en la defensa a la no discriminación y la no violencia de la mujer tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, causa sorpresa que la política no haya considerado elementos fundamentales de este enfoque como los posibles efectos de una política en la población según su género. De ello que esta investigación resulte pertinente para revisar los avances en las políticas con este enfoque en el país y conversar el DS 057-2020-PCM desde el contexto de la crisis sanitaria.

La investigación utiliza un estudio de caso para analizar qué elementos pudieron influir en la formulación del D.S. 057-2020-PCM. En línea con esta búsqueda, el conocimiento de los motivos de la formulación de esta política nos ayudará a abrir el debate sobre el diseño de políticas en base a buenas prácticas obtenidas desde la comunidad internacional.

## **PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO I MARCO CONTEXTUAL: LA PANDEMIA Y LA ACCIÓN PÚBLICA**

El abordaje de la COVID-19 bajo la óptica de política pública de salud presentó distintos desafíos a la sociedad y Estado Peruano: desde información limitada sobre el comportamiento del virus, así como de las formas de contención necesarias para reducir la propagación. En esta sección, revisaremos la literatura relacionada a la COVID-19 para luego acercarnos a la formulación de medidas de contención, con énfasis en el contexto suramericano y peruano.

#### **1.1 COVID-19: abordaje de un nuevo virus y políticas de contención**

La COVID-19 es una enfermedad resultante del coronavirus (Orthocoronavirinae), un virus de la familia Coronaviridae envuelto en un genoma de molécula única de ARN de cadena simple y sentido positivo (Sociedad Argentina de Virología, 2020). Con síntomas varios entre tos, fiebre, entre otros, su primera aparición puede identificarse en Wuhan, provincia de Hebei, China Continental.

Distintas investigaciones realizadas desde el ámbito académico buscaron entender su propagación y conducta viral. En primer lugar, los datos ofrecidos por Wu et al. (Y.-C. Wu et al., 2020) muestran que, si bien el patógeno fue identificado en 2019, la primera aparición en la escena internacional de la especie de Beta coronavirus ocurrió en 2003 como consecuencia del brote del síndrome respiratorio agudo grave (SARS). En ese entonces, esta enfermedad también fue reportada en el sudeste de China y su transmisión fue relacionada con el contacto con animales salvajes o por un mercado de comida al aire libre. Este dato nos permite entender que, si bien la enfermedad que causa la variante del 2019 es novedosa, el descubrimiento de esta especie no es lo es. La vigilancia epidemiológica ya ofrecía desde hace 17 años (CDC, s/f) conocimiento técnico para observar el desarrollo de futuros brotes o para realizar un análisis genómico que permita reconocer una variante similar.

El informe de resultados de Z. Wu & McGoogan (2020) nos ofrece una perspectiva con respecto al desplazamiento del virus en interacciones sociales comunitarias. Los contactos cercanos entre personas que utilizan distintos medios de transporte, con poco distanciamiento social y muchas personas pueden influenciar la ocurrencia de un brote viral. Así, el ejemplo utilizado en el informe es particularmente relevante debido a que incluye el contagio del virus en una festividad nacional tal como el año nuevo lunar chino. Este tipo de eventos que provocan el desplazamiento de personas de distintas partes del territorio pueden incrementar la tasa de contagio del virus y llevar a una posible saturación del sistema de salud.

El caso puede ser contrastado con los datos ofrecidos por el informe de actualización diaria mundial y regional preparado por la OMS/OPS. Al 26 de enero de 2020, existía 1,997 casos confirmados en el mundo, de los cuales 1955 fueron identificados en China, con un total de 56 muertes (PAHO/WHO Pan American Health Organization, 2020d). Al 1 de marzo de 2020, más de un mes después, hubo un aumento en contagios confirmados a 86,933, de los cuales 79,968 fueron identificados en China, con un total de 2,873 muertos (PAHO/WHO Pan American Health Organization, 2020a).

El aumento de casos confirmados del 26 de enero al 1 de marzo supone un incremento de más del 4000 % y de más del 5000% en muertes por la pandemia. Las figuras A y B muestran el nivel de variación de las órdenes de inmovilización en el mundo. Como observamos, la alta tasa de contagio de China Continental corresponde a alto nivel de restricciones de inmovilización. Sin embargo, esta dureza en las limitaciones a la libre circulación impuesta por China impacta positivamente a lo largo de los meses. Este hecho lo podemos ver en la figura A en donde se detalla cómo la curva de contagios en China Continental posee una tendencia negativa tras las políticas implantadas por su gobierno.

Figura A. Variación de órdenes de inmovilización en el mundo al 1 de marzo de 2020. (Our World in Data, 2021d).

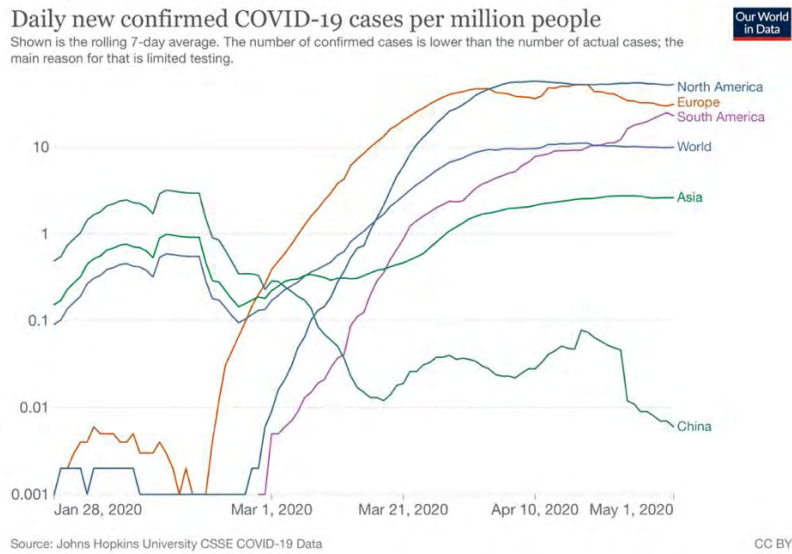
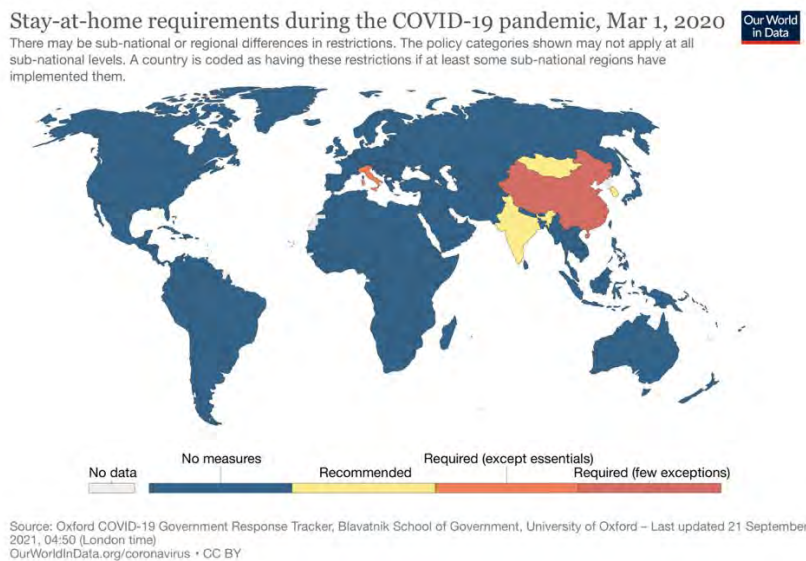


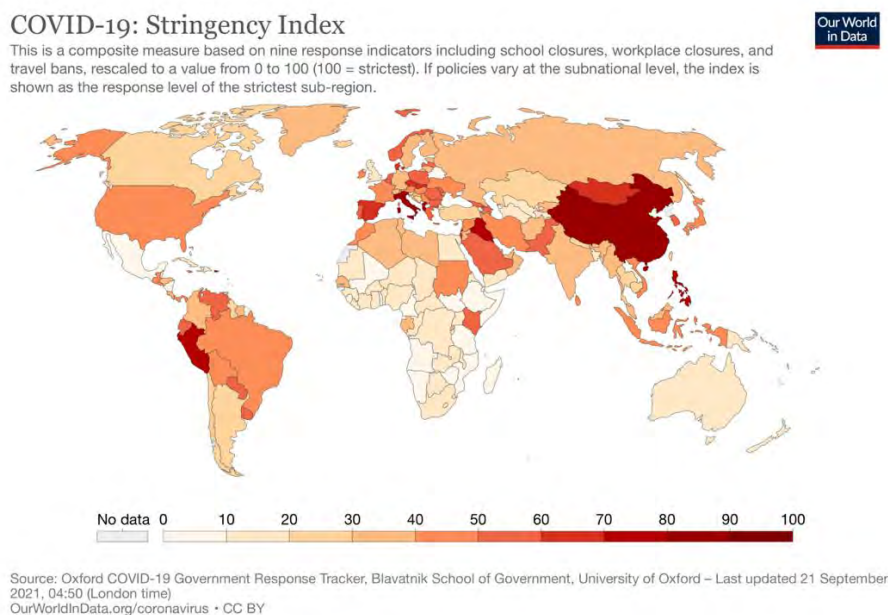
Figura B. Nuevos casos confirmados de COVID-19 por millón de personas (Our World in Data, 2021a).



El mundo empieza a experimentar tasas exponenciales de contagio a partir de febrero de 2020 mientras que China se mantiene en una trayectoria distinta. La figura C nos presenta un escenario en cuanto a severidad de políticas para evitar el alza de transmisión. Esta formulación de políticas a nivel mundial guarda armonía con el incremento de casos en el mundo y se contempla en el marco de las órdenes de inmovilización y distanciamiento social. La figura C muestra la tasa de cierre de colegios, espacios de trabajo y restricciones de

vuelo; sin embargo, el cierre de estos espacios aún resultaba un tema en discusión por distintos sectores de la sociedad.

Figura C. Índice de severidad de las medidas impuestas por los países en el mundo para la contención de la COVID-19 al 15 de marzo de 2020.



El estudio de Brodeur et al. (2020) presenta, por ejemplo, una investigación en la que analizan las variables que impactan la mitigación de la pandemia en el mundo, con énfasis en el caso estadounidense. Mediante el uso de informes de Google y Unacast, una plataforma de datos de localización, los autores encuentran que en espacios en donde las personas confían más en sus comunidades hay más probabilidades de que se cumpla con las órdenes de inmovilización social. Este estudio puede ser discutido con el trabajo conducido por Saavedra-Camacho et al. (2020) en donde se correlaciona los datos del Informe de Google para observar el alcance de las acciones de control por COVID-19 en Perú. Sus resultados muestran que, en las estaciones de transporte, tiendas de ocio y en lugares de trabajo hubo una reducción de la movilidad con relación a las restricciones del gobierno. Las políticas de control de movilidad, sectorializadas, nos ayudan a entender que estas acciones son útiles para reducir los casos de COVID-19. Así, espacios altamente concurridos pueden convertirse en fuentes de contagio viral, lo cual plantea una problemática con respecto a los desplazamientos de las personas. Estos estudios utilizan la

movilidad de las personas para entender conductas sociales y nos dejan lecciones de política pública en pandemia.

La investigación de Brodeur et al. es útil en tanto que nos demuestra dos hechos. En primer lugar, las políticas de control pueden ofrecer efectos positivos al ser implementadas en la sociedad. Cabe realizar estudios para obtener información sobre el impacto de cada política en cada país; no obstante, una política de control sí puede ser útil como acción gubernamental de contención a pandemias de orden viral. En un contexto de incertidumbre con respecto a buenas prácticas, conocer que existe una caja de herramientas base con la cual empezar a trabajar podría reducir costos de información y de transacciones burocráticas, sobre todo durante una pandemia.

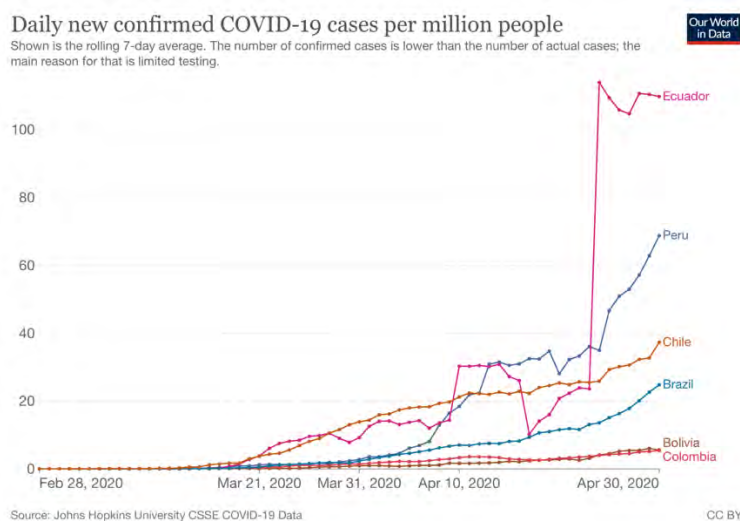
En segundo lugar, la confianza supone una variable relevante por considerar al implementar una política. Desde la sociedad, la confianza puede llevar a tener certeza sobre la aplicación de las restricciones y medidas de corte sanitario impuestas. Desde el Estado, la confianza puede descubrirse por la transferencia de información clara con los datos más importantes de la política y sus objetivos. Para este fin, la socialización de investigación basada en evidencia es fundamental, sobre todo al proporcionar data científica y estándares internacionales a los hacedores de política pública y a miembros del ejecutivo (Fox, 2017). Añadido al punto anterior, la información debe ser compartida en un formato amigable y didáctico mediante un lenguaje sencillo para acercar a la población a un entendimiento sólido y claro de la política.

Las políticas de control de movilidad, sectorializadas, nos ayudan a entender que estas acciones son útiles para reducir los casos de COVID-19. Así, espacios altamente concurridos pueden convertirse en fuentes de contagio viral, lo cual plantea una problemática con respecto a los desplazamientos de las personas (Saavedra-Camacho et al., 2020). Estos estudios utilizan la movilidad de las personas para entender conductas sociales y nos dejan lecciones de política pública en pandemia.

## 1.2 Contexto suramericano

La figura A nos muestra a febrero y marzo de 2020 como meses en donde las tasas de infección en el mundo empiezan a escalar exponencialmente. América del Sur no es una excepción a este fenómeno. Al 1 de marzo de 2020, los únicos países que reportaban casos en esta parte de la región eran Brasil y Ecuador, con 2 y 1 casos, respectivamente. La figura D nos muestra que la trayectoria de casos en Ecuador, Perú, Chile, Brasil, Bolivia y Colombia se mantiene constante hasta el 19 de marzo de 2020, en donde luego dos tendencias se originan: Chile y Brasil con más de 2.7 casos de infección por millón de personas y los demás países con menos de 1.5 casos de infección por millón de personas.

Figura D. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas en Ecuador, Perú, Chile, Brasil, Bolivia y Colombia al 30 de abril de 2020 (Our World in Data, 2021b).



El estudio de García et al. (2020) nos brinda una clara descripción del contexto en cómo recibe América del Sur la COVID-19 a fines de febrero e inicios de marzo. Cobertura de salud desigual, inequidad en ingresos, acceso a servicios básicos heterogéneo, entre otras variables, son consideradas al momento de pensar en los países del Sur Global y, en específico, en Latinoamérica. Las políticas implementadas para la COVID-19 tienen una ventana de divergencia no tanto por su formulación sino por la implementación

que se pueda realizar en las sociedades por impactar. Este estudio puede contrastarse con Bennett (2021) quien analiza los efectos del aislamiento social en Santiago de Chile y los compara en distritos de ingresos bajos ingresos y en distritos de altos bajos. Su hallazgo resulta particularmente interesante para observar cómo las políticas, si no son adaptadas de manera intersectorial, reducen su capacidad de afectación positiva. En el caso de la Región Metropolitana, Bennett encontró que las cuarentenas afectaron a personas en distritos de mayores ingresos; en cambio, no encontró una relación significativa entre las restricciones para la contención de la COVID-19 y los distritos de ingresos bajos. Cuando se aplicaba las restricciones a espacios residenciales con personas con más ingresos, sus interacciones sí fueron afectadas: se generó una reducción del uso de transporte público, posiblemente debido al uso de ahorros para no salir a trabajar u oportunidades de teletrabajo. De esta manera, la formulación de políticas puede verse afectada no solo por aspectos geográficos sino también por variables sociodemográficas particulares de cada ciudad o región.

Esta variable sobre el uso de espacios y restricciones por cuarentena resulta preocupante cuando tenemos en cuenta que en los primeros meses de inamovilidad en países como Perú, Colombia y Argentina hubo un incremento exponencial en las llamadas a emergencia por motivo de violencia en el hogar los cuales llegaron a 43,2%, 70% y 230%, respectivamente (Aristia, 2020; CNN Chile, 2020; Jorquera Vásquez, 2020; Montoya, 2020). Un caso alarmante es el de Providencia, en Santiago de Chile, en donde las llamadas al Centro de la Mujer se incrementaron en 500% en los primeros 20 días de la cuarentena (Municipalidad de Providencia, 2020).

### 1.3 Perú y efectos multinivel de la transmisión

En Perú, el primer caso se identificó el 6 de marzo de 2020 (PAHO/WHO Pan American Health Organization, 2020c). El 15 de marzo de 2020, la fecha de inicio del aislamiento puesto en vigencia por el Estado, el país ya contaba con 43 casos confirmados mediante transmisión local. Al 3 de abril de 2020, inicio del D.S. 057-2020-PCM, los casos confirmados llegaban a 1,414, contagios con 51 muertes confirmadas (PAHO/WHO Pan American Health Organization, 2020b).

El caso peruano es paradójico por dos aspectos. El primer aspecto está relacionado a la formulación temprana de medidas de control. Perú es uno de los primeros países en aplicar restricciones a la movilidad estrictas en todo el territorio. Mediante la formulación de acciones de control como el uso obligatorio de mascarillas, inmovilización social obligatoria y un toque de queda de 6 de la tarde a 5 de la mañana en muchas regiones del país, Perú logró una contención del virus adecuada. No obstante, al transcurrir los meses el país tuvo más casos de infección de personas que otros en la región. El estudio de Munayco et al. (2020) nos ayuda a entender el contexto de transmisión temprana de la COVID-19 en Perú y considerar la importancia de los instrumentos de control aplicadas por el gobierno a fin de ampliar la contención. Según sus resultados, las políticas de cierre de espacios públicos como los colegios y la inmovilización social obligatoria sí tuvieron un efecto positivo en la ralentización del alza en la tasa de contagios en el país.

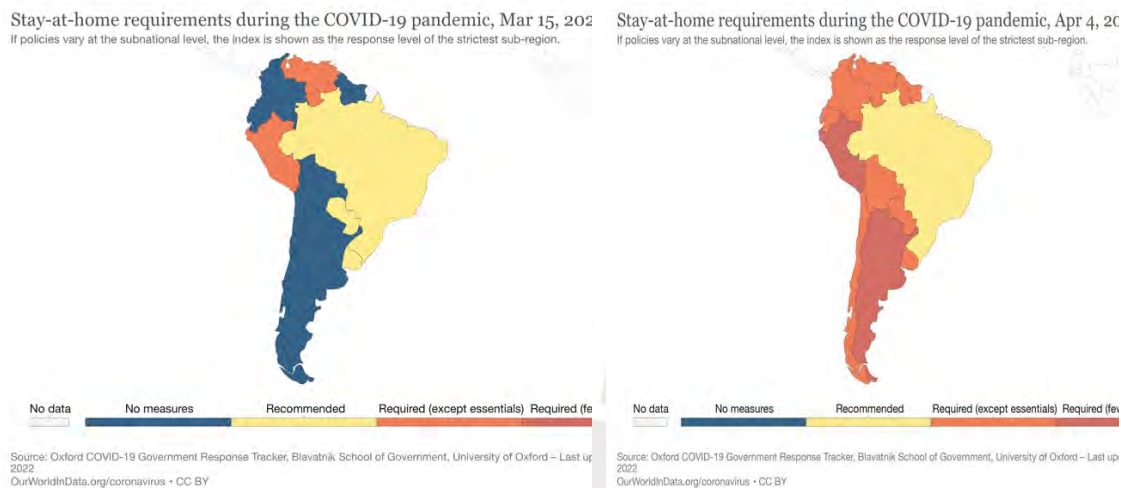
Ahora bien, podemos hacer conversar estos resultados con la investigación de Llerena & Sánchez Narvaez (2020) de distintas maneras. Como primer elemento por considerar, existe un juego entre lo formal y lo informal en la pandemia. Incluso dentro de la formalidad pueden existir distintos usos de espacios públicos con distinta afectación para las personas. Un parque puede ser considerado un espacio de divertimento para un sector de la sociedad o un área de venta para otro, así como un espacio libre de violencia para una persona víctima de violencia de doméstica. De igual forma, existen barreras informales de acceso a oportunidades educativas (UNFA Perú, 2020; UNICEF Perú, 2020)

y laborales (PNUD Perú, 2020) basadas en género, grupo étnico, nivel socioeconómico, orientación sexual, entre otros.

