

Mecanismos informales de coordinación en la implementación de un refugio para víctimas de violencia sexual y trata de personas en el Perú⁺

JARIS MUJICA*

Pontificia Universidad Católica del Perú
jmujica@pucp.edu.pe

NICOLÁS ZEVALLOS**

Pontificia Universidad Católica del Perú
nzevallos@pucp.edu.pe

SOFÍA VIZCARRA***

Pontificia Universidad Católica del Perú
sofia.vizcarra@pucp.edu.pe

<https://doi.org/10.18800/rcpg.201601.001>

RESUMEN

La implementación del Hogar de Refugio Temporal de Tambopata para víctimas de violencia sexual y familiar (y posteriormente para víctimas de trata de personas) se llevó a cabo entre los años 2014 y 2015 en el departamento de Madre de Dios (al este de la Amazonía peruana). Este artículo estudia los diversos problemas de implementación del mencionado hogar, entre ellos los problemas de coordinación (entre diversos niveles de gobierno) en un contexto de precariedad institucional e informalidad. La investigación muestra que la precariedad en la planificación de los objetivos de política y en la composición burocrática, especialmente a nivel de los gobiernos subnacionales, favorecen el uso de mecanismos informales de coordinación y gestión a fin de superar parcialmente las limitaciones de implementación. Ello afectó la calidad y sostenibilidad de la provisión de servicios por parte del Hogar de Refugio Temporal, lo que perjudicó a las usuarias.

* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e investigador del Laboratorio de Criminología Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

** Maestro en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador principal del Laboratorio de Criminología de la PUCP.

*** Magistra en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

⁺ Este estudio se realizó gracias al financiamiento del microfondo concursable para el estudio de caso de experiencias de coordinación gubernamental del Laboratorio de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la PUCP. Agradecemos a Camila de la Vega (estudiante de Ciencia Política de Carleton College de Minnesota, Estados Unidos) y a Leonidas Ramos (investigador adjunto del Laboratorio de Criminología) por su labor en el trabajo de campo.

Recibido el 8 de marzo de 2016; aceptado el 20 de agosto de 2016.

Palabras clave: Implementación de política pública, coordinación gubernamental, violencia sexual, trata de personas, Perú.

Informal coordination mechanisms in the implementation of shelter for victims of sexual violence and trafficking of persons in Peru

ABSTRACT

The implementation of the Temporary Shelter Home of Tambopata for victims of sexual violence and family (and later for victims of trafficking) took place between 2014 and 2015 in the department of Madre de Dios (east of the Peruvian Amazon). This article studies the problems of the implementation of the shelter, especially related to coordination (between different levels of government) in a context of institutional precariousness and informality. Research shows that precariousness and informality in policy planning and bureaucratic composition, especially at sub-national governments, favors the use of informal mechanisms for coordination and management in order to partially overcome the limitations of the implementation process. This affected the quality and sustainability of the provision of services by the Home Temporary Shelter, which prejudiced its users.

Key words: Implementation of Public policy, government coordination, sexual violence, human trafficking, Perú.

ELEMENTOS TEÓRICOS: MECANISMOS, RECURSOS Y CONTEXTOS PARA LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Si bien algunos enfoques teóricos tendían a entender la burocracia o la administración pública como un actor único y uniforme en la implementación de políticas (Bailey y Mosher 1968), la evidencia da cuenta de la confluencia de varios actores (Revuelta 2007); ello implica tensiones y configura una red de intereses en torno a los problemas que el Estado busca atender (Pressman y Widalsky 1973, Bardach 1977). Existen varias dificultades durante los procesos de implementación de políticas públicas que llevan a que, en la práctica, los procesos, medidas o estrategias desarrolladas no correspondan a lo que fue diseñado inicialmente. Así, desde una perspectiva de análisis de implementación *bottom-up* (de abajo hacia arriba), son los problemas relacionados a las estructuras burocráticas y el accionar de los niveles medios y bajos de las burocracias estatales los que son claves para comprender las distorsiones en los objetivos de implementación (Berman 1978, Elmore 1979, Lipsky 1980). Por otra parte, el análisis desde la perspectiva *top-down* (de arriba hacia abajo) pone énfasis en el rol de los actores y el control jerárquico al momento de llevar a la práctica una política para comprender las brechas de implementación. Esta perspectiva hace especial énfasis en las tensiones que surgen entre los actores involucrados y sus consecuencias en las brechas de implementación (Pressman y Widalsky 1973, Bardach 1977).

En estas tensiones intergubernamentales e interinstitucionales (Wildavsky y Pressman 1984) aparecen actores diversos y de varios niveles del gobierno, incluso actores externos a la burocracia administrativa; de modo que es posible que los objetivos y mandatos particulares de cada agencia estatal tengan diferencias de objetivos y modos de lograrlos (Aguilar 1993) —por ejemplo, es posible que existan resistencias asociadas a «celos institucionales» para compartir información o recursos (Ramíó 2015)—. La *coordinación* aparece como un mecanismo central para disminuir los efectos negativos de estas tensiones y así facilitar recursos o superar barreras para la ejecución de una política pública (Cadena 2007, Cardozo 2012). Esto resulta fundamental si se tiene en perspectiva que la disponibilidad de recursos humanos y logísticos también genera problemas de implementación (Aguilar 1993, O’toole 1993).

La coordinación implica que los actores que pertenecen a un mismo entramado institucional logren i) *sinergia* en sus acciones y recursos y ii)

establezcan *mecanismos* para integrar sus acciones y evitar la dispersión o duplicidad de esfuerzo (Tucker y Vaughan 1982, Cardozo 2012, Repetto 2012). La *sinergia* entre agencias estatales se asocia a la acción conjunta de (al menos) dos instituciones para trabajar en una misma dirección y generar un mayor valor público del que podrían crear de manera independiente (González 2000, Aristizabal 2014). En ese sentido, se entiende por *mecanismos de coordinación* «cualquier herramienta administrativa que permita lograr la integración entre diferentes unidades», y por consiguiente que permita la obtención de objetivos de política pública. Estos mecanismos pueden ser «formales o informales» (Molina y Licha 2005, Morschett, Schramm-Klein y Zentes 2009, Navarro 2013, Repetto 2012, Vargas 2015).

Los mecanismos formales incluyen el uso de las competencias explícitamente establecidas, la toma de decisión centralizada por parte de la autoridad competente, la formalización y estandarización de procedimientos, el planeamiento conjunto, el establecimiento de grupos de trabajo oficiales, entre otros (Willem y Buelens 2007, Morschett, Schramm-Klein y Zentes 2009). Los mecanismos informales incluyen el establecimiento de redes de contactos entre funcionarios de distintas agencias (u otros actores), la definición de canales de comunicación informal, entre otros (Martínez y Jarillo 1991, Ferraro 2008, Morschett, Schramm-Klein y Zentes 2009, Mujica 2014a).

El uso de mecanismos formales o informales por parte de las agencias estatales varía en función de dos factores. Por un lado, de la proporción en la que se encuentran dotados de cuatro tipos de recursos:

- i) Recursos políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés) [...]; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; [...]; ii) recursos económicos (presupuesto) [...]; iii) recursos administrativos (mandato legal; organización; información) [...]; iv) recursos ideológicos (ideas; valores; prestigio moral) [...] (Repetto 2012: 7).

La dotación y uso de estos cuatro tipos de recursos son también claves para entender las limitaciones de los procesos de implementación.

Asimismo, la dotación en estos recursos es relevante para la elección del tipo de mecanismo y para determinar el margen de maniobra que cada actor tiene en el proceso de implementación. Así, a partir de la literatura (Repetto 2012) se puede inferir que cuando la dotación de recursos se concentra en aspectos administrativos o económicos, se tenderá a optar por mecanismos formales de coordinación, dado que los mismos operan en un marco de reglas de juego claramente establecidas. Por su parte, si priman los recursos políticos o ideológicos, la tendencia será a utilizar mecanismos informales de coordinación

e implementación, en tanto ofrecen un mayor margen de maniobra para llegar a los objetivos definidos.

Por otro lado, el nivel de discrecionalidad de las agencias estatales para realizar un proceso de implementación, incluyendo en temas de coordinación, es un factor relevante para analizar las brechas en este proceso. Ello implica la posibilidad de uso de prácticas que tengan cierta distancia respecto a las reglas formales, pero dentro del margen normativo para el cumplimiento de los objetivos determinados formalmente (Shepsle 2003, Repetto 2012). Si bien en un escenario ideal se tienen reglas claras y aplicables en toda circunstancia (y se supone que prevean todas las situaciones posibles), en la práctica es difícil eliminar la discrecionalidad de las agencias, y por lo tanto no es posible anticipar siempre los mecanismos que serán utilizados, así como su resultado (Shepsle 2003).

Aun cuando las reglas estables son un elemento importante para la institucionalidad, la flexibilidad es una característica deseable de los procesos de implementación y coordinación: es necesario tener cierto equilibrio entre mecanismos formales e informales, reduciendo la brecha existente entre los dos tipos, pero sin llegar a eliminar por completo el margen de maniobra y flexibilidad que aportan las reglas informales (Repetto 2012: 7). Sin embargo, para *evitar la arbitrariedad* es importante que haya un contexto institucional sólido, en tanto determina i) la asignación de los recursos tanto administrativos como políticos y ii) la fortaleza de las reglas de juego formales.

Los diferentes autores resaltan dos aspectos claves al momento de analizar los problemas de implementación, por una parte las estructuras burocráticas y por otra parte las reglas de juego (tanto formales como informales). Ello lleva a interrogarse tanto sobre la manera en la que el contexto institucional marca el curso de los procesos de implementación y la selección de los mecanismos de coordinación, así como sobre el desarrollo de la implementación en escenarios en donde hay instituciones precarias o bajo nivel de institucionalidad.

METODOLOGÍA

Este artículo explora el proceso de implementación del Hogar de Refugio Temporal de Tambopata para víctimas de violencia sexual y familiar (y posteriormente de trata de personas) en el departamento de Madre de Dios (al este de la Amazonía peruana). Durante la primera y segunda década del siglo XXI, esta región ha sufrido la expansión de la minería aurífera ilegal e informal, fenómeno asociado a la violencia sexual y la trata de personas (Mujica 2014b). En esa línea, la implementación del Hogar de Refugio aparece como un

servicio de alta importancia y ha implicado la confluencia de agencias estatales del gobierno nacional (dependencias del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP) y de los gobiernos subnacionales (Gobierno Regional de Madre de Dios y Municipalidad Provincial de Tambopata).

Se estudió el proceso a través de una metodología de estudio de caso, centrada en la obtención de evidencia cualitativa sobre una situación específica (Gerring 2011) a través de tres objetivos: i) describir el proceso de implementación del Hogar de Refugio, ii) determinar los problemas de implementación y coordinación gubernamental entre las agencias estatales involucradas, y iii) estudiar el uso de los mecanismos formales e informales para la implementación del Hogar de Refugio.

El trabajo de campo se sostuvo en dos herramientas: una ficha de registro de archivos y entrevistas semiestructuradas (y complementariamente se utilizaron observaciones no participantes). El trabajo de campo se realizó entre julio y agosto de 2015 en la provincia de Tambopata. Las entrevistas se realizaron a partir de contactos institucionales directos (presentación de cartas ante agencias estatales) y redes de contactos con actores locales (bola de nieve). Para ello se elaboró un protocolo basado en el «Reglamento y Manual de Procedimientos» del Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP 2011).

Tabla 1. Herramientas y fuentes de información

Herramientas	Fuentes de información
Ficha de registro de archivo	Normativa nacional que regula los servicios de atención a víctimas de violencia familiar, violencia sexual y trata de personas. Documentos de gestión local, regional y nacional sobre violencia familiar, violencia sexual y trata de personas, producidos por el MIMP y los Gobiernos locales. Archivo de prensa del periodo de implementación del Hogar de Refugio Temporal (2014-2015)
Entrevistas semiestructuradas	Funcionarios del Gobierno Municipal de Tambopata (5) Funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios(2) Funcionarios del Poder Ejecutivo (MIMP, Ministerio del Interior, Policía Nacional) (8) Funcionarios de ONG en Madre de Dios (3)
Observación no participante	Visitas a las afueras del local del hogar refugio en el barrio de El Triunfo, Distrito de Tambopata, Madre de Dios (agosto 2015)

Fuente: Elaboración propia

RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

i) La construcción del Hogar de Refugio Temporal de Tambopata: un terreno agrícola, un edificio sin servicios y una inauguración sin la obra terminada.

Desde el año 2012 la Defensoría del Pueblo (Andina 2015) y algunos congresistas (Congreso de la República 2014; Proyecto de Ley N° 2982/2013-CR; Proyecto de Ley N° 4296/2014-CR) exhortaron a diversas instancias del Gobierno para iniciar la implementación de instalaciones («casas refugio», «hogares de refugio», «refugios residenciales») para la atención de víctimas de violencia sexual, violencia familiar y (posteriormente) trata de personas. La gran cantidad de víctimas registradas contrastaba con los escasos espacios disponibles para su atención. En el caso Madre de Dios, el Gobierno regional tuvo la iniciativa de construir las instalaciones destinadas al Hogar de Refugio Temporal para la *atención de víctimas de violencia familiar y violencia sexual* en la provincia de Tambopata.

La aprobación del Proyecto de Inversión Pública (en diciembre de 2009), con el cual el Gobierno regional financiaría la construcción del Hogar Refugio, requirió persuadir a las autoridades del Consejo Regional de la importancia de esto, pues la temática (la violencia sexual y familiar) no estaba en las prioridades de la agenda.

En nuestros casos encontramos los siguientes desafíos al Estado y, en algunos de ellos, retos sociales y/o territoriales:

Faltaba mucha consciencia en estos problemas de parte de los gobiernos, que sucedía en Madre de Dios, [...] es que para violencia familiar es algo como una pérdida de tiempo (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 3).

[...] La casa refugio, llegó una invitación a la municipalidad [...]. Un taller invitaron, y fue una ingeniera a ese taller [...], la invitó el Ministerio de la Mujer. Y cuando ella vino, vino con esa idea de hacer una casa. Entonces el señor que ahora está de jefe de la Oficina de Planificación [...], era su jefe de ella. Entonces ella le plantea y él le dice, «hagámosla». ¿Qué sucede? El municipio no quiere saber nada. Entonces dice, «hagámoslo a nivel del gobierno regional. Pero ¿cómo hacemos esa casa? No va a salir» (Funcionario de Organización No Gubernamental 4).

Con el proyecto elaborado y los recursos disponibles era necesario un espacio para la construcción. El terreno fue donado por una persona en el año 2011 (aunque no se ha podido corroborar esto con el acta de donación), y pidió a cambio que el Gobierno regional realice la habilitación urbana, la pavimentación de calles y la instalación de alumbrado público en los terrenos aledaños a su domicilio (lo que no fue cumplido inmediatamente). En las

entrevistas se señala que el terreno no estaba titulado adecuadamente, pues el predio no estaba preparado para construir residencias, ni tenía los servicios planificados para ello.

Habían construido, pese a que no se hace esto [...], porque no se puede construir en terreno ajeno, acá se construyó en terreno ajeno. El propietario del terreno había donado el terreno diciendo que «me mejoren las calles de mi urbanización pero yo les doy esto. Yo les doy el terreno pero ustedes me mejoran y me ayudan en el saneamiento de mi urbanización» (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

Definitivamente la obra estaba ya concluida en el año 2012, a mediados del 2012 [...]. Como era un proyecto, lo ejecutaron, lo construyeron y se acabó. El detalle era uno, que el gobierno regional tenía problemas. El Presidente Regional de esas fechas tenía problemas y no había continuidad en la gestión. Y por otro lado también el terreno no estaba saneado y en realidad no había nadie que exigía (Funcionario del Ministerio Público 1).