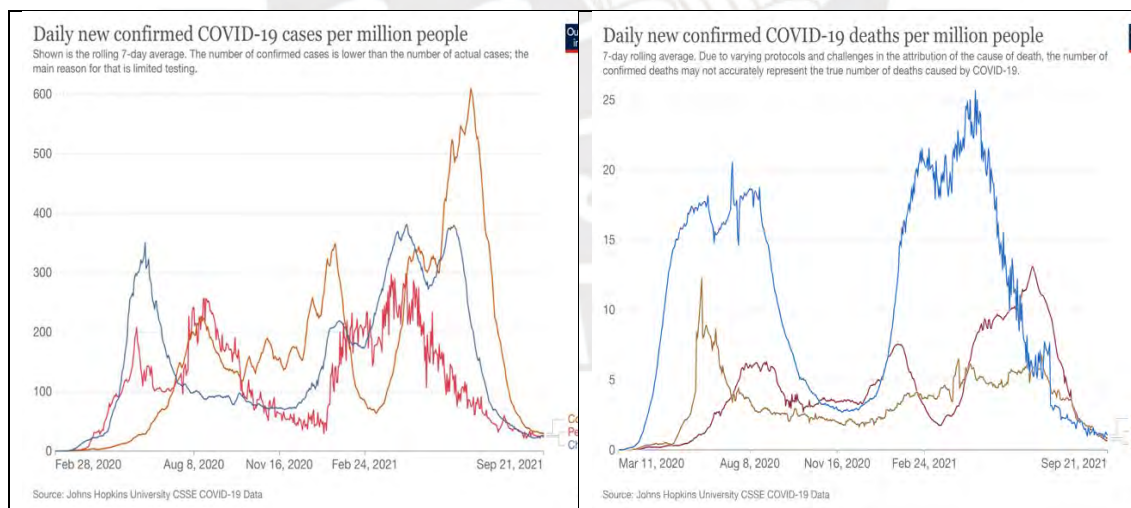
Como segundo elemento y relacionado con las dinámicas formales e informales encontramos el enfoque sobre la vulnerabilidad. En específico, Llerena y Sánchez Narvaez se cuestionan las dificultades que existen al definir a “las personas vulnerables” (Llerena & Sánchez Narvaez, 2020, p. 5). Motivado cuestionamiento surge de definir a quién consideramos vulnerable, de forma que podamos dirigir adecuadamente las acciones estatales. La política pública, sin una mirada interseccional, puede poner en situación de vulnerabilidad a un sector de la sociedad o exacerbar la discriminación a un grupo vulnerable. En el caso del cierre de espacios públicos y la inmovilización social obligatoria, quien está en riesgo de o está sujeto a vulnerabilidad puede ver cualquier medida sanitaria como una capa más de discriminación social (2020, p. 5).

El otro lado de la paradoja peruana concierne a los resultados del manejo de la pandemia en países vecinos que comparten trayectorias similares al Perú. Para graficar nuestro punto haremos uso de dos figuras E y F, las cuales muestran contagios confirmados y las muertes confirmadas en Chile, Perú y Colombia al 22 de septiembre de 2021. Como podemos observar en la figura E, los casos confirmados en los tres países siguen tendencias similares. Solo en el caso de Colombia el número de casos confirmados se incrementa radicalmente. Sin embargo, la paradoja se confirma se presenta debido a que, si bien Colombia tuvo mayor número de contagios en relación con Chile y Perú, el Perú supera largamente el número de muertes confirmadas.

Figura E. Evolución de medidas de inmovilización en América del Sur del 15 de marzo al 04 de abril de 2020 (Our World in Data, 2021e). Azul: sin medidas; amarillo: recomendadas; naranja: obligatorio con excepciones; rojo: obligatorio pocas excepciones.



Figuras F. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas en Colombia, Perú y Chile al 21 de septiembre de 2021 en comparación con muertes confirmados de COVID-19 por millón de personas en Colombia, Perú y Chile al 21 de septiembre de 2021 (Our World in Data, 2021c).



En distintos países del mundo y en los anteriormente señalados, las mujeres podrían recibir con mayor frecuencia los costos de los efectos colaterales del diseño de instrumentos para la contención de la COVID-19 (Croda & Grossbard, 2021). Si bien las mujeres tienen menor afectación (Cañelles López et al., 2021), en distintos aspectos sus costos de atravesar una pandemia son

más altos que los de un hombre, sobre todo si es que las mujeres viven en espacios de violencia, si son parte de un hogar de bajos recursos o si se dedican al trabajo doméstico.

#### **1.4 Efectos sociales en las mujeres y población LGTBIQ+.**

En la sección anterior analizamos la COVID-19 como una variante viral cuya aparición resultaba novedosa a nivel de subespecie pero que tenía precedentes con otras variantes de la misma familia vírica. Mediante la exposición de las formas de contagio, pudimos entender la necesidad de acciones estatales que pudieran implementar medidas de control para la adecuada contención del virus. Sin embargo, para los fines de este estudio resulta fundamental considerar a la COVID-19 como un fenómeno con implicancias notables en la cotidianeidad de la población a nivel mundial, con énfasis en las mujeres y las personas LGTBIQ+.

Distintas investigaciones apuntan a que existe una correlación entre las acciones públicas de control implementadas para la contención y la afectación negativa de personas según su género. En España, Farré et al. encontraron que, durante las cuarentenas, las mujeres tenían más probabilidad de ser puestas en una licencia sin goce de haber, despedidas o estar a cargo de las labores del hogar (Farré et al., 2020, p. 18). De igual manera, si incluimos el análisis de las cargas que poseen las mujeres, es necesario considerar que las mujeres en cuarentena no solo se encargaban de los quehaceres del hogar, sino que adicionalmente se encargaban del cuidado de los enfermos o de las personas mayores integrantes de la familia, de la crianza de sus hijas e hijos y de su educación (en tanto las escuelas estaban cerradas y requerían recursos adicionales para la enseñanza a distancia). Así, las políticas públicas deben incluir un enfoque de género que contemple las afectaciones que se realizan hacia las mujeres y diversidades, sobre todo desde un espectro de la interseccionalidad. Esta interseccionalidad debería ser inherente a la acción estatal, sobre todo si es que sus efectos pueden generar violencia. Como mencionan Viswanath & Mullins (2020, p. 239), por lo que incluir enfoque de género en la formulación de políticas públicas se vuelve fundamental para las

vidas de las personas que busca afectar, sobre todo si es que consideramos tiene efectos en el bienestar de las personas.

Ahora bien, la formulación de medidas de control como las cuarentenas supone un reto para la política pública en el caso de países que adolecen no solo de falencias en enfoque de género dentro de sus políticas sino también de un sistema de salud que no permite atender adecuadamente a la población. El contexto suramericano presenta dificultades propias que influyen la trayectoria del manejo de la pandemia y nos muestra el escenario de efectos que se ponen como la base para la elaboración de políticas con enfoque de género.

En la actualidad, existe investigación académica muy limitada con respecto a los efectos de la pandemia en la población LGTBIQ+ y la información que se posee proviene de asociaciones u ONG (Mcgowan et al., 2021, p. 1). En base a la información disponible, esta población se encuentra sujeta a distintos niveles de afectación según las condiciones de vida que presenta y según las características de cada sociedad en la que se encuentra. Por ejemplo, el artículo de Putri Dehars & Iskandar (2020) se discute que la población LGTBIQ+ de japon experimenta exclusión y estigma en el marco de la pandemia. Este hecho limita la capacidad de acceso a un apoyo comunitario que puedan ayudarles a sobrellevar el estigma y evitar situaciones de abuso y acoso, lo cual afecta su salud mental. Este estudio se puede contrastar con la investigación de McGowan et al. quienes analizan estudios sobre población LGTBIQ+ en Reino Unido (2021, p. 10). Los autores discuten que estos factores estructurales tales como la discriminación y estigma proponen desafíos para de acceso al sistema de cuidados en salud y pueden suponer un riesgo del incremento de desigualdades sanitarias, incrementando así su estatus de población vulnerable y su afectación como comunidad.

Si consideramos que esta población se encuentra en una posición de vulnerabilidad que se incrementa con el estigma, resulta relevante entender a qué elementos específicamente se puede enfrentar el Estado al implementar políticas sanitarias con enfoque de género que afectan a la población LGTBIQ+. La figura G presenta los potenciales elementos que afectan a la población LGTBIQ+ durante la pandemia. Mediante esta figura, vemos que existen distintos

factores que fomentan mayor vulnerabilidad a la población LGBTIQ+ y que la posicionan como un grupo en riesgo, lo que debería cuestionar una revisión de los parámetros diseñados desde la acción estatal y la formulación de objetivos para considerar los posibles efectos que generan las políticas públicas en esa población.

Tabla A. Elementos que pueden afectar a la población LGTBIQ+ en relación con la COVID-19. Tipos de afectación por Konnoth (2020); descripción se justifica según autor mencionado. Elaboración propia.

Tipo de afectación	Subtipo de afectación	Descripción
Factores de salud física y mental	Afectación relacionada al COVID-19	Población LGTBIQ+ más expuesta a morir o enfermarse en relación con la COVID-19 (Heslin, 2021).
	Afectación relacionada a otros factores de salud	Población LGTBIQ+ que requiere del suministro de terapia hormonal o de pastillas para VIH y cuyos servicios se pueden ver restringidos por la pandemia (United Nations Development Programme, 2020).
	Afectación a la salud mental	Conductas de aislamiento que generan un detrimento a la salud mental (Barrientos et al., 2021)
Factores económicos	Afectación económica	Población LGTBIQ+ con empleos que le ponen en situaciones de riesgo (Madrigal-Borloz, 2020, p. 11)
Factores sociales	Afectación por discriminación	Pérdida o falta de empleo, acceso limitado a trabajos o subempleo y acceso limitado a servicios sociales (Madrigal-Borloz, 2020, pp. 5, 11).
	Afectación por falta de apoyo comunitario	Falta de recursos sociales desde organizaciones de la población LGTBIQ+ que les permitan recibir apoyo comunitario (Barrientos et al., 2021).

Adicionalmente a estos factores, se incluye la formulación de medidas de control para la contención de la pandemia en población trans y no binaria con especial afectación por la falta de reconocimiento legal efectivo que les salvaguarde ante situaciones de violencia basadas en la ausencia de

reconocimiento legal de su identidad (Madrigal-Borloz, 2020, p. 7). Esta situación resulta preocupante si consideramos las desventajas sociales de las mujeres trans, quienes en muchos casos se encuentran en viviendas en donde no es posible guardar distanciamiento social (Madrigal-Borloz, 2020, p. 9).

Los elementos discutidos en los dos últimos apartados nos permiten cuestionar si las mujeres y diversidades se enfrentan a una pandemia o a una sindemia. Según Merrill Singer, una sindemia es “*un conjunto de problemas sanitarios interconectados y que se realzan mutuamente los cuales afectan el estado general de salud de una población en el contexto de una configuración constante de condiciones sociales nocivas*” (Singer, 2000). Si utilizamos el concepto del autor y lo contrastamos con la propuesta de Courtin & Vineis (2021), la COVID-19 no solo es una sindemia, sino que no es la primera sindemia a la que se enfrentan las personas trans en por lo menos últimos 50 años, teniendo en cuenta al VIH/SIDA. De esta forma, distintos factores sociales en conjunto con enfermedades ponen en especial situación de vulnerabilidad a las mujeres, diversidades y en específico a las mujeres trans. Por ello, las políticas públicas deberían mantener fundamentalmente un carácter de interseccionalidad al ser implementadas en la población para generar efectos necesarios, esperables y medibles. En seguimiento al argumento anterior, es importante mencionar que la sindemia habría afectado a toda la población en tanto los elementos estructurales del sistema de salud y la capacidad de los operadores de salud afectaron la implementación de servicios de emergencia de todos y todas; dicho esto, esta sindemia habría tenido mayor impacto para aquellas poblaciones cuyas características los pusiese en una situación de vulnerabilidad precedente.

Adicionalmente, a lo largo de la pandemia vemos que la comunidad LGTBIQ+, en específico la comunidad trans, ha sido altamente afectada por la situación crítica en la que se encuentra el país, la cual se incrementa ante la formulación de políticas que les vulneran. Un informe de la Defensoría del Pueblo relata el caso de discriminación incurrida por agentes de la policía contra dos personas trans tras solicitar el documento de identificación (2020, p. 8). De igual manera, esta institución da cuenta de otros casos de abusos físicos y detenciones ilegales surgidas de la implementación de medidas de control

durante la cuarentena, lo cual generó preocupación incluso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo, 2020). De igual manera, un informe de Ojo Público brindó información sobre un estudio creado por la Red Trans en donde participaron 152 mujeres trans de 10 regiones y en el cual se indica que el 85% de ellas había perdido su trabajo, por lo que muchas habían tenido que obtener ayuda de organizaciones de apoyo comunitario (Chávez Yacila, 2021). Como hemos indicado anteriormente, la carencia de datos sobre esta comunidad dificulta tener un panorama claro con respecto a las acciones estatales más adecuadas; sin embargo, existe información desde la sociedad civil e informes periodísticos para continuar con el trabajo de incidencia y visibilización de las problemáticas que afectan a las personas trans y otras disidencias.

## **1.5 Género como enfoque en Perú**

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979 representa el marco jurídico de aplicación base para la formulación de políticas públicas con enfoque de género en el Perú, la cual fue ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa No. 23432 en 1982 (MIMP, 2017). Entre 1980 y 1997, el poder legislativo brindó aprobación treinta propuestas con temática de género, como por ejemplo la Política de Estado frente a la Violencia Familiar y las medidas de protección y la Ley No. 26770 que modificó el artículo 178 del Código Penal en donde se incluía en caso de delitos de violación sexual. De 1997 a 2007 se aprobaron 84 leyes con enfoque de género, entre las cuales se encuentran la Ley de Cuotas electorales por género para el Parlamento y los gobiernos locales (1997), la Ley No.2720 contra actos de discriminación (1999) y la Ley de Igualdad de Oportunidades (2007) (Townsend Diez-Canseco, s/f).

El género como una herramienta de análisis y a nivel metodológico permite visualizar desigualdades y discriminación desde distintas intersecciones o criterios. (2017, p. 29). Dentro del marco normativo del MIMP, vemos el enfoque de género como lentes para la articulación de la acción pública de manera que podamos abordar la desigualdad mediante la transversalización de

este enfoque (Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión pública, 2001). Ahora bien, es importante mencionar que el incluir la variable sexo o género, o que se enfoca en mujeres como parte de una política pública, no necesariamente representa el uso del enfoque. Como instrumento metodológico, este marco programático considera lineamientos específicos para su uso en el ciclo de política. Esto en tanto existen distintas lógicas de formulación de políticas (intergeneracional, igualdad, interculturalidad, entre otros) que pueden estar direccionadas a mujeres, pero no por ello utilizar el marco normativo del enfoque de género.

Como hitos importantes en la formulación de políticas con enfoque de género en el Perú en la última década, podemos resaltar el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 aprobado en el Gobierno del presidente Ollanta Humala, y la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada en abril de 2019 en el Gobierno de Martín Vizcarra. Esta información es relevante de mencionar debido a que, si bien el Estado peruano ha aprobado leyes y normativas con enfoque de género a partir de 1980, el país recién articula sus esfuerzos desde una mirada multisectorial y de género con una ley aproximadamente cuarenta años después de la CEDAW. De igual manera, encontramos como parte de estos hitos la formulación de la Política Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y la Política Nacional de Igualdad de Género, cuya centralidad para el abordaje de la COVID-19 discutiremos posteriormente en nuestra investigación.

En cuanto a la formulación de políticas públicas con enfoque de género y su inclusión en las políticas de salud pública, vemos que al momento existirían dos dificultades que se presentan al transversalizar el género como parte de la normativa y estrategia del sector salud. En primer lugar, existe confusión sobre el uso de “género” o “sexo” y su inclusión para el análisis de fenómenos sociales que afectan a las personas más allá de sus características sexuales (Cislaghi et al., 2020). Este elemento se percibiría, por ejemplo, en la identificación de la variable sexo (omitiendo género) en el recojo de datos sobre población, lo cual no consideraría la identidad de género de las personas y llevaría, así, a dejar de lado el apartado sociocultural que genera efectos reales en la salud y desarrollo

humano. En segundo lugar, a pesar de que los operadores de salud pueden entender que la discriminación, violencia y desigualdades tienen efecto tangible en la salud pública, las estrategias y políticas públicas carecerían de enfoque género para articular de manera coherente las acciones del Estado y entender cómo sus actividades afectan de manera diferenciada a la población de acuerdo a su género (Hepp et al., 2022). Esta situación presenta mayores retos si consideramos el género desde la interseccionalidad, lo cual detallaría que no hay un accionar claro de acciones diferenciadas para personas según su identidad de género, sexo, edad, orientación sexual o etnia.

La falta de interseccionalidad en la política de salud es preocupante en un contexto de COVID-19 en tanto aumenta las desigualdades de la población y, en el caso de la población LGTBIQ+, no contempla acciones específicas a sus necesidades. De ello, identificamos que estrategias de cuarentena o salidas diferenciadas que no consideran o invisibilizan a personas trans y no binarias llegarían a ser “insensibles al género” (Hepp et al., 2022), fomentando más estigma hacia un grupo de la diversidad de género y sexual que de por sí es sujeto a discriminación en la sociedad.

## **1.6 Respuesta del Estado peruano ante la COVID-19 mediante políticas con enfoque de género**

Tras el inicio de la pandemia, se aprobaron más de 40 normas con enfoque de género en el país, dentro de las cuales se puede encontrar el Decreto Supremo 220-2020-EF, el cual dispone la entrega económica a favor de deudas del personal de salud fallecidos a consecuencia del COVID-19, incluyendo a “convivientes del mismo sexo del personal de salud fallecido” (MINJUS, 2021); así mismo, se incluye el DS materia de nuestra investigación 057-2020-PCM.

El Estado peruano se ha mostrado flexible y dispuesto a adaptarse ante un contexto complejo y cambiante causado por la COVID-19. Sin embargo, esta pandemia ha mostrado distintas falencias estructurales existentes, como se percibe tras la aplicación de restricciones en el acceso a salud sexual y reproductiva o en la capacidad de respuesta institucional ante actos de violencia

contra las mujeres en su diversidad y otros sectores de la sociedad. Solo en 2020, la demanda de la Línea 100, un servicio estatal para recibir denuncias de violencia familiar y sexual aumentó sus atenciones en 204,6%, recibiendo “234,434 denuncias por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar” (MIMP, 2021).

Si bien el Gobierno aprobó el otorgamiento de bonos de ayuda económica ante los efectos de la inamovilidad, la implementación de esta política enfrentó distintos retos tales como las aglomeraciones en bancos y las largas colas para recibir las transferencias (Defensoría del Pueblo Perú, 2020). De igual manera, existen serios desafíos para el sector salud ante el número de embarazos en menores de edad. No menos importante es la afectación de las políticas de contención y su impacto en la población LGBTIQ+ la cual se vio afectada por situaciones de vulnerabilidad. Un caso específico constituye la violencia ejercida a una mujer trans que, durante el contexto de vigencia de la política de pico y género, fue forzada por la policía a decir “quiero ser un hombre, quiero ser un hombre” (La República, 2020; Perez-Brumer & Silva-Santisteban, 2020). De igual manera, el temor a salir a las calles podría haber reducido el acceso a servicios de salud claves para la comunidad LGBTIQ+, como es el aprovisionamiento en medicamentos para el VIH/SIDA (Chávez Amaya, 2020).

## **CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL: ACCIÓN ESTATAL CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y MIMETISMO ISOMÓRFICO**

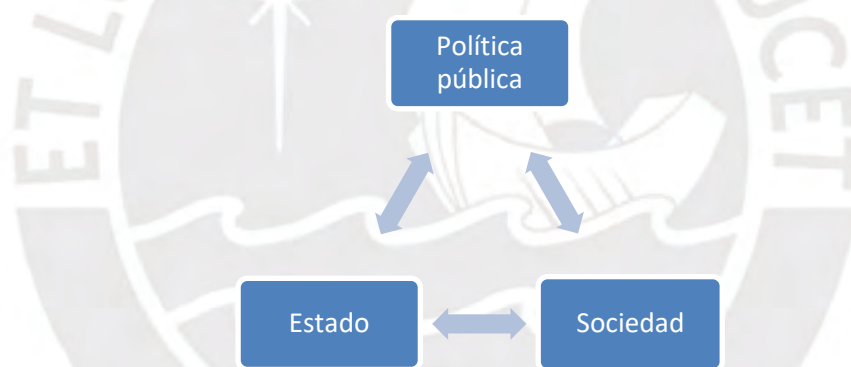
### **2.1 Políticas públicas**

La base principal de esta investigación se encuentra en el entendimiento de las políticas públicas y sus efectos desde el Estado para la sociedad. Según esta perspectiva estadocéntrica, podemos entender que las políticas públicas son un conjunto de ejecuciones diseñadas con resultados tentativamente programados en los que se afecta a una población determinada para solucionar un problema público (Molina, 2002). De esta manera, se ve a la política pública como decisiones de gobierno que incluye actividades de formulación e

implementación y requiere de la relación entre el ejecutivo, la burocracia y las agencias del Estado (Unit 1 Public Policy: Meaning and Nature, n.d.) en donde se trata de abordar algún problema público o en donde simplemente se decide no abordarlo (Dye, 2013).

Sobre el problema público, Subirats, Knoepfel y Varone presentan a la política pública como una herramienta cuyo uso permite dar solución a los problemas colectivos (Subirats et al., 2012), lo que muestra la relevancia del enfoque desde la sociedad para entender las carencias específicas del grupo por afectar. En la presente figura reflejamos cómo se interrelacionan estos elementos.

Figura G. Retroalimentación de la política pública basada en Subirats et al. (2012)



Esta retroalimentación entre a) la política pública, o la acción estatal para la solución de problemas colectivos; b) el Estado, como ente político nacional que se encarga de la formulación, implementación y evaluación de la acción pública; y c) la sociedad, como población por afectar y quienes ofrecen datos sobre los resultados positivos o negativos de la implementación o falta de implementación de la política, en su conjunto, genera distintas dinámicas que se ven modificadas según los contextos nacionales e internacionales.

Ahora bien, es importante mencionar que el Estado puede decidir no actuar debido a que le da prioridad a aquello que “merece su atención” (Alza, 2012, p. 221) o porque solucionar el problema público no se alinea a sus

intereses (Slater & Kim, 2015). Esta mención es relevante debido a que en una crisis de salud pública el Estado se enfrenta a distintas situaciones que requieren de decisiones rápidas para la contención de una crisis. Bajo estas características, el Estado podría decidir que es en el mejor interés de la sociedad, en base a su priorización y capacidades, tomar ciertas decisiones que promuevan la elección de unas alternativas por sobre otras. De acuerdo con ello, la incertidumbre podría generar celeridad en algunos pasos por seguir en la política pública. Conciérne, así, a esta investigación entender cuáles son los pasos que toma la política pública como parte de su marco de creación.

### **Modelos del proceso de políticas públicas**

El proceso de políticas públicas no cuenta con una perspectiva única para su interpretación. Como parte su análisis, distintos autores han visto el desarrollo de la política en el marco de outputs, influencia o capacidad de acción del Estado; con ello, el análisis del proceso ha entendido su naturaleza no solo desde fases secuenciales sino, por ejemplo, desde actores que son parte de un sistema. A continuación, se presenta una lista de modelos del proceso de políticas públicas para la comprensión de la formulación como un elemento dentro de estas discusiones.

Tabla B. Modelos del proceso de políticas públicas basados en Barke & Gurley (2014), Saint-Germain & Schipske (2002) y Hill (2005).