Aquello generó otro retraso, hasta que en 2012 se inició la construcción del Hogar Refugio, aun cuando los problemas de titulación del predio no habían sido solucionados. A esta situación se sumó otro asunto: la casa no estaba adecuadamente habilitada para funcionar. Según los entrevistados, la infraestructura entregada por la empresa contratista no cumplió con los requerimientos establecidos para su funcionamiento pues, por ejemplo, no tenía acceso a los servicios de saneamiento (agua y desagüe) y electrificación, y no contaba con un techo adecuado para las lluvias amazónicas. Muchas de las entrevistas señalan «irregularidades» en la construcción y en el cumplimiento de los requerimientos, lo que habría afectado la calidad de la obra entregada:

Entonces parece que esos componentes, al momento de hacer el proyecto de inversión pública y sobre todo la funcionalidad. Luz, agua, teléfono, cable, combustible, movilidad, lo que fuera, tampoco al parecer no lo han visionado los proyectistas. Eso ha sido como un error casi de nacimiento para la casa (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

Se construyó la casa refugio pero no se terminó de hacer las cosas que se tenía que hacer ahí. Esa casa refugio, de acuerdo al expediente tenía el taller de panadería, el taller de artesanías, y de las cuales los hornos y todo lo demás están ahí pero no están funcionando desde esa fecha (Funcionario de Organización No Gubernamental 4).

Sin haber resuelto el asunto de titulación del predio y el problema del equipamiento del establecimiento construido, el Hogar Refugio Temporal fue inaugurado en junio de 2014, durante un acto público en el que participaron el Presidente del Consejo de Ministros (René Cornejo), la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Carmen Omonte), el Presidente del Gobierno

Regional de Madre de Dios (Jorge Aldazabal) y otras autoridades locales (Andina 2014).

Entonces el año pasado [...], vino el Premier, en esa fecha estaba el Premier Cornejo, la Ministra Carmen Omonte. Ellos inauguraron, entre comillas porque todavía no estaba en funcionamiento. Inauguraron y otra vez se cerró hasta que quién se iba a hacer cargo (Funcionario de Organización No Gubernamental 2).

Inaugura, [la Ministra] le invita el Presidente [Regional de Madre de Dios], la gestión. Le dicen, Ministra, [sic] entonces le preparan todo para la inauguración y ella llega. [...] Y no sabe cuáles son los antecedentes [del Hogar de Refugio], no sabía. Es seguro [que no conocía los antecedentes], imagino (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

El evento y la publicidad realizada obligaron tanto al MIMP como a los Gobiernos regional y local a acelerar las labores para poner en funcionamiento el espacio. Además de los problemas descritos, esto llevó a enfrentarse a dos asuntos centrales. *Primero*, el inciso f) del artículo 3° de la Ley N° 27306 (que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar —Ley N° 26260— el 15 de julio de 2000, modificada por el artículo 2° de la Ley N° 28236, publicada el 29 de mayo de 2004) indica que la gestión de los Hogares de Refugio es competencia de los Gobiernos locales (posteriormente, en noviembre de 2015, el Artículo 27° de Ley 30364, facultó al MIMP para la creación y gestión de «hogares de refugio»). Así, aun cuando el *Gobierno Regional de Madre de Dios construyó el Hogar de Refugio, era necesario transferir la administración y gestión al Gobierno local de Tambopata* (el proceso de transferencia impulsado por el MIMP inició en octubre de 2014 y culminó en diciembre del mismo año).

Segundo, el Hogar de Refugio Temporal de Tambopata diseñado y construido para la atención a víctimas de *violencia familiar* (Ley N° 28236) empezó a recibir la demanda de atención de víctimas de trata de personas, debido a la intensificación de los operativos de interdicción de la minería informal e ilegal en el año 2014 (Inforegión 2014), que estuvo acompañada de intervenciones «para el rescate de víctimas». A pesar de que el Hogar de Refugio Temporal no estaba preparado para víctimas de trata, apareció como la primera opción para albergarlas, debido a las limitaciones de los otros espacios disponibles (la Sala de Acogida del Ministerio Público y el Centro de Atención Residencial de Mazuco).

Tenemos una casa refugio que inicialmente era para víctimas de violencia familiar, ese proyecto se formuló y se ejecutó con ese nombre. El año 2013, o el año pasado el 2014, con la intensificación de las interdicciones, vieron que esa casa refugio para violencia

también podía ser utilizada para víctimas de trata. Pero a esa fecha todavía no estaba operativo (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 1).

El Ministerio [del Interior] hizo el operativo y cuando trajo a las personas [víctimas de trata], las llevó a la policía, y de ahí dijeron, «¿cómo van a estar en la policía? ¿O cómo van a estar en la fiscalía? ¿Entonces dónde les vamos a llevar? Hay una casa para víctimas, entonces llévenlas ahí» (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

Ambos asuntos llevaron consigo varios problemas. La transferencia del Hogar de Refugio del Gobierno Regional de Madre de Dios al Gobierno local de Tambopata requería que alguien se encargue de ello: burocracia, trámites y, sobre todo, presupuesto del Gobierno local para poder soportar la gestión. Y, además, la propia gestión implicaba servicios especializados para los que el Hogar no había sido diseñado y para los que el Gobierno local no tenía capacidades (personal, logística, etcétera).

ii) Un Ministerio coordina la transferencia del Hogar de Refugio Temporal del Gobierno regional al Gobierno local.

El ente rector en el tema de la violencia familiar y sexual y de la gestión de Hogares Refugio es el MIMP, de manera que era el principal interesado-responsable en cumplir con la normativa que obligaba a la transferencia del inmueble del Gobierno regional al Gobierno local de Tambopata. El problema provino del poco interés, tanto del Gobierno regional (el cambio de gobierno ahondó esto y dificultó las coordinaciones preexistentes) como del Gobierno local (que no estaba dispuesto a asumir la carga presupuestal que implicaría este servicio).

El gobierno regional se encargaba hasta la construcción e implementación y [del] funcionamiento tendría que encargarse la municipalidad. También tuvo que hacer trabajo de fondo porque la municipalidad no quería encargarse porque veía problemas y otro que tenía que pagar al personal para que pueda entrar en funcionamiento (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 3).

Se ha cambiado a una nueva gestión de Luis Otzuka Salazar que es el Presidente de la Federación Minera, el que defiende la minería acá, ahora es presidente del Gobierno regional. Entonces ahora él, si bien es cierto, ha vivido en un tema de informalidad, ilegalidad en la actividad minera y representa a esa gente que también, y a los sectores económicos que están ligados a la minería, incluidos los bares y todos los servicios conexos, ¿cómo que ahora la autoridad va a luchar en contra de la trata, no? O sea, antes estando en este sector pasa a ser representante del Estado a nivel regional. Entonces pedirle a él que luche contra la trata es un poco difícil (Funcionaria de Organización No Gubernamental 3).

El MIMP apareció en este escenario como un facilitador del proceso de transferencia, para agilizar la coordinación entre el Gobierno regional y el Gobierno local. Para ello adoptó diversas acciones, pues el Hogar de Refugio ya había sido inaugurado oficialmente y aún no entraba en funcionamiento. Hay cierto consenso en las entrevistas respecto a tres estrategias desplegadas por el MIMP. i) Se contrató a una persona para realizar el monitoreo del proceso de transferencias, quien fue la encargada de hacer un seguimiento sostenido a la coordinación entre ambas instancias subnacionales, así como de los trámites del saneamiento legal del terreno (según las entrevistas con el personal local, el contrato fue mediante la modalidad de «orden de servicio», es decir, que no existía un vínculo laboral sino solo la realización de actividades concretas).

Para eso contrata personal, una abogada del MIMP y comienza a operar. Y ella comienza a trabajar y hace precisamente los trámites también para que la municipalidad le haga el cambio de uso a ese terreno y hace también el esfuerzo para que la municipalidad, de acuerdo a norma, debe ser la que administra estas casas porque así dice la ley (Funcionaria de Organización No Gubernamental 3).

Entonces como ya había un convenio, el Ministerio de la Mujer agarra y dice no, ya hay un convenio [...]. Entonces ellos ponen su personal y empiezan a presionar para que la municipalidad cumpla también su parte del convenio (Funcionario de Organización No Gubernamental 4).

La persona contratada para realizar el monitoreo se encargó de gestionar que se haga efectiva la transferencia. Para ello ii) se sostuvieron diversas reuniones entre funcionarios del MIMP y autoridades del Gobierno regional y local, con el objetivo de «sensibilizarlos» respecto a la problemática y reducir las resistencias al proceso de transferencia. En estas reuniones, realizadas entre abril y octubre de 2014, participaron tanto viceministros, altos funcionarios, asesores y personal técnico del Ministerio, así como el presidente regional, gerentes regionales, el alcalde, regidores, gerentes municipales y personal técnico de ambos niveles de gobierno. Varias de las reuniones fueron bilaterales (MIMP-Gobierno Regional o MIMP-Municipalidad), aunque hubo dos ocasiones en las que se sostuvieron reuniones tripartitas:

Las relaciones [con el MIMP] siempre son, si bien no tan directas, pero sí tenemos niveles de coordinación porque el tema de la trata puede abarcar a todos. Entonces estamos en algunas otras reuniones siempre conversando con ellos, con la finalidad de que cada quien deba actuar [...] (Funcionario del Ministerio Público 2).

Yo aprovecho cuando viene la Ministra de la Mujer, o su representante, o el viceministro. Entonces aprovechamos y se tiene una charla, una conversación con ellos. Sí he logrado estar en el gobierno regional cuando ellos han estado, he estado en el mismo municipio.

Y acá mismo han estado representantes del ministerio (Funcionario de la Municipalidad de Tambopata 2).

Otra de las acciones llevadas a cabo por la persona contratada por el MIMP para las coordinaciones fue iii) sostener reuniones y conversaciones informales entre autoridades y funcionarios del Gobierno central, del Gobierno regional y local, y con organizaciones de la sociedad civil, para sensibilizar y persuadir a los actores sobre la importancia de la atención a víctimas de trata de personas; así como para poder coordinar con menos trabas los asuntos administrativos del proceso de transferencia.

Se habló con cada uno de los regidores, se habló con el alcalde, se les dijo que era importante que la casa funcione, y se les sensibilizó porque se les dijo que dónde van a ir las mujeres violentadas. Entonces, bueno, casi un poco a la fuerza recibieron. En una sesión de consejería casi al final del año pasado recibieron la casa hogar (Especialista de Organización No Gubernamental 3).

Contrataron a una persona [el MIMP] para poder avanzar con los trámites, y es ahí que hemos tenido que dar seguimiento a los consejeros, el alcalde, explicarle la necesidad que existe en Madre de Dios para que pueda funcionar esa casa hogar. Se presentó documentos, informes y con todos los trámites [...] hemos podido llegar al mes de diciembre (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 2).

Otras acciones importantes se concentran en la iv) asesoría (legal) a los funcionarios del Gobierno regional y del Gobierno local para realizar los trámites de transferencia. Según los informantes, el personal del MIMP (una abogada contratada para el Centro de Emergencia Mujer) apoyó el proceso de saneamiento legal del terreno en el que estaba la infraestructura.

Contratan personal para que haga saneamiento, para que haga el tema de la liquidación, del equipamiento y que también haga el saneamiento para que pueda reconocerse esa urbanización, inscribirla en registros públicos y de ahí recién sacar el título para ese terreno y que ya tenga título de propiedad. Para eso contrata personal, una abogada el MIMP, y comienza a operar. Y ella comienza a trabajar y hace precisamente los trámites también para que la municipalidad le haga el cambio de uso a ese terreno y hace también el esfuerzo para que la municipalidad, de acuerdo a norma, debe ser la que administra estas casas porque así dice la ley (Especialista de Organización No Gubernamental 3).

La labor de coordinación (la gestión de intereses) y asesoría legal permitió lograr la transferencia del Hogar de Refugio Temporal; pero la coordinación fue posible debido a que hubo otras organizaciones trabajando en la misma dirección y que lograron empatar objetivos (por ejemplo, la Comisión Regional Permanente sobre Trata de Personas, en donde se reúnen diversas organizaciones

de la sociedad civil, contribuyó a facilitar la coordinación entre los gobiernos subnacionales). Pero también fue posible *porque no había resistencias*. Lo que había era *desinterés*: no había personas especialmente interesadas en llevar a cabo esta transferencia ni en el Gobierno regional ni en el Gobierno municipal, pues ello implicaba carga de trabajo, esfuerzo y tiempo, gestiones específicas, y dejar otros temas que sí eran prioritarios para sus agendas.

Entonces le dicen, «Municipalidad, tú tienes que administrar esta casa, entonces recíbela». No querían recibir los administradores de la anterior gestión, pero se les dijo que la casa ya estaba construida y la ley les obliga a administrarla, a operarla. Así dice la ley que quienes administran las casas ya fuera construida por quien fuere son los gobiernos locales (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

Todo esto pasa por los regidores, los regidores lo aprueban, se acepta que firme el convenio con el alcalde y sino quedaba ahí y era otro trabajo, porque en un primer momento, los regidores no les interesaba este tema, para ellos era una pérdida de tiempo y más bien querían utilizar esa casa hogar para otros fines, ya sea como lugar que tenga la municipalidad para cuando tengan visitas (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 2).

El Concejo Municipal aprobó la transferencia de la propiedad al Gobierno local de Tambopata en diciembre de 2014. Con ello la responsabilidad de la gestión del Hogar de Refugio Temporal pasaba, finalmente, al Gobierno local.

iii) El Hogar de Refugio Temporal es gestionado por el Gobierno local (pero sin presupuesto y con soporte ministerial).

Si bien la transferencia del establecimiento fue posible, los problemas persistían: i) las instalaciones presentaban serios problemas de acceso a los servicios básicos (agua, luz, desagüe); ii) existían problemas presupuestarios debido a que el Gobierno local de Tambopata no había contemplado la recepción del Hogar de Refugio Temporal.

Le habían dado un albergue que tenía que funcionar pero sin presupuesto y el anterior alcalde, dentro de su presupuesto no había planificado que iban a administrar una casa y no había asignado nada (Funcionario de Organización No Gubernamental 3).

No estaba los bienes, estaban muchos de las áreas sin identificación, sin agua y ellos tenían que dejar todo listo, sin tanque elevado, estaban también deterioradas muchas áreas. Entonces solicitamos que terminen, sino la Municipalidad tampoco iba a acoger este problema, porque no tienen ellos el financiamiento para hacer estos gastos. Entonces hemos tenido que reunirnos hablar con cada integrante del Gobierno regional para que cumplan y queríamos que ya funcione, también estar ahí con cada autoridad encargado de cada área, ya sea área agua, de luz, ya de los bienes que faltaban y también para que

puedan ver el registro, si estaban todos los bienes o no, y qué faltaba, el inventario (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 2).

Esto generó un problema de gestión del Hogar de Refugio, lo que requirió dos niveles de coordinación para lograr su funcionamiento continuo. Por un lado, un *nivel de coordinación con operadores nacionales*: el MIMP gestionó la firma de un convenio de colaboración con el Gobierno local, en el que aquel (el MIMP) se comprometía a encargarse del presupuesto para el pago del personal para los servicios especializados. De acuerdo a las entrevistas realizadas a diversos actores locales, se contrataron profesionales, no directamente para el Hogar de Refugio, sino para el Centro Emergencia Mujer (CEM) (otro servicio prestado por el MIMP, enfocado a la atención a las mujeres víctimas de violencia). Eso implicaba que el personal no prestaba servicios de manera exclusiva al Hogar de Refugio Temporal. Por su parte, el Gobierno local brindaría la logística (materiales, alimentos, ropa, etcétera). La suscripción del convenio, en diciembre de 2014, entre el MIMP y el Gobierno local permitió que el Hogar de Refugio Temporal se mantenga operativo.

Desde el programa lo que se hizo fue fortalecer el equipo del Centro Emergencia Mujer de Madre de Dios para que de alguna manera preste asistencia técnica y dando esa figura de asistencia técnica, que es lo que hace el programa, para que puedan apoyar en el Hogar de Refugio Temporal (Funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 1).