Modelo	Descripción
Institucionalismo	Modelo enfocado en estructuras, organizaciones, roles y funciones de instituciones gubernamentales. Se analiza el efecto de estas identidades e instituciones en el proceso de políticas públicas. Este modelo identifica que las organizaciones e instituciones tienen capacidad de controlar los cambio en la acción estatal, dando énfasis en los elementos históricos para realizar un análisis sincrónico del contexto de la política y en los arreglos institucionales que sujetan a los actores en el proceso de política.

Sistemas	Modelo enfocado en el ambiente de los sistemas políticos y constituido por insumos (aquello que alimenta la creación de la política pública), productos (la política pública) y retroalimentación. Permite identificar influencias externas y sus vínculos con la política. David Easton enfoca estos elementos como un proceso iterativo que genera el proceso de política pública; el autor limita su interés al ambiente de la política y no enfatiza los desafíos a largo plazo, sobre todo en la capacidad de las instituciones y la posibilidad de enfrentar restricciones en la retroalimentación para la política. Este tipo de modelos también han sido trabajados por Jenkins (1978) y Hogwood y Gunn (1984)
Pluralismo	Modelo enfocado en la atomización del poder en la política pública; la capacidad de influencia de distintos actores limita el nivel de afectación en la creación de política pública. Puede existir agregación de intereses; asimismo, no todos los intereses necesariamente afectan la creación de política por lo que es importante identificar la resolución de conflictos. El pluralismo considera que el poder se distribuye desigualmente en distintos actores por lo que aún aquellos con poder limitado pueden expresar su interés (Hill, 2005).
Teoría de la elección racional	Modelo enfocado en la generalización de variables para la toma de decisiones. Uso de marco académico de la economía para identificar comportamientos que influyen la política pública. La tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y otros elementos de teoría de juegos se entienden en el marco de este modelo.
Elitismo	Modelo enfocado en la influencia de las élites en la creación de política; en general, la influencia ocurre fuera de la arena pública. Las élites mantendrían su poder mediante cambios revolucionarios, conquista militar o control de recursos; la clase política se articula entre aquellos que la componen y genera una suerte de homogeneidad en la política (Hill, 2005).
Procesos / fases	Modelo enfocado en la generalización del proceso mediante

	<p>pasos, acciones o etapas. Estos modelos tratan de responder las preguntas “qué”, “cuándo”, “cómo”. Pueden ser secuenciales y cronológicos; sin embargo, esto no implica que no puede existir un traslape entre etapas o que una no ocurra antes de otra –como eventos diferenciados, pero no necesariamente unidireccionales. Inicialmente trabajado por Laswell, este modelo ha sido estudiado por Sabatier y Jenkis-Smith, así como por Majone y Wildavsky.</p>
Transferencia de políticas públicas	<p>Modelo enfocado en la migración de ideas como conductor de cambios en la política pública. Como modelo disputado en tanto se relaciona más con una perspectiva similar a la institucional o que de por sí se parece más a la obtención de aprendizajes de política, se identifica la creación de la política como parte de “recetas” obtenidas desde la cooperación internacional, esto es, organizaciones y agencias.</p>
Racionalismo	<p>Modelo enfocado en generar eficiencia en la toma de decisiones para la política pública. Se identifica objetivos, alternativas, consecuencias comparadas. El proceso de política pública es intelectual más que político.</p>
Incrementalismo	<p>Modelo enfocado en la creación de políticas públicas con alternativas limitadas. Con recursos fijos, los Estados suelen tomar decisiones que no se alejan del status quo y en las cuales se puede encontrar acuerdo con formuladores. Lindblom considera que formuladores pueden adoptar políticas que están más cercanas a valores y objetivos en el presente o con las que tienen mayor familiaridad.</p>
Tipologías de Lodi	<p>Modelo enfocado en los efectos de la acción pública en política (interacción entre actores políticos para satisfacción de intereses). Políticas pueden generar réditos electorales y movilización de intereses, lo que potencialmente lleva a conflictos o consenso.</p>
Corrientes múltiples	<p>Modelo enfocado en la elección de soluciones de política pública. Kingdon describe un escenario en donde especialistas y comunidad política presentan distintas alternativas de política (“sopa primaveral”) de las cuales se selecciona en base a</p>

	decisiones técnicas y factibilidad (Zahariadis & Allen, 1995 en Cruz Cuevas & Herrera Jiménez, 2018). La aparición de distintas alternativas refuerza la posibilidad de que estas se conviertan en política pública por lo que se crea una ventana de oportunidad.
--	--

## Modelo de procesos: marco del ciclo de políticas públicas

Presentado por Laswell como una orientación normativa y académica de un modelo de política pública, en la actualidad este ciclo es un abordaje muy discutido para la creación de políticas públicas. El ciclo de políticas públicas se puede entender como un “proceso iterativo más que lineal” (Mackay, 2021) en donde el Estado avanza en cada uno de estos procesos para obtener un output el cual afectará a la población en relación con el problema público. Los modelos de política pública de ciclos o fases “se han desarrollado para ayudar en la comprensión de las complejidades del proceso de toma de decisiones” (Hill, 2005); así, su uso facilita la comprensión del proceso como eventos que ocurren como parte de un proceso de recepción lógico de inputs, obtención de outputs y retroalimentación de logros en base al conjunto de condiciones establecidas.

El ciclo de políticas públicas cuenta con distintos desarrollos de acuerdo con los autores:

Tabla C. Modelos de fases de política pública comparados. Elaborado por Candler (2014).

Autores	Procesos / fases
Viana (1996)	1) Agenda setting 2) Formulación 3) Implementación 4) Evaluación
Brewer y DeLeon (1983)	1) Iniciación 2) Estimación 3) Selección 4) Implementación 5) Evaluación
Birkland (2005)	1) Agenda setting 2) Diseño de política 3) Implementación
Stone (1997)	1) Identificar objetivos 2) identificar alternativas 3) predecir consecuencias de alternativas 4) evaluar consecuencias 5) selección de alternativa óptimo

Patton y Sawicki (1993)	1) Verificar, definir y detallar problema 2) establecer criterios de evaluación 3) identificar alternativas 4) evaluar alternativas 5) discernir entre alternativas 6) monitorear y evaluar
-------------------------	---

En esta investigación, utilizaremos el modelo de fases de acuerdo con lo descrito por Jann & Wegrich (2007), el cual es compatible con la orientación de Viana (1996) según Candler (2014). En este modelo, podemos distinguir las siguientes etapas:

- Agenda setting
  - o Proceso político en el que se expone un problema público como parte del debate de y entre actores de la arena pública, todos ellos con distintos grados de influencia.
  - o La agenda es una lista de problemas y temas basada o influenciada por los intereses de actores de la arena pública, entre los que se encuentra el Estado, y de la cual resultan insumos para la acción estatal.
  - o El resultado de este proceso lleva a una selección de problemas y potenciales estrategias de solución (Jann & Wegrich, 2007).
- Formulación y toma de decisión
  - o Fase en donde se define la política mediante objetivos y alternativas de acción estatal.
  - o En este momento dentro del proceso de política pública, quien formula también puede verse influenciado mediante interacciones con grupos de interés, redes de política, autoridades, así como la estructura del Estado, o la tradición jurídica, entre otros.
  - o La adopción final de esta formulación se representa a través de instituciones formales que tangibilizan la toma de decisión mediante normativa.
- Implementación
  - o Tras la formulación, la decisión o conjunto de pasos para la solución del problema público se ejecuta.

- Esta fase es el vínculo entre la voluntad del Estado y las consecuencias de la acción estatal. En él, las instrucciones de política pública se plasman en consideración de los detalles de la acción, la asignación de recursos y otras decisiones necesarias.
- Quienes implementan deben tenerse en consideración en tanto su conocimiento, expertise, así como los recursos que cuentan y las estructuras en donde se alojan pueden afectar el curso de la política.
- En otros momentos, es posible que los burócratas de la calle (o de primera línea) puedan encontrar que la política no va acorde a las necesidades de la población objetivo en tanto el contexto es distinto al identificado o ha variado.
- Evaluación
  - Esta fase identifica los resultados esperados de la acción estatal en comparación con los resultados obtenidos. En particular, la riqueza de esta evaluación también se encuentra en el estudio de resultados no esperados de la política y la serie de decisiones que se tomaron para lograr a ellos.
  - Los insumos de esta fase promueven una mejor comprensión del proceso de política pública, la forma en cómo se toman decisiones, las desviaciones que ocurren en la implementación y la normativa en la que se presenta la decisión estatal.
  - Las lecciones de política pública pueden ayudar a rendir cuentas a nivel de sociedad y como retroalimentación para el Estado. Con ello, se pueden optimizar o criticar mecanismos previamente utilizados.

## **2.2 Formulación de la política pública**

Esta investigación busca explicar los elementos que pudieron influenciar el diseño del D.S. 057-2020-PCM, también conocido como la política de pico y género. Nuestro interés se expresa en identificar los elementos que potencialmente pudieron afectar la formulación, sobre todo si tenemos en cuenta que en un contexto de crisis sanitaria el Estado debía actuar con celeridad ante las necesidades de protección de la sociedad. A lo largo del recojo de información en la literatura podemos observar que existirían al menos cuatro elementos que potencialmente podrían afectar la formulación de la política pública.

En primer lugar, entendemos que el Estado requiere conocimiento a nivel poblacional para formular una política pública. El DS 057-2020-PCM en uno de sus considerandos explicita que existen casos de incumplimiento de la cuarentena para reducir el número de contagios por COVID-19 y, por lo tanto, se requiere de medidas complementarias para salvaguardar a las personas en el territorio. Sin embargo, este incumplimiento podría ser multicausal y responder a una realidad del país y de la sociedad peruana. De ello que un análisis de esta política deba considerar no solo aquellas fuentes que nutren y articulan el flujo de información que recibe el Estado para formular sus políticas, sino que además consideren la situación sociocultural y económica de quienes se encuentran dentro del territorio, sus vulnerabilidades y el sistema de salud del que hacen uso. De esta manera, vemos importante que el Estado contemple un análisis que incluya tanto datos sobre características sociodemográficas como el estatus de la provisión de servicios a los que puede acceder la población. Un análisis con distintas variables fortalecería la visión del Estado y sus alternativas de política pública.

En segundo lugar, consideramos que la formulación puede verse afectada por el rol de los actores participantes en esta etapa. Vemos que la participación de aquellos actores se encontraría justificada debido a que tendrían una opinión informada al respecto de una temática y además poseerían un mínimo expertise para ofrecer alternativas de política (Howlett & Giest, 2007). Esta información es importante de considerar en tanto que los espacios de formulación se encontrarían limitados a menos personas y con ello la sociedad tendría menor

capacidad para influenciar o dar su opinión sobre el problema público y las alternativas de política (Sidney, 2007). Con especialistas que poseen información valiosa y en espacios de participación restringida, entender los antecedentes que llevan a estos actores a involucrarse en la formulación nos permite considerar sus perspectivas y las tendencias que podrían llevarlos a decidir por algunas alternativas por sobre otras

En tercer lugar, observamos que el marco normativo que posee el Estado para abordar un problema público también afectaría la formulación de la política pública. En base a lo tratado por Grindle (2009, citado en Revueltas V., 2007) entendemos que existen distintos factores, tanto internos como externos que pueden afectar el cumplimiento cabal de los criterios seleccionados durante el proceso de la política. En específico, Polo Alvarado señala que hay elementos situaciones como desastres naturales o conflictos bélicos los cuales pueden afectar a la política (2017); por ello, aun cuando la política consigue obtener información adecuada y recibe evaluaciones constantes para conferir factibilidad a la propuesta, distintos elementos pueden detener el logro satisfactorio de objetivos. Entre ellos, la normativa vigente del Estado puede funcionar como una limitante en la respuesta o una caja de herramientas útiles para el análisis de alternativas o mejorar el análisis del problema público.

Por último, entendemos como relevante identificar cómo los fenómenos internacionales e instrumentos de política pública desde el ámbito internacional podrían afectar la formulación de la política pública. A partir de marzo de 2020, Latinoamérica experimentó un alza de casos de personas afectadas por esta enfermedad y de muertes por COVID-19. El Gobierno de Perú incrementó la vigilancia epidemiológica mediante la creación de distintos mecanismos estatales los cuales les han permitido extender su capacidad de servicios de salud, sobre todo en lo referido a atención primaria. Sin embargo, el comportamiento viral de la COVID-19 para afectar a la población en corto plazo y ocasionar una gran tasa de muertes puso en alarma a la región (Yilmaz & Kiyagan, 2020). Mediante el uso de instrumentos de política, como el Estado de Emergencia, los Estados adquieren mayor flexibilidad en las estrategias que utilizan para combatir el virus, las cuales anteriormente podrían haber sido

cuestionadas, tales como la inamovilidad social, el distanciamiento o los toques de queda. La capacidad hospitalaria en la región y, en específico de Perú, estaba en cuestionamiento ante la inminente alza de casos en la región (Wallace, 2020). El gobierno peruano emprendió en la búsqueda de buenas prácticas en la comunidad internacional para contener los niveles de contagio en su población. Estas prácticas se encontraron en organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Salud y su oficina regional, la Organización Panamericana de la Salud, y otros países como Estados Unidos, los países de la región, entre otros. Así, vemos que fenómenos con alcance internacional pueden llevar a identificar buenas prácticas que permitan responder adecuadamente o con rapidez a un problema público como parte de una crisis sanitaria.

### **2.3 Género como punto de reflexión para la discusión política y el avance de derechos de la mujer**

Simone de Beauvoir y su declaración de la mujer como foco de análisis (1949) ayuda a describir las vivencias de las mujeres en el ámbito de la realidad, en contraposición a los privilegios del hombre, nutrido de la fuerza establecida por el patriarcado, tan inherente en todas las dinámicas y relaciones sociales. Desde Mary Wollstonecraft hasta Judith Butler, las mujeres han compartido sus historias en el boca a boca y en la academia, en la casa con consejos y en la calle en manifestaciones. El género como criterio de estudio y discriminación es un punto de inicio académico, científico y social para la representación de vulnerabilidades y privilegios. Sin embargo, este término nunca deja de ser político: presenta una reivindicación ante la falta de voces de mujeres en la toma de decisión: una búsqueda de cambio ante las violencias sistémicas que ocurren en las sociedades del mundo.

La ONU introduce una definición del género desde la perspectiva de las características de los individuos y las oportunidades a las cuales pueden acceder, ello en base a construcciones sociales que varían según distintos

procesos de socialización (OCHA, 2012). Esta definición es una concepción más avanzada a la utilizada por primera vez por Robert Stoller, quien entendía el género como el “sexo psicológico”, la construcción social del balance entre la masculinidad y la feminidad (1968).

En los 70s, las feministas estadounidenses cambian el sentido del término para significar que los atributos de las mujeres no son inherentes, sino que se aprenden y obtienen de manera social (Scott, 1986). Rebatir la naturaleza del “ser mujer” propone repensar el paradigma de las relaciones entre géneros, en donde la naturaleza de las personas no está diseñada o concebida para ajustarse a una estructura determinada o ser dominadas por instituciones políticas. Esta crítica pone en cuestión el poder desigual de los hombres y mujeres, incentivando una conversación sobre si lo existente, las formas en que se expresa el género, es correcto y si se deben repensar los roles, atributos y espacios de las mujeres.

Si la naturaleza de las relaciones entre los géneros se puso en cuestión, Judith Butler abrió el debate revisando incluso la misma categoría género, llevando la problematización más allá de lo aprendido hasta llegar a lo performado. El género es performativo, o la idea de que una persona va haciendo su género en la acción, en el hacer, propone que la reproducción de acciones, de formas del cuerpo, es finalmente aquello que crea el género (Butler, 1990). No es actuado, no se trata de una farsa, si no de una reproducción de actitudes, de roles y formas. Esta perspectiva sobre el género nos aventura a entender la diversidad de las personas desde su género y nos permite discutir las formas en cómo la sociedad se acerca a los individuos, así como las formas en cómo las acciones, programas, proyectos y políticas públicas pueden afectar su desarrollo y realidades. Entender a las personas más allá del binario hombre – mujer y comprender la identidad de género como un espectro que se entrecruza con la orientación sexoafectiva, la expresión de la identidad y las características sexuales, así como otros componentes sociales complejiza la naturaleza de la discusión sobre las personas a las que se busca proteger y las herramientas para lograr este objetivo.

## 2.4 Enfoque de género

Con base a la definición de UNICEF, entendemos el enfoque como un criterio de análisis desde los feminismos que permite elaborar un nuevo marco de referencia para las masculinidades y feminidades, con una crítica al estereotipo social y con una búsqueda de equidad entre las personas (Ravalli et al., 2017). Desde el punto de inicio de un imaginario colectivo, la crítica se tiñe de versatilidad al incluir un enfoque más allá de los resultados o indicadores de gasto presupuestal, ya sea que esta venga de la academia o desde la política pública de los sujetos y sujetas que son objetivo de la acción estatal. El enfoque de género, más que una metodología, propone unos nuevos lentes para mirar la realidad de la sociedad: una basada en características y cargas, de desafíos y privilegios por, sobre todo, de necesidades y recursos para acceder y tener visibilidad ante los objetivos y estrategias del Estado.

La Defensoría del Pueblo define este enfoque como una “perspectiva de análisis que nos permite mirar una realidad, identificando los roles que asumen mujeres y varones” (s.f., p. 6). Un análisis que reconoce actitudes, roles y espacios de las personas según su género permite entender cómo las políticas se intersectan con esas las ramificaciones de la realidad y del ámbito público. Reconocer cómo el Estado y la sociedad nos lee permite que este proceso de legibilidad sea enriquecido con experiencias más allá de lo que la política busca, sino también cómo el alcance, las ventajas y desafíos que nuestra realidad presenta pueden afectar el diseño de políticas públicas.

Reenfocar la mirada de la acción pública en lo que la población vive, lo que puede lograr y aquello que tiene para lograrlo (Status of Women Canada, 1998) también puede ser una crítica al *modus operandi* del Estado, cuestionando las formas y usos de formular políticas con énfasis en el desarrollo de las personas sin considerar su contexto, capacidades y vulnerabilidades. De esta manera, la definición de la Dirección Nacional de Estadística de Colombia en la que el enfoque tiene como objetivo “identificar y caracterizar las particularidades

contextuales y situaciones vivenciadas” (2022) guarda sentido con el uso del enfoque a nivel estatal: presentar acciones diferenciadas, identificar afectaciones específicas y reconocer vulnerabilidades contextualizadas al género de la persona.

## **2.5 Transversalización del enfoque de género**

En 1946, el Consejo Económico y Social (UN ECOSOC encargado de promover el desarrollo económico, social y ambiental sostenible, creó mediante resolución 11(II) la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) de manera que se promoviera la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (ONU Mujeres, 2022). Esta Comisión estuvo a cargo de generar distintas convenciones como, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979). Asimismo, la CSW convocó cuatro reuniones para promover que los Estados implementaran normas y reglamentos que se alinearán a la lucha contra la violencia de género y el empoderamiento de la mujer. En esta última conferencia, se aprobó por unanimidad la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la cual es el mecanismo vinculante que compromete a los 189 a seguir estrategias y normativas que contemplen el avance de la mujer y la igualdad de género.

La Declaración de Beijing, en el artículo 38, muestra el compromiso de los gobiernos en implementar la Plataforma de Acción y en asegurar que el enfoque de género se refleje en todas sus políticas y programas. De igual manera, la Plataforma de Acción menciona en distintas secciones que los gobiernos y otros actores motivar al avance de la transversalización de este enfoque en las acciones, programas y políticas (United Nations, 1995). Con el claro compromiso de los países con esta transversalización, quedó pendiente la definición y operacionalización de este concepto para su implementación en el mundo.

En 1997, ECOSOC definió a la transversalización del enfoque de género como “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas

o programas, en todas las áreas y en todos los niveles [...] de modo que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad” (ECOSOC, 1997; OIT, 2017). Esta definición ha permitido la estandarización del concepto y su aplicación en distintas instituciones, no solo aquellas que se encuentran bajo el Sistema ONU, y ha permitido trabajar en distintas problemáticas, dentro de las cuales la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI, 2002) ha identificado las siguientes: desigualdad en el poder político (acceso a toma de decisiones, representación, entre otros), desigualdad doméstica, violencia contra las mujeres, actitudes discriminatorias, entre otros.

La transversalización es, sobre todo, un instrumento metodológico que identifica distingue y analiza las consecuencias e impacto de la acción pública, y en general de todo el ciclo de políticas públicas, en las personas en relación con su género dependiendo de dónde se encuentre en el espectro de su identidad. Esta herramienta propone un enfoque no solo en la forma en cómo reconocemos la realidad mediante la elaboración de indicadores sensibles al género, sino que también comparte una forma de trabajar tanto interna como externa (López Méndez, 2007) para el logro de objetivos rechazando y desafiando roles, espacios y atributos tradicionales y asignando recursos pertinentes para la ejecución de esta perspectiva.

Una conceptualización adicional de la definición de la TEG puede encontrarse en el Consejo de la Unión Europea, en donde se menciona que este enfoque es la “(re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política de manera que la perspectiva de género sea incorporada en todas las políticas en todos los niveles y en todas las fases por los actores involucrados en la formulación de la política (Secretariat General. Office of the Directorate General of Programmes. Council of Europe, 1998).

La transversalización mediante una perspectiva feminista también supone

- 1) ir más allá de relacionar género con mujer en tanto también comporta la modificación de aspectos relacionados con los hombres;
- 2) la inclusión del

enfoque en la agenda pública; 3) la representación política igualitaria de los géneros; 4) cambios institucionales y culturales en la toma de decisiones; y 5) utilizar una estrategia de desplazamiento (ir más allá del género e incluir diversidad) y empoderamiento de la sociedad civil mediante la acción política (Lombardo & Meier, 2006). En ambos aspectos, la TEG requiere un cambio en las estructuras de la política pública, lo que incluye un repensar de los arreglos institucionales que permean e invisibilizan roles tradicionales y patriarcales para que sean remplazados por acuerdos abiertos a un ciclo de políticas con perspectiva de género.