El Municipio no quería encargarse por el costo que eso genera y estaban entre sí y entre no, y ahí fue que medió el Ministerio de la Mujer. Desde Lima venían y, ya pues, presionaban para que acepte. Hasta que el 19 de diciembre se hizo el convenio entre el Ministerio y el Municipio, pero días antes el Gobierno regional le transfirió al Municipio (Funcionario Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 3).

A pesar de no tener personal suficiente, recursos limitados e instalaciones incompletas, gracias al convenio suscrito entre la Municipalidad Provincial y el MIMP, se lograron atender varios casos de violencia familiar y trata de personas entre junio y diciembre de 2014. Y fue recién para el año 2015 que el Gobierno local incorporó recursos presupuestales para el funcionamiento del Hogar de Refugio: S/.100,000 para ese año, según lo indicado en la Resolución de Gerencia Municipal N°037-2015-MPT-GM. Sin embargo, este monto solo llegó a cubrir algunos gastos operativos y el pago del personal de la casa.

Mira, todo el tiempo que se ha estado atendiendo a las usuarias, por ejemplo había una usuario que necesitaba ecografía. Y la administración de la casa no manejaba fondos en efectivo. Todo lo que se ha podido atenderlas a ellas, tanto a los niños, ha sido en base a gestiones [informales] (Funcionario de Organización No Gubernamental 4).

Pero que no es mucho porque ahí la administradora hace maravillas pidiendo de aquí, pidiendo de allá, del Gobierno regional, agua, luz, tiene conocimiento de que tienen un taller, bueno, maquinarias para hacer pastelería. Tienen la maquinaria pero no tienen el personal que les enseñe (Funcionario de la Municipalidad de Tambopata 1).

No había alimentos, teníamos que salir mercado a mercado a pedir donación, [...] que les dan ropas usadas, tratar de traer lo mejor [...] teníamos víctimas que necesitaban ese refugio y teníamos que atenderlas, teníamos que salir a pedir donaciones y alimentos, ropas (Funcionarios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 2).

Esto llevó al despliegue de un *segundo nivel de mecanismos informales para la implementación, a través de coordinaciones individuales*, realizadas por el personal que el MIMP contrató a través del CEM para que brinde apoyo al Hogar de Refugio. Conseguir los recursos materiales necesarios para el funcionamiento cotidiano (frente a la precariedad de los insumos e infraestructura) era una necesidad. Se identificaron tres estrategias que permitieron (hasta mediados del año 2015) paliar los problemas de operatividad cotidiana: i) gestiones del personal del Hogar de Refugio para la obtención de donaciones por parte de entidades públicas y privadas, especialmente de organizaciones no gubernamentales.

Las donaciones pues, a través de [ONG 1], la donación de [ONG 2], otro, la empresa Tecnológicas, nos ha donado alimentos, después la empresa [nombre de la empresa] también he logrado su donación [...] (Funcionario de la Municipalidad de Tambopata 2).

Aquí hay una clínica [...] que está en la Fitzcarrald. Yo busqué hablar con él [el médico], le he explicado cuál es nuestro trabajo, qué tipo de personas van ahí [...]. Entonces ahí el doctor empezó a apoyarnos (Especialista de Organización No Gubernamental 4).

Por otro lado, ii) el desarrollo de actividades de recaudación de fondos y bienes, a fin de generar recursos propios para el funcionamiento del Hogar de Refugio, el pago de los servicios básicos, así como la adquisición de alimentos para el consumo diario y otros enseres básicos para el mantenimiento y la higiene de las instalaciones.

Hubo personas que han estado trabajando y me sorprendió una tarjetita que decía una pollada o algo así, para implementar el funcionamiento de la casa de El Triunfo. Hecho por el mismo personal (Especialista de Organización No Gubernamental 2).

Finalmente, iii) la implementación —por parte de la municipalidad— de una «caja chica» para gastos en casos de emergencia (esto ha sido fundamental para la atención de las víctimas de trata rescatadas que llegaban sin previo aviso).

Que los alimentos nos alcancen, necesitamos útiles de aseo, necesitamos mayores comestibles, todo lo que es abarrotos [...]. Antes no se daba para nada la caja chica. Eso es importante, he demostrado que es mejor contar con una caja chica (Funcionario de la Municipalidad de Tambopata 2).

Todas estas actividades han sido parte de la iniciativa individual de las diversas administradoras que ha tenido el Hogar de Refugio hasta diciembre de 2014 (dos diferentes personas se hicieron cargo de la administración en ese tiempo). Si bien el convenio firmado entre el MIMP y la Municipalidad Provincial de Tambopata había logrado que el Ministerio destaque personal especializado para la atención, el personal no duró mucho tiempo en el servicio. En mayo de 2015, con el término de los contratos del personal destacado por el Ministerio, el Hogar de Refugio se quedó sin el equipo profesional necesario para brindar el servicio, sin llegar a ser reemplazado (al menos hasta agosto de 2015 en que cerró el registro de este trabajo de campo). El personal dejó de trabajar en el Hogar de Refugio Temporal principalmente porque fueron contratados por otros programas del propio Ministerio (con mejores condiciones salariales y laborales), así como por organizaciones no gubernamentales.

Había un equipo multidisciplinario, una asistente social, una administradora, sé que hubo una convocatoria para la unidad de investigación tutelar, estaba por encima del mercado y todos se han ido, y han dejado desprovista de personal a la casa. Ahora solo hay tres personas, ya no hay un equipo como había antes (Funcionario de DIRESA Madre de Dios 1).

iv) Coordinaciones informales en un escenario de ausencia de planificación.

La etapa de construcción, transferencia de la gestión, y la gestión del servicio del Hogar de Refugio han estado atravesadas por problemas estructurales: i) un problema de diseño y planificación de la infraestructura que ha generado que esta funcione sin los servicios adecuados; ii) el cambio de la función de la casa, diseñada para víctimas de violencia familiar y sexual y, posteriormente, dispuesta (aparentemente sin diseño, preparación ni planificación) para víctimas de trata de personas; iii) un problema de presupuesto que ha impedido contar con personal permanente adecuado ni recursos para poder mantener los enseres, alimentos y logística de funcionamiento cotidiano. En suma, un escenario de precariedad.

Así, la etapa de transferencia de la gestión y la etapa de gestión del servicio enfrentaron problemas de implementación en los que utilizaron diferentes mecanismos (principalmente informales) para poder coordinar, obtener recursos y mantener el funcionamiento continuo del Hogar. En estas i) etapas,

hubo ii) agentes específicos encargados de cumplir iii) objetivos específicos de coordinación con iv) otros actores. Ello obligó a superar los v) obstáculos de contexto a través de vi) mecanismos específicos para la coordinación e implementación.

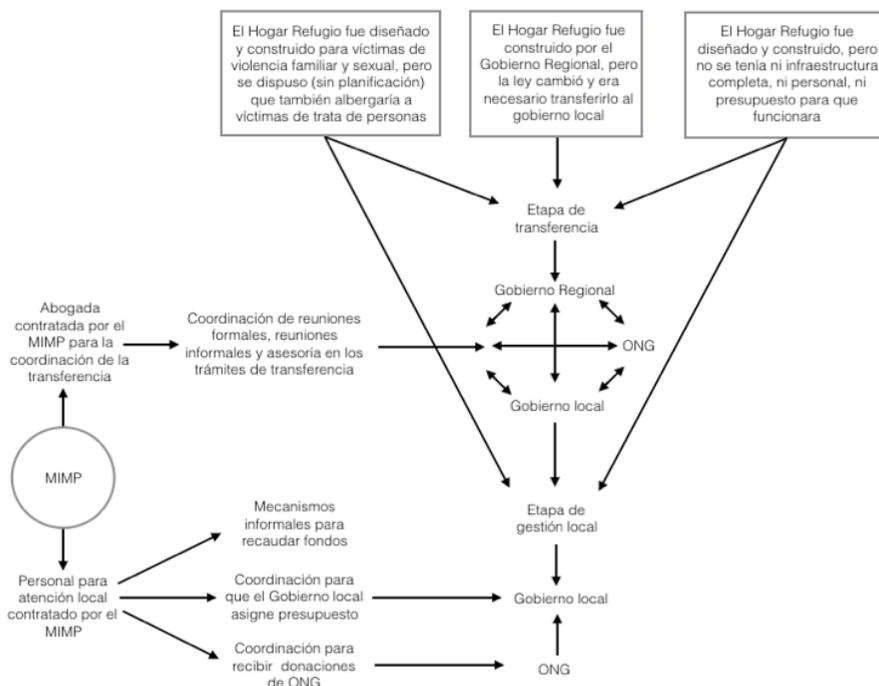
Tabla 2. Etapas, agentes, objetivos, actores, obstáculos y mecanismo de coordinación e implementación

Etapa	Agente	Objetivos	Otros actores	Obstáculos	Mecanismos de coordinación e implementación
Transferencia	Abogada contratada por el MIMP	Transferir la gestión del Hogar de Refugio del Gobierno Regional a la Municipalidad provincial de Tambopata	MIMP Gobierno Regional Gobierno local de Tambopata	Desinterés del Gobierno Regional debido a la carga burocrática	Contratación de personal para coordinación y monitoreo del proceso de transferencia por parte del MIMP
				Desinterés del Gobierno local debido a la carga burocrática y la carga presupuestal y administrativa que implicaba la transferencia	Reuniones de coordinación entre autoridades de nivel subnacional y autoridades de nivel nacional Conversaciones informales entre funcionarios medios, autoridades de nivel nacional Asesoría a los funcionarios del Gobierno regional y del Gobierno local para realizar los trámites de transferencia
Gestión	Administradora contratada por el MIMP	Habilitar el Hogar de Refugio para recibir a víctimas de violencia familiar y trata de personas	MIMP Gobierno Local de Tampoata ONG Minsa	Ausencia de presupuesto destinado al Hogar de Refugio por parte de la Municipalidad Provincial	Gestiones del personal del Hogar de Refugio para la obtención de donaciones de ONG Firma de convenios interinstitucionales entre el MIMP y el Gobierno local para asumir responsabilidades administrativas Realización de actividades informales para recaudar fondos para la logística diaria (compra de alimentos y otros gastos menores), organizadas por las trabajadoras del Hogar de Refugio y el Gobierno local

Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

La transferencia y la gestión del Hogar de Refugio movilizaron varios mecanismos, formales e informales, que permitieron obtener recursos, coordinar entre diferentes instituciones y obtener acuerdos, para concretar la implementación del hogar. En la práctica, no hay evidencia de que los mecanismos (formales e informales) respondieran a necesidades planificadas ni a un tiempo predeterminado de acciones; más bien, hay indicios suficientes para pensar que se trata de medidas reactivas frente a problemas coyunturales (o consecuencia de la ausencia de previsión, cambios de planes, modificación de objetivos y ausencia de presupuesto).

Diagrama 1. Las etapas de implementación del Hogar de Refugio Temporal y problemas estructurales



Fuente: Elaboración propia.

v) «Que funcione aunque sea para la foto...».

Los datos de campo sugieren que las gestiones han estado marcadas, en todas las etapas, por la presión local de las organizaciones civiles y del MIMP para cumplir las metas: mostrar que el Hogar estaba en funcionamiento era una

prioridad, aun cuando el funcionamiento era parcial o tenía problemas de servicios, infraestructura y abastecimiento.

Entre octubre y noviembre ya entra en funcionamiento. Abren las puertas como para ya decir, «bueno, hay que recibir ahorita» (Funcionario del Ministerio Público 1).

Entonces esta necesidad de colocar gente ha hecho que se insista en el proyecto de inversión pública pero también que esta construcción de la casa para víctimas de violencia familiar que nace del pedido de muchas instituciones, personas, y sociedad civil, en el sentido de que acá en Madre de Dios la violencia familiar tiene un alto índice (Especialista de Organización No Gubernamental 3).

Ha comenzado a funcionar a la fuerza. Como un espacio sin profesionales, sin nada, y ahí han brindado su atención el Centro de Emergencia Mujer, la UDAVIT, Unidad de Víctimas y Testigos, han comenzado a brindar atención en aquellas ocasiones (Especialista de Organización No Gubernamental 3).

Muchos informantes señalan que se ha realizado acciones «para la foto». Es decir, que piensan que las gestiones y coordinaciones están marcadas más por el interés del Ministerio de cumplir con metas operativas e indicadores planteados en sus planes, que por la decisión de sostener el funcionamiento de la institución. Esta situación se ve reforzada por las presiones de los operadores del sistema de seguridad y justicia, quienes solicitaban dar acogida a las víctimas de trata de personas que eran «rescatadas» en los operativos de interdicción contra la minería. Así, imperaba la necesidad de hacer visible que el Estado estaba dando una respuesta concreta.

Me parece que esto ha sido por una cuestión política de la Ministra [...], me parece que ha sido, por las necesidades mismas. Porque es, a luces de que todo el mundo sabe que en Madre de Dios hay minería y trata, entonces hubo una preocupación pero a medias, en la medida en que dijo, bien, a partir de la fecha del [Hogar de Refugio] se hace cargo la Municipalidad. Y al mismo tiempo va a ser para violencia familiar y trata. Son cuestiones políticas, que no están acorde a la realidad (Funcionario del Ministerio Público 2).

[¿Y si bien nació como una casa para violencia familiar y sexual, en qué momento dijeron también hágase de trata?] Cuando vino la Ministra. En el contexto de las interdicciones, también se encontraron víctimas de trata. Entonces había cierta presión hacia el Gobierno de decirle, ¿y las víctimas de trata dónde están llevando? ¿Dónde están siendo acogidas? [...] Entonces en ese ínterin es lo que se genera esta situación y se toma esta decisión (Funcionario del Ministerio Público 1).

Hay consenso en indicar que la ausencia de planificación y la búsqueda de anunciar públicamente el funcionamiento del Hogar era una «necesidad

urgente», incluso más que garantizar la calidad del servicio y su provisión efectiva.

En el contexto de la interdicción, se toma esta decisión. Entonces viene la Ministra, ve que hay un ambiente que no estaba en uso y dice, «este ambiente que está en desuso, podemos utilizarlo para trata» (Funcionario del Ministerio Público 1).

No había el perfil, pero sin embargo, el proyecto del mejoramiento, o sea el proyecto de inversión pública ya estaba, entonces teníamos que correr. Sí o sí teníamos que correr porque teníamos que cumplir con el proyecto. Y eso era un componente básico porque es construcción e implementación de la casa refugio temporal. Al final se declaró viable, se hizo el perfil. Entonces se empezó a correr para el expediente. Empezaron a presionar porque ahí había otros intereses. Solo de la construcción se querían hacer cosas, para nadie es novedad quién ha construido esa casa refugio. Entonces empezamos a correr, todo eso se construyó al final, esa casa refugio. Pero no se construyó como estaba en los planes. Bueno, los planes no se cambiaron pero no se usaron los materiales como estaba en el plan (Especialista de Organización No Gubernamental 4).

DISCUSIÓN

La literatura apunta a que existen al menos dos factores que afectan las formas de coordinación gubernamental, y por consiguiente la implementación de una política pública: i) el tipo de actor y los recursos que posee para influenciar el proceso (Shepsle 2003, Repetto 2012) y ii) los contextos institucionales que marcan las reglas de juego, tanto formales como informales (Cardozo 2012, Carrillo y Reategui 2013).

Si consideramos los actores y recursos del caso estudiado, hubo diferentes elementos relevantes durante el proceso de implementación: el caso involucró actores subnacionales regionales y provinciales, así como funcionarios del Gobierno central (cuyo objetivo era lograr que el Hogar de Refugio estuviese operativo en el menor tiempo posible). Los recursos políticos y administrativos (Repetto 2012) fueron centrales para la implementación; no obstante, estos fueron movilizados sustancialmente a través de mecanismos informales. Si bien la delimitación de las etapas estuvo marcada por disposiciones verticales, la transferencia y la gestión del Hogar de Refugio Temporal fue llevada a cabo a través de negociaciones y coordinaciones horizontales entre operadores medios.