Un elemento en el que tanto Lombardo y Meier y Chávez Carapia coinciden es en la necesidad del involucramiento en el ámbito de las ideas y la arena pública. Así, la participación política de las personas permite visibilizar experiencias y vivencias de violencia sistémica que se perpetúan en la vida pública. Como menciona Chávez, la participación de las mujeres en las calles fomentó que ellas ganaran los espacios públicos en el siglo XX (Chávez Carapia, 2004), y de esta manera también la TEG ha sido una reivindicación por parte del movimiento feminista iniciado desde el activismo y la academia para tener un marco de referencia y de acción al discutir las necesidades y limitaciones a las que se enfrentan las mujeres en su diversidad y, como veremos más adelante, la población LGTBIQ+.

Si bien la literatura utiliza predominantemente la definición de TEG elaborada por ECOSOC, las discusiones sobre la posicionalidad de la mujer en la sociedad y sus desventajas en un orden patriarcal vienen desde el campo del desarrollo ya en los años 1970, en donde se discutía la división del trabajo basada en género y las brechas existentes en el ciclo de políticas de desarrollo con énfasis en sus efectos en las mujeres (Lombardo et al., 2016). Esta discusión académica sirvió luego de insumo para lo que sería la implementación del enfoque de género en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, la cual es el marco de referencia en las discusiones institucionales para las políticas públicas. Es meritorio resaltar que no por ello ha quedado la investigación académica detenida en los acuerdos tomados en organismos internacionales.

La investigación feminista en las Relaciones Internacionales ha continuado la problematización de la aplicación del género en las instituciones internacionales. De ello que en esta disciplina se presenten dos posturas de entender el enfoque: por un lado, tenemos a la política institucional, la cual presenta un análisis del enfoque de género mediante las dinámicas organizacionales y burocráticas subyacentes que acompañan su implementación; por el otro lado, tenemos a la política discursiva, la cual sigue un enfoque más posestructuralista y analiza las normas, procedimientos políticos, identidades y estructuras institucionales en la aplicación de la perspectiva de género (True, 2014). Comparado con la primera postura nos importa el tipo de política que se implementara, el contexto en donde se implementa, así como los actores internos y externos que acompañan estas acciones, la segunda postura analiza la capacidad de estas políticas para cambiar conceptos fundacionales y normas institucionales que llevan a dinámicas de poder específica, las cuales pueden generar desigualdades o cambios en los intereses de los actores. Ambas posturas son relevantes para entender la aplicación de políticas con enfoque de género y descubrir la estructura de soporte de las acciones estatales, así como la capacidad de estas políticas para cambiar las formas de toma de decisión y las actitudes hacia la transversalización del enfoque de género. Si bien estas posturas son utilizadas en el marco de las relaciones internacionales, es relevante identificar a nivel local que la TEG ha tenido influencia en la ramificación de los cambios a nivel doméstico en distintos países del mundo y que la estructura institucional o los Estados en donde se insertan estas acciones también afectan el diseño de normativas en el aparato estatal.

## 2.6 Mimetismo isomórfico

El mimetismo isomórfico, también llamado isomorfismo mimético, es un fenómeno estudiado en el marco de la corriente del nuevo institucionalismo y que se ubica en el estudio de la transplatación de prácticas, estructuras y procesos dentro y entre instituciones. En su texto *Human Ecology*, Amos Hawley define el isomorfismo como un proceso en el que una unidad busca ser similar con otras unidades para abordar un contexto ambiental que comparten (1986).

Este concepto de mimetismo isomórfico proviene de la clasificación utilizada por los autores (Dimaggio & Powell, 1983, p. 149) para explicar las causas de la homogenización de las instituciones, tanto en sus formas y sus prácticas basado en Hawley y otros autores neoinstitucionales. En su discusión sobre la burocratización de las instituciones, estos autores discuten cómo las organizaciones empiezan a asemejarse no solo por un ánimo competitivo sino por un mayor contacto con otras entidades, de forma ecológica (Dimaggio & Powell, 1983, p. 149).

Figura H. Isomorfismo y subclasificación. Elaboración propia basada en Dimaggio y Powell (1983).



Los autores, siguiendo los planteamientos de Meyer & Hannan (1979) y

Fennell (1980), proponen la existencia de dos tipos de isomorfismo, uno competitivo que es útil para la homogenización de características en el marco del libre mercado y otro institucional que está relacionado con la similitud de instituciones y las dinámicas de poder y legitimidad que ocurren entre ellas (Alchian, 1950; DiMaggio & Powell, 1983, p. 150).

En base a esta definición, DiMaggio y Powell identifican que el isomorfismo institucional puede presentarse mediante tres mecanismos: a) el isomorfismo coercitivo, el cual ocurre mediante la influencia y problemas de legitimidad; b) el isomorfismo mimético, el cual se experimenta como resultado de la existencia de incertidumbre; y c) el isomorfismo normativo, el cual está relacionado con la profesionalización de técnicos o instituciones (1983).

En el primer mecanismo de isomorfismo, las instituciones se ven comparadas con otras instituciones, tanto en el ámbito doméstico como el internacional, y se encuentran en una situación de “expectativa – realidad”, en donde los usuarios y miembros de la comunidad o incluso el Estado llevan a que las instituciones utilicen prácticas, estructuras o políticas ajenas a su contexto para implementar y dar servicios o ser vistas como eficientes. De ello que las instituciones que realizan la transplatación, o la transferencia de las prácticas, estructuras o procedimientos, tienen formas similares a las instituciones desde donde origina la transplatación. Un ejemplo de este caso sería la creación del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC Perú) en 2016 en el Gobierno de Ollanta Humala, posiblemente inspirado por el Centers for Disease Control and Prevention (CDC) de los Estados Unidos de América creado en 1946.

En el segundo mecanismo de isomorfismo, la transplatación ocurre como respuesta a la incertidumbre en el ámbito de la decisión. DiMaggio y Powell utilizan el término “modelado” como el proceso de copia de prácticas, ya sea de forma consciente o inconsciente, desde un “modelo” o institución en la búsqueda de innovación (1983, p. 151). En tanto que las instituciones buscan buenas prácticas ante situaciones o problemas, el modelado de organizaciones que tienen éxito enfrentando dificultades presenta una oportunidad para implementar

estas soluciones y mostrarse como legítimas. Un ejemplo de este isomorfismo puede verse representado en la aplicación de la “nueva gestión pública”, la cual influenció la formación de políticas públicas en el Perú a partir de 1990 y en el cual la tecnocracia peruana mimetiza al Estado peruano en base a estructuras, procesos y prácticas de corte liberal (Galvez & Grompone, 2017).

En el tercer mecanismo de isomorfismo, la profesionalización ocurre en trabajadores quienes, bajo el racionamiento de tener mayor validez y legitimidad ante la sociedad, deciden incrementar su nivel de conocimiento a nivel académico y se profesionalizan. Un efecto colateral es esta profesionalización es la creación de redes epistémicas y homogenización de los conocimientos, de tal manera que estos trabajadores van de una institución a otra llevando consigo procesos y prácticas de una institución y las reproducen en otras instituciones, llegando a cambiar incluso sus estructuras. Un ejemplo de este isomorfismo normativo se puede encontrar en las experiencias de la tecnocracia peruana investigadas por Tanaka y Dargent (Tanaka, 2017).

Andrews et al. prefieren no utilizar la palabra “innovación” para identificar nuevas prácticas, procesos y estructuras de las organizaciones exógenas puesto que esta palabra posee una carga positiva que sesga este proceso de transplatación; por ello, prefieren identificarlo como una “novedad”. Así, estos autores proponen esta perspectiva en tanto que, como veremos en esta tesis, la copia de estas políticas en contextos ajenos a los que se originaron puede llevar a la implementación acrítica de acciones estatales. Andrews et al. denominan al mimetismo isomórfico como una “técnica de fracaso exitosa” puesto que los Estados, al aplicar la trasplatación de políticas, buscan ser eficaces en formulación e implementación de políticas (2017) sin tener éxito debido a sus capacidades estructurales. Este mimetismo se presenta en la forma de “buenas prácticas” que los aparatos estatales implementan independientemente de si abordan problemáticas con una contextualización al ámbito local. Esta perspectiva es bastante interesante sobre todo si la complementamos con Ramos y Jung, quienes identifican que esta transferencia de conocimiento y tecnología pasa de países desarrollados hacia países pobres alimentada por el desarrollismo y la modernización. En ambos casos, los autores coinciden en que,

al implementar políticas acrílicas, los Estados se ven atrapados en trampas de capacidad, en donde finalmente no pueden cumplir con las expectativas de servicios o productos que deben entregar y pierden legitimidad.

Para los fines de este estudio, utilizaremos el isomorfismo mimético, el cual describe un fenómeno de homogenización de las instituciones relacionado con la adaptación de modelos existentes en otros ambientes con el fin de solucionar problemas ocurridos en un contexto de incertidumbre.

Pritchett et al. (2013, 2017) continúan con el desarrollo de este concepto como mimetismo isomórfico o el camuflaje que utilizan las instituciones para ocultar sus falencias. De esta manera, los autores describen al mimetismo isomórfico como “la habilidad de las organizaciones para mantener legitimidad mediante la imitación de formas de instituciones modernas sin que funcionen” (Pritchett et al., 2013, p. 9). En comparación a lo tratado por Peter Evans, quien acuña el término monocultivo institucional para hablar de este fenómeno (Evans, 2004), los autores teorizan más allá y describen cómo los países adoptan o se mimetizan debido a lo atractivo de la novedad en cuanto a los formas de solucionar problemas.

El isomorfismo mimético resulta entonces de la incertidumbre del contexto y de la influencia de instituciones con prestigio. Ahora bien, Sánchez Ramos y Llerena (2020) también indican que en la búsqueda de economizar recursos como tiempo y reducir los procesos de aprendizaje, las entidades aplican la imitación y se vuelven isomorfas. No obstante, Andrews et al. mencionan que al no haber pasado por un proceso de adaptación y ser trasplantadas directamente de otras instituciones, los procesos, prácticas y estructuras no tienen un “sistema inmune” el cual les permita sobrevivir a los cambios que se enfrentan en la implementación (2017, p. 49). Esta postulación puede ser usada de ejemplo en la política de pico y género, la cual tuvo menos de dos semanas de implementación por las inconsistencias que existían para su aplicabilidad en la sociedad a la que buscaba afectar.

Este fenómeno resulta interesante para la investigación académica en

tanto incluye la variable internacional y su influencia en el ciclo de políticas públicas. Aún más relevante es su estudio en el escenario de pandemia y crisis en donde los Estados, los cuales disponen de información, tiempo y en general recursos limitados para actuar siguen las prácticas y disposiciones de organizaciones internacionales y otros Estados de manera que parezcan ser efectivos en la respuesta ante la crisis sanitaria.

## **2.7 Interseccionalidad**

Si bien el enfoque de género nos permite analizar los efectos y consecuencias de la política en base al espectro genérico, este componente por sí solo no cumple con la necesidad de ampliar el panorama de vulnerabilidad y privilegios de una persona dentro del contexto social.

En 1989, la académica Kimberlé Crenshaw analizó distintos casos judiciales en Estados Unidos en donde la Corte realizaba dictámenes que no consideraban las distintas identidades de las mujeres afroamericanas en situaciones de vulnerabilidad ante la discriminación, ya sea porque 1) no se consideraba la idea de una discriminación acumulativa (solo se podía entender la discriminación por índole racial o por índole sexista); o 2) solo se podía interpretar la discriminación a una mujer afroamericana como discriminación racial y no sexista y por ello las estadísticas por presentar no podían ser de discriminación de doble índole. De ello que Crenshaw pensara en la idea de la interseccionalidad como distintas categorías y experiencias identitarias que pueden intersectarse en un individuo afectando en distintos grados la discriminación hacia la que se enfrenta (Crenshaw, 1989).

Esta forma de percibir elementos que generan vulnerabilidad en los individuos es de igual forma discutido por Cruells, quien presenta al enfoque interseccional como un análisis de los procesos de replicación de inequidad que se enmarcan no solo desde las dinámicas interpersonales sino también desde

una perspectiva estructural y sociocultural (Cruells, 2015). Su postura de producción de desigualdad nos permite comprender que las identidades se pueden “informar” las unas a las otras y también pueden perdurar en el tiempo o poseer una base histórica, estar asociados a un espacio geográfico o a un grupo étnico específico. Así como esta información de identidades puede generar mayor posibilidad de discriminación en la sociedad, también puede incrementar el alcance de los privilegios que un individuo puede tener. Si tenemos en cuenta la pirámide falocentrista, lo masculino, occidental, blanco, cis y heterosexual (Olives, 2021) comporta un mayor nivel en la jerarquía valorativa social a diferencia de lo femenino, indígena, trans y queer. Sobre ello, Gahela Cari, una activista transfemenina que postulaba al congreso en 2021 ejemplifica “empecé a transicionar y a perder los privilegios que no me había dado cuenta que tenía” (Fowks, 2021).

La interseccionalidad propone un método de variables identitarias que se traslapan, intervienen, manifiestan y comunican entre sí, complejizando el tratamiento de las personas en sistemas sociales jerárquicos que pueden ser flexibles o inflexibles según las desventajas y privilegios que posea una persona. Las intersecciones pueden tener origen en el ser mismo; sin embargo, la posicionalidad de una persona en términos relativos se encuentra arraigada en los sistemas de valoración social y la cosmovisión del grupo humano en donde existe el individuo. Cada elemento identitario con valoración negativa, al intersectarse con otro elemento identitario con valoración negativa, genera una carga adicional en la persona, disminuyendo su posición en la jerarquía en la que se encuentre, sea esta racial, sexual u otra (MacKinnon, 2013).

## **SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y RESULTADOS**

### **CAPÍTULO III DISEÑO METODOLÓGICO**

#### **3.1 Enfoque metodológico, tipo y nivel de investigación**

La presente investigación tiene un diseño de tipo cualitativo, un análisis de caso de alcance explicativo en relación con la introducción del enfoque de género en una política específica. El caso de estudio es la formulación del

Decreto Supremo No 057-2020-PCM el cual prorroga el Estado de Emergencia Nacional, también llamado *política de pico y género*. Esta política se seleccionó debido a que la formulación de esta normativa coincidió con la existencia de otras políticas del mismo corte en los países de Colombia (en específico, en Bogotá) y en Panamá. De igual manera, si bien esta política incluía la variable sexo y buscaba ser no discriminatoria, terminó generando efectos contraproducentes y poniendo en situación de vulnerabilidad a los individuos a los que buscaba proteger.

La actividad de campo se basa en una muestra de personas con conocimiento sobre la política de pico y género, que incluye a funcionarios de instituciones incumbentes, representantes de la sociedad civil y especialistas en la materia. La revisión documental se basa en la recolección de informes, materiales noticiosos, documentos oficiales y bases de datos disponibles al público en general con los que se obtendrá información tangible del proceso de diseño de política pública.

## **3.2 Objetivos y variables**

### **Tema**

En esta investigación, nos proponemos analizar los elementos que llevaron a la formulación de una política con enfoque de género en el Perú en 2020 para incrementar la contención de la COVID-19.

### **Objetivos**

#### *Objetivo general*

- Explicar los elementos que pudieron influenciar el diseño de la política de pico y género.

#### *Objetivos específicos*

- Definir las características a nivel poblacional de la política de pico y género

Identificar a los actores que participaron en la formulación de la política de pico y género.

- Analizar los elementos de la formulación de la política de pico y género que se relacionan con el enfoque de género.

- Analizar los elementos de formulación de la política de *pico y género* que se relacionan con el isomorfismo mimético.

## **Variables de investigación**

En abril de 2020, el gobierno implementó una medida para mitigar el incremento del contagio de la COVID-19 en el territorio nacional. La formulación de esta política mediante el D.S. 057-2020-PCM, también conocida como *pico y género*, se concibe desde la necesidad de presentar instrumentos a nivel de política pública que contribuyan a la contención de la COVID-19, una enfermedad que ya presentaba dificultades para el sistema de salud peruano y su capacidad de respuesta ante la emergencia. En su formulación, la política contempla el uso de la variable sexo como elemento de segregación para las salidas diferenciadas en el marco de la emergencia. Tras alertas desde la sociedad civil sobre los efectos negativos de su implementación, el Estado optó por no continuar con la medida y avanzar con otros instrumentos que redujeran la propagación del virus. Sin embargo, reflexionar sobre los elementos que pudieron llevar a la formulación de esta política resulta fundamental para un país que promueve el enfoque de género como parte de sus compromisos internacionales y en un escenario de crisis.

Esta investigación reconoció cuatro variables específicas para el análisis de los elementos que pudieron influenciar en la formulación del DS 057-2020-PCM.

En primer lugar, el estudio identifica las características a nivel poblacional del D.S. 057-2020-PCM como contexto de la política. La revisión de las notas periodísticas y la identificación de la literatura con respecto a la necesidad de entender las condiciones sociales a la que se enfrenta una política pública nos llevan a reflexionar sobre la búsqueda de información que requiere el Estado al momento de realizar el proceso de formulación. Así, utilizamos informes del Ministerio de Salud con respecto a la situación de las personas en su búsqueda y disponibilidad de acceso a oferta de atención en el sector salud, además de las particularidades a nivel sociodemográfico de la población. Adicionalmente,

discutimos los vacíos de información a los que se enfrenta el Estado al reconocer los desafíos de la comunidad LBGTIQ+ para la formulación de política pública.

Sumado a ello, presentamos en la discusión los efectos de la confianza de la población en el Estado y cómo ella supone un riesgo para el cumplimiento de medidas de aislamiento social y normativas de mitigación ante la pandemia de la COVID-19. El conocimiento contextual sobre las características de la población, su acceso a la salud pública, los vacíos de información sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad y la reticencia o confianza que existe en el accionar del Estado para combatir la pandemia plantean una base inicial de trabajo para el Estado y las próximas medidas que debe formular en su respuesta a la emergencia sanitaria.

En segundo lugar, el estudio identifica a los actores participantes en la formulación del D.S. 057-2020-PCM. Ante un contexto poblacional identificado en la variable anterior, los actores se presentan como un consejo consultivo constituido por especialistas en la materia y de reconocido desarrollo profesional con acceso a espacios creados por quienes toman decisiones en el aparato estatal.

En esta sección, revisamos las notas periodísticas y discursos presentados por el presidente Martín Vizcarra para analizar la posible influencia de actores en la decisión de avanzar con una medida de contención que propone salidas desagregadas por sexo. De igual forma, ponemos en análisis el escenario político en donde se presenta la medida a la población, la actitud del entonces presidente en su forma de compartir información y la posicionalidad del grupo de expertos en el marco de esta presentación, así como los cuerpos colegiados existentes para el debate de esta medida, tales como el Consejo de Ministros y el Grupo Prospectiva. Tomamos especial interés en discutir que la medida de salidas diferenciadas para mitigar el incremento del contagio proviene desde la discusión, de forma concertada y como alternativa de política por experiencias desde el ámbito internacional.

En tercer lugar, analizamos los elementos de la formulación de la política

de pico y género que se relacionan con el enfoque de género. De esta forma, volvemos al discurso del entonces presidente Vizcarra para definir su posición con respecto a género en sus acciones de Estado, así como en su respuesta a la emergencia. En relación con esta discusión, revisamos los efectos de la implementación del D.S. 057-2020-PCM y las alertas realizadas por la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo sobre las denuncias y afectación de la dignidad de personas trans por actos de discriminación realizado funcionarios públicos.

De igual manera, revisamos el marco normativo a nivel internacional y nacional que contribuyen a la reflexión y creación de políticas públicas con enfoque de género en el Perú. Realizamos una revisión de los logros obtenidos por la agenda feminista desde un punto de vista institucional en el avance del enfoque de género. Nuestro énfasis reside en identificar una potencial base normativa para el D.S. 057-2020-PCM de considerarse el enfoque de género para la formulación de la política. Por ejemplo, Beijing 1995, punto fundamental para el desarrollo del enfoque de género en el Perú, funciona como normativa referencial y de cumplimiento para el Estado peruano y, como tal, permite la creación y desarrollo de sus políticas con enfoque de género. Tras realizar esta revisión normativa, potenciamos nuestra capacidad para identificar si el D.S. 057-2020-PCM presenta enfoque de género en su formulación.

En último lugar, analizamos los elementos de formulación de la política de pico y género que se relacionan con el isomorfismo mimético. El estudio realiza una revisión detallada de la medida en el contexto de medidas de mitigación de la COVID-19. Esta medida, aplicada desde una recomendación académica conocida como *martillazo* (Pueyo, 2020) persigue la reducción de casos de contagio y preparación de los Estados a nivel de capacidad de respuesta y aumento de recursos estatales para abordar con mayor flexibilidad las olas de contagio de COVID-19.

En nuestro análisis, observamos las características de esta medida tomada desde el ámbito internacional y la relacionamos con el mimetismo isomórfico, o el uso de buenas prácticas desde otras entidades para su implementación y cuyos resultados no son positivos debido a elementos

estructurales de la organización que adopta estas prácticas.

En esta investigación se realizaron entrevistas a una muestra de personas con conocimiento sobre el diseño del decreto 057 como funcionarios encargados de la implementación, participantes de la sociedad civil y personas con expertise en la materia. Su retroalimentación sobre cada uno de los elementos de influencia nos permite comparar el levantamiento de información obtenido y complementar los hallazgos desde la mirada de su temática de expertise.

## **CAPÍTULO IV Análisis y discusión de los resultados**

### **4.1 Características a nivel poblacional de la política de pico y género**

#### **4.1.1 Sistema desagregado, población desatendida e invisible**

Antes de la pandemia, el Estado peruano se enfrentaba a retos sustanciales en su responsabilidad como formulador de la política de salud, según lo indicado por el Ministerio de Salud (2019), el Perú tenía el siguiente contexto sanitario:

- Sistema de salud peruano con una estructura fragmentada y segmentada con escala limitada de integración horizontal (2019, p. 31) que dificulta análisis integrales de desempeño del sistema o intervenciones (2019, p. 41).
- Capacidad operativa limitada de los trabajadores del sector salud para brindar atención de acuerdo a los estándares existentes y cumplir objetivos institucionales (2019, p. 41).
- En relación con la densidad de profesionales médicos y especialistas, se contemplaba entre 1,12 a 23 profesionales por cada 10,000 habitantes 14,1 profesionales de enfermería por 10,000 habitantes (2019, p. 41).

Si contrastamos esta información con los indicadores básicos de la CDC Perú (2021), los datos nos presentan un sistema sanitario al que se enfrenta la población desde su interseccionalidad, es así como al 2020 se identifica que:

- Solo un 21,5% de la población en el ámbito rural vive en un hogar con acceso a saneamiento básico y 73% tiene acceso a agua (2021, p. 1)
- El ingreso real promedio per cápita mensual es de S/ 837 (2021, p. 1)
- 27,1% de las mujeres en el Perú fueron violentadas por su cónyuge (2021, p. 1)

Estos datos se conversan con los comentarios en la entrevista 1 en la que se menciona que la COVID-19 evidenció de manera concreta que contamos con un sistema desigual, el cual visibiliza necesidades y privilegios, así como la vulnerabilidad en términos de derechos. Según la entrevista 1, no hay un sistema de salud que brinde, en tiempos de crisis, lo necesario para sobrevivir. Esto puede complementarse en la entrevista 2, en donde se indica que “cada vez que hay un problema el Estado no existe” y la entrevista 3, en la que se comenta que la COVID-19 agudizó las brechas de género, especialmente en pobreza, acceso a salud, con un gran porcentaje de población en trabajo informal y con un sistema de salud en situación crítica.

Con respecto a la población LBGTIQ+, es difícil poder obtener datos en Perú que permitan formular políticas públicas para atender a esta población. De acuerdo con la literatura y testimonios de la población de la diversidad sexual entendemos que existe violencia y discriminación que afecta su desarrollo y vida; sin embargo y, por ejemplo, aún no existe un registro de denuncias e investigaciones fiscales sobre casos de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género (202d. C.). Sobre este punto, la entrevista 7 comenta que el Estado no está preparado para la temática de orientación sexual y no busca trabajarla puesto que se proponen políticas que finalmente no se implementan. Así, las políticas no serían efectivas y solo se reflejarían en el papel.

Este desconocimiento de la población a nivel de estadísticas e información oficial propone un escenario complicado para quien formula la política pública. En un contexto de globalización y datos libres, la población LGTBIQ+ permanece siendo un dato extraviado, no contemplado a nivel sistémico en el Estado peruano. Así, quedaría pendiente aún incluir data

desagregada por orientación sexual e identidad de género que permita ampliar la legibilidad de la población LGTBIQ+ ante el Estado.

#### **4.1.1.1 Capacidad del Estado para limitar el libre tránsito y desobediencia civil**

Según lo establecido en la Ley General de Salud, El Estado puede instaurar restricciones al derecho de libre tránsito (2020; 1997). Sin embargo, ya desde la ley 057-2020-PCM (ley de “pico y género”) se identifica en los considerandos la mención la falta de cumplimiento de las reglas para la limitación de estos derechos. Con ello, se requiere de medidas complementarias que modifiquen conductas sociales que potencialmente afectan a los individuos y la sociedad en general. El incumplimiento de las normativas o leyes, también conocido como desobediencia civil, propone retos adicionales para el diseño de políticas públicas.

Este incumplimiento de las normativas de mitigación de la COVID-19 se discuten en la entrevista 7, en donde se comenta que el D.S. 057-2020-PCM podía percibirse desde el centralismo. La entrevista menciona que en otras regiones del Perú la obligatoriedad de las políticas era menor y las personas optaban por otras formas de curarse como caña o eucalipto. Esta descripción pone en cuestión la factibilidad de formular políticas públicas sin considerar la descentralización y las dinámicas internas de cada región del Perú.

A pesar de ello, este fenómeno no es único al Perú ni representa un caso particular. La desobediencia civil pone en cuestionamiento el balance entre los derechos y responsabilidades individuales y colectivos, en abierto desafío de las normativas y limitaciones sociales y gubernamentales. En el caso de la COVID-19, el desacato de la autoridad eleva los riesgos de una propagación desmedida del virus y potencialmente peligrosa. Según lo mencionado por Croce et al., la desobediencia civil no solo se puede observar en personas que no cumplen con las normas de distanciamiento social, sino con el personal de salud que se rehúsan a trabajar por los riesgos que se presentan al estar expuesta en su lugar

de trabajo. Si bien en el caso del personal de salud esta reacción puede resultar moralmente justificada, genera desafíos adicionales en la provisión de servicios. Este caso podría aplicarse al no uso de mascarillas en los inicios de la pandemia y a la asistencia a discotecas a pesar de estar prohibido su funcionamiento (2020). De ello que el decreto 057-2020-PCM (política de pico y género) siga una lógica de acciones complementarias para limitar los efectos del incumplimiento de la normativa. La política, desde su formulación, entiende las complejidades de implementar políticas y la necesidad de proponer una respuesta adecuada para modificar conductas que sean perjudiciales para la salud general.

## 4.2 Actores con participación en la política de pico y género

Figura I. Sesión con medios tras el Consejo de Ministros del 02.04.2020. A la izquierda, expertos del Grupo Prospectiva. A la derecha, en orden de aparición izquierda derecha, el premier Vicente Zeballos, el presidente Martín Vizcarra y el ministro de salud Víctor Zamora.



Tras dar inicio a la sesión de actualización del día 02.04.2022, el presidente Vizcarra presentó al Grupo Prospectiva y algunos de sus integrantes con detalles breves de su expertise en la materia de salud pública o vínculos académicos que les hacían expertos relevantes para discutir la respuesta a la COVID-19. Ya entrado en el anuncio importante por compartir a la población,

Vizcarra menciona el análisis realizado con expertos y la necesidad de implementar un nuevo martillazo para asegurar una reducción de contagios y el posterior uso de camas UCI.

Esta escena nos propone dos ideas claras con respecto a las acciones del presidente:

- Siempre está acompañado de su equipo, sus acciones son consensuadas y consultadas con expertos en la materia, quienes tienen conocimiento y capacidad de dar información crítica sobre las necesidades del país y a quienes sigue para tomar decisiones que afectan a la población. Decisiones tomadas en colectivo que afectan al colectivo en general, alineado a la lógica de unidad del gobierno.
- El presidente es articulador. Cuando requiere de información más especializada, se sostiene de sus ministros. En línea con el punto anterior, el presidente no pretende tener toda la información; sin embargo, busca usar la información que posee para abordar los problemas de manera proactiva y, además, para que la población le entienda.

Durante su exposición, Vizcarra hace mención en distintas oportunidades a la opinión de los expertos en la necesidad de avanzar con el martillo para abordar el incremento en la tasa de contagios. A pesar de este consenso, esta sesión no contempla la voz de un/a experto que brinde explicaciones sobre la toma de decisiones o el segundo martillazo; en cambio, es el presidente quien expone las actualizaciones técnicas. Vizcarra, como veremos más adelante, utiliza un lenguaje coloquial, cercano y sencillo para compartir información.

La foto 1 nos presenta dos grandes actores que podrían tener distinto grado de participación en el Decreto Supremo 057-2020-PCM.

#### a. Consejo de Ministros

En base a la recopilación realizada para esta investigación, se encuentra el Acta de la Sesión del 02.03.2020 en donde se encuentra en agenda el Proyecto de Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM. El acta muestra a manera

de descripción el alcance del proyecto de ley y no discute ni presenta opiniones del Consejo de Ministros. La única información que se recibe es que previo análisis y deliberación el Proyecto de Decreto Supremo recibió aprobación de todos los Ministros.

b. Grupo Prospectiva

Anterior a la sesión del 02.04.2020, el presidente Vizcarra se reunió con el recientemente creado Grupo Prospectiva, el cual se constituyó el 03.04.2020 para discutir la respuesta ante la COVID-19. Si nos basamos en la sesión de Vizcarra del 02.04.2020, el presidente menciona que “los expertos dicen que hay que darle un segundo martillazo para que nuestra capacidad de respuesta sea igual al nivel de contagios que llegue la curva” (Crónica, 2020). La Foto 1 resulta poderosa en esta suposición: en la sesión donde se comparte la medida complementaria por ser decreto (057-2020-PCM) el presidente es acompañado por el Grupo, el cual como conversamos anteriormente había sido presentado con nombre y perfil profesional. Algunos detalles de este grupo que resaltan en este análisis

- Conformado mayoritariamente por hombres (4 mujeres de 12 personas). La comitiva que participa en la sesión es de hombres y los nombres que presenta el presidente también es una lista de profesionales hombres.<sup>1</sup>
- La mayoría con fuertes vínculos a la academia, específicamente limeña. Conexión a la academia permitiría acceso a comunidades epistémicas y a información actualizada, contactos para consultas.
- Normativa de creación permite que el Grupo solicite apoyo y participación de otras organizaciones y expertos.

Como observamos, las imágenes muestran un presidente acompañado, enterado, comunicativo y articulador. El DS 057-2020-PCM parecería ser un reflejo de política pública basada en las buenas prácticas: basada en experiencias, aconsejada por especialistas, acompañada de un debate técnico

---

<sup>1</sup> El grupo prospectiva presentado por el presidente Vizcarra contemplaba un grupo de profesionales compuesto por un economista, un epidemiólogo, un médico cirujano, cuatro médicos y un matemático social, todos ellos hombres. No se contempla en la publicación un perfil con conocimiento en sociología o políticas públicas con enfoque de género o algún profesional con conocimiento en enfoque de género, interculturalidad, temas LGTBIQ+ (Rojas Sánchez, 2020).

en el que redes epistémicas desde la academia y los sectores convergen y traen a la luz soluciones que pueden funcionar. En este debate tecnocrático podría haber ocurrido en espacios cerrados, en donde los/as profesionales presentasen una propuesta que permita seguir una lógica de supresión de contagios. Sabemos que la formulación se dio, pero desde la arena pública no sabemos quién formuló. Mas problemático aún, no sabemos quién formuló, pero sí cuáles fueron los efectos de su formulación.

La entrevista 1 comenta sobre la necesidad de responder ante la emergencia en base a distintos factores que influenciaban la toma de decisión. Por una parte, existían elementos económicos que forzaban a tomar medidas que dieran solución al contagio y así mitigar los efectos a la economía peruana. Por otro lado, el contexto de recursos como mascarillas afectaba la capacidad de generar barreras entre personas. El D.S. 057-2020-PCM sería, de esta manera, la propuesta menos compleja.

En contraposición a esta postura, la entrevista 2 menciona que la medida momentánea (la salida diferenciada) es una descripción de iniciativas con buena intención que son atroces sin un trabajo, expertise o vivencia de análisis de género. Así, en esta entrevista se cuestiona la formulación de políticas de emergencia con operadores que no poseen el conocimiento necesario para su diseño. Sobre este punto, la entrevista 8 llama a la reflexión al respecto de la consulta a especialistas: "llaman a todos menos al MIMP, siendo los primeros en hacer género en la región y 17 en el mundo". Desde la entrevista 8, se propone una postura crítica hacia la selección de especialistas como parte del grupo consultivo, en tanto una persona con expertise en enfoque de género podría haber identificado que 1. las actividades de abastecimiento son un espacio de libertad para las mujeres, debido a sus cargas a nivel de soporte en la educación de menores, casos de violencia doméstica e incapacidad de algunos hombres en abastecerse de provisiones; así como 2. el sexismo y homofobia de las autoridades a cargo, además de 3. la afluencia en tiendas de abarrotes.

Esta investigación ve de acuerdo con la siguiente evidencia al Grupo Prospectiva como un actor fundamental para la formulación y seguimiento de la

pandemia COVID-19 en el marco del DS 057-2020-PCM. Esto se evidencia en el discurso del entonces presidente Martín Vizcarra:

Hoy es el día 2 de abril y en el transcurso de la mañana hemos tenido una amplia reunión con el premier, con el ministro de salud, con el ministro de defensa, ministro del interior, ministro de transportes y comunicaciones, pero con un grupo de profesionales, científicos altamente calificados. Es el soporte de prospectiva COVID del Ministerio de Salud [...] Hoy tuvimos esta reunión con profesionales del grupo prospectiva que ha reunido el ministro de salud y que obviamente [son] profesionales que muy solícitos y responsables dan todo su apoyo para darnos la mejor información. son 8 personas los que integran este grupo [...] Se ha evaluado con los expertos y ellos han analizado cuál es la evolución de la enfermedad comparándola primero con cómo hubiera sido la enfermedad si no hubiéramos hecho nada. Han evaluado qué resultados tenemos con las medidas que hemos implementado en el país. A la curva han dado lo que llaman la técnica del martillo. Tratar de achatar la curva para que el pico sea más bajo que la cantidad de personas que día a día van declarándose como positivas para que podamos nosotros responder de manera adecuada. Entonces, el martillo que hemos dado a la curva para tener mejor control de la evolución de la enfermedad ha tenido buenos resultados, pero no los que quisiéramos. Entonces, lo que recomiendan y hoy día hemos estado en una larga jornada de análisis y trabajo es darle un segundo martillo a la curva para que entre a lo que estamos esperando (RPP Noticias, 2020).

El extracto anterior confirma que el martillazo, el cual desarrollaremos en una sección posterior, fue recomendado por el Grupo Prospectiva. Es importante mencionar que en la normativa que regula su actividad, el Grupo puede contar con acceso a información del Ministerio de Salud y organismos del Sistema Nacional de Salud, así como convocar a invitados/as como autoridades, sociedad civil, entre otros para obtener información y realizar coordinaciones necesarias (Ministerio de Salud, 2020). De esta manera, identificamos que el Grupo Prospectiva influencia el diseño del decreto 057 mediante la alternativa de política pública: el martillazo.

Esta política, sin embargo, no aparece en un vacío normativo. Las políticas con enfoque de género sin duda tendrían que ser consideradas clave en una normativa que pretende generar una alternancia en salidas de individuos a la calle para la provisión de alimentos y servicios prioritarios. La entrevista 2 complementa esta idea al indicar que las políticas públicas no funcionan si no se

encuentran ligadas a la operatividad social; de no estarlo, se convierten en un “frasco sin nada”, perdiendo su utilidad, no considerando prácticas sociales o incluso organizaciones comunitarias para el soporte adecuado.

### **4.3 Elementos de la formulación de la política de pico y género que se relacionan con el enfoque de género**

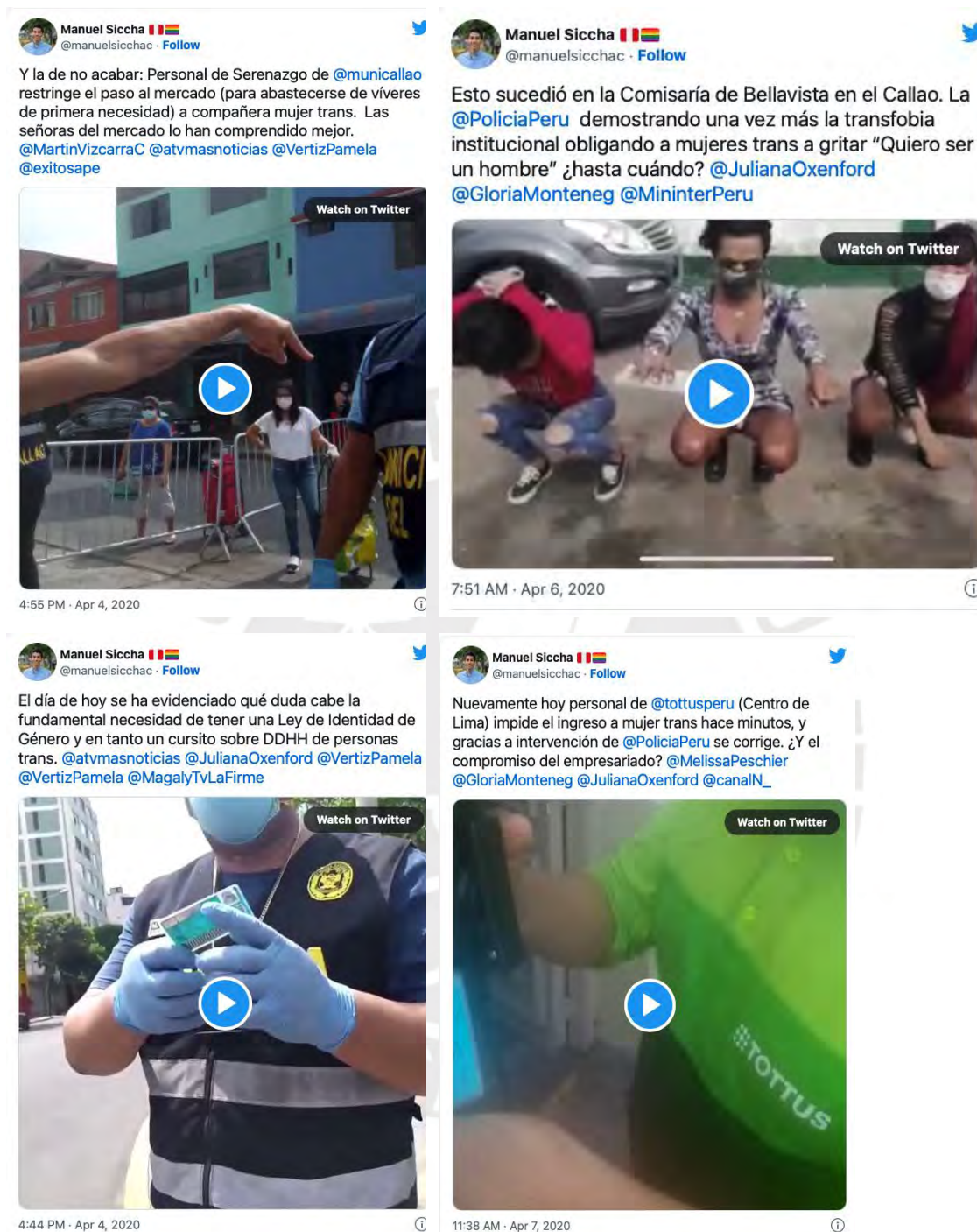
#### **4.3.1 Entre lo normativo y la realidad de la política**

Durante su presentación el 02.04.2020, Martín Vizcarra brindó claridad sobre la inclusión de un enfoque de no discriminación como parte de la formulación del decreto supremo.

Y otra cosa más. Queda absolutamente claro que en los más de dos años de gobierno que tengo como presidente he demostrado que este es un gobierno inclusivo. [...] No tengan ningún temor cuando hablamos de varones y mujeres, no estamos solamente teniendo en cuenta una mentalidad uno y otro. Sabemos que dentro de una igualdad de género en su concepto más grande puede haber ciudadanos que se encuentran en otro tipo de ellos mismos, de su sentimiento. Van a tener claramente instrucciones las fuerzas armadas, la policía nacional que hace control para que esto no sea pretexto de ninguna medida de carácter homofóbico en absoluto. Nuestro gobierno es inclusivo y todas las normas que damos es pensando en absolutamente toda la ciudadanía (RPP Noticias, 2020).

Este discurso nos hace entender que efectivamente se tuvo en cuenta una potencial discriminación desde la concepción del DS y la formulación de la política. Incluso, dentro del D.S. 057-2020-PCM se puede encontrar un candado de no discriminación para la aplicación de la normativa (2020). Sin embargo, la naturaleza y complejidad de la discriminación van más allá de lo jurídico a la realidad, esto es, lo normativo no siempre se acerca a lo que ocurre en la cotidianeidad. En ella, se presenta un Perú que es escenario de distintas denuncias compartidas por el regidor metropolitano de Lima Manuel Suclla las cuales fueron recopiladas en un artículo de Utero.pe.

Figura J. Collage de tweets publicados por Manuel Siccha en donde se muestra una serie de actos de discriminación hacia mujeres trans (Livise, 2020).



De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el D.S. 057-2020-PCM generó el incremento de aglomeraciones de mujeres para compras del hogar debido a que estas se encargan de la carga doméstica; asimismo, se percibió a los hombres como incapaces reforzando los estereotipos de género (2020). A pesar de que los esfuerzos parte del ejecutivo de incluir un enfoque de no

discriminación e igualdad de género, se observa que los operadores del orden social no tuvieron la capacidad o la capacitación para abordar adecuadamente el tratamiento de personas trans. De igual manera, el Ejecutivo no contempló de manera consciente un enfoque de género interseccional en donde se identifique las distintas cargas de las mujeres en su diversidad (profesional, identitaria, familiar, comunitaria, personal) las cuales gestionan en el día a día.

La entrevista 4 comparte que, a pesar de existir una directiva por parte del entonces presidente Vizcarra de respetar a una mujer si se veía como mujer, los operadores encargados de la implementación no aplicaron este criterio. De igual manera, la entrevista 5 menciona el total desconocimiento sobre el enfoque de género, lo que incluye una falta de previsión con respecto a las personas trans de manera continua y llevó al actuar de los agentes estatales. Esto sumado a la desconsideración por mujeres adultas mayores que viven solas y que no cuentan con refrigeradores, ello perjudicando su capacidad de provisión de alimentos. Adicionalmente, la entrevista 6 complementa estos hechos con la reflexión sobre la pérdida de trabajo de mujeres, la carga adicional de las madres con la educación virtual de sus hijos y, además, las aglomeraciones resultantes de la salida diferenciada. Distintas entrevistas mencionan que el D.S. 057-2020-PCM reforzó roles de género y estereotipos, en donde los hombres cargaban consigo grandes listas que no sabían leer.

La entrevista 4 comenta las limitaciones de las mujeres trans en tanto ellas no podían ingresar a mercados para la provisión de alimentos lo cual afectaba su integridad. Esta postura se complementa con la entrevista 6, en donde se menciona que el aparato estatal no habría considerado a las personas trans: en el daño a su dignidad, en el uso de su nombre legal en vez de su nombre social, todo ello debido a la falta de entrenamiento. Si bien la entrevista 1 menciona que la formulación del D.S. 057-2020-PCM no es antigénero, sí considera que al dejarse el piloto automático se puede perjudicar y vulnerar a las personas. En línea con esta opinión, la entrevista 2 considera que la política de pico y género vulnera los derechos de personas cuya identidad desequilibra el estatus y de las mujeres al ponerlas en más riesgo. De ello que esta política, concebida desde un enfoque salubrista, tenga efectos de violencia y refleje el patriarcado y la

heteronorma.

El D.S. 057-2020-PCM, tal como discutimos anteriormente, permitía el desplazamiento de una persona por núcleo familiar y establecía salidas diferenciadas:

“los días lunes, miércoles y viernes únicamente podrán transitar personas del sexo masculino y los martes, jueves y sábados las personas del sexo femenino” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020). En su búsqueda de reducir el tránsito de personas para mitigar el contagio por COVID-19, el Estado no habría contemplado las distintas características identitarias que intersectan a las personas más allá de ser designadas “hombre” o “mujer”. Debido a ello, los efectos de esta política habrían producido efectos contrarios a los buscados inicialmente, esto es, salvaguardar la salud general, la integridad de la población y reducir el contagio.