Sin embargo, aquellos actores y recursos para la coordinación e implementación requieren ser analizados desde el contexto institucional y la disposición práctica de objetivos dispuestos en el caso de estudio. Ello está marcado por i) un severo problema de planificación, ii) que muestra mecanismos de negociación, coordinación y obtención de recursos reactivos frente a

problemas coyunturales y objetivos que no son estables. iii) Es en ese escenario que aparecen los mecanismos informales de coordinación e implementación, que logran las metas dispuestas porque iv) no hay oposición a estas, sino escaso interés institucional y ausencia de recursos (económicos).

i) La implementación implica tener objetivos específicos y explícitos (Isuani 2010). ¿Cuáles han sido los objetivos en las etapas descritas? ¿En dirección de qué líneas de planificación se dispusieron aquellos? Los objetivos en las dos etapas de estudio (transferencia y gestión) han sido arreglos «sobre la marcha»: a) el Hogar de Refugio fue construido por iniciativa del Gobierno regional, pero la ley cambió y había que hacer la transferencia; b) el Hogar de Refugio fue diseñado y construido para albergar a víctimas de violencia familiar y sexual, pero se dispuso (sin planificación clara) que también albergaría a víctimas de trata; c) el Hogar de Refugio fue diseñado y construido, pero no se tenía servicios, ni personal, ni presupuesto para que funcionara (no se tuvo durante la gestión del Gobierno regional, y tampoco durante la gestión del Gobierno local, que no esperaba recibir el inmueble ni encargarse del servicio).

ii) Como los objetivos, la implementación y la coordinación tampoco han sido ejercicios planificados. Se dispuso agentes y mecanismos que funcionaron de manera reactiva: la contratación de la persona encargada de las gestiones para la transferencia no estaba presupuestada, no había un equipo para esa función, no hubo un proyecto de sostenibilidad para ello, ni objetivos de largo plazo. En el mismo sentido, se contrató una consultoría (una abogada) para paliar el problema y lograr la transferencia. Del mismo modo, el personal contratado para el servicio al Hogar de Refugio Temporal era personal con CAS, destinado al CEM, quienes cumplieron sus labores en el Hogar de Refugio en condiciones precarias, hasta que dejaron el puesto.

iii) En la etapa de transferencia la persona contratada por el MIMP tuvo que desplegar mecanismos informales para poder llevar a cabo los objetivos del Hogar: asistencia, ayuda, lazos de empatía entre los actores. En la etapa de gestión local, las propias servidoras debieron realizar labores de coordinación informal con las autoridades locales y organizaciones civiles basadas en la amistad y la labor altruista. Del mismo modo, incluso realizaron dinámicas informales de recaudación de fondos por iniciativa propia, y para mantener el local en el que estaban prestando servicios. *No se trata de mecánicas organizadas en función de una dinámica teórica de actores racionales y organizados con objetivos claros y planificados* (Cadena 2007, Cardozo 2012), sino de *mecanismos de coordinación e*

implementación que aparecen en un contexto de ausencia de interés y planificación, de improvisación, discrecionalidad e informalidad extendida (Shepsle 2003).

iv) Aquellos mecanismos informales, y los agentes encargados de la respuesta reactiva, han logrado cumplir los objetivos coyunturales en un contexto en donde no había oposición a sus trabajos ni objetivos, sino en donde había desinterés (Mujica 2014a). En la etapa de transferencia, las gestiones y mecanismos utilizados no funcionan en relación a doblegar ni persuadir a una oposición, sino en reemplazar y facilitar el trabajo de la burocracia local. En este sentido, catalizaron los intereses de las organizaciones civiles locales (y de sus proyectos específicos). En la etapa de gestión del Hogar de Refugio transferido al Gobierno local tampoco hubo oposición, sino poco interés y, sobre todo, precariedad y carencia de recursos (económicos y humanos para gestionar el servicio).

En la práctica, la coordinación funcionó porque un Ministerio del Poder Ejecutivo dispuso un mecanismo para coordinar y gestionar las acciones de implementación de un Hogar de Refugio Temporal que era responsabilidad de un Gobierno municipal, y cuya transferencia provenía de un Gobierno regional. Ello sugiere cierta debilidad del sistema y cierta dependencia de los gobiernos subnacionales a las acciones del Ejecutivo. ¿Es función de un Ministerio del Ejecutivo coordinar la transferencia de un inmueble de un Gobierno regional a un Gobierno local? ¿Es coherente pensar al Ejecutivo dedicado a gestiones de coordinación subnacional? ¿Es coherente que el Ejecutivo palie informalmente problemas relacionados a recursos humanos y traspase personal a una gestión local?

Lo anterior permite pensar en tres asuntos para la discusión. *Primero*, el caso no muestra elementos particularmente novedosos sobre mecanismos de coordinación formales; y si bien el uso de mecanismos informales es central, su importancia no radica en el tipo de instrumentos utilizados, sino en la disposición vertical de ese uso. ¿En qué casos aparece el Ejecutivo y cuál es su interés en las coordinaciones locales? Es posible pensar que hubo un interés relativo a la presentación y habilitación del Hogar de Refugio en respuesta a los pedidos de los congresistas (Congreso de la República 2014) y la Defensoría del Pueblo (Andina 2015), pero también en relación a la importancia mediática del tema y a la necesidad de cumplir sus propios indicadores de la gestión (MIMP 2009b).

Segundo, las etapas, actores, objetivos y mecanismos de la implementación del Hogar de Refugio Temporal no parecen haber estado atravesadas por tensiones

partidarias. Si bien la literatura sugiere que la disposición del contexto político (trama de interés partidario por ejemplo) (Cotes y Fuentes 2012) puede resultar relevante, en el estudio de caso ni los partidos, ni las alianzas políticas, ni las disposiciones ideológicas han sido elementos relevantes en la construcción de las coordinaciones o en la producción de tensiones para la implementación.

Tercero, los objetivos de la implementación han estado marcados por problemas coyunturales. El funcionamiento del Hogar de Refugio se ha entendido desde la operatividad de las instalaciones y desde el funcionamiento de los servicios. ¿Dónde están las víctimas que el Hogar de Refugio atiende o deja de atender? Es importante estudiar la configuración de metas e indicadores de la implementación de políticas públicas en temas como la «trata de personas» y la violencia sexual: indicadores que están marcados no en un enfoque victimológico (Tamarit 2005) o desde la calidad de atención a las víctimas, procesos de reparación y restitución (De la Cuesta 1988, Zimmerman, Hossain y Watts 2011, Mujica 2014b), sino a través de un modelo cuantitativo de atenciones, «cantidad de atenciones», «porcentaje de atenciones respecto al año anterior», etcétera. Por un lado, esto alude a la distancia que existe entre la naturaleza del problema público y los objetivos de política a implementar (Zevallos 2014). Por otro lado, es posible pensar que la manera de determinar los indicadores privilegian la cantidad de atenciones y cantidad de centros de atención y no necesariamente «la definición de indicadores y estándares de calidad que incorporen el abordaje de violencia» (MIMP 2009a: 16).