La reflexión sobre las vulnerabilidades de las mujeres y población LGTBIQ+ permite un acercamiento sincero a la política pública desde la apropiación de una normativa a nivel institucional – controlar el cumplimiento de la norma sin violencia o discriminación – y la pertinencia de políticas públicas que pueden ser sensibles al género, pero no tendrían un enfoque de género.

### **4.3.2 Marco normativo de enfoque de género con el que se aborda la COVID-19**

#### **4.3.2.1 A nivel nacional**

La fuente normativa de mayor jerarquía que protege contra la discriminación en el país se encuentra en la Constitución Política del Perú, cuyo artículo 2, inciso 2, refiere que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley (1993). Vemos así que la Constitución se complementa mediante la Ley N.º 28983 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la cual dispone el marco de acción para asegurar el derecho a la equidad, dignidad, bienestar tanto es el espacio público como a nivel privado (2007). Esta Ley plantea un análisis interesante para el enfoque y el abordaje de la pandemia, el cual discutimos a continuación.

En primer lugar, en su artículo 4 plantea la aplicación de acciones positivas para acelerar la igualdad, las cuales no se consideran discriminatorias, así como promueve la inclusión de lenguaje inclusivo del gobierno en sus distintos niveles. La aplicación de esta Ley se refleja en el discurso de Martín Vizcarra, en donde a lo largo de su mensaje se le escucha utilizar lenguaje inclusivo para dar a conocer la información que utiliza. Asimismo, se podría decir que desde un registro de lengua coloquial y en base a un conocimiento básico de la igualdad de género, el entonces presidente enfatiza que el DS 057-2020-PCM no daría espacio a la discriminación.

Discutir este punto es importante porque Perú es un país en donde el conservadurismo coge presencia en la arena pública. De acuerdo con Rousseau (2020), el Perú sería la cuna del conservadurismo en la región lo cual brinda claridad sobre el origen de “Con mis hijos no te metas”, un movimiento cuyo objetivo es oponerse a la implementación de lo que llaman ideología de género y la homosexualización de los niños. Los actos discursivos, si bien aspiracionales, ponen en el debate público la relevancia de incluir el enfoque como parte de las acciones estatales. De esta manera, se procede con un proceso de influencia a nivel de la sociedad para reconocer sus necesidades y al mismo tiempo evitar la discriminación de cualquier índole, sobre todo *desde un concepto de igualdad de género más grande*.

En segundo lugar, la Ley N° 28983 en su artículo 6, inciso i, “garantiza el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios” (2007). Este artículo de la Ley permite relacionar los derechos humanos al adecuado abastecimiento de medicamentos durante la pandemia con el hecho de que las mujeres, tanto cis o trans, así como personas con expresión de género no normativa se hayan podido ver afectadas en el ejercicio de su derecho debido a limitaciones en la formulación de la política. Así, vemos que existiría una clara diferencia entre lo que en la política se formula y lo que la política implementa y, si incluimos en esta reflexión a la ley de pico y género, también observamos que la normativa falla en su capacidad de prohibir cualquier tipo de discriminación.

Ahora bien, bajo el entendimiento de que el D.S. 057-2020-PCM es un dispositivo aspiracional de política pública (Alza, 2017) y como tal requiere de dispositivos más detallados con los cuales se pueda operacionalizar la acción estatal, esta política sí podría haber considerado como parte de la formulación una adecuada articulación entre el Ministerio de la MIMP y los distintos operadores parte del proceso de implementación. El liderazgo del MIMP resulta fundamental si entendemos que recae dentro de su jurisdicción el seguimiento de las acciones estatales en el marco del avance de las políticas con enfoque de género, así como el compartir estos avances como parte *del Informe de avances en la aplicación de la Declaración de Acción de Beijing*.

El Estado, en sus esfuerzos de avanzar en la transversalización, promulgó en 2019 la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) y asignó al MIMP como ente rector y líder técnico para la aplicación de la misma. La Política presenta información muy rica a nivel de discusión sobre la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, la discriminación estructural que se refleja en todos los espacios de la sociedad e incluye un desarrollo claro y conciso sobre los roles, espacios y atributos relacionadas con el género de una persona. Si bien el problema público se observa desde la discriminación estructural contra las mujeres, la búsqueda de la igualdad de género – esto es, el acceso a oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos humanos – presenta una ventana de oportunidad para que los efectos de la lucha contra la discriminación a las mujeres puedan beneficiar a la sociedad en general.

Lejos de quedarse como una política informativa, la PNIG establece seis objetivos prioritarios, entre los que se encuentra reducir la violencia y reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población. Este planteamiento normativo es clave para el análisis del DS 057-2020-PCM en tanto la PNIG tiene como grupo objetivo a las mujeres en su diversidad.

De igual manera, la Política abre el espacio para el uso del enfoque como herramienta de análisis para la identificación de barreras y brechas que contribuyan a la formulación de la política pública (PNIG, 2019). Este punto

compromete a la administración pública en su reflexión como espacio en donde confluyen las dinámicas de poder y género no solo a nivel jerárquico sino dentro de su misma organización. Además, otro ejemplo de este compromiso se observa en la promulgación de una política en la que se generan instrumentos para la Igualdad de Género a nivel local y nacional. Con ello, se organizan comisiones, grupos o comités de trabajo para promover la igualdad y los cuales reciben acompañamiento técnico del MIMP y reportan información cada noviembre la aplicación de las acciones en temática de género.

La PNIG representa un ejercicio efectivo desde el Estado para incluir la interseccionalidad de mujeres y garantizar sus derechos. Sin embargo, la formulación del DS 057-2020-PCM no realizaría el mismo ejercicio y limitaría su alcance a la no discriminación. Este elemento nos propone un cuestionamiento de la necesidad de incluir en el diseño de acciones sensibles al género a especialistas del sector que contribuyan al adecuado cumplimiento del marco jurídico existente. La robustez del DS 057-2020-PCM en términos de enfoque de género opaca los esfuerzos de la PNIG al no incluir en su formulación mayor articulación o participación del MIMP, ente rector y líder con conocimiento técnico relevante para la política, o incluir mayor claridad en la estrategia para reducir la potencial discriminación a la que se podría ver afecta la población.

La PNIG propone como parte de sus acciones estratégicas multisectoriales el alineamiento de la PNIG con la planificación de cada ministerio, gobierno regional y local. Adicionalmente, se incluye un fortalecimiento de capacidades para operadores de servicios priorizados por la PNIG. Sin embargo, vemos que aún si la formulación no incluye un elemento articulador fuerte del enfoque de género, las fuerzas del orden no habrían apropiado dentro de sus instituciones y estructuras.

La entrevista 2 menciona que las políticas públicas de por sí solas son insuficientes. Esta opinión puede complementarse en la entrevista 3, en donde se indica que el Perú es un país pródigo para la formulación de leyes que no tienen en cuenta la realidad peruana, ello incluso si ponemos en consideración el alcance del enfoque la acción pública. La capacidad del Estado se vería

limitada por sus recursos económicos y por la mentalidad de los funcionarios, con quienes prevalecería las ideas patriarcales y se normalizaría la violencia de género. Este hilo de ideas es compartido por la entrevista 7, la cual postula que la temática de diversidad sexual e identitaria no se discute en los ministerios. Según la entrevista, el Estado impone una agenda de trabajo y luego estas políticas no se formulan, quedando solo como capacitaciones. Se añade, así, que las políticas no vienen desde la disidencia y solo se avanzan al existir la necesidad de reportar indicadores para las organizaciones internacionales. Esta idea puede complementarse con los comentarios de la entrevista 4 la cual menciona que el D.S. 057-2020-PCM, en línea con lo indicado anteriormente, no sería sensible a las experiencias y vivencias de la población LGBTIQ+ y se habría perdido la oportunidad de reconocer identidades en un contexto en donde nadie debía quedar atrás.

Los ejemplos mostrados por Manuel Siccha en Twitter ponen a prueba los alcances del enfoque de género en el país y la capacidad que presenta el MIMP para brindar apoyo a las poblaciones en riesgos mencionadas en el nombre de la institución. En línea con esta idea, la entrevista 5 pone en discusión que en el Estado no existe una percepción de necesidad del enfoque de género, tal es así que no se solicita el expertise del MIMP para formular políticas con este enfoque; vistos los hechos, este podría ser el caso de la política de pico y género. La entrevista 6 potencia este argumento considerando la capacidad instalada que posee el Estado con profesionales con conocimiento de género, lo cual representa un número muy limitado de especialistas y cuyo alcance a nivel de temática es reducido puesto que no se abordan estereotipos ni se ve la temática de orientación sexual. Para la entrevista 6, habría una cultura de satanizar el enfoque de género.

El DS 057-2020-PCM, si bien proviene de buenas prácticas, no es el único insumo desde la comunidad internacional, desde las buenas prácticas y el desarrollo de derechos a nivel del enfoque de género. El desarrollo normativo del que el marco legal peruano se nutre está basado en los espacios de discusión de distintos grupos de interés y avance de los feminismos en la arena pública, los cuales incluyen a instituciones públicas y organismos internacionales.

#### 4.3.2.2 A nivel internacional

Como parte de nuestra introducción a la investigación presentamos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y así como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Estos espacios y acuerdos a nivel internacional supusieron un antes y después en la aplicación del enfoque de género en tanto que supone un acuerdo unánime de 189 países en la necesidad de avanzar hacia la igualdad. Tras estos acuerdos, el Perú continuó en el fortalecimiento de su marco jurídico al participar en el Consenso de Quito y el Consenso de Brasilia, como parte de la Décima y Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, respectivamente. Adicionalmente, el Perú también participó ha preparado informes de la Conferencia de Beijing (+20 y +25) en los cuales brinda información relevante sobre los avances del país y hace una reflexión en cuanto a los desafíos dentro del Estado, así como la discusión con la sociedad civil sobre estos puntos.

Dicho lo anterior, uno de los acuerdos más importantes además de la Declaración y Plataforma de Beijing tendría que ser la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Adoptada en 2015, la Agenda pretende avanzar en la erradicación de la pobreza, el mantenimiento de la paz y el acceso a justicia desde una perspectiva de sostenibilidad, teniendo en cuenta las distintas esferas sociales, económicas y ambientales (*La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015). Como parte de los 193 países que adoptaron la Agenda 2030, el Perú adapta, implementa y da seguimiento a esta ODS para “establecer prioridades locales” y utilizarlo como un “marco orientador para las políticas públicas” (“El Reto de Perú hacia 2030”, 2017).

Dentro de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030 contempla el ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Este ODS es importante debido a que desde la Agenda 2030 se entiende la eliminación de la pobreza desde una perspectiva

interseccional, en donde se espera asegurar espacios seguros libres de violencia contra la mujer y poblaciones vulnerables. De acuerdo con ONU Mujeres “es imposible construir una sociedad equitativa si algunos segmentos de nuestras poblaciones se ven privados de sus derechos humanos” (2016); igualmente, esta agencia menciona que los Estados miembros de la Organización Panamericana de la Salud adoptaron una resolución para abordar las causas de las disparidades en cuanto al acceso y utilización de los servicios de salud (2016). Si tenemos en consideración lo anterior, resulta necesario cuestionar cómo se avanza en la reducción de la discriminación si no se contempla la discriminación desde los dispositivos de política pública. Aún si es que existe un marco normativo internacional para buenas prácticas, la apropiación y reflexión sobre el enfoque de género no puede verse solo desde un Ministerio, sino que debe ser un esfuerzo multisectorial.

La entrevista 6 comenta al respecto que la influencia de las buenas prácticas desde las organizaciones internacionales varía según el espacio de trabajo dentro del Estado y de acuerdo con la temática. En el caso de derechos humanos y enfoque de género, puede existir cierta resistencia a tratar estos temas. La entrevista 6 complementa esta idea con el hecho de que existe presión de organismos internacional para la formulación de prácticas que se han implementado en otros espacios. Sin embargo, en comparación a la entrevista 6, la entrevista 3 menciona que los cambios a nivel sociopolítico no surgen desde las organizaciones internacionales, puesto que ellas asumen temáticas o abordajes desde lo que se trabaja en las calles. Las mujeres, la comunidad, lo indígena, inician la conversación desde la calle y el trabajo de las OIs no es necesario, pero sí relevante para ello. Así, existiría una suerte de flujo de retroalimentación entre lo comunitario y las organizaciones internacionales que trabajan la temática de género y violencia basada en género y sexo.

A lo largo de esta revisión, hemos identificado la normativa nacional e internacional con la cual el Estado peruano aborda la COVID-19 y la afectación que esta pandemia tendría en la población. Marcos normativos como la PNIG y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing forman un fuerte componente para la respuesta. Incluso, dentro de la respuesta para la COVID-19 desde la

Agenda 2030 se incluye formas en cómo avanzar hacia alternativas de abordaje y se solicita a los Estados que no se deje a las mujeres y las niñas detrás (*Igualdad de género y empoderamiento de la mujer - Desarrollo Sostenible*, 2020). El DS 057-2020-PCM, si bien es un esfuerzo para proteger a todos, todas y todes, no aborda adecuadamente esa protección. De acuerdo con esta información, esto no se daría por falta de mecanismos o falta de un marco normativo adecuado o por falta de acceso a información sobre el enfoque de género. Nuestra investigación continúa tendría que ir más allá de los marcos normativos existentes de los países y avanzar hacia las formas de abordar la pandemia, ya no solo desde lo existente sino desde la innovación y las buenas prácticas necesarias en un contexto inédito para los países en el S. XXI.

#### **4.4 Elementos de formulación de la política de pico y género que se relacionan con el isomorfismo mimético**

El 15 de marzo de 2020, el entonces presidente Martín Vizcarra se presentó en un Mensaje a la Nación en el cual anunciaba medidas para hacer frente a la COVID-19. Desde un primer momento, el Decreto Supremo – que declara el Estado de Emergencia Nacional e implementa el aislamiento social obligatorio, así como limitaciones en el libre tránsito – estaba destinado a tener una duración de 15 días. Sin embargo, los retos en alcanzar un descenso en el número de contagios supusieron cambios constantes en la planificación inicial.

El 2 de abril 2020, día 18 desde el inicio de las restricciones, el presidente Vizcarra ya en un tono más informal y como parte de las actualizaciones diarias que realizaba a la población compartió un paquete de medidas que fortalecerían la respuesta del Estado ante la COVID-19. Este paquete de políticas formaría parte de lo que en su discurso denominó *segundo martillazo*.

El término *martillazo* puede relacionarse al título de un artículo y propuesta teórica de Tomas Pueyo, Bachiller y Magíster en ingeniería industrial y autor de distintos artículos sobre coyuntura. En *Coronavirus: el Martillo y la Danza* (Pueyo, 2020), publicado en la plataforma Medium, el autor aboga por el uso de medidas

en el marco de una estrategia de supresión que permitan el control de una ola de COVID-19, de manera que se reduzca el incremento y se amplíe la duración de un estado de bajo contagio. Pueyo discute el trabajo de Ferguson et al. (2020) en donde se presentan tres políticas de intervención para la reducción de contagios de COVID-19:

Tabla D. Cuadro de estrategias de intervención basado en Ferguson et al (2020) y Pueyo (2020).

<b>Política de intervención</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipos de intervención</b>	<b>Países que implementan esta estrategia al 19 marzo de 2020</b>	<b>Efectos potenciales de estrategia</b>
Inacción	Inaplicación de acciones para frenar la propagación de la pandemia	No incluye intervenciones	Estados Unidos <sup>2</sup> , Brasil <sup>3</sup> , México <sup>4</sup>	Alta mortalidad. Alta transmisión del virus.
Mitigación	Uso de vacunas o medicamentos para COVID-19	Uso de vacunas o medicamentos para limitar la transmisión y reducir el impacto sanitario de la pandemia	Colombia <sup>5</sup> , Chile <sup>6</sup> , Uruguay <sup>7</sup> , Paraguay <sup>8</sup>	Opción poco viable en la que se satura el sistema de salud
Supresión	Reducción de número de reproducción	Uso de intervenciones farmacéuticas de	China, Perú, Argentina <sup>9</sup> , Bolivia <sup>10</sup>	Opción que permite reducir

<sup>2</sup> Pereira & Mitropoulos, 2021

<sup>3</sup> Fonseca & McGeever, 2020

<sup>4</sup> Sánchez-Talanquer et al., 2021

<sup>5</sup> Historico de Noticias, 2020

<sup>6</sup> BBC News, 2020

<sup>7</sup> Decreto N° 93/020, 2020

<sup>8</sup> Decreto N°35, 2010

<sup>9</sup> Decreto 297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, 2020

<sup>10</sup> BBC News, 2020

	(número de casos secundarios que cada contagio genera)	manera sostenida (aislamiento en casa, cuarentena voluntaria, distanciamiento social, cierre de escuelas y universidades) para reducir el número de infecciones		necesidades de atención en UCI, reducción de transmisión.
--	--	---	--	---

En base a la discusión sobre las políticas de intervención, se observa que existen distintos efectos de implementar una política en específico.

Figura K. Efectos de implementar una política de mitigación. Traducido por Stein (2020) en base a Ferguson et al. (2020).

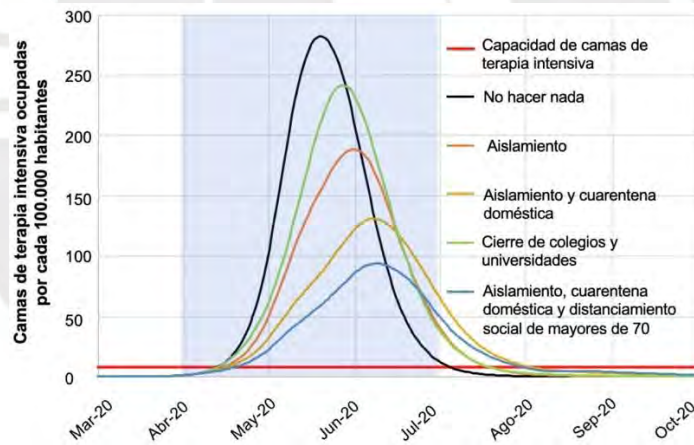
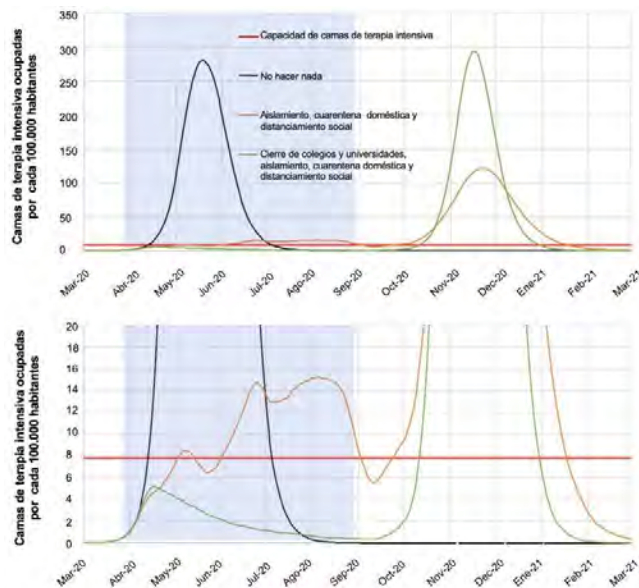


Figura L. Efectos de implementar una política de supresión. Traducido por Stein (2020) en base a Ferguson et al. (2020).



Podemos observar en las figuras L y M que optar por la inacción genera efectos negativos a nivel general al mitigar la pandemia. Como ejemplo, vemos en la figura N una reducción importante en el número de personas con necesidad de unidad de cuidados intensivos tras haber aplicado el aislamiento en relación con no tomar ninguna medida de supresión. De igual forma, esta medida no solo lleva a reducir el número de atenciones en UCI, sino que, además, de acuerdo con lo observado en la figura N, retrasa el incremento de casos de contagio. Este punto resulta relevante en tanto el retraso o estancamiento temporal del alza de infecciones es importante para el Estado en tanto que le permite planificar adecuadamente sus siguientes acciones:

- A nivel estatal
  - o Diseñar, coordinar e identificar instrumentos dentro del marco normativo para abordar el incremento de casos de COVID-19.
  - o Asignar recursos a instituciones, agencias y organismos que se ven afectados o trabajan en la respuesta ante la COVID-19.
  - o Comunicar, preparar y capacitar al personal de salud en temas de COVID-19 y dar información clara, concisa y actualizada para generar tranquilidad en equipos.
  - o Fortalecer, rehabilitar y establecer establecimientos de salud que aborden la saturación del sistema de salud y provean atenciones suficientemente buenas y de calidad.
- A nivel comunitario

- Articular con plataformas, grupos de trabajo y organizaciones comunitarias para identificar potenciales acciones que pongan énfasis en la protección de población en vulnerabilidad.
- Comunicar, preparar y capacitar a la sociedad en general sobre los mecanismos para recibir atención en salud y reducir exposición a COVID-19.
- A nivel de sociedad civil y sector privado
  - Articular con ONG, asociaciones sin fines de lucro, patronatos, organizaciones locales, grupos empresariales y cualquier otra organización a nivel de la sociedad civil y privada que posee fondos asignables a acciones que contribuyan al abordaje de la COVID-19, tanto en la preparación como en la respuesta y la rehabilitación de servicios de salud, así como servicios comunitarios.

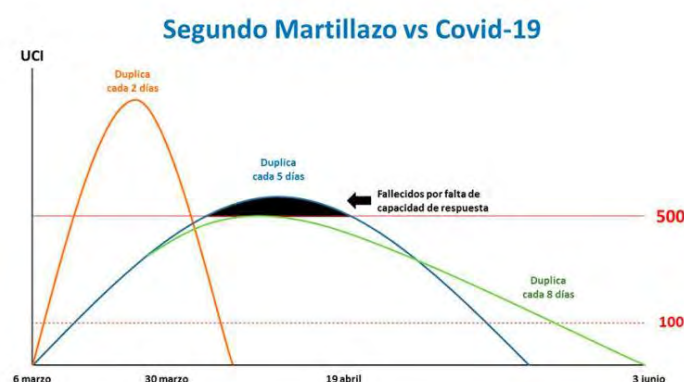
Tras la discusión realizada por Ferguson et al., Pueyo – al igual que los autores – pone en la mesa la necesidad de políticas de supresión que en un largo plazo serían más efectivas en la contención de la COVID-19. Pese a lo anterior, un problema identificado por Ferguson et al. es la capacidad de los Estados para aplicar estas medidas a largo plazo hasta que una vacuna o medicamento esté disponible al público (2020, p. 3). Así, Pueyo plantea aplicar el martillo y la danza, esto es, aplicar medidas duras y rápidas para reducir el número de infecciones – el martillo – y tras controlar el alza de infecciones durante unas semanas relajar las medidas, monitorear casos, aumentar las pruebas de COVID-19 y mejorar el distanciamiento social – la danza – con ajustes según sea necesario.

Castellón Rodríguez (2021) considera que la propuesta de Pueyo es clara con respecto a los indicadores por utilizar. Con todo, es importante mencionar que tanto Pueyo como Ferguson et al. caen en discusión en cuanto a la duración de la COVID-19. Pueyo critica la figura N preparada por Ferguson et al. en donde se esperaría que con intervenciones no farmacéuticas se pueda atrasar el alza de infecciones por meses; en contra de esta posición, el autor considera que la unidad de tiempo de espera no es en meses, sino semanas. Sin embargo, Pueyo cae en error al pensar que la pandemia tendría menor duración:

“Este es probablemente el error más grande e importante que comete la gente cuando piensa en esta etapa: creen que se les mantendrá en casa durante meses. Esto no es así en absoluto. De hecho, es probable que nuestras vidas vuelvan a ser casi normales” (2020).

Distante de la normalidad pueyana, Perú implementó el Decreto Supremo 057-2020-PCM para mitigar el impacto de la pandemia en el sistema de salud, desde una perspectiva de políticas de supresión y bajo la propuesta del martillo y la danza. El *segundo martillazo*, con aprobación en el decreto 044, inició el aislamiento de personas y añadió acciones complementarias para contribuir al fortalecimiento de la respuesta ante el incremento de contagios.

Figura M. Explicación del segundo martillazo presentado en sesión del 06.04.2020. por el presidente Martín Vizcarra (El Peruano, 2020)



En la figura O se pueden observar tres líneas curvas: la línea naranja representa el alza en el uso de camas UCI de no aplicar una política de intervención basada en la inacción; la línea azul refleja un alza el uso de camas UCI tras haber implementado distintas acciones para contener la pandemia; finalmente, la línea verde representa el alza de uso de camas UCI que se tendría tras la implementación del segundo martillazo. Observamos de esta figura la velocidad de una infección sin políticas de mitigación o supresión: un alza descontrolada de infecciones que lleva a una saturación del sistema sanitario. Asimismo, vemos la importancia de “aplanar la curva” (o *achicarla*, en términos del presidente Vizcarra) para abordar el alza en la demanda de camas UCI con la oferta suficiente por parte del Estado. De esta manera, vemos que si bien la

finalidad de la política de pico y género 057-2020-PCM, el segundo martillazo, fue designar días para la salida de varones y mujeres a fin de reducir la propagación de la COVID-19, su objetivo fue dar flexibilidad al Estado para prepararse adecuadamente y mejorar su capacidad de respuesta sanitaria ante una baja oferta de servicios de salud.

Hasta este desarrollo de la investigación hemos indicado las distintas fuentes de inspiración que podrían haber contribuido a la formulación de la política de pico y género. Sin embargo, la prueba definitiva del uso de buenas prácticas desde el ámbito internacional se encontraría en el discurso del entonces presidente Vizcarra en donde señala:

Entonces, los expertos – y obviamente el ministro de salud que es el que lidera todo este sistema – dice que hay que darle a esta curva un segundo martillazo para achacarle un poquito más la curva [...] Tenemos que lograr que menos gente haya en las calles todos los días y hay experiencias en otros países que vemos que están resultando con resultados positivos. Hay dos formas de lograrlo: hay algunos países que están permitiendo que días intercalados de la semana circulen solamente las personas que tengan en su documento de identidad un número par y el otro día número impar. Es una forma de lograr de que bajemos al 50% el movimiento de gente durante las horas que pueden circular [...] Luego le hemos consultado al ministro del interior y al ministro de defensa cuál es la forma más práctica porque ellos tienen que hacer el control en las calles en general en las ciudades. Ellos hacen el control y ellos determinan que no sería conveniente que sea la restricción por número que termine el DNI porque tendrían que estar pidiendo a cada ciudadano su DNI para verificar y entonces entrarían a romper una de las reglas para evitar el contagio. Es decir, la separación porque si yo quiero verificar tengo que pedirle ayuda no a ver dame tu DNI para ver si te corresponde salir hoy día mucho más fácil es el control visual dividiendo a la población en hombres y en mujeres [...] (RPP Noticias, 2020).

La entrevista 1 comenta que existía mucha incertidumbre a nivel de tomadores de decisión, por lo que era necesario soltar ideas de solución y, entre ellas, se discutió las acciones de otros países para mitigar la COVID-19. De igual manera, en la entrevista 7 se comenta que hubo alertas desde las organizaciones comunitarias de Panamá de la formulación de una política de estas características y los efectos que generaba en ese país. Todo ello en consideración, la formulación de esta política basada en las buenas prácticas desde lo internacional sin una estructura estatal capaz de implementarla de manera adecuada generaría efectos contrarios a los buscados inicialmente.

## Conclusiones

La presente investigación busca explicar los elementos que pudieron influir en la formulación del D.S. 057-2020-PCM, también llamado política de pico y género. A lo largo de estas secciones, hemos explorado distintos aspectos de la política de manera que podamos ampliar nuestra perspectiva con respecto a los desafíos que se presentan en un contexto de crisis sanitaria como la COVID-19 así como las limitaciones a nivel estructural del Estado y el contexto social en donde se formula la política.

A lo largo de esta tesis cubrimos distintas dinámicas que se tejieron durante la pandemia, desde la necesidad del aparato estatal para cubrir sus falencias sistémicas y abordar en la medida de lo posible un virus con capacidad de afectar negativamente a muchos sectores de la sociedad; la revisión de historias de personas de la comunidad LGTBIQ+ a las que fueron arrebatadas su capacidad de subsistencia, sus redes comunitarias debido a las medidas de contención; hasta los casos de mujeres en su diversidad que fueron expuestas a casos de violencia y a espacios inseguros ante una cuarentena que limitaba su desplazamiento. En base a nuestra revisión de la literatura existente, entendemos que las medidas tomadas en el marco de la pandemia se declararon como necesarias en tanto eran un instrumento para la contención de la pandemia y la reducción de contagios por COVID-19. Sin embargo, a pesar de que el ethos del D.S. 057-2020-PCM era ser no discriminatorio, sus efectos causaron aquello que busca evitar desde su origen.

Quedaría claro mediante las notas de prensa y el discurso del entonces presidente Vizcarra que, si bien el Estado buscaba formular una acción complementaria para disminuir la propagación de la COVID-19, la razón de ser de la política de pico y género era preparar al Estado para la respuesta de la pandemia ante una población que no cumplía a cabalidad la cuarentena y un sistema de salud con severas dificultades en términos de recursos humanos, infraestructurales, entre otros. Ante la necesidad de tener un período de tiempo

que permitiese incrementar la capacidad de los hospitales para atender a la población, así como la obtención de camas UCI con oxígeno suficiente para enfrentar las olas de contagio, el Estado emprendió la carrera de aplicar instrumentos de política para la contención de la pandemia.

El Estado, no obstante, no estaba solo en esta carrera. La participación de expertos, especialistas con gran alcance de información por su experiencia laboral, acceso a redes epistémicas con innovaciones académicas y a espacios de la sociedad civil y cooperación internacional tales como las ONG, organizaciones internacionales y servidores civiles de otros países, permitió sin duda recoger experiencias para su aplicación en el país. Si bien esta investigación no incluye la globalización como una variable de investigación, sin duda la interconexión de tomadores de decisión con la comunidad internacional ante un escenario de incertidumbre supone un soporte para la obtención de alternativas de política. Aún con ello, el involucramiento de especialistas y consultores propone un campo fértil de investigación para reconocer las posibles influencias y sesgos que podrían permear en el agenda-setting y diseño de acciones públicas.

El presidente Vizcarra mediante el apoyo del Grupo Prospectiva, una comitiva de expertos muy dispuestos a apoyar ante la crisis pandémica, optó por formular una política basada en la experiencia internacional – una buena práctica – con el fin de reducir el número de casos de contagio y aplanar la curva. Sin embargo, esta transplatación de política se enfrentó a las carencias estructurales de un Estado que no posee los arreglos institucionales suficientes en materia de enfoque de género para adaptar e implementar adecuadamente la buena práctica; así, esta medida resultaría en un fracaso.

En base a la revisión teórica de Pritchett et al., la política de pico y género podría considerarse un ejemplo de mimetismo isomórfico. En este caso, expertos con prestigio y acceso a redes epistémicas, redes internacionales o funcionarios en el ámbito internacional, recomiendan una alternativa de política desde la comunidad internacional. Luego, el Estado peruano, ante la necesidad de resolver un problema público y en la búsqueda de legitimidad – esto es,

mostrarse como capaz de abordar la pandemia y el alza de contagios – formula la política de pico y género mediante el D.S. 057-2020-PCM. Finalmente, debido a que el Estado no cuenta con capacidad real o una estructura adecuada para la transplatación – ya sea mediante por su falta de conocimiento de respuesta a la emergencia con enfoque de género u otro elemento por considerar – la política no es exitosa.

Ahora bien, el Estado sí tuvo un intento de adaptar la política al contexto local. Como parte del discurso de Vizcarra, el entonces presidente comenta que se verificó la viabilidad de formular una política que realizara salidas alternadas por número par o impar al final del documento de identidad; no obstante, los ministros de Defensa e Interior habrían indicado que aquello habría requerido un acercamiento a las personas para pedir el documento y que esto hubiese incrementado los contagios por lo que identificar visualmente a las personas habría sido una mejor opción (RPP Noticias, 2020). Dicho lo anterior, resulta preocupante que no hayan saltado alertas adicionales ante esta alternativa de política o que no se hayan compartido posibles efectos negativos del decreto en la conferencia de prensa. Esto es, sin duda, preocupante pero no sorprendente.

La transversalización continúa siendo un pendiente importante en el aparato estatal. En un contexto ideal, un/a funcionario/a debería contar con una caja de herramientas mínimas del enfoque de género que le permita incluir en su análisis del problema público y alternativa de política la variable género. Sin embargo, aún si los/as ministros/as no cuentan con este conocimiento, el Estado posee un cuerpo técnico en el MIMP que estaría disponible para recoger consultas técnicas sobre políticas, sobre todo para una tan importante como el D.S. 057-2020-PCM. Resulta interesante que en el debate público o en la presentación del presidente Vizcarra no se encuentre presente la figura de la ministra del MIMP, siendo ella y sus expertos quienes detentarían el conocimiento técnico para determinar, sino la factibilidad de la política, por lo menos una matriz de potenciales riesgos en el caso de implementar una normativa como la política de pico y género.

De acuerdo con los distintos informes revisados para esta investigación –

con énfasis en aquellos preparados por la Defensoría del Pueblo – se entiende que el enfoque de género ha tenido un desarrollo importante. Sin embargo, pareciese que estos avances se encapsularan en pequeñas “Islas de Género” con capacidad de articular acciones con enfoque de género, pero cuya capacidad de formular se ve limitada por el personal técnico disponible o su alcance a nivel jurisdiccional. Con ello, la formulación de la política de pico y género pudo tener la intención de no discriminar; a pesar de ello, la falta de transversalización de género en quienes implementaron la política y la falta de arreglos institucionales para sobrellevar estas carencias generaron efectos contrarios a la finalidad de la política, la cual nace de las buenas prácticas que el Estado acoge y continuará acogiendo en su búsqueda de legitimidad.

Un punto final en las conclusiones representa la vinculación de la formulación de políticas públicas con enfoque de género con la implementación de estas. Es claro que la política pública no se implementa en un vacío; sin embargo, ante la existencia de un Estado poroso como el peruano (Boggio, 2018), aún si una política es clara en su objetivo, esta debe considerar la capacidad de las agencias y operadores y funcionarios de la calle para desarrollar actividades y estrategias en función del espíritu de la norma. Dicho esto, es menester del Estado considerar a quiénes va dirigida la acción pública, no solo desde un aspecto operativo sino también desde la realidad de la población, sus vulnerabilidades y sus carencias. Un claro ejemplo de esta situación sería la decisión de establecer la misma cantidad de días para salidas diferenciadas entre hombres y mujeres como medida de contención sin considerar que las mujeres poseen mayor número de cargas (trabajo remunerado y no remunerado) en su día a día o que las fuerzas del orden en general no habrían recibido un entrenamiento adecuado para abordar las necesidades de las mujeres en su diversidad, con énfasis en mujeres trans. Considerar la formulación de la política pública desde la perspectiva de los implementadores y el enfoque de género continúa como reto para el aparato estatal y el uso de soluciones adecuadas y pertinentes a la población será clave para la mejora de instrumentos de política, sobre todo en casos de una futura emergencia que el país deba enfrentar.

## Referencias bibliográficas

- Anexo al informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el cuarto ciclo del examen periódico universal.* (202d. C.). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/09/Anexo-al-Informe-de-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-del-Per%C3%BA-para-el-Cuarto-Ciclo-del-Examen-Peri%C3%B3dico-Universal.pdf>
- Alchian, A. A. (1950). Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *Source: The Journal of Political Economy*, 58(3), 211–221. <http://www.jstor.orgStableURL:http://www.jstor.org/stable/1827159>
- Alza, C. (2012). Gestión pública: Balance y perspectivas. En *Pucp*.
- Alza, C. (2017). *¿Qué son las políticas públicas?* <https://es.scribd.com/document/524487539/POLITICAS-PUBLICAS>
- Análisis de situación de Salud del Perú 2019.* (2019). [https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis/Asis\\_peru19.pdf](https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis/Asis_peru19.pdf)
- Aristia, S. (2020, mayo 10). Repunte de feminicidios durante la pandemia y el aislamiento a causa del Covid-19. *France24*. <https://www.france24.com/es/20200509-repunte-feminicidios-durante-pandemia-aislamiento-covid19>
- Barke, R., & Gurley, K. C. (2014). *Public Policy Models in Deep Time*.
- Barrientos, J., Guzmán-González, M., Urzúa, A., & Ulloa, F. (2021). Psychosocial impact of COVID-19 pandemic on LGBT people in Chile. *Sexologies*, 30(1), e35. <https://doi.org/10.1016/J.SEXOL.2020.12.006>
- Beauvoir, S. DE. (1949). El Segundo Sexo I. (Le Deuxième Sexe I). *El Segundo Sexo I. (Le Deuxième Sexe*.
- Bennett, M. (2021). All things equal? Heterogeneity in policy effectiveness against COVID-19 spread in Chile. *World Development*, 137, 105208. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2020.105208>
- Boggio, M. R. (2018). *Capacidad Estatal en los Gobiernos Regionales y Políticas de Atención a la Infancia: 2010 - 2014*. 1–64.
- Brodeur, A., Grigoryeva, I., & Kattan, L. (2020). *Stay-At-Home Orders, Social Distancing and Trust*. [www.iza.org](http://www.iza.org)
- Butler, J. (1990). Gender trouble: Feminism and the subversion of identity. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*, 1–236. <https://doi.org/10.4324/9780203824979>
- Candler, G. (2014). *The policy cycle*.
- Cañelles López, M., Campillo, N. E., & Jiménez Sarmiento, M. M. (2021, marzo 31). Coronavirus: 3 datos que explican por qué la covid-19 afecta de manera diferente a hombres y mujeres . *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56589039>
- Castellón Rodríguez, L. (2021). Coronavirus: The Hammer and the Dance. Reseñado por Leonardo Castellón Rodríguez. *Revista Internacional de administración*. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/2866/2612>
- Castro Cajahuanca, J. (2020, mayo 5). La rápida reacción de Perú ante la pandemia chocó con un sistema de salud insuficiente . *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/05/05/la-rapida-reaccion-de-peru-ante-la-pandemia-choco-con-un-sistema-de-salud-insuficiente/>
- Centers for Disease Control and Prevention. (s/f). *SARS Surveillance and*

- Reporting*. Recuperado el 21 de septiembre de 2021, de <https://www.cdc.gov/sars/surveillance/index.html>
- Chávez Amaya, C. (2020). *El abandono de tratamientos para VIH y Sida creció un 17% en pandemia*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/2287/el-abandono-de-tratamientos-para-vih-y-sida-crecio-un-17-en-pandemia>
- Chávez Carapia, J. del C. (2004). *Género, participación y organización social. Perspectiva de género*. <https://books.google.co.cr/books?id=iEKNMJir07QC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Chávez Yacila, R. (2021). *Ni empleadas ni ciudadanas: no hay tregua para las mujeres trans* | Ojo Público. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/2979/no-hay-tregua-para-las-mujeres-trans-en-peru>
- Cislaghi, B., Weber, A. M., Gupta, G. R., & Darmstadt, G. L. (2020). Gender equality and global health: Intersecting political challenges. *Journal of Global Health, 10*(1). <https://doi.org/10.7189/JOGH.10.010701>
- CNN Chile. (2020). *“Esto también es una pandemia”: Casos de violencia de género aumentaron en Latinoamérica por las cuarentenas*. [https://www.cnnchile.com/mundo/violencia-de-genero-america-latina-cuarentena\\_20200427/](https://www.cnnchile.com/mundo/violencia-de-genero-america-latina-cuarentena_20200427/)
- Comunicado Conjunto del Sistema de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe en ocasión del Día Internacional contra la Homofobia y Transfobia 2016*. (2016, mayo 20). ONU Mujeres – América Latina y el Caribe. <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/05/transfobia>
- Constitución Política del Perú (1993). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>
- Coronavirus: Bolivia deja sin fecha sus elecciones presidenciales debido a la pandemia de covid-19*. (2020, marzo 22). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51992260>
- Coronavirus: Chile decreta el “estado de catástrofe” en todo el país por 90 días ante el avance de la enfermedad*. (2020, marzo 18). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51945348>
- Courtin, E., & Vineis, P. (2021). COVID-19 as a Syndemic. *Frontiers in Public Health, 0*, 1401. <https://doi.org/10.3389/FPUBH.2021.763830>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum, 1989*(1). <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclfhhttp://chicagounbound.uchicago.edu/uclfh/vol1989/iss1/8>
- Croda, E., & Grossbard, S. (2021). Women pay the price of COVID-19 more than men. *Review of Economics of the Household, 19*(1), 1. <https://doi.org/10.1007/S11150-021-09549-8>
- Cruells, M. (2015). *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cruz Cuevas, J. J., & Herrera Jiménez, D. E. (2018). *Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Asociaciones Público-Privadas (APP)*. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/c9a151d8->

- 7636-414c-b0e9-1ac8a6ff36fc/content
- Decreto 297/2020 aislamiento social preventivo y obligatorio (2020).  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- Decreto N° 106 (2020). [https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/nuevo-doc-04-08-2020-11.48.59\\_20200408115908.pdf\\_compressed-1.pdf](https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/nuevo-doc-04-08-2020-11.48.59_20200408115908.pdf_compressed-1.pdf)
- Decreto N° 93/020. (2020, marzo 13). Presidencia de la República .  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>
- Decreto N°35 (2010).
- Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 DECRETO SUPREMO N° 044-2020-PCM (2020).  
[www.gob.pe/mindef](http://www.gob.pe/mindef)
- Decreto Supremo que modifica el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 057-2020-PCM (2020). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574872/DS\\_057-2020-PCM.pdf?v=1585868310](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574872/DS_057-2020-PCM.pdf?v=1585868310)
- Defensoría del Pueblo. (s/f). *Los enfoques de género e interculturalidad en la Defensoría del Pueblo*. Recuperado el 19 de junio de 2022, de [https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DP\\_Folleto\\_Genero\\_Interculturalidad.pdf](https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DP_Folleto_Genero_Interculturalidad.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Se debe respetar derecho a la identidad de género de personas trans*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-debe-respetar-derecho-a-la-identidad-de-genero-de-personas-trans/>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Situación de personas de especial protección a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Tema I: Recomendaciones para garantizar derechos de las personas LGBTI, población afroperuana y defensoras/res de Derechos Humanos Serie Informes Especial*. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Defensoría del Pueblo Peru. (2020). *Defensoría del Pueblo: es prioritario descongestionar los bancos para el cobro del bono*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-es-prioritario-descongestionar-los-bancos-para-el-cobro-del-bono/>
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *Source: American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dirección Nacional de Estadística de Colombia. (2022). *Enfoque de Género*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/enfoque-de-genero>
- Discoteca en Los Olivos “Se desesperaron y querían escapar como fuera”: qué pasó en la estampida en Perú que dejó 13 muertos . (2020, agosto 25). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53897681>
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14a ed.). Pearson Education .
- Economic and Social Council. (1997). *E/1997/66 Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system*. <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>



- Historico de noticias.* (2020, marzo). Ministerio de Salud y protección SOCIAL .  
<https://www.minsalud.gov.co/CC/Noticias/2020/03/Paginas/Historico-Noticias.aspx>
- Howlett, M., & Giest, S. (2007). The policy-making process. En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer - Desarrollo Sostenible.* (2020). Organización de las Naciones Unidas .  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- Importancia de la aplicación del enfoque de género en las medidas tomadas por el Gobierno durante el contexto de la COVID-19 . (2020). En *Serie Informes Especiales N°016-2020-DP*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Serie-Informes-Especiales-N°-016-2020-DP-importancia-de-la-aplicacion-del-enfoque-de-genero-en-las-medidas-tomadas-por-el-gobierno-durante-el-contexto-de-la-covid-19.pdf>
- Indicadores Básicos Nacionales 2020.* (2021).  
<https://www.dge.gob.pe/Asis/indbas/2020/nivnacional.pdf>
- Jann, W., & Wegrich, J. (2007). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Jorquera Vásquez, C. (2020). La violencia contra la mujer en la crisis sanitaria: contexto internacional. *Serie Minutas. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, No. 78-20*. <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-secretaria-de-la-mujer-habla-de-la->
- Konnoth, C. (2020). Supporting LGBT Communities in the COVID-19 Pandemic. *SSRN Electronic Journal*.  
<https://doi.org/10.2139/SSRN.3675915>
- La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* (2015, septiembre 25). Organización de las Naciones Unidas.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- La República. (2020). *Cercado de Lima: Denuncian que policías exigieron pase peatonal y DNI a dos mujeres transgénero.*  
<https://larepublica.pe/sociedad/2020/04/04/coronavirus-en-peru-cercado-de-lima-denuncian-que-policias-exigieron-pase-peatonal-y-dni-a-dos-mujeres-transgenero-covid-19-pnp-transfobia-video/>
- LEY N° 26842- Ley General de Salud (1997).
- Ley N° 28983 Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28983.pdf>
- Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión pública (2001).  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2029426/Lineamientos-para-la-Transversalizacion-del-Enfoque-de-Genero-en-la-Gestion-Publica.pdf?v=1626988865>
- Livise, A. (2020, abril 8). *3 factores que explican por qué el pico y placa de Vizcarra no está funcionando.* Utero.pe. <http://utero.pe/2020/04/08/3-factores-que-explican-por-que-el-pico-y-placa-de-vizcarra-no-esta-funcionando/>
- Llerena, R., & Sánchez Narvaez, C. (2020). *Emergencia, gestión vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la COVID-19 en el Perú.*

- <https://www.semanticscholar.org/paper/EMERGENCIA%2C-GESTI%C3%93N%2C-VULNERABILIDAD-Y-RESPUESTAS-AL-Llerena-Narvaez/a8785ab23bfd5687830b9550d4257196798c9c9e>
- Lombardo, E., & Meier, P. (2006). *Incorporating a Feminist Reading?* <https://doi.org/10.1177/1350506806062753>
- Lombardo, E., Meier, P., & Verloo, M. (2016). Policymaking from a Gender+ Equality Perspective. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198206>, 38(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198206>
- López Méndez, I. (2007). *El enfoque de género en la intervención social* (Vol. 2007).
- Mackay, M. (2021). *Understanding and Applying Basic Public Policy Concepts*.
- Mackinnon, C. A. (2013). Intersectionality as method: A note. *Signs*, 38(4), 1019–1030. <https://doi.org/10.1086/669570>
- Madrigal-Borloz, V. (2020). *Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity*, Victor Madrigal-Borloz. <https://undocs.org/A/75/258>
- Mcgowan, V. J., Lowther, H. J., & Meads, C. (2021). Life under COVID-19 for LGBT+ people in the UK: systematic review of UK research on the impact of COVID-19 on sexual and gender minority populations. *BMJ Open*, 11, 50092. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-050092>
- Medidas extremas en Perú: habrá días para que salgan los hombres y días para las mujeres*. (2020, abril 3). Crónica . <https://www.cronica.com.ar/mundo/Medidas-extremas-en-Peru-habra-dias-para-que-salgan-los-hombres-y-dias-para-las-mujeres-20200402-0034.html>
- Meyer, J. W., & Hannan, M. T. (1979). National Development in a Changing World System: An Overview. *National Development and the World System. Educational, Economic, and Political Change 1950-1970*, 3–16. [https://books.google.com/books/about/National\\_Development\\_and\\_the\\_World\\_Systeme.html?hl=es&id=IUeAQgAACAAJ](https://books.google.com/books/about/National_Development_and_the_World_Systeme.html?hl=es&id=IUeAQgAACAAJ)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2017). *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentales.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). *XIV Informe anual de cumplimiento de la ley de igualdad de oportunidades entre y hombres período 2020*. [www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, & Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID. (2017). *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*.
- Ministerio de Salud. (2020). *Resolución Ministerial N.º 167-2020-MINSA*. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/473212-167-2020-minsa>
- Ministerio de Salud de Panamá. (2020). *Resolución No. 360 de 30 de marzo de 2020*. [www.tcpdf.org](http://www.tcpdf.org)
- Molina, C. G. (2002). Modelo de formación de políticas sociales. *INDES*, 2(6), 23.
- Montoya, A. M. (2020, mayo 18). Coronavirus en Bogotá: Secretaria de la mujer habla de la violencia de género durante la cuarentena - Bogotá . *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota->

- secretaria-de-la-mujer-habla-de-la-violencia-de-genero-durante-la-cuarentena-496920
- Munayco, C. V., Tariq, A., Rothenberg, R., Soto-Cabezas, G. G., Reyes, M. F., Valle, A., Rojas-Mezarina, L., Cabezas, C., Loayza, M., group, P. C.-19 working, & Chowell, G. (2020). Early transmission dynamics of COVID-19 in a southern hemisphere setting: Lima-Peru: February 29th–March 30th, 2020. *medRxiv*, 5, 338–345. <https://doi.org/10.1101/2020.04.30.20077594>
- Municipalidad de Providencia. (2020, abril 15). *Alcaldesa Evelyn Matthei junto a la Ministra de la Mujer lanzaron la campaña “En esta comunidad no entra la violencia”*. <https://providencia.cl/provi/site/artic/20200415/pags/20200415134637.html>
- Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women - UN. (2002). *Gender Mainstreaming. An Overview*. [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH1lfnmp\\_3AhW4lJUCHSyeAqgQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fwomenwatch%2Fosagi%2Fpdf%2Fe65237.pdf&usg=AOvVaw36u0X2yIZMw7seHmX25g1E](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjH1lfnmp_3AhW4lJUCHSyeAqgQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fwomenwatch%2Fosagi%2Fpdf%2Fe65237.pdf&usg=AOvVaw36u0X2yIZMw7seHmX25g1E)
- Olives, C. B. (2021). Transversalidad de género e interseccionalidad en políticas públicas. Un análisis comparativo de la normativa estatal y canaria en materia de transexualidad. *REVISTA CLEPSYDRA*, 347–368. <https://doi.org/10.25145/j.clepsydra.2021.21.19>
- ONU Mujeres. (2022). *Un poco de historia*. <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Definición de la transversalización de la perspectiva de género*. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Our World in Data. (2021a). *Coronavirus (COVID-19) Cases - Statistics and Research March 1, 2020*. <https://ourworldindata.org/covid-cases>
- Our World in Data. (2021b). *COVID-19 Data Explorer - Our World in Data. Daily new confirmed COVID-19 cases per million people as of April 30, 2020*. <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=earliest..2020-04-30&facet=none&pickerSort=asc&pickerMetric=location&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=true&Align+outbreaks=false&country=ECU~COL~>
- Our World in Data. (2021c). *COVID-19 Data Explorer - Our World in Data. Peru, Chile, and Colombia as of September 22, 2021*. <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?facet=none&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=true&Align+outbreaks=false&country=CHL~COL~PER&Metric=Confirmed+deaths>
- Our World in Data. (2021d). *COVID-19: Stay-at-Home Restrictions March 1, 2020*. <https://ourworldindata.org/covid-stay-home-restrictions>
- Our World in Data. (2021e). *Stay-at-home requirements during the COVID-19 pandemic, March 1-May 21, 2020*. <https://ourworldindata.org/grapher/stay-at-home-covid?region=SouthAmerica>
- PAHO/WHO Pan American Health Organization. (2020a). *PAHO COVID-19 Daily Update: 1 March 2020*. <https://www.paho.org/en/documents/paho-covid-19-daily-update-1-march-2020>

- PAHO/WHO Pan American Health Organization. (2020b). *PAHO COVID-19 Daily Update: 3 April 2020*. <https://www.paho.org/en/documents/paho-covid-19-daily-update-3-april-2020>
- PAHO/WHO Pan American Health Organization. (2020c). *PAHO COVID-19 Daily Update: 6 March 2020*. <https://www.paho.org/en/documents/paho-covid-19-daily-update-6-march-2020>
- PAHO/WHO Pan American Health Organization. (2020d). *PAHO COVID-19 Daily Update: 26 January 2020*. <https://www.paho.org/en/documents/paho-covid-19-daily-update-26-january-2020>
- Pereira, I., & Mitropoulos, A. (2021, marzo 6). *A year of COVID-19: What was going on in the US in March 2020*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Health/year-covid-19-us-march-2020/story?id=76204691>
- Perez-Brumer, A., & Silva-Santisteban, A. (2020). COVID-19 Policies can Perpetuate Violence Against Transgender Communities: Insights from Peru. *AIDS and Behavior* 24:9, 24(9), 2477–2479. <https://doi.org/10.1007/S10461-020-02889-Z>
- Plan International. (2021). *Conoce las cifras de violencia contra las mujeres durante la pandemia*. <https://www.planinternational.org.pe/blog/conoce-las-cifras-de-violencia-contra-las-mujeres-durante-la-pandemia>
- PNUD Perú. (2020). *Mujeres en el ámbito laboral, una relación desigual*. <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2020/mujeres-en-el-ambito-laboral--una-relacion-desigual.html>
- Política Nacional de Igualdad de Género (2019). [https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/04/Pol%C3%ADtica-nacional-de-igualdad-de-g%C3%A9nero-DS-008-2019-MIMP-Legis.pe\\_.pdf?fbclid=IwAR0lNeju\\_UgOBi08T8TQ9pKzXROsKyrRWtMcXwS5VVK84HLt8xrFDzdbSVk](https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/04/Pol%C3%ADtica-nacional-de-igualdad-de-g%C3%A9nero-DS-008-2019-MIMP-Legis.pe_.pdf?fbclid=IwAR0lNeju_UgOBi08T8TQ9pKzXROsKyrRWtMcXwS5VVK84HLt8xrFDzdbSVk)
- Polo Alvarado, A. B. (2017). Problemas en el diseño e implementación de la Política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, que afectaron la permanencia de becarios, entre los años 2012 y 2015. *Pontificia Universidad Católica del Perú*, 107. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/72365>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *Decreto Supremo N° 057-2020-PCM*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574872/DS\\_057-2020-PCM.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574872/DS_057-2020-PCM.pdf)
- Pritchett, L., Andrews, M., & Woolcock, M. (2017). Looking like a state. *Building State Capability*, 29–52. <https://doi.org/10.1093/ACPROF:OSO/9780198747482.003.0003>
- Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2013). Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>, 49(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>
- Pueyo, T. (2020, marzo 19). *Coronavirus: The Hammer and the Dance*. <https://tomaspueyo.medium.com/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>
- Putri Dehars, R. A., & Iskandar, K. (2020). Stigma on LGBT in Japan during COVID-19 pandemic. *Ilkogretim Online - Elementary Education Online*. <https://www.bibliomed.org/mnsfulltext/218/218-1618818018.pdf?1635030290>

- Ravalli, M. J., Calisti, N. L., Técnica, A., Dotro, V., & Diagramación, D. Y. (2017). Comunicación, infancia y adolescencia: Guías para periodistas. *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. [www.unicef.org.ar](http://www.unicef.org.ar)
- Reisman, A. (2020). ¿Por qué falló Perú con el “pico y género” para contener al Covid-19? *France24*. <https://www.france24.com/es/20200417-peru-fallo-pico-y-genero-coronavirus-confinamiento>
- Revueltas V., B. (2007). La Implementación de Políticas Públicas. *La Implementación De Políticas Públicas*, 21(16), 135–156. [http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepolicaspublicasrevueltabarquero.pdf)
- Rojas Sánchez, A. (2020). Grupo prospectiva: ¿quiénes integran el segundo equipo para frenar el COVID-19 en Perú? | Coronavirus . *El Comercio* . <https://elcomercio.pe/politica/grupo-prospectiva-quienes-integran-el-segundo-equipo-para-frenar-el-covid-19-en-peru-coronavirus-farid-matuk-noticia/>
- Rousseau, S. (2020). Antigender Activism in Peru and Its Impact on State Policy. *Politics and Gender*, 16(1), 25–32. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000070>
- Saavedra-Camacho, J. L., Iglesias-Osores, S., Alcántara-Mimbela, M., & Córdova-Rojas, L. M. (2020). *Movilidad en ciudades de Perú durante la pandemia de COVID-19*. <https://www.redalyc.org/journal/5517/551766271006/html/>
- Saint-Germain, M. A., & Schipske, G. (2002). *Models of public policy-making* . <https://home.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>
- Sánchez-Talanquer, M., González-Pier, E., Sepúlveda, J., Abascal-Miguel, L., Fieldhouse, J., Del Río, C., & Gallalee, S. (2021). *La respuesta de México al Covid-19: Estudio de caso*.
- Scott, J. W. (1986). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, 91(5), 1053. <https://doi.org/10.2307/1864376>
- Secretariat General. Office of the Directorate General of Programmes. Council of Europe. (1998). *Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. <https://rm.coe.int/1680656cf0>
- Segundo informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. (2021).
- Segundo martillazo: una a una, las medidas anunciadas hoy por el Gobierno*. (2020, abril 2). *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/93842-segundo-martillazo-una-a-una-las-medidas-anunciadas-hoy-por-el-gobierno>
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools . En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Taylor & Francis Group.
- Singer, M. (2000). A dose of drugs, a touch of violence, a case of AIDS: Conceptualizing the Sava Syndemic. *Free Inquiry in Creative Sociology*, 28(1), 13–24. <https://ojs.library.okstate.edu/osu/index.php/FICS/article/view/6986>
- Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish states: Nonliterate leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>
- Sociedad Argentina de Virología. (2020, marzo 19). *Informe SARS COV-2*.
- Status of Women Canada. (1998). *Gender-based Analysis: A Guide for Policy-*

- Making (revised edition, 1998).*
- Stein, E. (2020, marzo 19). *¿Cómo salvar vidas y evitar el colapso hospitalario? Una receta del Reino Unido para combatir el coronavirus.* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-salvar-vidas-y-evitar-el-colapso-hospitalario-una-receta-del-reino-unido-para-combatir-el-coronavirus/>
- Stoller, R. J. (1968). *Sex and gender; on the development of masculinity and femininity.* Science House.
- Subirats, J., Knoepfel, L., & Varone, F. (2012). Las políticas públicas. En *Análisis y gestión de políticas públicas.* Huertas industrias gráficas SAC.
- Tanaka, M. (2017). *Virtù e Fortuna: El final del sueño tecnocrático.* <https://martintanaka.blogspot.com/2017/03/el-final-del-sueno-tecnocratico-2.html>
- The HRC Foundation. (2017, febrero). *How HIV Impacts LGBTQ People - Human Rights Campaign.* <https://www.hrc.org/resources/hrc-issue-brief-hiv-aids-and-the-lgbt-community>
- Townsend Diez-Canseco, A. E. (s/f). *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades.*
- True, J. (2014). Mainstreaming gender in international institutions. En L. J. Shepherd (Ed.), *Mainstreaming gender in international institutions.* Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315879819-33/mainstreaming-gender-international-institutions-jacqui-true>
- UNFA Perú. (2020, junio). *La discriminación se agrava en pandemia.* <https://peru.unfpa.org/es/news/la-discriminacion-se-agrava-en-pandemia>
- UNICEF Perú. (2020). *Dos tercios de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar del mundo no tienen acceso a Internet en el hogar, según un nuevo informe de UNICEF y la UIT.* <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/dos-tercios-no-tienen-acceso-internet>
- Unit 1 Public Policy: Meaning and Nature.* (s/f). Recuperado el 31 de octubre de 2022, de <https://egyankosh.ac.in/bitstream/123456789/19329/1/Unit-1.pdf>
- United Nations. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action\*.* <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm>
- United Nations Coordination for Humanitarian Affairs. (2012). *OCHA Gender Toolkit.* <http://gender.humanitarianresponse.org>
- United Nations Development Programme. (2020). *COVID-19: Ensuring access to quality, safe, and non-discriminatory services for HIV key populations and migrants.* <https://www.undp.org/press-releases/covid-19-ensuring-access-quality-safe-and-non-discriminatory-services-hiv-key>
- Viswanath, S., & Mullins, L. B. (2020). Gender responsive budgeting and the COVID-19 pandemic response: a feminist standpoint. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1814080>, 43(2), 230–244. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1814080>
- Wallace, A. (2020, marzo 23). Coronavirus: qué capacidad tienen realmente los países de América Latina para hacer frente a la epidemia de covid-19. *BBC News Mundo.* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767>

- Wu, Y.-C., Chen, C.-S., & Chan, Y. (2020). The outbreak of COVID-19: An overview. *Journal of the Chinese Medical Association*, 83, 217–220. <https://doi.org/10.1097/JCMA.000000000000270>
- Wu, Z., & McGoogan, J. (2020). Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China: Summary of a Report of 72 314 Cases From the Chinese Center for Disease Control and Prevention. *JAMA*. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.2648>
- Yilmaz, M., & Kiyagan, A. (2020, marzo 16). Los países que en las últimas 24 horas han declarado estados de emergencia por el COVID-19. *Anadolu Agency*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/los-pa%C3%ADses-que-en-las-%C3%BAltimas-24-horas-han-declarado-estados-de-emergencia-por-el-covid-19-/1768173>
- Zahariadis, N., & Allen, C. S. (1995). Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*, 14(1-2), 71–98. <https://doi.org/10.1111/J.1541-1338.1995.TB00622.X>



## Anexos

### Anexo 1: Cuadro de variables

Pregunta general	Variables	Dimensión	Indicadores	Medios de verificación
¿Qué elementos influyeron en la formulación de la política de pico y género en el Perú en el año 2020?	VD: Formulación de la política de pico y género en el Perú en el 2020			MV1: documentos oficiales que regulan la política MV2: entrevistas MV3: reportes periodísticos
	VI: Elementos de influencia	Condicionantes internos y externos que afectan la formulación de la política de pico y género		
Pregunta específica	Variables	Dimensión	Indicadores	Medios de verificación
¿Cuáles eran las características a nivel poblacional de la política de pico y género	VD: Formulación de la política de pico y género			
	VI: Características a nivel poblacional	Condicionantes internos que afectan la formulación de la política de pico y género	1) Acceso a bases de datos actualizadas con información de características de la población 2) Acceso a comités y plataformas de autoridades	MV1: informes de organismos públicos y sociedad civil MV2: Entrevistas

			<p>que recogen data y compilan información sobre la población en el marco de la pandemia</p> <p>3) Articulación con distintos niveles de tomadores/as de decisiones que priorizan acciones en base a las características de la población en el marco de la pandemia</p>	
¿Qué actores propusieron la formulación de la política de pico y género?	VD: Formulación de la política de pico y género			
	VI: Actores	Condicionantes internos que afectan la formulación de la política de pico y género	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arreglos institucionales para la formulación de políticas en el marco de la pandemia</li> <li>2. Conformación de comisiones para COVID-19</li> </ol>	<p>MV1: documentos que reglamentan arreglos institucionales</p> <p>MV2: reportes periodísticos</p> <p>MV3: entrevistas</p>
¿Qué elementos de la formulación de la política de pico y género?	VD: Formulación de la política de pico y género			

género se relacionan con el enfoque de género				
	VI: Enfoque de género	Condicionantes internos que afectan la formulación de la política de pico y género	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco normativo internacional para la elaboración de políticas con enfoque de género</li> <li>- Marco normativo peruano para la elaboración de políticas con enfoque de género</li> </ul>	<p>MV1: documentos de organismos internacionales que brindan información sobre la formulación de políticas con enfoque de género</p> <p>MV2: entrevistas</p> <p>MV3: documentos del MIMP que brindan información sobre la formulación de políticas con enfoque de género.</p>
¿Qué elementos de la formulación de la política de pico y género se relacionan con el isomorfismo mimético	VD: Formulación de la política de pico y género			
	VI: Mimetismo isomórfico	Condicionantes externos que afectan la formulación de la política de pico y género	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocimiento profesional / académico de el/la formulador/a</li> <li>2. Acceso a información obtenida de una</li> </ol>	<p>MV1: Literatura sobre isomorfismo mimético</p> <p>MV2: entrevistas</p>

			<p>comunidad epistémica</p> <p>3. Acceso a información obtenida de organismos internacionales</p> <p>4. Acceso a información sobre la toma de decisiones en política pública</p>	
--	--	--	--	--



## Anexo 2: Cuestionario

El presente cuestionario busca ser una referencia para las conversaciones con los/as entrevistados/as de manera que se puede establecer un espacio de confianza en donde se relate el conocimiento relacionado a las políticas de contención de la COVID-19 y la política de pico y género. Este cuestionario está dividido en tres secciones.

**Sección 1:** contexto de las políticas públicas con enfoque de género en la pandemia. Reflexión sobre vulnerabilidades de la población, con énfasis en mujeres y comunidad LGTBIQ+. Respuesta del Estado ante contagio, características de la sociedad peruana al inicio de la pandemia y su afectación ante la crisis sanitaria.

**Sección 2:** formulación de políticas con enfoque de género. Fortalezas y debilidades del Estado peruano en relación con el enfoque de género. La política de pico y género (DS 057-2020-PCM).

**Sección 3:** actores que forman parte de la formulación de las políticas con enfoque de género en la pandemia de la COVID-19. Rol del Estado, la academia, la sociedad civil y su influencia en la formulación. Buenas prácticas a nivel internacional.

### Preguntas

1. ¿Cuáles fueron sus primeras impresiones sobre las medidas formuladas por el Gobierno para reducir la curva de contagios en los inicios de la pandemia? ¿Le pareció que el Estado estaba actuando con rapidez? ¿Sentía confianza en estas medidas?
2. ¿Conoce / recuerda la política de pico y género? ¿Está de acuerdo con la creación de una política de este tipo?
3. ¿Tiene conocimiento de las personas que formularon la política de pico y género? ¿Le parece que la selección de profesionales para diseñar políticas durante la pandemia de la COVID-19 fue adecuada?

4. ¿Cree que esta política hace reconocer adecuadamente el contexto de la población para frenar la transmisión de la COVID-19?
5. ¿Cuál es su opinión sobre la implementación del enfoque de género en el aparato estatal?
6. ¿Considera que la política de pico y género incluye el enfoque de género?
7. ¿Qué elementos podrían haber influenciado la creación de esta política?
  - a. ¿Considera que los círculos académicos pueden influenciar a los funcionarios en la creación de políticas públicas? ¿y en el caso de la política de pico y género?
  - b. ¿Considera que los organismos internacionales o las acciones de otros países pueden influenciar a los funcionarios en la creación de políticas públicas? ¿y en el caso de la política de pico y género?

#### **Personas entrevistadas**

- Entrevista 1: participante del Grupo Prospectiva (persona formuladora)
- Entrevista 2: activista, especialista en género en organización de la sociedad civil.
- Entrevista 3: activista, especialista en género en organización de la sociedad civil.
- Entrevista 4: autoridad del MIMP
- Entrevista 5: anterior autoridad del MIMP
- Entrevista 6: anterior autoridad del MIMP
- Entrevista 7: activista de una organización de la sociedad civil y de la comunidad LGBTIQ+
- Entrevista 8: Anterior autoridad del MIMP