CONCLUSIÓN

i) El estudio de caso permite entender que es teóricamente relevante pensar los objetivos y mecanismos de coordinación e implementación de políticas públicas en relación con los contextos políticos (Van Meter y Von Horn 1993), pero esto no implica necesariamente un contexto de tensiones partidarias. Así, para este caso, parece que es tan o más relevante estudiar los objetivos y mecanismos de coordinación e implementación en relación a contextos económicos (de la gestión y del escenario), las agendas de interés de los actores (Aguilar 1993) y del tipo y nivel de planificación de los objetivos de implementación. ii) El caso estudiado muestra la gran relevancia de los elementos informales: los mecanismos de coordinación informales, la informalidad de los objetivos, la ausencia de planificación y la precariedad de la composición burocrática. Aquí, *la informalidad no parece ser un recurso externo u ocasional*, sino un mecanismo importante de construcción de relaciones políticas y de administración (Mujica

2006) así como de gestión institucional. iii) Por lo tanto, este caso permite pensar que en muchos contextos la informalidad (la precariedad, la ausencia de planificación y objetivos de mediano y largo plazo) no es una contingencia de un proceso, sino un punto de partida para el análisis (y parte de la estructura).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Grupo editorial Miguel ángel Porrúa. Colección Antologías de Política Pública.
- Andina (2014). «Inauguran casa refugio para víctimas de violencia de género y trata en Madre de Dios». *Andina, Agencia Peruana de Noticias*. 20 de junio. Consulta: 12 de octubre de 2016. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-inauguran-casa-refugio-para-victimas-violencia-genero-y-trata-madre-dios-511157.aspx>
- Andina (2015). «Defensor del Pueblo pide implementación efectiva de casas refugio para víctimas de trata». *Andina, Agencia Peruana de Noticias*. 13 de mayo. Consulta: 12 de octubre de 2016. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-defensor-del-pueblo-pide-implementacion-efectiva-casas-refugio-para-victimas-trata-555983.aspx>
- Aristizabal, L. (2014). *La Sinergia Institucional en la Gerencia de la Explotación Minera en Colombia*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario .
- Bailey, S. y Mosher, E. (1968) *ESEA: The Office of Education administers a Law*. Syracuse. N. Y. Syracuse University Press.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press.
- Berman, P. (1978) *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. Disponible en <http://www.rand.org/pubs/papers/P6071.html>.
- Elmore, R. F. (1979-1980). «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions». *Political Science Quarterly*. 94, pp. 601-16. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Cadena, A. (2007). «La política energética colombiana y los “retos de coordinación”». *Revista de Ingeniería*. Nro. 25.
- Cardozo, R. (2012). «La coordinación de las políticas en el ámbito público». *Cuadernos Unimetamos*, pp. 63-74.
- Carrillo, S. y Reátegui, L. (2013). Los límites de la articulación intergubernamental en educación: el caso de un proyecto de inversión pública en Julcán. *Revista Peruana de Investigación Educativa (SIEP)*. Ed. 5.
- Congreso de la República del Perú (2014). *Comisión de la Mujer y Familia, Periodo Anual de sesiones 2014-2015, Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria*. Lima, 27 de octubre. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/4EEC5F3628105B3C05257D94005713B0/\\$FILE/4ta_Ord_27.10.2014.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/03actacomxfec/4EEC5F3628105B3C05257D94005713B0/$FILE/4ta_Ord_27.10.2014.pdf)
- Congreso de la República del Perú (2014). «Trata de Personas». *La Voz del Congreso*. N°145, p.8. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/prensapubli.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/C0CED1B7D5C763CB05257D9F006D16E9/\\$FILE/LaVoz145.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/prensapubli.nsf/34069c3bb71c123b05256f470062fea7/C0CED1B7D5C763CB05257D9F006D16E9/$FILE/LaVoz145.pdf)
- Cotes, Cindy y Andrés Fuentes (2012). «Populismo punitivo: incidencia actual en el contexto legislativo colombiano». *Actualidad Jurídica* 2012.

- De la Cuesta J. L. (1988). «La reparación de la víctima en el Derecho penal español». En *Las víctimas del delito. Cuadernos de Extensión Universitaria*. Bilbao: Instituto Vasco de Criminología, pp. 173-149.
- Defensoría del Pueblo (2006). *La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo del Perú. Consulta: 2015.
http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2006/marzo/09/informe_violencia_familiar.pdf (último acceso: 2015).
- Defensoría del Pueblo (2013). *Informe Defensorial N° 158: La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Gráfica Esbelia Quijano S.R.L.
- Elmore, R. F. (1979-1980). «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions». *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601-16.
- Ferraro, A. (2008). «Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile», *Latin American Politics and Society*, 50 (2): 101-130.
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00014.x>
- Gerring, Jhon (2011). *The Case Study: What it is and What it Does. The Oxford Handbook of Political Science*.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0051>
- González, L. (2000). «El efecto de la sinergia en la gestión administrativa». *Revista Educación*. 71-80.
- González, E. y P. Gavilano (1998). *Pobreza y violencia domestica contra la mujer en Lima Metropolitana*. Lima: IEP.
- Inforegión (2014). «Nuevo operativo contra la minería ilegal en La Pampa. Autoridades intervienen bares donde se hallaban secuestradas cinco menores de edad». *Inforegión Agencia de Prensa Ambiental*. Puerto Maldonado, 16 de mayo.
<http://www.inforegion.pe/182034/nuevo-operativo-contra-la-mineria-ilegal-en-la-pampa/>
- Isuani, F. (2010) Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008) Informe final de tesis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Argentina. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Burocracy*. New York: Russell Sage.
- Martínez, J. I. y Jarillo, J. C. (1991). Coordination Demands of International Strategies en *Journal of International Business Studies*, 22(3), 429-444.
<https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490309>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2009a). *Violencia familiar y sexual en mujeres y varones de 15 a 59 años: estudio realizado en los distritos de San Juan de Lurigancho, Puno y Tarapoto*. Perú: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Consulta: 2015.
http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/libro_mujeres_varones_15_a_59.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2009b). *Plan Nacional contra la Violencia*. Consulta: 2016. http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfn/normativas/304_PNCVHM_2009-2015.pdf
- Meza, J. (2004). *La coordinación intergubernamental para el desarrollo metropolitano en el Estado de México: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre.
- Molina, C. y C. Licha (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Washington, DC: BID.
- Morschett, D.; H. Schramm-Klein y J. Zentes (2009). *Strategic International Management*. Gabler GWV Fachverlage GmbH.

- <https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8332-9>
- Mujica, Jaris (2006). «Estrategias de corrupción. Poder, autoridad y corrupción en espacios locales». En *Vicios Públicos. Poder y corrupción*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Casa Sur, pp. 133-160.
- Mujica, Jaris (2014a). «El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Nro. 1 (1), pp. 37-54.
- Mujica, Jaris (2014b). Elementos comparados del impacto de la trata de persona en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios. Lima: Promsex, Anesvad.
- Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México: El caso del Programa Hábitat*. México, D.F. : Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- O'Toole, L. (1993). «Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo. En Aguilar, Luis. *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel ángel Porrúa, pp. 415-470.
- Policía Nacional del Perú (2015). *Anuario Estadístico*. Lima: PNP
- Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP (2011). Reglamento del Comité de Ética de la Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima disponible en <http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/23214253/Reglamento-2016-VF.pdf>
- Pressman, J. y A. Widalvsky (1984). *Implementation, How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. California: Berkeley University Press.
- Ramió, C. (2015). «Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 61, febrero-mayo, pp. 5-42. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Shepsle, K. (2003). Acuerdos políticos en los marcos institucionales. En R. E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 283-299), Barcelona: Gedisa
- Tamarit, J. (2005). «¿Hasta que punto cabe pensar victimológicamente el Derecho penal?». En TAMARIT, J. (ed.). *Estudios de victimología*. Ed Tirant lo blanch.
- Tucker, D., & Vaughan (1982). «Coordination in the social services sector: The facts of life». *Canadian Journal of Social Work Education*, pp. 5-29.
- Van Meter, Donald y Carl Von Horn (1993). «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual». En Aguila, Luis. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vargas, J. (2015). «Las relaciones intergubernamentales y el ambiente». Instituto Nacional de ecología. México. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/446/vargas.html> (último acceso: 2015).
- Willerm, A., & M. Buelens (2007). «Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing». *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 581-606.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mul021>
- Zimmermann, C., M. Hossain y C. Watts (2011). «Human trafficking and health: a conceptual model to inform policy, intervention and research». *Social science & medicine*. Nro. 73 (2), pp. 327-35. ISSN 0277-9536.
<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.05.028>
- Zevallos, Nicolás (2014). «Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011: el problema público en el control de cultivos». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Nro. 1(1), pp. 97-113. Lima: Escuela de Gobierno y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú.