

Universidad Católica de Santa María
Escuela de Postgrado
Doctorado en Ciencias Sociales



**MULTISECTORIALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
FAMILIA 2004-2011: UN ESTUDIO DE CASO EN
LA REGIÓN PUNO**

Tesis presentada por la Magíster:

Hito Montaña, Ysabel Cristina

Para optar al Grado Académico de:

Doctora en Ciencias Sociales

Asesor:

Dr. Obando Aguirre, Marcos Nicolás

Arequipa - Perú

2020

*A mis padres amados los seres de luces ángeles
y arcángeles*

A las familias del altiplano

“El problema político, ético, social, filosófico, de nuestra época no es intentar liberarnos del Estado y las instituciones del Estado sino liberarnos del Estado y el tipo de individualización que se vincula a él. Tenemos que promover nuevas formas de subjetividad mediante el rechazo del tipo de individualización que se nos ha impuesto durante varios siglos”.

M. Foucault

*A los amigos que con sus comentarios y aportes
hicieron posible la culminación de esta tesis.*

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
ÍNDICE DE CUADROS	
ÍNDICE DE FIGURAS	
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN.....	1
Hipótesis.....	3
Objetivos.....	6
CAPÍTULO I: MARCO TEORICO	7
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS	7
1.2. MULTISECTORIALIDAD.....	8
1.3. POLÍTICAS MULTISECTORIALES	9
1.4. INTERSECTORIALIDAD	9
1.5. POLÍTICAS SOCIALES.....	10
1.6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA	10
1.7. FAMILIA	11
1.8. PROMOCIÓN DE LA FAMILIA.....	12
1.9. RECONOCIMIENTO DE LA FAMILIA.....	13
1.10. ÁMBITO FAMILIAR	13
1.11. TEORÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS FASES	14
CAPITULO II: METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN	19
2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA METODOLOGÍA.....	19
CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA MULTISECTORIALIDAD DE LA POLITICA PUBLICA DE FAMILIA	25
3.1. CONTEXTO DE LA REALIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PNAF.	25
3.1.1. Contexto social e institucional.....	25
3.1.2. Noción de familia en la implementación multisectorial del PNAF.	36

3.2.	MECANISMOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN MULTISECTORIAL DEL PNAF	42
3.3.	ESTRATEGIAS MULTISECTORIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNAF.....	52
3.4.	PROCESOS DE CAMBIO EN LA FAMILIA COMO EFECTO DE LA INTERVENCIÓN DEL PNAF	58
3.5.	CINCO ESTRATEGIAS INTERSECTORIALES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA	67
	CONCLUSIONES.....	73
	RECOMENDACIONES	75
	BIBLIOGRAFÍA.....	76
	ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Aportes a la definición de política pública	8
Cuadro 2. Población de estudio	21
Cuadro 3. Situación Étnica, Cultural y Lingüística de la Región Puno.....	22
Cuadro 4. Ejes de Estudio del tema de familia.....	23
Cuadro 5. Aspectos críticos del Modelo en su implementación.....	23

ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Fase de formulación del ciclo de la política pública.....	15

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Índice de Abreviaturas

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPLAN - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CEDEH - Centro de Desarrollo Humano

CONADIS - Coordinadora del Consejo Nacional para la Integración de las personas con Discapacidad

CEM – Centro de Emergencia Mujer

DGFC - Dirección General de Familia y Comunidad

DIFF - Dirección de Fortalecimiento de las Familias

DEVIDA – Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

EsSALUD – Seguro Social de Salud – Seguro Social del Perú

ENDES - Encuesta demográfica y de salud familiar

FONCODES - Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

INEI - El Instituto Nacional de Estadística Informática.

INABIF - Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

MIMP - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

MCLCP - Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

MPP - Municipalidad Provincial de Puno

ONG - Organizaciones No Gubernamentales

OMAPED - Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad

PCM - Presidencia del Consejo de Ministros

PRONAA - Programa Nacional de Atención Alimentaria

PNAF- Plan Nacional de Apoyo a la Familia

PLANFAM – Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias

PBI - Producto Bruto Interno

REDAM - Registro de Deudores Alimentarios Morosos

MIMDES - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

WAWA WASI - Programa Social del Estado realizado en co-gestión con la comunidad

RESUMEN

El objetivo de esta investigación fue analizar el proceso del diseño e implementación de la política pública de familia 2004 – 2011: Un estudio de caso en la Región Puno, desde el modelo multisectorial de la política pública de familia en Puno. Para el análisis se utilizó el enfoque teórico del ciclo de la política pública de Kindong y autores contemporáneos de estudios de familia y políticas públicas. En la metodología, se utilizó la revisión documental y entrevistas a los actores clave; la información fue procesada, sistematizada y analizadas en la relación de contexto nacional e institucional en el proceso del diseño de la política pública de familia. El estudio logro constatar múltiples dificultades en la definición de la agenda pública de familia, se han obviado las fases del proceso del diseño e implementación de la política y existen vacíos que han creado dificultades en la intervención multisectorial. El enfoque de familia no ha sido utilizado en su dimensión esperada, y la conclusión o hallazgo central en la tesis da cuenta de cómo las políticas de familia en la Región de Puno, se ha implementado en un contexto de crisis política donde se observa la ausencia de actores involucrados en la problemática de familia y el Estado en este periodo ha fortalecido la creación del MINDES como medio de visibilizar la problemática de familia. Pese a los esfuerzos del Estado y el haber venido desarrollando programas sociales, su intervención es sectorializada. Por lo que se evidencia una implementación fragmentaria de la Política de Familia y atañe solo a grupos sociales vulnerables, no a la familia como institución.

Palabras clave:

Políticas de familia, políticas públicas, acuerdo nacional, Plan Nacional de Apoyo a la Familia. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the process of design and implementation of family public policies 2004 - 2011 from the multisectoral model of family public policies in Puno. For the analysis, theoretical approach of Kindong public policy cycle was used and contemporary authors of family studies and public policies. For the methodology, documentary review and interviews with key actors were used; the information was processed, systematized and analyzed according to national and institutional context in the process of designing family public policy. The study found multiple difficulties in defining the public family agenda, design and implementation process phases of policy have been ignored and there are gaps that have created difficulties in multisectorial intervention. Family approach has not been used in its expected dimension, and conclusion or main finding in the thesis shows how family policies in Puno region, as have been explored, were raised in a context of political crisis where the absence of involved actors in family problems is observed. What country has been strengthening in terms of family policies was MINDES creation, as a mean to make visible family problems. Despite the efforts of the state and having been developing social programs, this continues to be from a sectorized way. So that a fragmentary implementation is evidenced and that concerns only to vulnerable social groups, and not to the family as it has been based on the law; also there is no advance into a family definition that comprehend it in its cultural diversity and interculturality continues to be ignored as a mean of inclusion.

Keywords:

Family policies, public policies, national agreement, National Support Plan to Family. Ministry of Women and Social Development.

INTRODUCCIÓN

El presente informe de tesis doctoral denominado Multisectorialidad de la política pública de familia 2004 – 2011: Un estudio de caso en la Región Puno. Parte de la consideración de los lineamientos en políticas de familia desde el Estado, lo cual se constituye en el centro del interés de esta investigación. Estos lineamientos se basan en el diálogo y la concertación entre los niveles de gobierno y las instituciones políticas y sociales del país y tuvo como punto de partida la mesa de diálogo del Acuerdo Nacional realizado en el 2002. Este foro y mesa de diálogo fueron propuestos en la década de los 90 por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El periodo entre el año 2004 al 2011 fue muy significativo para el inicio del proceso de construcción en materia de políticas públicas del Estado orientadas a la familia. Desde ahí se visibiliza más; la problemática multidimensional de la familia, se crean instrumentos como el primer Plan Nacional de Apoyo a la Familia y se incorporan en la estructura orgánica la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento de la Familia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables). A partir de este periodo, se han implementado políticas de promoción y reconocimiento de la familia que han servido de sustento para el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2013-2021. Por ello requiere de nuestra atención este periodo que sienta las bases particulares y la consolidación de la política pública de familia.

En este marco surge la Política de Estado N° 16 referida al Fortalecimiento de la familia y protección de la niñez que se ha venido implementado en los distintos niveles de Gobierno para el fortalecimiento de las familias. En el proceso de implementación multisectorial e intersectorial a partir del año 2004, donde cada gobierno garantizó su implementación desde el nivel central y su descentralización ha sido guiada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y los Gobiernos Regionales y Municipales.

Los esfuerzos de implementación de la política de familia en este período 2004 – 2011 se destacan por la labor multisectorial de la política pública, con características propias de intervención en favor de las familias a través del Plan Nacional de Apoyo a la Familia; sin embargo, incidir en las particularidades de la política va más allá de la intervención e implica explorar concepciones de los actores clave en los diversos niveles de gobierno acerca de la

familia y sus dimensiones por naturaleza. Por ello, es importante esta etapa inicial de la política y este es el motivo de esta investigación.

La familia ha sido objeto de debates y consideraciones permeadas por concepciones respecto a qué es y qué se espera de ella como grupo social. Es así que, en base a lo que se entiende por familia de acuerdo a la Constitución Política del Estado se llevaron a cabo las acciones gubernamental, institucional y académica (Sánchez, 2008). En esta perspectiva, es necesario tener presente sus complejidades y también los retos, los aportes de la política pública de familia, la intervención del Estado, la participación de la sociedad civil y de las instancias responsables del diseño de la política pública en diferentes períodos.

Como resultado del estudio es preciso que la academia promueva investigaciones que sirvan de insumos para el diseño de la política pública de familia y se pueda proponer políticas integrales; por la importancia que tiene la familia como organización, institución en la sociedad. Finalmente, se debe motivar sobre la importancia de la familia en la sociedad, en todos los niveles de gobierno, los grupos representativos de base y los partidos políticos.

Enunciado del problema

La política pública en el Perú ha desarrollado una experiencia particular en estas últimas décadas en su diseño y en su implementación. Desde el gobierno central, se han incorporado mecanismos para darle prioridad en los sectores, en los gobiernos regionales y locales. En este contexto, la política pública de familia en el Perú, bajo el modelo multisectorial, que recae en el tema de la intersectorialidad, se refiere a las especialidades de conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental mediante la organización funcional por sectores de educación, salud, agricultura, y otros, cada uno con trayectoria y dinámica propias.

Respecto de la intersectorialidad, concebida como la relación entre distintos sectores gubernamentales, “la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multidimensional la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro de la cuestión la relación entre distintos sectores gubernamentales” (Cunill, 2014).

Desde esta perspectiva, se institucionalizó la Política Pública de Familia (Décimo Sexta Política de Estado- del Acuerdo Nacional 2002) (Informe de Evaluación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia, 2012), en atención a la problemática de la familia en la realidad social del país.

Es así que a partir del 2004 - 2011, la Política Multisectorial estuvo orientada a garantizar la implementación de los lineamientos que contribuyan al desarrollo del país, en una perspectiva horizontal y participativa. Sin embargo, en la administración pública desde los sectores, se evidencian dificultades para la implementación de la transversalización, como parte de la estrategia multisectorial para construir una nueva forma de hacer políticas, que puedan dar respuesta a la problemática social. La transversalización es una estrategia y un criterio de gestión que pone el foco, en el fortalecimiento de los puntos de contacto entre las diferentes áreas gubernamentales y actores públicos, en función de la satisfacción de una necesidad concreta de la ciudadanía, y atendiendo a la complejidad de los problemas sociales que presentan los países de la región (Amaya, 2007). Es decir, los actores sociales y políticos están comprometidos para el cumplimiento de los lineamientos de la política del Plan Nacional de Apoyo a la Familia.

En este sentido, a través de los informes del MINDES, se muestran resultados de los sectores que por diversas causas como: presupuesto, coordinación; entre otros, no permitieron adecuarse al cambio propuesto. Es así, que el Foro del Acuerdo Nacional en su informe 2006 señala que “El mayor déficit se concentra en las políticas que corresponden al objetivo equidad y justicia social: que corresponde a la política de familia; orientada al Fortalecimiento de la familia y protección de la niñez. Si bien es cierto, que existe una mejora en el nivel de ingresos de los más pobres, cuya línea de base era extremadamente baja, estos son una minoría. Se ha ampliado el acceso a los servicios de salud aun cuando no se ha incrementado el presupuesto correspondiente” (Acuerdo Nacional, 2006). Evidencias que interfieren el desarrollo del proceso de la implementación de la política pública de familia.

Teniendo en cuenta las consideraciones señaladas en el presente informe se presenta: En el capítulo I, el marco teórico destacando las categorías de estudio relevantes para la investigación y aspectos referenciales para el estudio, en el capítulo II, se desarrolla la metodología de la investigación precisando el proceso metodológico que alcanzo los objetivos y demostró la hipótesis del estudio, en el capítulo III, se da a conocer los resultados del estudio de la multisectorialidad de la política pública de familia 2004- 2011: Un estudio de caso en la Región Puno; demostrándose el análisis de las categorías de estudio en su diseño e implementación de la política de familia , precisando los Mecanismos, las estrategias y los resultados del proceso de implementación del plan nacional de apoyo a la familia. Finalmente se presenta cinco estrategias intersectoriales para el diseño e implementación de la política pública de familia.

Hipótesis

El modelo multisectorial de la Política pública de familia; implementado en el Perú para el cumplimiento del Plan de Apoyo a la Familia en el período 2004 – 2011, en el ámbito de la Región Puno; estuvo influido por diferentes factores del contexto social, político e institucional y de los tipos de actores participantes en el diseño del plan como son: la ausencia de una línea de base de indicadores que orienten las metas del plan y su implementación, la limitada capacidad de coordinación entre los sectores, su trayectoria y dinámica, asociado a los fenómenos sociales del contexto sociopolítico del país. De tal modo las políticas públicas de familia orientadas por este modelo no visibilizan la real dimensión de la problemática de la familia y se orientan bajo un principio de fragmentación evidenciando problemas o situaciones que atañen a las individualidades y desvirtúan los principios y lineamientos de la política de apoyo a la familia.

Objetivos

- Objetivo General

Analizar el proceso del diseño e implementación de la política públicas de familia período 2004 – 2011: Un estudio de caso en la Región Puno, desde el modelo multisectorial de las políticas públicas de familia en Puno.

- Objetivos Específicos

- a. Analizar las características del contexto de la realidad social e institucional de Puno y sus efectos en el diseño e implementación del Plan de Apoyo a la Familia 2004-2011, en la multisectorialidad y transversalización de la política pública de familia.
- b. Identificar los mecanismos que utilizó la Comisión Multisectorial para el diseño de la política pública de familia.
- c. Identificar las estrategias implementadas por los sectores para el cumplimiento de los lineamientos de la política pública de familia.
- d. Analizar los cambios o transformaciones que se vienen dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial e intrasectorial y de la transversalización.
- e. Considerar cuáles serían las estrategias intersectoriales requeridas para el diseño e implementación de las políticas públicas de familia.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

“Las políticas públicas (PP) se asocian de inmediato con asuntos del gobierno y sistemas políticos o como actividades de las instituciones públicas, dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Para considerarse pública tiene que haber sido generada o procesada en el marco de los procedimientos, instituciones, y organizaciones gubernamentales” (Maggiolo I, Maggiolo J. 2007)

Diversos aportes a la definición conceptual destacan que la participación del Estado es fundamental en el diseño de la política para resolver problemas sociales y buscar el cambio, su transformación, así como la participación de la comunidad, los organismos privados y actores sociales. A continuación, se presenta los aportes de autores respecto a la definición.

De acuerdo con estos aportes, para orientar la investigación, se define que políticas públicas son normas que se implementan a través del Estado y de organismos no gubernamentales con la finalidad de responder a situaciones problemáticas de la sociedad.

Las políticas públicas, desde la intervención del Estado, transparentan la acción del Estado, pues dan cuenta de los intereses, la agenda y la forma en que se diseñan e implementan la acción pública. El análisis de las instituciones juega un papel importante, pues son las instancias encargadas de poner en marcha cualquier acción diseñada en el marco jurídico, los planes de desarrollo o incluso en otras instancias gubernamentales (Revista Latinoamericana: Bolívar y Flores, 2014).

Cuadro 1. Aportes a la definición de política pública

1984	Rose	Transformación y combinación que hacen organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos con el fin de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y de esta manera lograr impactos sociales políticos y económicos.
1989	Subirats	Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
1999	Lahera	Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo, desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado.
2000	Repetto	Resultado de la interacción entre actores sociales y estatales, moldeados por marcos institucionales.
2003	Piñago	Proposiciones gubernamentales sobre la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales. Ideas que contienen toda la fuerza y debilidades de éstas, no obstante, las mejores ideas pueden generar efectos indeseables.

Fuente: Maggiolo. I. y Perozo J. Políticas Públicas: Proceso de concertación. Estado y Sociedad, 2007

Así mismo, las políticas públicas son herramientas para la gestión e intervención del Estado en el sector público a través de los sectores, de ahí importancia de comprender la multisectorialidad y qué son políticas multisectoriales, lo mismo que la conceptualización de las políticas sectoriales e intersectorialidad en la política pública, y lo que se comprende por políticas sociales:

1.2. MULTISECTORIALIDAD

La multisectorialidad da cuenta de la heterogeneidad de las políticas públicas y busca la integración de los sectores de acuerdo con su especialidad en una orientación interdisciplinaria con la finalidad de solucionar un problema social de una población objetivo. El tema de la interdisciplinariedad nació de constatar que la aproximación al mundo a través de una disciplina particular era sesgada y generalmente demasiado limitada, cada vez más se admitió que, para estudiar una determinada cuestión de la vida son precisas

múltiples aproximaciones (Duque, 2001). En esta perspectiva, se han diseñado las políticas públicas de familia con la participación de diversos sectores cooperando interdisciplinariamente en la problemática multidimensional de la familia.

1.3. POLÍTICAS MULTISECTORIALES

Se refiere al subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios (D.S. N° 029-2018-PCM, 2018) En el Perú, con la aprobación de las normas, quedan institucionalizadas políticas de carácter multisectorial a ser implementadas y son consideradas como políticas de gobierno relacionadas a las políticas de Estado que fueron aprobadas y priorizadas por el Acuerdo Nacional las cuales deben ser ejecutadas por cada sector.

Estas políticas responden a un modelo que proponen medidas interinstitucionales que promueven la participación de las personas a quienes van dirigidas, la cooperación interdisciplinaria e interinstitucional, la colaboración y coordinación entre los sectores clave, incluidos (aunque sin estar exclusivamente limitado a ellos). Los sectores están Integrados por todas las instituciones, entidades, personas y recursos que van orientados al logro de objetivos específicos. (ONU. Modelo Multisectorial, 2019)

Esta estrategia tiene la finalidad de concertación, de planificación y de ejecución de los sectores y otros actores claves involucrados.

1.4. INTERSECTORIALIDAD

Se define como la “Intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas, total o parcialmente, a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida”. Sin embargo, se adapta para el caso de la intervención intersectorial en la implementación de la Política Pública de Familia. En este proceso es fundamental “La coordinación intersectorial que se expresa en acciones dirigidas al involucramiento paulatino de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, apuntando a la solución efectiva de problemas, para lo cual es necesario generar espacios adecuados para compartir liderazgos, recursos, líneas estrategias, oportunidades y realizar una planificación conjunta” (Atria, 2015). Esto precisa la importancia de la naturaleza de la intersectorialidad que radica en la relación entre los diversos sectores gubernamentales de

acuerdo a su especialidad del conocimiento y su contribución con la sociedad.

1.5. POLÍTICAS SOCIALES

Según Atria (2015) están referidas a un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinado a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales. Desde la década de los 90, en América Latina, las políticas sociales han variado en diversas etapas de acuerdo a los modelos de desarrollo. Al referirnos a las políticas sociales, no solo identificamos la instrumentalización de las mismas a través de los programas y proyectos que el Estado implementa, sino que el análisis se centra entre el objetivo de la política social y los recursos invertidos por el Estado en relación con los resultados que se espera.

1.6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA

Stanfield (1992) considera que la política familiar es política social que tiene en cuenta el impacto sobre las familias cualquiera que sea su estatus socioeconómico. Por esta razón, la política familiar no hace otra cosa que introducir una perspectiva familiar en el terreno político. Rubin (2000) manifiesta que “la política familiar es todo lo que hacen los gobiernos que afecta a las familias” (López, 2016).

En el área de investigación de políticas públicas, todavía no se ha llegado a un consenso sobre qué es lo que se debe incluir bajo el alero de “políticas de familia”. Sin embargo, a partir de los desarrollos de esa literatura es posible derivar algunos lineamientos generales. En un sentido amplio, las políticas de familia incluyen todas aquellas medidas dirigidas hacia la familia como institución y grupo social. También se incluyen en estas las políticas dirigidas a los individuos en su rol de miembros de alguna familia (Centro de Políticas Públicas de familia, 2016)

En el contexto Latinoamericano, investigadores de la CEPAL como Arriagada (2007) manifestaba que “[hace algún tiempo señalamos que en América Latina las políticas dirigidas a las familias carecían de una definición específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrentaba diversas dificultades, sobre todo las tensiones entre intereses familiares y personas, así como el desafío de equilibrar la autonomía y la libertad individual con las responsabilidades familiares, la situación no

parece haber cambiado sustancialmente” (Arriagada, 2007).

Las familias vienen atravesando procesos diversos de reconfiguración en su composición y estructura, de manera que la noción de familia se viene redefiniendo. La estructura familiar sustentada en una jerarquía de poder, donde el padre poseía la autoridad (estructura de tipo patriarcal), se encuentra en crisis; por tanto, las relaciones de poder, el ejercicio de la autoridad, la división social del trabajo, el uso social del tiempo, son rasgos que vienen afectando las relaciones familiares entre los miembros de la familia, ocasionado una serie de fenómenos sociales en la vida cotidiana de las familias y, por tanto, con consecuencias en la sociedad. Arriagada sostiene que la diversidad de situaciones familiares en la región, las diferencias entre países dificultan el establecimiento de normas comunes en cuanto a políticas hacia las familias. Pese a ello, es necesario recalcar que el criterio básico para su diseño es contar con un adecuado diagnóstico en que consideren la heterogeneidad de situaciones y los cambios recientes que han experimentado las familias. Así mismo, dada la transversalidad de los temas que les atañen, los programas y las políticas deben coordinarse sectorialmente.

1.7. FAMILIA

Comprender la noción de “familia” según López (2016) se ha convertido en algo crecientemente difícil en la medida en que los patrones familiares cambian y, más aún, se multiplican (Fox y Luxton citado por López L). Así mismo, muestra para la claridad conceptual la discusión de familia como objeto de estudio elaborada por Rico y Maldonado (2011) a partir de la conceptualización de Bourdieu (1994) el concepto de familia es una categoría recurrente en el lenguaje común y académico, es diverso en sus significados para las personas, las leyes, las políticas y las instituciones de distinta índole. En el 2016, López comenta que el autor subrayó con agudeza, cómo la idea de familia se inscribe entre la objetividad de las estructuras sociales y la subjetividad de las motivaciones y valores individuales. Como se puede observar, los investigadores de estudios de familia dan a conocer que entender la noción de familia es complejo y el término puede ser utilizado con diferentes finalidades y de acuerdo con la influencia de aspectos de la realidad social en una sociedad determinada.

En la perspectiva de orientar la noción de familia, nos vamos a referir al planteamiento de Arriagada (2012), en el marco de V Convención Nacional de Familias en el Perú, (MIMP-

Dirección de Familia), donde define a la familia como una institución social anclada en necesidades humanas universales, un espacio de solidaridad y conflicto entre géneros y generaciones. Conforman un espacio de acción en el que se definen las dimensiones más básicas de la seguridad humana. Está a cargo del cuidado de las nuevas generaciones y de las personas dependientes, centro de la solidaridad que facilita la transición generacional. (Arriagada, 2014) Esta noción multidimensional es compleja por las dimensiones a las que hace referencia, que permite tener conocimiento de variables de estudio que podría dar a conocer los cambios y transformaciones de la familia.

1.8. PROMOCIÓN DE LA FAMILIA

Se constituye genéricamente en un conjunto de concepciones, métodos y prácticas para lograr la integración de vastos sectores sociales a ciertos vectores del desarrollo de un país. Así concebida implica un dispositivo teórico y metodológico para intervenir y coadyuvar a transformar la realidad que impulsan variados sujetos sociales (Jiménez, 2012). Este proceso así enunciado involucra aspectos teóricos, metodológicos para la intervención y poder contribuir a los cambios y transformaciones esperados.

La promoción social estatal es la acción del Estado, o prescrita por él, y dirigida para impulsar a un grupo cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad socialmente inaceptables, los acuerdos sociales explicitan y convierten en norma la definición del grupo objeto de intervención (CEPAL, 2018). En esta orientación, la promoción social desde la política pública de familia en el país impulso a través de la Ley N° 28542 el fortalecimiento de las familias vulnerables que carecen de medios y oportunidades de acuerdo al artículo 1, que tiene como objeto promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social. (Ley de Fortalecimiento de la Familia Ley N° 28542).

1.9. RECONOCIMIENTO DE LA FAMILIA

Establece el respeto a los derechos de la familia universalmente. La Organización de las Naciones Unidas reconoce a la familia como uno de los pilares de la sociedad. Desde la segunda mitad del siglo XX, las estructuras familiares han experimentado una profunda transformación que se observan en hogares más pequeños, matrimonios y nacimientos más tardíos, aumento del número de divorcios y de familias monoparentales... y las consecuencias de la globalización (ONU, 2019) Considerando lo anterior es que se da la importancia de la familia de acuerdo con el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que considera que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Los Países como el Perú reconoce y promueven los derechos de las familias, en el Perú, en su Constitución de 1993, en el artículo 4, establecen que “la comunidad y el Estado protegen al niño, al adolescente, madre, anciano en situaciones de abandono, a la familia y promueve el matrimonio como institutos naturales y fundamentales de la sociedad”. Al mismo tiempo, el artículo 13 regula la “obligatoriedad de los padres de educar y participar en el proceso educativo de sus hijos”, y el artículo 24, habla sobre “el derecho del trabajador para una remuneración para él y su familia (De la Puente, 2012). Son las políticas de Estado que toman en cuenta estas normas, lineamientos nacionales e internacionales para el diseño de la política. El Perú los considera en el Decreto Supremo N° 005-2004-MINDES, dando a conocer de manera orgánica e integrada las políticas públicas de familia con el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 - 2011, en cuyos principios rectores la familia es reconocida y fortalecida como institución y fundamento de la sociedad, y es en ese entender que el Estado considera a la familia como institución idónea para focalizar políticas de protección, asistencia, educación, así como de promoción de su rol de agente primordial del desarrollo social. (Décimo Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional, 2012) Por tanto, el reconocimiento de la familia en la sociedad peruana debe promover el respeto a las formas de familia con pleno ejercicio de sus derechos a través de las políticas de fortalecimiento de familia.

1.10. ÁMBITO FAMILIAR

Desde los estudios de familia, se va a utilizar la perspectiva de Espacio Familiar, por ser un planteamiento holístico que permite el análisis explicativo diferencial de los resultados de la política de familia. Se define como el espacio creado por el proceso del nacimiento y el establecimiento de vínculos entre generaciones. El parámetro irreducible para este espacio

es el biológico, emocional, social y los procesos de desarrollo inherentes a la procreación y la crianza de los niños dependientes. Kingsley Davis ha señalado: “todos los fenómenos familiares y matrimoniales en última instancia vuelven a conectarse a través del nacimiento (Beutler, I. Burr W. Bahr, S.; & Herrin, A., 1989). Así mismo, señala que el espacio familiar tiene una ética diferente, procesos diferentes y dinámicas diferentes, y tiene efectos importantes y poderosos en muchos aspectos de la experiencia humana.

1.11. TEORÍA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS FASES

Entre las teorías de la formulación de las políticas públicas, para el análisis explicativo tomaremos la teoría del ciclo de la política pública que presenta fases que componen el ciclo de la política: La construcción de la agenda, formulación, implementación y evaluación de políticas. (Viana, 2019)

Fase I. Construcción de la agenda

Aquí se destaca el análisis que hace Kingdon (1995) quien define la agenda como un listado de problemas o asuntos que llaman la atención al gobierno y los ciudadanos. Para este autor existen tres tipos de agenda: La sistémica o no gubernamental, la gubernamental y la decisión. Las dos primeras se refieren a una lista de problemas que merecen atención. La primera enfatiza en la preocupación del país y la segunda sólo tiene importancia para el gobierno. La tercera lista son los problemas sobre los cuales se tendrá que tomar una decisión. Añade que los factores que influyen en la construcción de la agenda serían los participantes activos y los procesos por los cuales algunas alternativas se tornan prioritarias. El reconocimiento de los problemas se daría en función de indicadores, eventos, crisis y de la elaboración del presupuesto.

Fase II. Formulación de políticas

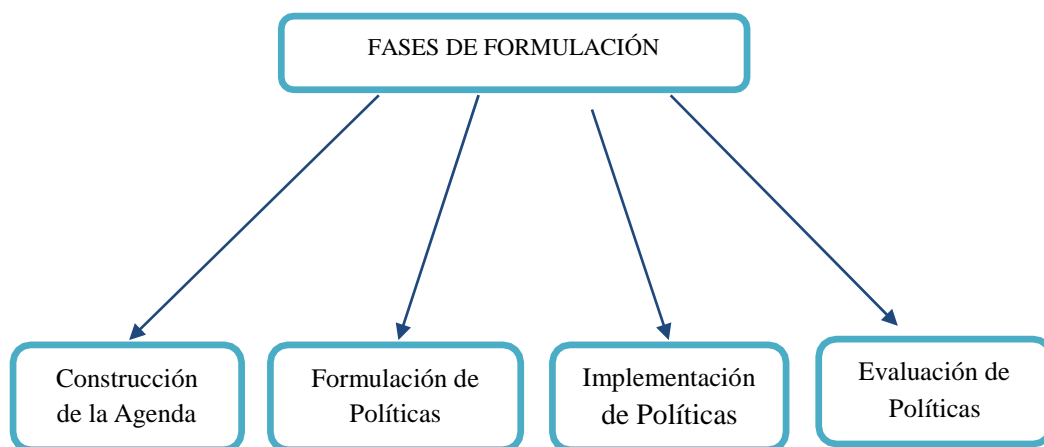
En esta fase se produce la elaboración de alternativas y la selección de una de ellas. La autora, basándose en Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk, sostiene que la formulación de políticas son fruto de diferentes procesos y funciones sociales, que acontece en un espacio político de cambios, conflictos y poder. Asume a la vez que la fase de la formulación contiene tres sub-fases: una primera, cuando la cantidad de datos (problemas) se transforman en informaciones relevantes; la segunda corresponde cuando valores, ideas, principios e ideologías se combinan con informaciones concretas para producir conocimiento sobre la

acción orientada, y la tercera cuando el conocimiento empírico es transformado en acciones públicas.

Fase III. Implementación de políticas

En el proceso de implementación, la cantidad de cambios comprometidos tienen influencia entre los participantes respecto a los grados de consenso o conflicto en torno de las metas y de los objetivos; es decir, cuanto menor es la cantidad de cambios, mayor es el consenso obtenido. Así mismo, cuando existe menor consenso es cuando existe mayor cantidad de cambios. La implementación puede caracterizarse como la fase en que se implantan intenciones para obtener impactos y consecuencias. Refiere que en ese proceso el sujeto de las políticas es el gobierno y los actores gubernamentales, y el objeto de política son los grupos de ciudadanos y otros actores privados. Planteado así, la implementación es vista como la acción social traducida en el encuentro de diferentes intenciones de los diferentes actores.

Figura 1. Fase de formulación del ciclo de la política pública



Fase IV. Evaluación de políticas

La autora relaciona las fases del ciclo de la política con un determinado tipo de estudio. Así la fase de construcción de la agenda propicia estudios de proceso decisorio, la fase de formulación propicia estudios de proceso decisorio y de costo beneficio, costo efectividad, la fase de implementación propicia estudios de proceso decisorio y estudios del proceso de implementación (evaluación de proceso) y, por último, la fase de evaluación propicia de estudios evaluativos.

Estructura teórica del modelo del ciclo de la política

Se presenta el modelo teórico-metodológico que sustenta que las soluciones buscan a los problemas. Kingdon materializa su modelo combinando elementos del ciclo de la política pública y enfatiza en la fase de definición de la agenda explicándola a través de “múltiples corrientes”.

Este modelo enfatiza en los momentos pre-decisionarios del proceso de formulación de políticas públicas donde define la agenda gubernamental a través de tres corrientes políticas o flujos: problemas, soluciones o alternativas y política. Cuando éstas son facilitadas o unidas por emprendedores políticos que unen esos tres flujos aprovechando la apertura de una ventana de oportunidad, es cuando se concreta la elaboración o cambio en la agenda gubernamental. Kingdon describe la agenda como una lista de temas o problemas que los representantes gubernamentales y los actores no gubernamentales que trabajan en estos problemas, toman a éstos con seria atención en un momento dado. Para que este proceso se desarrolle e influenciado por los participantes activos y los procesos. Estos flujos o corrientes políticas son independientes, cada uno tiene vida propia y comprende lo siguiente:

- **Primer flujo:** Reconocimiento de los problemas
Busca analizar de qué forma las demandas o dificultades son reconocidas como problemas y por qué algunos problemas pasarían a ocupar la agenda gubernamental.
- **Segundo flujo:** Soluciones o alternativas de política
Comprende la presentación de soluciones a los problemas detectados y se caracteriza por la dinámica creciente de la creación de ideas.
- **Tercer flujo:** Proceso político

Este tercer flujo sigue su propia dinámica y reglas a diferencia que en el proceso del flujo de las alternativas y soluciones que es construido por la persuasión y la difusión de las ideas. En el flujo político las coaliciones son construidas por “intercambio de favores” y la negociación política.

En determinados momentos o circunstancias, estos tres flujos o corrientes políticas como son los problemas, alternativas o soluciones, la dinámica política o proceso político se unen generando la apertura de la “ventana de oportunidad” para que un determinado problema ingrese a la agenda gubernamental.

El autor denomina a estas circunstancias en que son unidos los tres flujos como “ventanas de las políticas” y que son influenciadas en gran medida por el flujo de los problemas y el flujo político. La apertura de una ventana de oportunidad se abre cuando un nuevo problema consigue atraer la atención del gobierno.

En este proceso intervienen actores en la formulación de políticas y la construcción del proceso de definición de la agenda.

En el modelo de Kingdon, los actores son participantes clave del proceso de formulación de políticas a la vez que existen algunos que ejercen mayor influencia en la definición de la agenda gubernamental y otros que defienden las alternativas. Así, el primer grupo es compuesto por los actores visibles, y, por tanto, el segundo grupo correspondería a los actores invisibles que forman las comunidades políticas donde se generan las ideas y son difundidas.

Dentro de los actores visibles el presidente ejercería la definición de la agenda. Sin embargo, éste no tendría control sobre las alternativas que es tarea de los especialistas; por tanto, no tiene la posibilidad de controlar el resultado final. También tendrían influencia en la definición de la agenda los ministros, los ejecutivos de alta dirección que ayudan a focalizar las demandas o dificultades.

Los miembros del legislativo tienen influencia directa sobre la construcción de la agenda e igualmente contribuirían en la construcción de las alternativas, porque ellos disponen de autoridad legal para la formulación de leyes que provocarían el cambio de la agenda. Su estabilidad en el cargo tendría buena influencia en la agenda cualesquiera que sean sus motivos como el de satisfacer a sus electores, sea por buscar prestigio, o relacionados a sus posicionamientos ideológico político-partidarios.

Otro grupo influyente son los partidos políticos que pueden favorecer el cambio en la agenda a través de sus programas de gobierno. Las promesas hechas en el proceso electoral y en las coaliciones políticas de apoyo, así como en el programa de gobierno, pueden influenciar en la agenda, pero ellos no aseguran que los cambios puedan ser promovidas o hecho realidad. Los grupos de intereses son considerados importantes en el modelo de Kingdon. Pueden ser un grupo de industriales y negocios o colegios profesionales, grupos de interés del público

y lobistas. Ellos influyen en los cambios de la agenda de manera positiva colaborando en este proceso o de forma negativa promoviendo obstrucciones y restricciones al proceso.

La prensa es otro actor visible y que en muchos estudios de conformación de agenda gubernamental es considerada como instrumento poderoso para la formulación de la agenda. Sin embargo, Kingdon afirma no haber comprobado esa expectativa en sus estudios, porque ésta sólo transmitiría al público las demandas o dificultades cuando la agenda ya estaría constituida. El momento pre-decisorio no es importante para la prensa, pero sí, ésta se activa al final del proceso de formulación de las políticas.

Los actores invisibles tienen influencia sobre la generación de las alternativas y soluciones. Es compuesto por servidores públicos, asesores de parlamentarios, académicos, investigadores y consultores. Estos servidores públicos influyen en la generación de alternativas y sobre el proceso de implementación de políticas, pero éstos también formulan propuestas y esperan el momento concreto para presentarlas. De igual forma, los asesores de parlamentarios, los académicos, investigadores y consultores, influyen en la determinación de las alternativas y soluciones actuando principalmente sobre la agenda de decisión.

CAPITULO II

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. ASPECTOS GENERALES DE LA METODOLOGÍA

En la investigación se utilizó el método científico de la investigación cualitativa que se sustenta en el recojo de información basada en la observación de comportamientos naturales, discursos, respuestas abiertas para la interpretación de significados (Shuttleword (2019)

Este tipo de investigación permitió tener una visión del periodo 2004 - 2011, sustentado por el Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES que reconoce a la familia como fundamento de la sociedad e integra las políticas públicas de familia en el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011. Dicho estudio se desarrolló en el ámbito territorial de la región de Puno, Perú.

Esta investigación cubre el periodo 2004 – 2011, sin embargo, las entrevistas y el acopio de datos corresponden al año 2019 se consideró entrevistar a quienes tenían labores de dirección o aplicación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) y con la documentación y análisis de lo ocurrido durante ese periodo.

El nivel de profundización, explicativo (interpretativo) posibilito analizar el proceso del diseño e implementación de las políticas públicas de familia en el período 2004 – 2011 desde el modelo multisectorial de las políticas públicas de familia en Puno.

Las técnicas e instrumentos utilizados en la investigación fueron la investigación documental para la recopilación de antecedentes, informes, planes, normas, fuentes bibliográficas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y de los sectores involucrados; documentos que fueron complementarios a la investigación.

La investigación de campo utilizo la entrevista semi estructurada; entendida como un procedimiento científico para la recolección de datos. La entrevista hace referencia al proceso de interacción donde la información fluye de forma asimétrica entre dos roles bien diferenciados en los que uno pregunta y el otro responde (Pulido, 2015)

Para el caso de la investigación se utilizó la guía de entrevista semiestructurada que consistió

en preguntas definidas por el investigador a modo de guión y su formulación puede variar en función del desarrollo de la entrevista. Puede profundizarse en cuestiones relevantes mediante la formulación de nuevas preguntas. (Sistema Nacional de Salud-MINSA, Implementación de guías de práctica, manual metodológico de investigación, 2018)

El diseño del instrumento fue sometido a una prueba de validación en dos momentos uno con carácter precisión de las variables e indicadores y el segundo momento de revisión y aprobación por los especialistas.

La investigación consiste en el análisis del contexto de la realidad social e institucional de Puno y sus efectos en el diseño e implementación del Plan de Apoyo a la Familia en el periodo 2004-2011, en la multisectorialidad y transversalización de la política pública de familia. Así mismo identificar los mecanismos que utilizó la comisión multisectorial para el diseño e identificar las estrategias implementadas por los sectores para el cumplimiento de los lineamientos, como analizar los cambios o transformaciones que se vienen dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial e intrasectorial y de la transversalización. Como producto del estudio se propone lineamientos a ser considerados para el diseño e implementación de la política pública de familia. En el proceso del análisis de datos se utilizó el ciclo de las políticas públicas de John Kingdon, siguiendo este camino para explicar la realidad de cómo se dieron estos procesos en cada fase.

El mapeo de los actores involucrados se inicia en Lima con la Dirección General de la Familia y Comunidad del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP) y en la Región Puno, los actores claves fueron los directores regionales de salud, educación, vivienda, trabajo, interior, justicia, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), Centro de Emergencia Mujer (CEM), Coordinadora del Consejo Nacional para la Integración de las personas con Discapacidad (CONADIS), Municipalidad Provincial de Puno (MPP) y Organismos no Gubernamentales (ONGs). (Cuadro de población de estudio)

Cuadro 2. Población de estudio

	Sector	Actor clave	Subtotal
Comisión Multisectorial	Entidad Rectora MIMP A nivel Regional – Puno	Comisión intrasectorial	
		Programas sociales	
		Centro de Emergencia Mujer- CEM	17
		Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad – OMAPED	1
		Centro de acogida Residencial- CAR Inabif	2
		Consejo Nacional para la Integración de la Personas con Discapacidad-CONADIS	1
	Ministerio de Salud	Representante	1
	Ministerio de Justicia	Representante	1
	Ministerio de Educación	Representante	1
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Representante	1
	Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento	Representante	1
	Ministerio del interior	Representante	1
	Gobierno Regional	Desarrollo Social	1
	Mesas de Instancia Provincial y Regional	Representante	1
	Mesa de Violencia contra la Mujer y los Miembros de la Familia	Representante	1
	Mesa de Lucha contra la pobreza	Representante	1
	Mesa de Trata de Personas	Representante	1
Mesa Multisectorial por la Infancia	Representante	1	
Gobierno Municipal	Representante	1	

Fuente: MIMP informe Mayo 2019

Para la revisión documental se utilizó documentos primarios en el trabajo de campo y documentos secundarios recogidos en el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP) y los sectores involucrados que dan cuenta del contexto y de la normatividad del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF).

Es pertinente en este acápite destacar la pluralidad de la investigación social, que se presenta en los siguientes datos según la fuente del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.

- a. Por la diversidad culturales de la Región. La matriz cultural se sustenta en los siguientes datos:

Cuadro 3. Situación Étnica, Cultural y Lingüística de la Región Puno

Provincias	Idioma
San Román, Puno y Yunguyo	Concentran más del 65% de su población, entre 0 y 17 años, de origen castellano
Moho, El Collao, Huancané y Chucuito,	Los niños, niñas y adolescentes que hablan aimara supera el 45%.
Carabaya, Melgar, Lampa y Azángaro	Mayoritariamente hablan quechua superando el 60%
En síntesis: Situación Regional: Lengua materna quechua 38% Lengua materna aimara 27% Lengua materna castellano 35%	

Fuente: Mg. Roger C. Jahuir Cruz: Maestría en Lingüística Andina y Educación – 2014

Como podemos observar la diversidad cultural hace posible las diferentes formas de familias en el ámbito regional con plena realización de los derechos culturales; amparados por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

- b. Por la Multidimensionalidad del tema de Familia, se aborda la problemática desde diversas disciplinas y pone de manifiesto ejes de estudio en el diagnóstico que se presenta en Plan Nacional de Apoyo a la familia:

Cuadro 4. Ejes de Estudio del tema de familia

Ejes de estudio	<p>Cambios en la composición de las familias</p> <p>Tamaño de las familias</p> <p>Situación de los(as)niños (as)ausencia del padre en la vida familiar</p> <p>Estado civil de las mujeres en edad fértil</p> <p>Decisiones en el hogar</p> <p>Violencia familiar</p> <p>Pobreza de las familias y su relación con los problemas familiares</p> <p>Violencia social</p>
-----------------	--

Fuente: Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011

Estas dimensiones de estudio fueron abordados en los Principios rectores del plan y en los lineamientos de política del Plan Nacional 2004-2011.

c. Multisectorialidad e Intersectorialidad; frente a estos fenómenos sociales abordados en la política pública de familia; la implementación del modelo multisectorial e intersectorial a través del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), si bien han tenido dificultades en su labor, han logrado realizar acciones desde el proceso del diseño e implementación del Plan Nacional así lo registra el informe puntualizando algunos aspectos que no permitieron lograr objetivos y metas:

Cuadro 5. Aspectos críticos del Modelo en su implementación

1. Excesiva dispersión temática en el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 abarcó una gran variedad de temas relacionados a la familia.
2. Deficiente asignación de responsabilidades para la implementación del plan.
3. Excesiva complejidad y/o poca concreción en el diseño de algunos indicadores.
4. Expectativas de logro muy elevadas en algunas de las metas propuestas
5. Inadecuado sistema de reportes institucionales, con unidades de análisis diferentes a las requeridas por el Plan.

Fuente: Alcances del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2001

Como se puede observar esta información se constituye en una fuente para el estudio del diseño e implementación de las políticas públicas de familia, en una orientación de seguir perfeccionándolas y puedan ofrecer servicios sociales integrales a las familias.

Finalmente este proceso metodológico desarrollado en la investigación permitió lograr los objetivos y demostrar la hipótesis. Abordando el análisis del contexto de la realidad social e institucional de Puno y sus efectos en el diseño e implementación del Plan de Apoyo a la Familia en el periodo 2004-2011, en la multisectorialidad y transversalización de los lineamientos de la política pública de familia, identificando los mecanismos que utilizó la Comisión Multisectorial para el diseño y las estrategias implementadas por los sectores permitiendo analizar los cambios que se vienen dando en las familia, finalmente permitió plantear cinco estrategias intersectoriales para el diseño e implementación de las políticas públicas de familia.

CAPÍTULO III.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA MULTISECTORIALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FAMILIA

En este capítulo se presentan los resultados y discusión del proceso de Multisectorialidad de la Política Pública de Familia, de acuerdo a las categorías de estudio como las características del contexto de la realidad social e institucional y sus efectos en el diseño e implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), en este proceso se analizan los mecanismos, las estrategias implementadas desde los sectores, el aporte desde la política a los cambios esperados en las familias y, las estrategias mediadoras de algunos lineamientos para el futuro diseño e implementación de políticas públicas de familia en la Región de Puno.

3.1. CONTEXTO DE LA REALIDAD SOCIAL E INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE APOYO A LA FAMILIA (PNAF)

3.1.1. Contexto social e institucional

En diciembre del 2002 los principales partidos políticos y representantes del Acuerdo Nacional firmaron el documento que plasmó la política de desarrollo a seguir en el Perú. Se propusieron metas como el incremento del gasto en educación hasta el 6% del PBI, a su vez se consideró a la inversión privada como el motor de la economía y del crecimiento, se propuso diversificar la oferta exportable, mantener una mayor eficiencia, transparencia e independencia de la política económica, así como la progresiva descentralización administrativa y fiscal. Respecto a la situación social, se buscó garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y fomentar el trabajo, la educación y la vivienda digna. Sánchez (2003), plantea que el Acuerdo Nacional es un conjunto de actuación de las fuerzas vivas que la integran (el gobierno, políticos y sociedad civil) con la intención de enmarcar un derrotero hacia el bien común siguiendo un enfoque de desarrollo sostenible a través de políticas de Estado con un adecuado planeamiento estratégico y con metas tangibles y cuantificables que se puedan medir en el tiempo y ser evaluadas (Hernández, 2006).

Es así que cobran importancia las políticas públicas en ese periodo. Lahera (2004) define a las políticas públicas de excelencia como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. A partir de esta definición se infiere que las políticas públicas son intervenciones orientadas a un objetivo político (demandas y necesidades) definido de manera democrática (que esté puesto en agenda), cuya elaboración y gestión lo hace el sector público, pero con frecuencia con el acompañamiento de la Sociedad (empresas, sociedad civil, comunidad, y otros), operacionalizándose en orientaciones, contenidos, instrumentos, mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales.

En ese sentido, normas y planes de parte del Estado a favor de las familias existieron desde la Constitución del Perú como nación; sin embargo, estas no formaban parte de una política pública per se, más bien se trataba de intervenciones aisladas dirigidas a miembros de las familias, política para y hacia los miembros, no reconociéndose a la familia como objeto de agenda e intervención de la política pública.

Es posible hacer un rastreo de las posiciones oficiales de los distintos gobiernos sobre el tema familia; precisando, resulta importante remitirse en primer lugar a la Política Nacional de Población, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 346 en el año 1985 (en periodo democrático de gobierno). Esta política tiene como objetivo planificar y ejecutar las acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional.

Dentro de la política de población se incluye el Capítulo I referido a Familia (2018). Allí está considerado que “El estado fortalece la familia como unidad básica de la sociedad, promoviendo y apoyando su estabilidad y constitución formal”. En síntesis, la política de población establece un compromiso para promover la paternidad responsable, planificación familiar, responsabilidades con relación a los hijos o hijas, al adulto mayor, control de la natalidad y la mortalidad. Se evidencia un tipo de política que se conoce como “políticas de familia”, en palabras de Aguirre (2005), en las que el objetivo es la modificación de la estructura familiar mediante el control de la natalidad y la promoción del matrimonio,

apuntando a un ideal de familia.

Probablemente esta sea respuesta al contexto sociopolítico de ese entonces como el tema de las grandes migraciones que acontecieron a inicios de los años 80s (el Desborde Popular), las políticas demográficas internacionales de control de la natalidad. Luego de esto no se mencionó nada sobre el tema familia hasta la Carta Magna de 1993.

La Constitución Política de Perú concede especial interés a las políticas públicas que fortalecen a las familias, toda vez que representan ámbitos de protección de la niña y niño, adolescente, madre y persona adulta mayor. En el artículo N° 04 se menciona que la Sociedad y el Estado tienen los siguientes deberes: Deber de protección especialmente al niño, adolescente, madre y persona adulta mayor en situación de abandono; deber de protección a la familia y promover el matrimonio, reconociendo estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. Por otro lado, teniendo en cuenta la diversidad de formas de constitución de las familias, no sólo por la vía matrimonial sino también por la convivencia, el artículo 5° se refiere a las uniones de hecho.

Aunque, desde la propia Constitución Política se vislumbra la relevancia del tema como parte del accionar del Estado, no se abordó el tema de familia como parte de una política clara y específica. Cabe indicar que en este periodo 1992, del gobierno de Fujimori se aplicó como política del Estado las esterilizaciones como mecanismo de reducción de la natalidad y método de planificación familiar, denotándose un carácter controlador de la estructura familiar hacia un modelo ideal de familia (con pocos miembros). Asimismo, políticas de apoyo social a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema (para menguar los efectos de las políticas de ajuste estructural que se aplicaron en ese periodo) fueron llevadas a través de programas de carácter asistencial (Bejar, 2001).

El Acuerdo Nacional producto del consenso político de 2002 fue trascendental para la inclusión de elementos de políticas orientadas a familia, siendo parte de un compromiso político de país, con participación de diversos sectores y actores en democracia en los cuales confluyeron ideas acerca del fortalecimiento de la misma – familia-, los derechos, el desarrollo integral de la persona, el desarrollo a lo largo de la vida, la mejora de las relaciones familiares por medio de la atención y prevención de la violencia. Rasgos de los acuerdos plasmados en este Acuerdo Nacional se mencionan a continuación que permiten explorar el contexto político e institucional en que surge la política pública de familia:

[...] surge en un contexto en que no hubo una definición clara de políticas dirigidas a las familias. Tuvo que pasar cerca de 10 años para que el tema emerja como parte de un compromiso político luego que la sociedad recupera la democracia, se convocó a un Acuerdo Nacional que consensuara las diferentes posiciones de los actores políticos hacia un proyecto país ¿Que representa el Acuerdo Nacional? El Acuerdo Nacional (2002) representa el compromiso socio- político de diversos actores para definir políticas públicas tendientes a lograr el desarrollo sostenible del país, estableciendo como décima sexta política de Estado el “Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud”, con el compromiso de: “fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes”. En este marco manifiesta que “es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares”, siendo esta una problemática que afecta a un vasto sector de la población peruana y cobra víctimas especialmente en niñas, niños y en las mujeres en todas las etapas de su vida y de todos los estratos socioeconómicos [...] (Funcionario del MIMP-Lima, 2019).

Es en este punto donde se aprecia que el tema de familia cobra relevancia y tiene como correlato la voluntad de generar instrumentos específicos para la promoción, protección y fortalecimiento de las familias. Aquí radica la necesidad de contar con un Plan Nacional. En ese entonces a partir de 2002 del período de gobierno de Toledo se crea el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social con la Ley N° 27793 del 25 de Julio de 2002 (MIMDES) siendo el ente rector de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lucha contra la violencia familiar y sexual, de la política niñez y adolescencia, personas adultas mayores y con discapacidad, así como de la política de población.

Cabe indicar que bajo el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) funcionaban el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), único programa del Estado orientado a las familias; el Programa Social del Estado realizado en cogestión con la comunidad Wawa Wasi, que brindaba servicios de cuidado diurnos para niños menores de tres años de madres trabajadoras de escasos recursos; el Programa Nacional de Atención Alimentaria (PRONAA), que brindaba alimentos y, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), que constituía núcleos ejecutores productivos y de apoyo para financiar pequeños proyectos de infraestructura social. Para el año 2004 se cumplían 10 años de la Declaración de las Naciones Unidas del Día Internacional de la Familia, evento que impulsó contar con este documento de gestión. Así, a partir del Acuerdo Nacional y de

la oportunidad de celebrar los 10 años del Día Internacional de la Familia, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) constituyó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar dicho Plan Nacional.

El Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011, fue aprobado por Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES el 09 de septiembre de 2004. Dicho Plan Nacional contó con 12 lineamientos de política, 61 acciones estratégicas, 108 indicadores y 202 metas. En el lineamiento de política N° 02: Fortalecimiento del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), como ente Rector encargado de la formulación, dirección, coordinación, ejecución y supervisión de la Política Nacional de Familia, contaba con la Acción Estratégica N° 01: creación al más alto nivel de una instancia en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social dedicada a las funciones de rectoría, apoyo y promoción de la familia, la cual se cumplió con la creación de la Dirección General de la Familia y Comunidad como unidad orgánica del entonces Viceministerio de la Mujer del MIMDES. Es así que, a partir del PNAF 2004-2011, se constituye la arquitectura institucional para el diseño, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de familia a través de la Dirección de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia de la Dirección General de la Familia y la Comunidad. Este es un hito importante porque se evidencia a nivel institucional del Estado la relevancia del tema y se constituyó en antecedentes para la formulación del segundo instrumento de la política pública de familia en el Perú denominado: Plan Nacional de Fortalecimiento a las familias 2013 - 2021, dicho instrumento da a conocer los resultados del Plan de Apoyo a la Familia 2004-2011, precisando algunos resultados encontrados que no fueron tomados en cuenta y aportes del Plan Nacional como:

- No fueron tomados en cuenta algunas normas, tratados decretos nacionales e internacionales
- El Plan Nacional de Apoyo a la Familia surge en un contexto marcado por la ausencia de políticas orientadas a la familia, cubriendo ese vacío.
- El Plan Nacional. priorizo temas y se omitió otros y no fueron abordados en los lineamientos de política.
- En cuanto a la evaluación de los indicadores del Plan Nacional, se encontró indicadores que no eran evaluables (que necesitaban definirse mejor, contar con un universo muestral o que los responsables sean los más pertinentes).
- En cuanto a la evaluación de la gestión del Plan Nacional, se ha identificado que solo el 15 indicadores de los 108 reportan metas cumplidas.

- El aporte del Plan Nacional desde la intervención del Estado se materializa en abordar el tema de familia y tratando de articular los diferentes sectores y niveles de gobierno.
- Se muestra la ausencia de conceptos claros, línea de base, presupuesto, un sistema de monitoreo y evaluación, una estrategia comunicacional, poca articulación entre los sectores. Estos datos nos dan a conocer dificultades y aportes en relación a la intervención del Estado de las políticas públicas de familia.

Es necesario indicar que en este periodo se desarrollan los instrumentos legales para implementar la reforma de descentralización. En este periodo se aprueba la Ley de Bases Descentralizadas Ley N° 27783 en 2002, la cual especifica que la descentralización se trata de una política permanente del Estado que se ejecuta por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Se especifican las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales y Locales a través de sus respectivas leyes orgánicas. Esto implicó que la mirada del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011 también contemplara el proceso de descentralización mediante la trasferencias de funciones a los gobiernos regionales y locales, lo cual es evidenciado en el Lineamiento de Política N° 11: “Desarrollo de Programas Sociales que atiendan a la persona considerando su entorno familiar. Focalización en familias con enfoque territorial”.

Paralelamente al diseño del PNAF 2004-2011 en el Congreso de la República se estuvo elaborando la propuesta de la Ley de Fortalecimiento de la Familia. Con el PNAF 2004-2011 se generan las condiciones para que en el año 2005 se apruebe la Ley N° 28542 – Ley de Fortalecimiento de la Familia, la cual tiene como objetivo: “promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano, basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social” (Artículo N° 01).

Esta ley dispone que el Estado desarrollará entre otras políticas y acciones, 15 incisos que estipula la Ley, las cuales combina acciones estratégicas, políticas de igualdad, políticas de derechos humanos, etc. En ese sentido, se tenía el Plan Nacional, se contaba con un órgano

institucional del Estado para el diseño, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de familia (la Dirección General de Familia y Comunidad (DGFC) – Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF) en el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP) y, una Ley de Fortalecimiento de la Familia; por consiguiente, se disponía de instrumentos y mecanismos formales para la implementación de la política de familia.

Un aspecto importante a destacar se refiere al crecimiento económico del país. Meléndez (2012) menciona que desde el año 2001 la economía del Perú ha crecido ininterrumpidamente, hasta antes de la crisis financiera internacional (2008), el crecimiento mensual del PBI se mantenía sobre 7% y solo en los últimos meses de 2008 e inicios de 2009, estos porcentajes cayeron, conservándose aún por encima de cero pero recuperando su ritmo de crecimiento al año siguiente. Complementariamente, la tasa de pobreza en el Perú ha descendido de casi 50% -hacia inicios del siglo XXI –a 35%- a mediados de 2009-, bordeando 25% en 2014. El modelo exportador de minerales e hidrocarburos es el sector que más contribuye a la economía nacional. Según Meléndez, nunca antes el país ha experimentado un crecimiento económico tan sostenido con una inversión de capitales extensiva e intensiva, pero, sobre todo, con distribución de recursos concretada en zonas rurales.

Durante periodos anteriores al crecimiento las inversiones se habían focalizado en la capital o en los principales centros urbanos. En esta oportunidad, las inversiones y el flujo de recursos se concretan en el campo, alejado de los principales centros de poder económico tradicional y, especialmente, caracterizado por su extensa pobreza y débil presencia estatal (como son Ancash, Cajamarca, y Puno), lo cual genera – paradójicamente- una amplitud en los índices de desigualdad social.

Este aspecto se debe considerar para la implementación de políticas, puesto que niveles de gobiernos regionales y locales cuentan con mayor presupuesto para la implementación de bienes y servicios dirigidos a familias. Sin embargo, la realidad indica que las políticas de familia todavía no han sido tomadas en cuenta en su real dimensión como parte de la agenda regional y local.

Como se menciona enseguida un contexto general político signado por la inestabilidad y fragilidad, con medidas de ajuste estructural, con participación limitada y descoordinación permanente con instancias local y regional de gobierno, van ligadas al contexto de inseguridad laboral, de crisis económica, de violencia familiar y social, y de vulnerabilidad que se vive en las familias, todo ello, como sumatoria parcial de hechos que anteceden al valor que en la norma se le dio a la familia, enunciado como protección del Estado, en forma de programas sociales de alivio especialmente para las familias más pobres. Así se confirma en algunos apartes de la entrevista:

[...] el contexto político fue inestable parecido al que hoy vivimos una democracia muy joven y frágil en el Perú, retrato de un país adolescente, que no respeta la cultura de los pueblos, congresistas que por dinero llegaron al congreso, un presidente vacado, un congreso a punto de cerrarse y nuestra participación muy limitada no había coordinación permanente con las instancias como el municipio y el Gobierno Regional [...] (funcionario de la Defensoría Pública de acceso a la justicia-Puno, 2019).

“En el contexto de violencia por el terrorismo en el país y su vulnerabilidad de la familia se puede afirmar que a partir de estos hechos se le dio el valor a la familia y la protección por parte del Estado” (CEDEH – Puno, 2019).

“En un contexto incierto de inseguridad laboral, viéndose afectada la familia que presenta aspectos sumamente preocupantes como: la violencia familiar, crisis económica, la deserción escolar, familias desintegradas entre otros” (MPP, 2019).

“En un contexto en que el gobierno ya había implementado las medidas de ajuste por lo que surge diversas políticas y programas sociales de alivio a la pobreza dirigidas a las familias más pobres mujeres y niños” (CEM – Puno, 2019).

Como podemos apreciar nos encontramos con nuevos lineamientos de política a nivel nacional como característica de las políticas orientadas a las familias, determinadas en los lineamientos de política como: la participación multisectorial y transversal, donde todos los sectores del nivel de gobierno y la sociedad aplican en forma transversal el enfoque de familia de acuerdo a sus competencias y funciones que desempeñan por estar en relación directa o indirecta con la problemática de la familia y, focalizados prioritariamente familias que se encuentran en condiciones de pobreza y de extrema pobreza.

Entre tanto, en la Región Puno se priorizaban políticas a favor de la infancia relacionadas a

la familia, violencia familiar, género, juventud y reparación a víctimas de la violencia política. Los determinantes que condujeron a la formulación de la política fueron centrados en la situación de violencia familiar, pobreza y extrema pobreza, la Región Puno en ese contexto fue uno de los departamentos más pobres del país donde 47.3% son pobres extremos, 30.55% pobres no extremos y 22% no pobres (INEI, 1993-2007).

El rol de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza MCLCP fue muy importante por su capacidad de concertación, fundada el 16 de enero de 2000, surge en una situación de pobreza y extrema pobreza en la Región. Cobró importancia trascendental en la concertación para la propuesta de políticas, se constituyó en un espacio de articulación de instituciones públicas, privadas y sociedad civil.

Como espacio de debate permitió la elaboración del Plan Estratégico de la Región 2002 a 2020. Las prioridades para la MCLCP comprendieron el diagnóstico de la primera infancia articulado a la familia que fue significativo como se resalta en la entrevista:

[...] diagnóstico de la realidad de la primera infancia en la Región de Puno, y el plan estratégico. El núcleo de la reflexión fue el binomio madre niño, especialmente en temas de desnutrición infantil y mortalidad materna. Hubo buena participación del sector salud y ONGs especializados en temas de salud y familia. Uno de los resultados a la vigilancia de mortalidad materna e infantil fue la implementación de las casas de espera (combinación de la casa originaria y el hospital) para evitar el choque cultural para las madres. Esta experiencia dio buenos resultados [...] (Funcionario MCLCP-Puno, 2019).

La agenda del gobierno regional a través de la Gerencia de Desarrollo Social, conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, priorizó la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la recreación, los deportes, la salud, la vivienda, el trabajo, la promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades. En su función es de competencia abordar la problemática de la familia que hoy se consolida en el marco de la Ley N° 30364, Ley Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y los Integrantes del Grupo Familiar y se publicó ordenanzas Regionales como la N° 025- 2016-GR PUNO-CRP, que en su Artículo Primero contempla la creación de la Instancia Regional de Concertación para erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar en la Región Puno.

A pesar que el Gobierno regional y local contaba con un presupuesto para la implementación de programas orientados a las familias según la Mesa Temática de Desarrollo Social al 2021 determinados en los objetivos estratégicos de Desarrollo social e igualdad de oportunidades y de concertación no tuvo mayor incidencia en la coordinación multisectorial para el cumplimiento de metas como se sustenta a partir de algunas entrevistas:

[...] fue muy buena los primeros años luego con la elección de presidentes, ahora gobernadores. No hubo voluntad política para invertir en desarrollo humano, tampoco hubo capacidades técnicas para la elaboración de proyectos de inversión pública, frente a esta realidad se armó un equipo multidisciplinario de proyectistas en las instituciones públicas [...] (Funcionario de la MCLCP- Puno, 2019).

Esta realidad al momento de la implementación en el ámbito regional muestra desde la voz de los funcionarios que las políticas de familia toman un tiempo para ser asumidas como parte de la agenda regional. A pesar de los esfuerzos realizados a través de talleres multisectoriales y con otros actores invitados entre la sociedad civil, ONGs preocupados por los derechos de los niños, niñas, adolescentes en coordinación con la MCLCP, la pretensión de fortalecimiento de propuestas de políticas y su discusión en talleres y encuentros, no tuvieron mayor trascendencia. Así se confirma según el relato de funcionarios de gerencia de desarrollo social:

“Los resultados de los talleres fortalecen las propuestas de políticas que vienen siendo discutidas y revisadas por las organizaciones que participan en el Colectivo Interinstitucional por las familias y los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, espacio que agrupa a más de 40 organizaciones y es coordinado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Los encuentros regionales desarrollados en cada región con la participación de los comités ejecutivos regionales, provinciales y distritales” (Funcionario de la Gerencia de Desarrollo Social-Puno, 2019).

La participación de los sectores para la implementación de los programas confrontó dificultades manifestadas en una serie problemas, entre los cuales se resalta el uso dado a los recursos económicos asignados. En tal sentido se afirma que:

“El presupuesto depende del gobierno regional para el sector, no se informa y es utilizado por el gobierno regional en viajes de capacitación a Lima y es un círculo de corrupción en los viáticos” (Coordinación Regional de Trabajo-Puno, 2019).

Se pone de manifiesto también, la falta de base de datos de instrumentos e indicadores, facilitadores para trabajar e informar:

“No hay instrumentos salen las políticas públicas y luego sale la ley de descentralización y hay ausencia de indicadores para el trabajo” (Funcionario del Gobierno Regional- Puno, 2019).

Asociado a ello, se da cuenta de que la administración de los programas se ve afectados por el frecuente cambio de personal, en consecuencia, no se garantiza la continuidad de la gestión desde el gobierno regional siendo un problema también que sucede en los sectores manifestados en las entrevistas:

“Se contrata cada tres meses, no hay secuencia del trabajo el personal es nuevo no conoce. El presidente regional les dice “ya hermanita, cumplimos” y el personal se va cambiando beneficiando a su grupo político” (Funcionario del Gobierno Regional-Puno, 2019).

Así mismo los directores de los sectores manifiestan su preocupación por las familias en situación de crisis las cuales han aumentado por maltrato, violencia familiar, abandono de los niños, personas abandonadas vulnerables que viven solas, por lo que manifiesta que:

“El problema es cómo fortalecer a las familias especialmente que llame a la unidad, porque trabajan y descuidan a la familia, falta espacios de como involucrar a la familia” (Dirección Regional de Educación – Puno, 2019).

En este análisis debemos señalar que se ha percibido que al implementar el servicio que ofrecen los sectores, la familia no es abordada como grupo social, no se tiene en cuenta a la familia que está constituida por personas que tienen un vínculo; se interviene dando el servicio a las personas de acuerdo a los objetivos, plan de trabajo y metas programadas en cada sector, existiendo vacíos de cómo se implementa la transversalización del enfoque de familia; tampoco las políticas implementadas se han contextualizado de acuerdo a las demandas sociales de la región, observando su incoherencia y limitaciones por la falta de recursos humanos para su implementación. Ello se sustenta en algunos relatos de funcionarios con experiencia en la implementación:

[...] desde la intervención del sector solo se atiende a la persona no tenemos nada que ver con el entorno familiar no hay información del gobierno regional [...] (Dirección Regional de Salud- Puno, 2019).

“Las políticas del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables no se contextualizan de acuerdo a la realidad de la región lo hacen en Lima y las regiones es otra realidad” (Coordinación de CONADIS-Puno, 2019).

“En el papel que se desempeñó en el momento de la formulación; hay una incoherencia entre lo que se observa y se expone no se toma en cuenta muchas deficiencias que existen no se tiene recursos el sector por ejemplo debe tener más defensores públicos” (Funcionario de la Defensoría Pública de acceso a la Justicia-Puno, 2019).

Los funcionarios de los sectores reiteran que su trabajo es priorizar sus planes de trabajo, que deben ser informados al nivel central; muy a pesar de esas exigencias el sector indirectamente orienta su trabajo con las familias. En tal sentido, en los siguientes relatos se destacan la prevención, la capacitación, las capacidades, y la incidencia y vigilancia:

“Se prioriza la prevención y se capacita en violencia familiar, violencia escolar, defensa de los derechos humanos, en escuela de padres y se toma indirectamente a la familia” (Funcionario de la Defensoría Pública a la Justicia- Puno, 2019)

“En el marco de la política nuestra preocupación fue construir familias sólidas y prevenir más desintegración familiar” (Funcionario de la Municipalidad Provincial de Puno, 2019).

“Es prioridad del sector en lo que denominamos brechas prácticas de género; desarrollo de capacidades y brechas estratégicas; capacidades de incidencia y vigilancia ciudadana” (Dirección Regional de Vivienda-Puno, 2019).

3.1.2. Noción de familia en la implementación multisectorial del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF).

Respecto a la noción de familia no se tiene claridad a nivel de los directores de sectores, y existe allí una diversidad de nociones, que se plasman en algunos relatos:

“Estamos convencidos que la familia es la base de una sociedad libre de violencia, ya que es la familia donde se inculcan valores. La familia es donde el ser humano forma principios basados en el ejemplo” (Funcionario de la MPP, 2019). “La noción de familia que tuvo el sector para la implementación del Plan Nacional es de padre, madre e hijos” (Funcionario de la MPP, 2019).

“Las familias son los espacios de convivencia de la población, donde se da la primera socialización de las personas de todas las edades y género. Pero las familias, también son espacios de vulneración de derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad,

debido a relaciones autoritarias, de discriminación de género y comportamientos que pueden afectar a alguno de sus miembros. (Responsable del Movimiento Manuela Ramos.-Puno, 2019).

[...] que la sociedad; es una familia constituida lo dice la Constitución y nosotros no podemos pensar mal [...] (Funcionario Gerencia Regional – especialista en promoción social. Puno, 2019).

[...] familia desde la época del terrorismo (1990), puedo afirmar que cobra mucha importancia proviene de esa época, fue ahí donde se le brinda más valor a la familia como célula básica de la sociedad y una protección por parte del estado para que esta pueda sobrepasar el problema que aquejaba a todo el país, [...] (Director CEDEH – Puno, 2019).

“Es una unión compartida en todo como grupo” (OMAPED - Puno, 2019).

“Es la unión de personas; sin esa unión no hay familia” (MPP, 2019). “Es un conjunto de personas y todos deben estar juntos o sea una familia es padres e hijos” (Gobierno Regional – Puno, 2019).

En la diversidad de nociones de familia, se descubren tendencias que asociadas entre sí llevan a una idea transversal de grupo nuclear, siendo ésta la propensión mayor, en la que los sectores, mencionan una asociación entre la unión de personas o conjunto y grupo de personas referido a la coexistencia de padre y madre e hijos o enunciado de padres e hijos, en tal mención la palabra padres incluye, pero no mencionan a las madres. Así entendido, la noción de familia refiere y contiene un grupo nuclear, el cual es comprendido bien como célula básica de la sociedad o como la base de una sociedad.

La noción de familia que la enuncia como célula o base de la sociedad, aunque reconoce la presencia de violencia y autoritarismo, la asocia con la socialización, con la garantía de derechos, con personas que puedan estar libres de violencia (no autoritarismo, no vulneración, no discriminación), con la formación de valores y de principios, con el ejemplo al respecto, una noción de familia como espacio de convivencia.

- **Discusión de resultados**

En esta parte de la discusión de los resultados se precisan ejes centrales de discusión: en base al objetivo relacionado a las características del contexto de la realidad social e institucional de Puno y sus efectos en el diseño e implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia, multisectorialidad y transversalización de la política pública de familia.

- **Del contexto social e institucional y sus efectos en el diseño de la política pública de familia a nivel multisectorial, del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) y del rol de los actores participantes.**

Se ha evidenciado en el proceso las fases de la formulación para el diseño de la política pública; siendo así la primera fase de la construcción de la agenda que estuvo marcada por un contexto socio político e institucional pudiendo precisar que la agenda estuvo influenciada por la coyuntura política del autogolpe de Estado en 1992 en el segundo periodo del gobierno de Fujimori. Esta fase se caracterizó por la participación de los actores de los diferentes partidos políticos los cuales incidieron en las políticas de Estado, ese fue el aporte del Acuerdo Nacional los cuales se plasmaron en el Plan Perú 2021 documento estratégico integral que recoge las 31 políticas de Estado.

Es importante destacar el aporte del Acuerdo Nacional: porque para el País se constituyó un hito al ser considerada la familia entre las políticas de Estado de largo plazo y forma parte de los cuatro grandes objetivos enmarcada en el objetivo de Desarrollo con Equidad y Justicia Social donde se encuentra las políticas de familia (Fortalecimiento de la Familia y protección de la niñez).

El país así inicia un proceso de construcción de Políticas de Familia que antes no fue tomada en cuenta en la dimensión de Políticas de Estado, siendo éste un avance y aporte dado la importancia de contar con lineamientos de política e instrumentos que permitan lograr metas, objetivos, precisar indicadores de seguimiento y evaluación; visibles ante la sociedad. De ahí la importancia de la relación Estado Sociedad entendida como la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas donde se resalta la incidencia de la sociedad civil entendida como “actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia, 2010). La confrontación por las demandas sociales que no son tomadas en cuenta por el Estado por la falta de voluntad política.

En este contexto y en el proceso de la participación de los actores claves como resultado de la concertación del Acuerdo Nacional en el diseño de las políticas públicas, le da la particularidad a la política pública de familia en un contexto singular de crisis política entre el Estado y sociedad.

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el Gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave (Torres y Santander, 2013).

La participación de los actores sociales en el proceso del diseño de las políticas públicas, es un aspecto importante desde la agenda pública por la dimensión que cobra su participación en las decisiones políticas. Por ello partimos definiendo ¿Quiénes son los actores? Según Meslstner, citado por Santibáñez y Ortiz (2005) Se entiende por actores en políticas públicas, un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca inferir o moldear una política pública. Asimismo, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada.

Los actores son parte de la sociedad y forman parte de grupos con la misma problemática y pueden estar en la capacidad de tomar decisiones políticas para la solución de los problemas, así mismo las instituciones son parte del colectivo de los actores que intervienen con todo el aparato administrativo en las políticas públicas. Siendo así, es necesario identificar la participación del tipo de actores que intervinieron en el ciclo de la política pública de familia:

- **De los actores en el proceso del diseño e implementación de la política pública de familia a nivel multisectorial y en el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF).**

Participación de los actores políticos en el contexto de la realidad social e institucional y sus efectos en el diseño e implementación del Plan de Apoyo multisectorial y transversal de la familia. En este contexto el proceso se inicia con el Acuerdo Nacional, que surge como el consenso de la participación de actores políticos, sociales con la finalidad de orientar el desarrollo y consolidar la gobernabilidad y la democracia en el país. En esta parte del estudio es muy importante interrogarnos ¿Quiénes fueron esos actores políticos, sociales que participaron en el diseño e implementación de la política de familia?, partimos señalando; que analizar las políticas tiene una función científica (mejorar el conocimiento y política (mejorar la acción y la toma de decisión) (Fontaiene, 2015).

En ese contexto iniciamos señalando que los actores políticos que respaldaron el Acuerdo Nacional en la gestión del presidente Alejandro Toledo (2002); fueron siete partidos políticos con representación parlamentaria; organizaciones sociales y el Gobierno. Es así que con los actores políticos, sociales, producto del sistema político se buscaba incorporar mecanismos participativos que consoliden la democracia en el país para resolver los problemas. Según Tanaka (2005), los límites del Gobierno de Alejandro Toledo del régimen político en general, serían producto de la continuidad de las reglas institucionales heredadas de la “dictadura fuji-montesinista”, tampoco están en la supuesta cerrazón de una “clase política” que requería diversas formas de apertura, el problema está más en los límites que impone una política sin partidos y sin un sistema de partidos. Por lo tanto, las soluciones no pasan por “democratizar” y hacer “participativo” un sistema ya extremadamente fragmentado, volátil, inestable y abierto sino por fortalecer a los partidos y lograr el establecimiento de un sistema de partidos, para lo cual es necesario elevar las barreras de entrada al sistema, institucionalizarlo y ordenarlo. Este fue el contexto político e institucional de participación de este tipo de actores en la construcción de la agenda de familia y de la constitución de la Comisión Multisectorial encargada de la formulación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF).

Según Muller (2006) cuando se busca entender los procesos que conducen a la elaboración y a la puesta en marcha de una política pública es esencial recordar que una política no es un proceso de decisión en abstracto cuyo sentido podría captarse <<Desde el exterior>> (...) Es entonces indispensable << abrir la caja negra>>, lo que significa identificar los actores que participan en el policy making para analizar sus estrategias y entender las explicaciones de sus componentes.

En este proceso de análisis de cómo se configuro esas redes de actores diseñadores del Plan encontramos que la red de actores no pudo articular la participación de los actores clave en el ciclo de la política pública de familia desde la caracterización de la problemática, la construcción de la agenda, la formulación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), la implementación y la evaluación. Si podemos anotar que los actores no formaron parte de todo el proceso, por tanto, se considera que influyeron factores del contexto en el ciclo de la política pública, los actores no lograron articular la secuencia en todo el proceso, evidenciándose en la Comisión Multisectorial encargada del diseño, la ausencia de algunos Ministerios, como Transportes y Comunicación, Economía, responsables de sus

competencias; el informe no detalla si son titulares, designados entre otros y si fueron sesiones donde se diseñó el proyecto de Ley relacionados a la temática de familia.

Estos eventos precisan la importancia de los actores en el ciclo, que influye en la participación de la Comisión Multisectorial para la implementación en la Región donde los actores rectores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), quienes diseñaron e implantaron la políticas orientadas a nivel multisectorial y transversal no crearon la secuencia en el proceso ni lograron articular las etapas del ciclo de la política entre el nivel central y la Región, estos fueron factores condicionantes a los resultados de la política, que se observan en las entrevistas:

[...] el contexto político fue inestable parecido al que hoy vivimos una democracia muy joven y frágil en el Perú, retrato de un país adolescente, que no respeta la cultura de los pueblos, congresistas que por dinero llegaron al congreso, un presidente vacado, un congreso a punto de cerrarse y nuestra participación muy limitada no había coordinación permanente con las instancias como el municipio y el Gobierno Regional [...] (Funcionario de la Defensoría Pública de acceso a la justicia-Puno, 2019).

En este contexto no se tuvo la participación del actor clave a nivel central y a nivel regional que precisa el ciclo de la política pública en su fase de la construcción de agenda pública. Así mismo se observa como los actores mediadores de la política pública; están ausentes en la intervención de los sectores. Según Surel (2008), el referencial de la política pública sería la imagen “cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción. Siendo así encontramos que en el sistema, respecto de la participación de los actores podría haberse desconocido la importancia de la política pública, desde el diseño hasta la implementación, por las evidencias que se muestra en la participación de los mediadores como ente rector de la política en este caso el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Los mediadores se caracterizan por su capacidad para establecer un puente entre dos espacios de acción y producción de sentido específico: lo global y lo sectorial (...) Los mediadores son entonces los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y de la autonomía sectorial. Por ello son los mediadores del cambio.

Como podemos puntualizar en este ítem es importante precisar ¿Quiénes deben ser esos actores que participan del proceso que respondan a la realidad objetiva y ¿Que puedan tener

el conocimiento de la realidad social de la Región? Finalmente podemos referir en palabras de Muller (2006): Un actor no podrá construir cualquier sistema de creencias en función de sus necesidades estratégicas, porque las creencias son el resultado de un proceso muy complejo entre el lugar de un grupo en la división del trabajo y la identidad construida (...). Por tanto, el estudio de los actores dentro del proceso del ciclo de la política pública requiere de comprender que las políticas son flujos de toma de decisiones y de intervención del Estado, proceso que exige que los actores estén presentes en todo el proceso en las decisiones y en la implementación.

3.2. MECANISMOS EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN MULTISECTORIAL DEL PLAN NACIONAL DE APOYO A LA FAMILIA (PNAF).

Los mecanismos de formulación e implementación de la política pública de familia. se centró en el modelo multisectorial, caracterizado por la heterogeneidad de las políticas públicas y la integración de los sectores; bajo este sustento se diseñó el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011, por la Comisión Multisectorial donde participaron los sectores de educación, vivienda, trabajo, salud, interior, gobiernos locales, gobiernos regionales, organizaciones de la sociedad civil y ONGs.

Los mecanismos de formulación e implementación de la política pública de familia en el nivel central; se inicia con la participación de los representantes de dichos sectores fueron designados por resolución ministerial. Como se trataba de un Plan Nacional, en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo correspondía ser elaborado e implementado a través de una comisión multisectorial dirigida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), encargada de elaborar el Plan Nacional. Este proceso permitió contribuir al diseño y la implementación del Fortalecimiento de las Familias abordadas desde diferentes miradas y desde diferentes competencias sectoriales.

Como se aprecia enseguida las metas del PNAF se fundamentan en el desarrollo de la mujer y en la promoción, atención y apoyo a la familia:

[...] cabe indicar que una de las metas del PNAF 2004-2011 fue fortalecer la rectoría del entonces MIMDES en la materia de familia. Así, según el Decreto Supremo N° 011-2004- MIMDES aprobado el 30 de diciembre del año 2004 (después de aprobarse el PNAF 2004- 2011), mediante el cual se aprobó el reglamento de Organización y Funciones del entonces MIMDES, el artículo N° 04 precisa que el MIMDES tiene la función de: “Desarrollo de la mujer y el fortalecimiento de la familia”,

teniendo como órgano de línea el Viceministerio de la Mujer a la Dirección General de la Familia y la Comunidad, encargada de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para la promoción, atención y apoyo a la familia [...] (MIMP – Lima, 2019).

En este periodo de constitución y teniendo en cuenta la problemática multidimensional para el fortalecimiento de la familia, se manifiesta a nivel central la ausencia de dos Ministerios encargados de la radiodifusión y de la asignación de presupuesto:

[...] llama la atención la ausencia entre otros, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sector responsable de diversas metas del Plan relacionadas con medios de radiodifusión. Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la asignación presupuestal [...] (MIMP- Lima, 2019).

Estos sectores que deberían estar involucrados y participar activamente dado el diagnóstico de la problemática de la familia y de acuerdo a sus competencias participaron limitadamente. En la etapa de formulación durante los tres meses de funcionamiento de la Comisión Multisectorial para la elaboración del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, se desarrollaron ocho sesiones de trabajo en el transcurso aproximado de dos meses y medio, donde se revisó, discutió, modificó y suscribió la propuesta de Plan Nacional de Apoyo a la Familia, que finalmente, se aprobó en Consejo de Ministros. Así mismo los informes detallan que no se pudo tener un control sistemático de la asistencia de los miembros; a pesar de estas limitaciones se pudo contar con la asistencia de los representantes; delegados de los diferentes sectores a las reuniones de trabajo como se expresa a continuación:

[...] Cabe señalar que, en el registro también se ha considerado la asistencia de la Secretaría Técnica, función que recayó en el INABIF, independientemente de la asistencia del MIMDES representada en la Comisión por el señor Andrés Corrales y la señora Mayerlin Pacheco Abarca (MIMP - Lima, 2019)

[...] se concluye que hubo una alta participación respecto de la asistencia a las reuniones de los miembros de la Comisión. Con excepción del MIMDES, siete sectores de ocho asistieron constantemente a las sesiones de trabajo: Los representantes del Ministerio de Salud y Poder Judicial asistieron a las ocho sesiones (100%); los del Ministerio de Justicia, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Ministerio Público asistieron a siete sesiones (88%). Los representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, del Ministerio de Educación participaron en seis sesiones (75%), únicamente, el representante del Ministerio del Interior tuvo una participación de 50% con la asistencia a cuatro de las ocho reuniones realizadas” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011; pp. 44-45. MIMP – Lima, 2019).

Si bien se evidenció una convocatoria a diferentes sectores en la elaboración del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011, la participación no fue constante, y se notó la ausencia de diferentes actores decisorios que están involucrados con el tema de familia, por diferentes factores como la rotación de los miembros y alta inasistencia de los miembros titulares entre otros (PNAF 2011- pg.165) Así en el Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011, se concluye que todos los sectores no tuvieron una participación permanente en el proceso del diseño e implementación como se evidencia:

“En resumen, del contexto institucional podemos señalar que a pesar de tratarse de una convocatoria para la elaboración de un Plan Nacional no hubo participación de todos los sectores del Poder Ejecutivo, tampoco hubo participación de representantes de la sociedad civil, organismos internacionales especializados, ni de Gobiernos Locales y Regionales” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011; pp. 48) MIMP – Lima, 2019).

Uno de los mecanismos utilizados en el proceso de formulación del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias (PLANFAM) 2014-2021, estuvo bajo la responsabilidad de la Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF), que fue la encargada de dar los diferentes insumos para el diseño del PLANFAM 2014-2021, y de moderar en algunas oportunidades los debates que se hicieron en la Comisión. Así mismo, la DIFF fue la que se encargó de realizar los procesos de consulta y validación intra e intersectorial, intergubernamental e interinstitucional de la propuesta (según el Plan de Trabajo de la Comisión Multisectorial), así como de entablar diferentes reuniones con especialistas para dar opinión de la propuesta. Estas acciones forman parte de las funciones de la DIFF establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP) (D.S. N° 003-2012-MIMP).

Según la Evaluación Integral del PNAF 2004-2011, una de las conclusiones es referida a la metodología para el diseño del Plan Nacional señalando que:

“La metodología aplicada para la formulación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004- 2011 se basó en la revisión de una propuesta preliminar elaborada por el sector Mujer y Desarrollo Social, la revisión de los resultados de las Audiencias Públicas (2003 y 2004) desarrolladas en el Congreso de la República y la constitución de grupos de trabajo, sin haber desarrollado un método participativo de consulta y validación con más instituciones públicas e instituciones privadas” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011; pp. 157. MIMP –Lima, 2019).

En relación a la asistencia técnica fue un mecanismo planteado desde Dirección de Fortalecimiento de las Familias (DIFF) y fue de responsabilidad de esta dirección de asistir en el seguimiento y apoyo técnico en las diferentes regiones del país y ha permitido identificar algunas debilidades como: los escasos recursos económicos para ejecutar acciones que aporten a la implementación de plan (Disponibilidad de Recursos-Informe del Plan Nacional de Apoyo a la Familia - PNAF – 2004-2011) que dificultan realizar un adecuado proceso de desarrollo de capacidades y que los Gobiernos Regionales asuman las funciones respecto a la materia de fortalecimiento de las familias, de acuerdo a las actividades del sector donde la familia esta directa o indirectamente involucrada. Algunas debilidades encontradas son:

- Desconocimiento de las políticas y normas en materia de fortalecimiento a las familias por parte de las autoridades, funcionarios y especialistas de las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales y Locales.
- Débil incidencia de la temática de familias como parte de las políticas públicas.
- Insuficientes herramientas que permitan a los Gobiernos Regionales y Locales ejercer sus funciones y prestar los servicios de una manera integral, eficaz y eficiente.
- Constante rotación o cambio de personal en los Gobiernos Regionales y Locales que impiden mantener un trabajo constante en la zona.

Por último, es importante mencionar que mediante Decreto Supremo N° 027-2007- PCM, de marzo 22 de 2007 se define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Dentro de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento se establece la materia “Igualdad de Hombres y Mujeres”, en cuyo marco se inserta los temas de familia.

De esta manera, desde 2007 se han establecido indicadores de familia que están enmarcados en las siguientes normativas:

- D.S. N° 009-2006-MIMDES y Ley N° 2986 (lactarios): Dispone la implementación de lactarios institucionales en las entidades del sector público y privado.
- Ley N° 29409 (Licencia por paternidad): Es de carácter irrenunciable y no puede ser cambiada o sustituida por pago en efectivo u otro beneficio.
- Ley N° 28970 (Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos - REDAM): “Personas obligadas a la prestación de alimentos en virtud a lo resuelto

en un proceso judicial que ha culminado, ya sea con sentencia consentida o ejecutoriada o por acuerdo conciliatorio con calidad de cosa juzgada, siempre que se encuentre adeudando por los menos tres cuotas sucesivas o alternadas de sus obligaciones alimentarias”.

- Decreto Supremo 002-2007-MIMDES: Dispone la creación de servicios de cuidado diurno en instituciones públicas donde laboren 50 mujeres en edad fértil y/o los trabajadores requieran el servicio para sus hijos, en un número no menor de 16.

En este contexto, paralelamente a la formulación de Plan Nacional de Apoyo a la Familia y a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de la Familia en el Congreso. Es necesario indicar que en este periodo se desarrollan los instrumentos legales para implementar la reforma descentralista. En este periodo se aprueba la Ley de Bases de Descentralizadas (2002), la cual especifica que la descentralización se trata de una política permanente del Estado que se ejecuta por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno central hacia los Gobiernos regionales y locales. Se especifican las competencias y funciones de los Gobiernos regionales y locales a través de sus respectivas leyes orgánicas. Esto implicó que la mirada del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011 también contemplara el proceso de descentralización mediante la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales, lo cual se condensa en el Lineamiento de Política N° 11: “Desarrollo de Programas Sociales que atiendan a la persona considerando su entorno familiar. Focalización en familias con enfoque territorial”.

En el nivel regional los mecanismos que se implementaron y se descentralizaron a nivel del Gobierno Regional y Local fueron a través de la rectoría del entonces Ministerio de la mujer y Desarrollo Social (MIMDES), en materia de familia. Decreto supremo N° 011-2004 MINDES y los Reglamentos de organización, funciones y tiene como órgano de línea del Viceministerio de la Mujer a la Dirección General de la Familia y la Comunidad; órganos que facilitaron la implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) en la Región.

Como parte de los mecanismos diseñados en el nivel regional fueron la participación a las sesiones de trabajo de los representantes de los sectores a un inicio fue constante posteriormente se tuvo ausencia de algunos sectores estas reuniones estaban convocadas por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), en coordinación con el

Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial de Puno, así mismo se evidencia que no hubo voluntad política de las autoridades del Gobierno Regional para dinamizar la implementación del PNAF, así se confirma en las entrevistas:

[...] la participación multisectorial fue muy buena pero no hubo voluntad política, tampoco hubo asistencia técnica desde el nivel central ni regional [...] (MCLCP-Puno, 2019).

“Es así que en este periodo a nivel de la Comisión Multisectorial al inicio se coordina se constituyen las comisiones que duró un periodo corto y posteriormente para el desarrollo de la implementación no se tuvo el apoyo técnico para formular proyectos de inversión frente a esta realidad se armó un equipo multidisciplinario de proyectistas en las instituciones públicas” (MCLCP-Puno, 2019).

Cabe mencionar que un mecanismo muy importante fue la participación de la MCLCP en Puno, que se convirtió en un espacio de debate de mucha importancia para la Región en materia de contribución a las políticas públicas; desde su creación para aperturar la concertación el diálogo de todos los actores públicos y privados la experiencia de la MCLCP de Puno, de 2001 a 2005 según el informe del Balance de Lucha contra la pobreza (2005) logra una creciente participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en la articulación de las organizaciones sociales, logrando espacios de diálogo y procesos de participación como es en el Plan de Desarrollo Concertado, los presupuestos participativos y los planes sectoriales. Este posicionamiento hizo posible la concertación y el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, remarcado así en las entrevistas:

“La participación de la mesa de lucha contra la pobreza fue un espacio de debate, diálogo, determinación, incidencia de políticas en las diversas problemáticas de la Región” (MCLCP-Puno, 2019).

Sin embargo, en este proceso se tuvo muchas dificultades de apoyo técnico, presupuestario desde la Mesa Central. En el balance de la MCLCP- Lima, señalan que se han realizado importantes avances en la creación de condiciones más favorables para reducir la pobreza y ha habido una relativa disminución de esta, las brechas entre los ingresos se han incrementado, los mecanismos de redistribución son débiles y las diferencias sociales no han sido modificadas sustancialmente. No hemos logrado poner en marcha estrategias integrales que articulen la política económica y las políticas sociales (MCLCP -2007).

En la Región de Puno la participación de la MCLCP, logro movilizar la participación de los representantes de los sectores en materia de políticas públicas y logro la concertación y coordinar multisectorial, también se pudo evidenciar limitaciones en la gestión ante las instancias gubernamentales, en la capacitación técnica desde MINDES, la inasistencia de los responsables de los sectores, capacitación técnica en la temática de familia, en el diagnóstico de la problemática de la familia en Puno, como se refiere enseguida:

“La mesa de concertación y de lucha contra la pobreza ha venido realizando esfuerzos a través de reuniones, talleres de trabajo los mismos que tuvieron muchas dificultades en los trámites para su aprobación del Plan Regional” (MLCLP-Puno, 2019).

[...] Acerca de la participación multisectorial en la implementación de la política de familia. Se involucraron los sectores, pero existía una debilidad de sostenibilidad en el tiempo, por la inasistencia [...] (MPP-Puno, 2019).

“Las características del proceso de formulación de la política fueron participativas, pero se tuvieron muchas debilidades para que participen todos los sectores y sociedad civil el municipio y gobierno regional” (Dirección regional de Educación - Puno, 2019).

Los espacios de debate aperturados se constituyeron en mecanismos participativos que tuvieron dificultados pero sentaron las bases de un trabajo multisectorial.

Se pudo evidenciar la necesidad de capacitación técnica en el área temática de familia, en la elaboración de diagnósticos sobre la situación de las familias para la implementación de los programas a implementarse como manifiestan en las entrevistas:

“Débil incidencia de la temática de familia en los gobiernos locales y regionales a pesar de la asistencia técnica” (Gobierno Regional-Puno, 2019).

“Se utilizó, para la formulación el método de diagnóstico y nos pidieron que debíamos construir con datos reales para saber las necesidades, carencias de las familias” (MPP -Puno, 2019).

“El tiempo de duración del proceso de formulación de la política de familia fue de ocho meses porque debíamos contar con el informe de diagnóstico para la formulación” (Dirección Regional de Salud-Puno, 2019).

En las entrevistas al referirse a la temática de familia se evidencia la necesidad de la capacitación especializada para la intervención y es un aspecto importante cuando manifiestan “Débil incidencia de la temática de familia” que está articulada a la política pública para la intervención que desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), implementó mecanismos de asistencia técnica, sobre la importancia de fortalecer a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad (Constitución Política del Perú, Art. 4).

3.2.1. Discusión de resultados

En este ítem se aprecia el análisis de los mecanismos utilizados por la Comisión Multisectorial que sirvió de soporte en el ciclo de la política pública de familia:

- **La multisectorialidad como aporte desde la interdisciplinariedad**

En esta categoría de análisis se destaca el aporte interdisciplinario desde los sectores para el diseño e implementación de las políticas públicas de familia.

Es así así que se constituye la Comisión Multisectorial y se destacó la contribución de los sectores sobre la problemática multidimensional de la familia.

A nivel central, el Decreto Supremo N° 006-2004-MINDES respalda la intervención de esta Comisión para la implementación del PNAF bajo la dirección del que fue el MINDES en esta Comisión participaron la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud. Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Desarrollo Humano, el Poder Judicial y el Ministerio Publico. Esta fue la constitución de la Comisión y en esta parte del análisis nos interrogamos ¿Cuál es el aporte de la Comisión Multisectorial desde la interdisciplinariedad y cómo ha contribuido en el proceso del ciclo de la política pública; así mismo analizar ¿Cuál ha sido la capacidad de liderazgo en la implementación a partir del aporte de las normas que permitieron implementar el Plan?

En primer lugar, el trabajo de la Comisión fue diseñar las normas que fundamenten el desarrollo de la mujer la promoción, atención y apoyo a la familia. Estas herramientas direccionaron y fueron el soporte del PNAF. Consolidando al MIMDES en materia de

políticas orientadas a la familia como se aprecia en el siguiente relato:

[...] cabe indicar que una de las metas del PNAF 2004-2011 fue fortalecer la rectoría del entonces MIMDES en la materia de familia. Así, según el Decreto Supremo N° 011-2004- MIMDES aprobado el 30 de diciembre de 2004 (después de aprobarse el PNAF 2004-2011), mediante el cual se aprobó el reglamento de Organización y Funciones del entonces MIMDES, el Artículo 04 precisa que el MIMDES tiene la función de: “Desarrollo de la mujer y el fortalecimiento de la familia”, teniendo como órgano de línea el Viceministerio de la Mujer a la Dirección General de la Familia y la Comunidad, encargada de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para la promoción, atención y apoyo a la familia [...] (MIMP – Lima, 2019).

Aquí se quiere destacar el aporte de la interdisciplinariedad en la multisectorialidad como experiencia del caso de la construcción de políticas públicas orientadas a la familia en el país. Consideremos que abordar el tema de familia es interdisciplinario y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), preocupado por el bienestar de los miembros de la familia a través del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 y la ley de fortalecimiento de la familia N°28542 difundió en convenciones y foros la problemática de la familia y derechos como: el marco normativo para el cumplimiento de sentencias en materia de familia y conciliación extrajudicial, se promovió una cultura de paz en las familias, que requiere modificar el tratamiento de los problemas de violencia familiar y sexual. El estado también consideró que la inversión social en la familia puede crear bienes o servicios fortaleciendo vínculos familiares y en relación a responsabilidades compartidas en el hogar se necesitó promover e implementar estrategias y acciones que ayuden a los padres de familia a comprometerse con la satisfacción de necesidades básicas y el cuidado y crianza de los hijos que implique la participación del padre. Fue también importante combatir y erradicar los rezagos del machismo; así mismo fue necesario trabajar una política respecto al horario de trabajo de los padres por la importancia que los niños tengan modelos parentales saludables.

Finalmente, el Estado preocupado por las relaciones interpersonales entre los miembros de la familia y por las políticas sociales de familia se promovió la legislación con perspectiva de familia; considerando a la institución familiar como una valiosa realidad social que permanece a través del tiempo, teniendo en cuenta las culturas y la geografía; con una visión integradora de comunidad resaltando su importancia para el desarrollo del país.

Aquí es importante destacar la visión de familia desde la interdisciplinariedad, que nace siguiendo a Duque (2001), de constatar que la aproximación al mundo a través de una disciplina particular era sesgada y generalmente demasiado limitada, así, cada vez más se admite que para estudiar una determinada cuestión de la vida son precisas múltiples aproximaciones.

En esta perspectiva, se han diseñado las políticas públicas orientadas a familia con la participación de diversos sectores cooperando interdisciplinariamente en la problemática multidimensional de la familia. Hasta aquí la intervención de la comisión multisectorial tuvo un significativo aporte a las herramientas que se diseñaron en la primera etapa de creación del MIMDES; sin embargo esta experiencia requiere de mecanismos de mayor seguimiento en su aplicación de la normatividad en los diferentes niveles de Gobierno como son los Gobiernos regionales, los Gobiernos municipales, los sectores que están directa o indirectamente trabajando con familias y el sector privado que cumple una labor importante como parte del sistema. El rol de estos actores es fundamental en el proceso.

- **La capacidad de liderazgo en la implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) en el nivel regional y la voluntad política**

Consideramos que el liderazgo en el nivel regional fue importante en la implementación del Plan, dado que se ya se contaba con herramientas para la intervención con familias. En este acápite desde el enfoque de liderazgo estratégico se analiza como los actores claves participaron en el proceso de implementación, Falcon (2005) al referirse al enfoque de liderazgo estratégico manifiesta que es el proceso de ofrecer la dirección e inspiración necesarias para crear e implementar una visión, una misión y las estrategias para lograr y respaldar los objetivos organizacionales.

En esta mirada se ha podido encontrar que en el nivel regional fue la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLC), que protagonizó un liderazgo bastante significativo y movilizó la participación multisectorial en la región es así que podría asumir que desarrollo un liderazgo estratégico en la implementación del Plan; por su identificación con las políticas públicas, por haber desarrollado alianzas estratégicas con la finalidad de lograr sus objetivos de lucha contra la pobreza, dadas a conocer claramente a través de entrevista:

“La participación de la mesa de lucha contra la pobreza fue un espacio de debate, diálogo, determinación, incidencia de políticas en las diversas problemáticas de la región” (MCLCP-Puno, 2019).

Explorando la labor de la MCLCP, nos ha permitido configurar el rol de esta instancia que fue creada en el contexto del proceso de transición democrática por el Estado como una política pública que debía crear en todos los niveles de Gobierno departamental, provincial, distrital; espacios institucionales de concertación entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y autoridades políticas sobre las estrategias, las prioridades y la transparencia (Panfichi, 2004).

Sin embargo, todo proceso es complejo de acuerdo al contexto y es dinámico y por los factores que influyen en los procesos de cambio es incierto es así que se identificaron limitaciones desde la participación multisectorial y, un gran impedimento fue que “No hubo voluntad política”:

“Las características del proceso de formulación de la política fueron participativas pero se tuvieron muchas debilidades, no hubo voluntad política desde el gobierno regional para que participen todos los sectores y sociedad civil el municipio y gobierno regional” (MCLCP- Puno, 2019)

Frente a esta crisis los actores clave en la etapa de implementación podrían haber desarrollado habilidades y competencias para intervenir en las situaciones de crisis que se evidenciaron, tales como la falta de supervisión y monitoreo desde el ente rector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) o la ausencia de herramientas de supervisión y evaluación en proceso. Aquí debió de constituirse un equipo técnico multisectorial que evalué la situación de riesgo de la implementación del Plan.

3.3. ESTRATEGIAS MULTISECTORIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE APOYO A LA FAMILIA (PNAF).

En el análisis de las estrategias como categoría estudio se construyen desde el nivel central para la implementación en el nivel regional y en este proceso se diseñaron normas e instrumentos elaborados por el MIMP: los factores que influyeron en la implementación, fueron la participación de los actores involucrados, el soporte técnico del nivel central, entre otros. Los aspectos fundamentales en esta etapa fueron los instrumentos creados por el DIFF, la Ley de bases de descentralización, el rol protagónico del Gobierno Regional y los

Gobiernos locales.

Desde el nivel central se puede precisar que existió un desfase es decir una falta de articulación con el Gobierno Regional y local. Esta situación dificultó el proceso de implementación dado que la Comisión Multisectorial concluye el Plan Nacional, y no lo difunde ni lo somete a consulta, deficiencia del proceso que influyó en la implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), en el país como se resalta en el siguiente relato:

“Efectivamente, solo en el seno de la Comisión Multisectorial se elaboró el Plan Nacional, en un lapso de 90 días, sin que se la propuesta se sometiera a procesos de consulta o validación con la participación de otros actores. Al respecto una recomendación que se extrae del Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011 fue que se debe asegurar ese carácter participativo sobre todo si se trata de un Plan Nacional con ese nivel de alcance” (DIFF – Lima, 2019).

Tal como es referido en el informe del PNAF y que fue considerado como un aspecto crítico del proceso dado la cobertura nacional del Plan y de la participación de los actores clave en el proceso de implementación como se refiere en el informe:

“Un Plan con carácter nacional exige, en su diseño, la más alta participación de actores sociales con posibilidad de emitir opiniones. Por ello, es importante considerar la participación de los diferentes actores del Estado, así como de la sociedad civil, expertos y organismos internacionales especializados y someter a consulta pública la propuesta de Plan Nacional” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011, p. 164).

La falta de difusión y validación del PNAF desde el nivel central; tuvo sus efectos en el nivel Regional a pesar de la asistencia técnica desde el MIMDES, sin embargo no se logró integrar a los actores que participarían en la implementación del PNAF, en la Región dado que manifestaron que solo esos planes se trabajan en Lima y se excluyó al representante del Gobierno Regional y a los representantes de los sectores en las diferentes etapas del proceso del diseño del PNAF como se indica en los siguientes relatos:

“Sobre el enfoque de familia o la transversalización no está claro trabajamos con las personas desde nuestras competencias, mucha incertidumbre se tiene no hay información del Gobierno Regional” (Dirección Regional de Salud-Puno, 2019).

“La constitución de equipos técnicos y de las experiencias y avances en políticas y programas introductorios y pilotos este trabajo se hacía en Lima” (Gobierno Regional-Puno, 2019).

“Se debe involucrar a todas las instancias de gobierno en todo el proceso existe el ánimo; pero no hay una participación efectiva” (Dirección Regional de Educación, 2019).

Respecto al proceso que se llevó a cabo se puede precisar que el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) en el ámbito regional fue ejecutado con participación de los sectores en la etapa inicial a partir de 2004; pero por las deficiencias del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), en la implementación, como la falta de un presupuesto, falta de instrumentos de control para la evaluación en proceso, la falta de capacitación en familia, entre otras, referidas en el informe de evaluación integral del PNAF 2004-2011, no permitieron se desarrolle la implementación en forma coordinada con los sectores involucrados como se señala enseguida:

[...] mi opinión sobre el Plan de Apoyo a la Familia 2004-2011. Es que puede estar bien diseñado pero la dificultad fue el presupuesto el Gobierno central debe presupuestar mayor presupuesto y diseñar estrategias que permitan fortalecer la familia y por otro lado la falta de implementación de la capacitación en temas de familia a los directivos, funcionarios de todos los sectores al inicio había voluntad política después cada sector caminaba por su cuenta [...] (Dirección Regional de Salud, 2019).

Estos factores influyeron en la participación activa de la ejecución del plan y de las acciones estratégicas por sectores y a nivel multisectorial, limitando la coordinación con todos los sectores participantes, como se destaca en la siguiente entrevista:

[...] mi opinión de las acciones estratégicas del Plan Nacional, deben ser implementadas en los sectores para que no se queden solo en el papel [...] (CONADIS-Puno, 2019).

Frente a estas limitaciones se debe destacar los esfuerzos de los sectores que lograron desarrollar el Plan de acuerdo a sus competencias en coordinación con algunos sectores de acuerdo a las actividades multisectorial; logrando cumplir el Plan recurriendo a estrategias que podrían tener mayor logro cualitativo en los resultados como lo manifiestan:

[...] y logramos articular con algunos sectores como EsSalud, Municipio - Vaso de Leche, como prioridad por la discapacidad de las personas articuladas a la familia. Existe un nivel de coordinación multisectorial pero no en su totalidad. La coordinación multisectorial es conveniente para atender a mayor población en la región como experiencia se trabajó con grupos colectivos y se utilizó las redes [...] (CONADIS – Puno, 2019).

“Las estrategias que implementó el sector para la ejecución de la política de familia, programas sociales y acciones estratégicas fue a través del programa DEVIDA, Mesa temática de infancia, Instancia provincial de prevención, atención y sanción de la violencia hacia la mujer y grupo familiar, Consejo Regional de Familia, formación de familia fuertes” (Gobierno Regional- Puno, 2019).

La participación de los sectores se canalizó con mayor capacidad de convocatoria a través de la MCLCP en las reuniones multisectoriales, como lo manifiestan en la entrevista, por su capacidad de concertación demostrada en las evidencias descentralizadas de la MCLCP; en el ámbito de la región y su participación y coordinación con el Gobierno Regional en materia de políticas públicas como se lo señala en la entrevista:

A nivel de la MCLCP. Se elaboraron más de 45 planes comunales priorizando la salud y la familia por el binomio madre niño, planes de desarrollo y acuerdos regionales y provinciales con actores políticos. ¿En coordinación con que instancias de gobierno? Desde la MCLCP, se han coordinado y realizado acciones con la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Puno y los resultados de los talleres desde la Gerencia de Desarrollo Social fortalecieron las propuestas de política y se tenía coordinación con la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (Coordinación MCLCP. 2019)

Los funcionarios de los sectores, manifiestan que uno de los factores que influyeron en las estrategias para la implementación de las actividades programadas fueron los operadores quienes desarrollan solo las actividades del sector y no se identifican, con los lineamientos de la política de familia desconocen PNAF, no están capacitados. Por tanto, asumen que no es de su competencia y priorizan otras actividades del sector. Como se manifiestan en las entrevistas:

[...] el problema son los operadores, expresan la incompetencia “no es parte de mis funciones”, no están sensibilizados y otro problema encontrado en las estrategias, es al convocar a las familias su asistencia es bien es dificultoso por el tiempo su asistencia es bien limitada [...] (MPP – Puno, 2019).

[...] y el problema también son los actores políticos solo ven puentes, carreteras, cemento, el problema social no les interesa [...] (Gobierno Regional – Puno, 2019).

Los grupos políticos partidarios de turno han sido un obstáculo para la continuidad de los planes regionales pudiendo se observar el clientelismo político este fenómeno está presente en todos los sectores, como lo manifiestan en la entrevista:

[...] se contrata cada tres meses, no hay secuencia del trabajo el personal es nuevo no conoce. El presidente regional les dice “ya hermanita cumplimos” y el personal se va, los cambios solo benefician a su grupo político [...] Gobierno Regional, 2019).

En los sectores manifiestan que uno de los problemas en la administración pública son los cargos de confianza y los contratos temporales; por lo que no existe una base de datos, no se deja informe de la gestión realizada en la transferencia de cargo. Así lo manifiestan como un problema que no se ha podido resolver:

[...] los contratos son muy cortos del personal no ayudan en la secuencia del trabajo [...] (Dirección Regional de Educación - Puno, 2019).

En el desarrollo de la experiencia también fue un aspecto muy importante en el logro de las acciones estratégicas multisectoriales las competencias del sector dirigidos desde el nivel central. En el nivel regional no se tienen autonomía en la toma de decisiones dependen del Ministerio; a pesar de estar vigente la Ley de Descentralización y las coordinaciones con el gobierno regional y entidades gubernamentales son de acuerdo a sus actividades del sector, el Gobierno Regional y Local no lograron articular a los sectores para la continuidad de la implementación del Plan. Aspectos que son considerados en las entrevistas:

[...] las coordinaciones multisectoriales solo se hacen de acuerdo a las competencias del sector el gobierno regional no lo convoca ni el nivel central como ente rector ni la coordinación de fortalecimiento de la familia. Se coordina con el Gobierno local por el tema del presupuesto participativo que sirve para la agenda y priorizar los proyectos en coordinación con el sector para la firma del convenio. El Ministerio de cada sector es el ente rector que canaliza los presupuestos bajo un eslogan “cierre de brecha” ¿está indicando que la prioridad es el plan del sector? Así es desarrollamos actividades de acuerdo a nuestro programa con los sectores y la población a quien nos dirigimos esto porque se requiere por el factor metas y presupuestos [...] (Dirección Regional de

Vivienda – Puno, 2019).

El presupuesto para el desarrollo de las actividades del Plan, según los sectores desde el Gobierno Regional no se canaliza oportunamente, no tienen información oportuna y el presupuesto es utilizado en viajes de capacitación por los funcionarios. Situación que perjudica la intervención de los sectores como lo manifiestan en las entrevistas:

[...] el presupuesto depende del Gobierno Regional para el sector, no se informa y es utilizado por funcionarios del gobierno regional en viajes de capacitación “es un círculo de corrupción en los viáticos” [...] (Dirección Regional de Trabajo - Puno, 2019).

Consideramos importante en esta etapa señalar que en el proceso no se tuvo definido una noción de familia por los sectores, para la intervención se utilizó diversas nociones por los funcionarios del sector y sobre todo por los operadores quienes desarrollan las actividades a nivel de base directamente con la población beneficiaria. Manifestando que su intervención es con la persona y no con la familia, como se sostiene en la entrevista:

[...] cuando trabajamos los programas desde los sectores solo vemos a la persona el problema son los operadores de campo [...] (Dirección Regional de Trabajo, 2019).

Los funcionarios reiteran que los servicios que se ofrecen desde el sector es a personas; manifiestan que no hay interés de los operadores y que el problema es el desconocimiento del Plan y la transversalidad que es un lineamiento de política donde todos los sectores, Niveles de Gobierno, y la Sociedad, aplican en forma transversal el enfoque de familia es desconocida; sumado a ello el desinterés del Gobierno Regional, como lo declara en el relato:

[...] desde la intervención de los sectores sólo se ve a la persona no tenemos nada que ver con el entorno familiar no hay información del Gobierno Regional [...] (Dirección Regional de Vivienda, 2019).

Analizar los cambios o transformaciones que se vienen dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial e intrasectorial y de la transversalización.

3.4.PROCESOS DE CAMBIO EN LA FAMILIA COMO EFECTO DE LA INTERVENCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE APOYO A LA FAMILIA (PNAF).

El análisis de esta categoría sobre: proceso de cambio en las familias como efecto de la intervención multisectorial; es muy compleja e implica muchos factores ya que, desde el nivel central, el proceso del diseño y la implementación; tuvo muchas limitaciones. Para el análisis iniciamos refiriéndonos al objetivo de las políticas públicas; de resolver los problemas y lograr el cambio en la familia en esta etapa es oportuno interrogarnos ¿cómo contribuyó a la problemática de la familia? el PNAF, según los informes de evaluación del PNAF se tuvo nudos críticos desde el diseño no participaron los actores clave relacionados a la problemática de la familia como se muestra en el resumen del informe de evaluación del PNAF:

“Del contexto institucional podemos señalar que a pesar de tratarse de una convocatoria para la elaboración de un Plan Nacional no hubo participación de todos los sectores del Poder Ejecutivo, tampoco hubo participación de representantes de la sociedad civil, organismos internacionales especializados, ni de Gobiernos Locales y Regionales” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011; pp. 48).

Como se puede mostrar en el informe del PNAF el método no fue participativo y es parte de los nudos críticos de la evaluación del Plan que se evidencian en las entrevistas:

“La metodología aplicada para la formulación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004- 2011 se basó en la revisión de una propuesta preliminar elaborada por el sector Mujer y Desarrollo Social, la revisión de los resultados de las Audiencias Públicas (2003 y 2004) desarrolladas en el Congreso de la República y la constitución de grupos de trabajo, sin haber desarrollado un método participativo de consulta y validación con más instituciones públicas e instituciones privadas” (Informe de Evaluación Integral del PNAF 2004-2011; pp. 157).

Este periodo político fue trascendental para las políticas de familia en el país y fue tomado en cuenta en el Acuerdo Nacional, instancia de nivel más alto de consenso en materia de políticas públicas orientadas a la familia en Perú, significa el inicio de un proceso de transición hacia la formulación de políticas públicas de familia en el Perú. Para tener mayor referencia me remito al informe y a la entrevista en nivel central que incidí en la importancia del PNAF 2004-2011:

[...] El Plan Nacional se encuentra dentro de un contexto marcado por la ausencia de políticas orientadas a la familia, cubriendo ese vacío. Sin embargo, su formulación careció de un aspecto básico: no fue participativo. Esto, desde mi punto de vista, no contribuyó a que la aplicación del Plan fuera a nivel nacional, y aunado al discurso implícito que tenía el documento (priorizando el modelo de familia nuclear biparental frente otros arreglos familiares) sin haber tenido un intercambio de ideas con la sociedad civil, sesgó su alcance. Es necesario, por ello, que los procesos de formulación de políticas deban tener algún nivel de participación de diferentes actores involucrados con la temática, de esta manera podrá ser un proceso que plasme objetivos políticos definidos en forma democrática (Volviendo a la definición de Política Pública de excelencia de Lahera) [...] (MIPP- Lima, 2019).

En la Región, los actores clave representantes de los sectores dan a conocer que faltó que la política se consolide en la Región y que fortalezca a la familia con la Ley de descentralización.

En ese contexto se ha identificado limitaciones y aportes del proceso del diseño e implementación del Plan pudiendo precisar la falta de asistencia técnica especializada, mayor participación en el debate sobre la situación de las familias que promueva su fortalecimiento, la inasistencia de los representantes de los sectores, la falta de instrumentos medibles para el seguimiento del Plan, la falta de presupuesto asignada para el PNAF y una las dificultades preocupante para los funcionarios de los sectores, el hecho que no se pudo atender a las demandas de la población focalizada, lo cual se manifiesta con evidencias a partir de las narraciones de los funcionarios:

“Los aportes de esta política son muy frágiles las familias cada vez son más vulnerables son más familias separadas con problemas de violencia familiar, abandono paterno entre otras crisis familiares” (MPP- 2019).

Las políticas de familia han contribuido; han tenido ciertas debilidades se empezó teóricamente en la práctica se avanzó poco, se ha escrito mucho y se ha hecho poco (CONADIS-Puno, 2019).

“Las dificultades que se han visibilizado es porque la implementación de la Ley de descentralización aún no beneficia a las Regiones; no hay descentralización se depende del nivel central no teníamos autonomía lo que les interesaba eran los informes para Lima” (Gobierno Regional, 2019).

“Son formas de intervención complejas requiere tiempo; porque son procesos de construcción para las familias y en zonas pobres y de extrema pobreza” (Dirección de Trabajo, 2019).

[...] Mi opinión acerca del proceso de formulación de las políticas. Debió existir espacios de debate, mayor participación; es decir mayores oportunidades para el fortalecimiento se hubiera evitado tantas familias con múltiples problemas [...] (CONADIS- Puno, 2019).

“Los planes son una medida para la superación de la pobreza y la construcción a una ciudadanía que ejerza en plenitud sus derechos” (ONGs, 2019).

“De acuerdo a la política de fortalecimiento de la familia, no se ha tenido una participación efectiva de los sectores se hubiera tenido una participación desde las mesas del Gobierno Regional y se hubiera convocado a otros integrantes” (Dirección Regional de Vivienda, 2019).

“Con muchas limitaciones se ha orientado los programas como parte del PNAF orientados al desarrollo integral del hombre y la mujer para que ambos alcancen la unidad y armonía entre su desarrollo personal, profesional y social” (MPP, 2019).

“Los programas sociales no tuvieron un mayor seguimiento, monitoreo y evaluación” (Dirección Regional de Salud, 2019).

“En la operacionalización de los programas sociales se requiere de personas preparadas porque hoy no se visibilizan los resultados” (Dirección Regional de Educación, 2019).

“En relación a los resultados los programas no están bien focalizados” (Dirección Regional de Educación, 2019).

“Los indicadores y calificación de los nuevos procesos mediadores para el desarrollo de capacidades y generación de oportunidades socioeconómicas no tenían instrumentos de evaluación” (CEM –Puno, 2019).

“No se tiene base de datos no existen indicadores para los informes” (MPP, 2019).

“Eran insuficientes los recursos el problema de presupuesto, infraestructura, equipamiento. El Gobierno Regional no comunicaba ni lideraba” (MPP, 2019).

“El problema han sido los actores, operadores de los sectores no son capacitados no se identifican con las políticas, desconocen para intervenir, no se preparan, no tienen motivación, necesitan estímulos desde los Ministerios” (OMAPED-Puno, 2019).

“No se cubre las necesidades de la población focalizada somos una Región pobre y de extrema pobreza” (Dirección Regional de Educación, 2019).

“Se tenían dificultades, son los recursos para acciones específicas. La coordinación intersectorial a

través de la dirección de desarrollo social del Gobierno Regional, la Mesa de lucha contra la pobreza; sirvió para coordinar acciones; pero muy poco se prioriza por factor personal, el presupuesto va con su sector y depende del trabajo de acuerdo a su sector” (MCLCP- Puno, 2019).

“Para el trabajo multisectorial se requiere personal, logística por la demanda que se tiene que atender en las acciones programadas; de acuerdo a los presupuestos se exige en cierta manera; pero no hay respuesta” (CEM- Puno 2019).

De otra parte, respecto al reconocimiento de los aportes de la intervención también se encuentran voces, se ha incidido en la promoción, de la familia, la igualdad de oportunidades, en el desarrollo de capacidades. Así mismo se ha posicionado el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la Dirección General de Familia y Comunidad y a través de esta dirección se pone en debate el tema de la familia, se pone manifiesto la problemática multidimensional que afecta a las familias y que se constituye en un aporte en materia de políticas públicas de familia así mismo se viene consolidando la normatividad de promoción y protección de derechos y los aportes de esta primera experiencia sirvió para el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias;

“Se consolido la normatividad relacionada a la promoción y protección de derechos” (DIFF- Lima, 2019).

“Participación abierta a recibir aportes desde la sociedad civil como instancia de dialogo” (MCLCP, 2019).

“La contribución del PNAF puso de manifiesto problemáticas y situaciones de las familias que no fueron considerados por otros planes” (MPP, 2019).

“También se enfocó la vulnerabilidad de las personas en una perspectiva diferente” (CONADIS- Puno, 2019).

“Se ha contribuido con la promoción de la familia. Nuestra intervención no fue incluida como debe ser ya que no está considerado en el Plan Operativo Institucional” (Ministerio de Justicia- Puno 2019).

[...]Creo que se ha contribuido en el fortalecimiento, Se ha logrado incluir o contribuir en el desarrollo de capacidades de crianza y cuidado de la familia [...] (ONGs, 2019).

“Los aportes de esta política, considero que han sido muy importantes ya que antes del Plan de Apoyo

no se trabajaban programas de familia” (MPP, 2019).

“Fue un proceso importante y cada vez mejor formulado para intervenir directamente con las familias aún hay pendientes que introducir” (CEM- Puno, 2019).

Así mismo, los sectores inciden en la importancia de la implementación del Plan por que el tema de familia se pone en debate por primera vez desde los programas sociales y desde la promoción y la capacitación:

“Fue un avance en programas de familia; llenó el vacío respecto a políticas de familia incorporando a adultos mayores, antes invisibles y a familias en situaciones de discapacidad” (OMAPED-Puno, 2019).

“Ha servido para generar antecedentes y corrientes favorables para la atención de las familias desde políticas favorables a su fortalecimiento; además ha contribuido a mejorar ostensiblemente el nuevo plan de familia” (MINDES- 2019).

“El proceso no incorporó a nuevas formas de familia como las constituidas por personas del mismo sexo” (ONGs - Puno, 2019).

“El sector ha contribuido con la política pública de familia desde la promoción, en las campañas donde deben involucrarse a todos los sectores” (MPP, 2019).

[...] las políticas relacionadas a la promoción de la familia y el reconocimiento de la familia. La municipalidad desarrollo programas DEVIDA, en convenio con la municipalidad, desarrollo de capacidades en escuela de padres, recuperación de familias en la rinconada de salcedo –Puno. Trabajo infantil ordenanza municipal 211-10 donde se autoriza, registra y supervisa al adolescente trabajador [...] (Gobierno Regional, 2019).

“Se ha contribuido con la promoción de las relaciones democráticas entre varones y mujeres, a pesar que no es suficiente ni visible para la sociedad requiere de nuevos instrumentos” (ONGs - Puno, 2019).

“El sector ha contribuido con la política pública de familia desde la promoción, en las campañas donde deben involucrarse a todos los sectores” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

“Se perdió lo que era la familia, ya no es esa familia tradicional de valores queda por diseñar programas para recobrar ese espacio familiar y qué hacer con el abandono de los niños a pesar de estar con sus padres” (MPP, 2019).

En los programas de los sectores se benefician a las familias y se tiene enfoques; técnico, social y ambiental y el social abarca la problemática de la familia y el Ministerio es el ente rector (Ministerio de Vivienda, 2019).

En relación a la administración de los servicios y los recursos presupuestarios, el Plan considera que para la implementación los sectores deben utilizar sus recursos ordinarios, al respecto, los funcionarios manifiestan haber tenido muchas limitaciones presupuestarias, la ausencia del liderazgo del Gobierno Regional y, a su vez, resaltan la calidad del gasto público que debería garantizar de forma eficiente los recursos; por ello refieren que:

“Se impulsó la mejora de los recursos y calidad del gasto público, ampliar calidad y cobertura de los servicios de protección” (MPP, 2019).

“Los resultados a pesar de todas las dificultades de presupuesto, de apoyo técnico de la limitada y a veces la falta de apoyo del gobierno regional. Pero fue un esfuerzo del Estado por desarrollar la política pública en materia de familia y tratando de articular diferentes sectores y niveles de gobierno” (Dirección Regional de Salud, 2019).

- **Discusión de resultados**

En este acápite analizamos la categoría de procesos de cambio en las familias como efecto del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) y se da énfasis al análisis de como las estrategias implementadas por la Comisión Multisectorial se desarrollaron en el nivel regional y surgen algunos interrogantes: ¿La transversalización fue una estrategia que permitió el logro de los objetivos y lineamientos del PNAF? ¿Este enfoque articula a la organización familiar? para ello abordamos ejes de análisis:

- **Enfoque de familia desde la intervención de los sectores:**

Consideramos que las acciones desde los sectores implementadas con el enfoque de familia se constituyeron en una estrategia para la intervención sectorial en su trabajo con familias directamente o indirectamente. Con la consolidación del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP), como ente rector de la política de atención integral se pone en debate el tema de familia y este lineamiento de política es responsable de las políticas integrales de las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, violencia, discriminación y exclusión social, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y equidad para las personas, mujeres y hombres, niños y niñas adolescentes,

personas adultas mayores y personas con discapacidad (PNAF 2004).

Como se observa, la atención integral está orientada a grupos de personas en situación vulnerable. Este es un punto de análisis para comprender ¿Por qué los operadores que prestan el servicio desde sus competencias del sector relacionan servicios sociales y persona y no le dan el real significado al enfoque de familia y no se aborda la familia como organización, como una institución y fundamento de la sociedad?, rasgos que son sustentados en la Constitución de Estado peruano en el Artículo 04.

Para el análisis partiremos desde el significado de enfoque de familia, el lineamiento 6 de la política consigna que todos los Sectores, Niveles de Gobierno y la sociedad, aplican en forma transversal el enfoque de familia, denominada también con perspectiva de familia articulada e integral (PNAF 2004). Es así que en nivel regional debieron intervenir los Sectores, el Gobierno Regional, Local, organismos privados; con esta perspectiva. Según autores como Pliego (2013), es el enfoque de las políticas públicas y privadas, como también de los programas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, que considera que las estructuras y dinámica de funcionamiento de las familias son fundamentales para el desarrollo y el bienestar de los individuos y de la sociedad. Por ello la importancia de las políticas con perspectiva de familia. Siendo así la relevancia del enfoque en las políticas públicas cabe preguntarnos

¿Por qué los funcionarios de los sectores manifiestan que el problema fueron los operadores? como se relata enseguida:

“Sobre el enfoque de familia o la transversalización no está claro trabajamos con las personas desde nuestras competencias, mucha incertidumbre no hay información del Gobierno Regional” (Dirección Regional de Salud-Puno, 2019).

[...] el problema son los operadores, expresan la incompetencia “no es parte de mis funciones”, no están sensibilizados y otro problema encontrado en las estrategias, es al convocar a las familias su asistencia es bien es dificultoso por el tiempo su asistencia es bien limitada [...] (MPP – Puno, 2019).

Esto significa que si el enfoque fue concebido con la finalidad de garantizar un servicio integral y multisectorial parte del problema fueron los actores de la política pública y los mecanismos que se implementaron, tales como la difusión, la promoción del Plan Nacional

de Apoyo a la Familia (PNAF), en los diferentes niveles de gobierno y un sistema de seguimiento, control y evaluación en proceso.

Significa ello que aún no estamos sensibilizados como actores de la política pública, sociedad civil entre otros actores acerca de la importancia de la familia en la sociedad.

En estas condiciones estamos frente a una intervención de implementación de programas sectorializados sin enfoque de familia y de atención a grupos vulnerables, como se aprecia en los relatos, ya que la prioridad son labores de la competencia del sector, como se aprecia en los relatos:

“Se debe involucrar a todas las instancias de gobierno, a los sectores que trabajan con familia en todo el proceso; pero no hay una participación efectiva” (Dirección Regional de Educación, 2019).

[...] el problema son los operadores, expresan la incompetencia “no es parte de mis funciones”, no están sensibilizados y otro problema encontrado en las estrategias, es al convocar a las familias su asistencia es bien es dificultoso por el tiempo su asistencia es bien limitada [...] (MPP – Puno, 2009).

“De acuerdo a la política de fortalecimiento de la familia, no se ha tenido una participación efectiva de los sectores se hubiera tenido una participación desde las mesas del Gobierno Regional para que tenga mayor eco y se hubiera convocado a otros integrantes” (Dirección Regional de Vivienda, 2019).

- **Enfoque de familia en la importancia de la política pública:**

El enfoque tuvo un principio de integralidad e inclusivo. En esta parte del análisis entendemos que no se pudo articular a las políticas públicas de familia el enfoque transversal que le diera la integralidad a los servicios sociales. Asumimos que el modelo requería de actores preparados en todo el proceso de la política pública. Dente y Subrats (2014) sostienen, en un modelo decisional más realista identifican como actores burocráticos, los actores que representan intereses especiales y actores que representan intereses generales agrupados en networks decisionales. Entre los modelos más completos para estudiar a los actores dentro del enfoque de análisis de políticas no solo considera tipos de actores, también se interesa por sus objetivos, recursos, roles en la interacción de acuerdo a la complejidad en que los actores actúan, el contenido de la decisión, las modalidades de interacción entre los actores y le dan la importancia al contexto y su influencia en los procesos decisionales. Por tanto, los actores son el soporte fundamental de la política pública y se requería ser preparados y seleccionados desde el nivel central y los diferentes niveles de gobierno.

Un rasgo fundamental de las políticas públicas orientadas a la familia fue el enfoque de derechos, el tema es complejo cuando se aborda derechos de la familia en un espacio complejo de formación de identidades individuales y colectivas (Galvis, 2009). La familia es una institución problemática, es un concepto difuso que está en tensión permanente con sus componentes individualmente considerados. La cohesión familiar no se rige hoy por la relación dominante-dominado ni en la vida de la pareja ni en la relación con los hijos y las hijas porque este modelo es incompatible con el paradigma de los derechos humanos. Con el reconocimiento de la titularidad universal de los derechos, los miembros de la familia son interlocutores válidos en las relaciones intrafamiliares. De ahí la importancia de la organización familiar, de los integrantes que la constituyen; todos ellos son sujetos activos de los derechos asumiendo que son libres en la decisión de sus aspiraciones; es decir del proyecto de vida que asuman.

Las políticas públicas con perspectiva de familia vienen siendo de interés a partir del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), pues cobró importancia en la agenda pública de la Región que requiere de actores, con esta perspectiva entendemos que en el país aún no se ha llegado a formular políticas públicas de familia integrales, solidarias priorizando a los sectores vulnerables, lo que se ha desarrollado desde los sectores son programas sociales dirigidos a grupos sociales. Aspectos que se pudieron analizar a partir de relatos como los que se muestran enseguida:

“Fue un avance en programas de familia; llenó el vacío respecto a políticas de familia incorporando a adultos mayores, antes invisibles y a familias en situaciones de discapacidad” (OMAPED-Puno, 2019).

“Ha servido para generar antecedentes y corrientes favorables para la atención de las familias desde políticas favorables a su fortalecimiento; además ha contribuido a mejorar ostensiblemente el nuevo plan de familia” (MIMDES- 2019).

Estas políticas se caracterizan por instrumentalizar programas dirigidos a los niños a la mujer violentada, a los discapacitados, a los ancianos entre otros resolviendo problemas. Nos falta recorrer un camino para no persistir en políticas fragmentarias donde se desnaturaliza la importancia de la organización familiar y de las identidades.

3.5. CINCO ESTRATEGIAS INTERSECTORIALES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FAMILIA

En este ítem se abordan las posibles estrategias intersectoriales para la implementación de las políticas públicas de familia. Las estrategias se abordan a través de lineamientos de política producto de la experiencia del modelo multisectorial donde participaron los sectores de acuerdo a sus competencias, explícitas en el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF) 2004-2011. En ese contexto y al considerar que la realidad social del país es muy compleja y heterogénea; entre ellas, se pueden resaltar la diversidad cultural, el nivel de desarrollo socioeconómico y político entre otros. Berger P. y Luckmann T. (1996) refieren que, la realidad se entiende como una serie de fenómenos externos a los sujetos y el conocimiento es la información respecto de las características de esos fenómenos. Realidad y conocimiento se encuentran íntimamente relacionados a partir del proceso en que el cuerpo de conocimiento sobre un fenómeno determinado queda establecido socialmente como realidad.

Esta relación de realidad y conocimiento permite la caracterización particular de la situación de las familias en situaciones vulnerables para priorizar su problemática y pueda ser considerado en la agenda pública para el diseño y su implementación.

Siguiendo lo anterior, la experiencia del país en materia de políticas orientadas a la familia nos permite recoger los aportes y poder plantear algunas estrategias que podrían orientar futuros lineamientos para la política de familia en el país, entre ellas, a continuación se proponen: la interculturalidad y la política pública de familia, multisectorialidad de la política pública de familia, transversalidad con el enfoque de derechos, construcción del perfil de familia, gestión descentralizada y las políticas públicas.

- **La interculturalidad y la política pública de familia**

Abordar la interculturalidad en la sociedad peruana es incluir a las familias originarias que forman parte de un vasto sector de la población de las comunidades campesinas (Tubino, 2016). Las políticas de focalización y de lucha contra la pobreza son un paliativo que no soluciona nada, pues buscan resolver los problemas de injusticia social y cultural dentro de una lógica del modelo vigente. Por lo que cobra importancia el tema de la interculturalidad como parte indispensable de las políticas públicas. Mosonyi y Gonzales (1975), al referirse a la interculturación de la sociedad, señala que “consiste básicamente en el mantenimiento de la sociedad, en un marco de referencia de la cultura original pero vivificado y puesto al día por la inserción selectiva de configuraciones socio-culturales procedentes de sociedades

mayoritarias generalmente nacionales”. Estas consideraciones recuperan la afirmación de una identidad sociocultural de las familias como actores activos de la sociedad peruana, con conocimientos y práctica culturales aspectos que reclaman con sustento en las narraciones de funcionarios:

[...] las políticas nacionales sectoriales se implementan desde Lima y en Puno de acuerdo a la realidad venimos enviando una serie de requerimientos para que la política tome en cuenta la cultura el idioma nativo Quechua y Aimara y solo lo trabajan algunos sectores como justicia, educación y los demás son indiferentes [...] (Dirección de la Defensoría Pública de acceso a la justicia- Puno, 2019).

En esta perspectiva considerar la concepción filosófica de la política pública desde la cosmovisión de las culturas a las representaciones sociales de los pueblos; dada la característica cultural del país en su diversidad, Puno es una sociedad en la que se interrelacionan la matriz cultural quechua y aimara conservando activos culturales articulados a la naturaleza y la sociedad. Esta concepción del mundo tiene principios de integralidad y complementariedad, reciprocidad y permiten que la familia desarrolle conocimientos y prácticas. Cruz M., 2018) sostiene que la comunidad tiene una cosmovisión integral, visible, con la percepción de que reciben de la Pacha Mama todos los recursos necesarios, para existir en una vida con plenitud, en tanto gozan de los beneficios de la madre naturaleza, comparten una misma visión sobre el porvenir de la comunidad. Estos principios le dan orientación a este lineamiento de universalidad e integralidad de los derechos sociales que se requiere en las políticas públicas de familia y en la implementación de los servicios sociales para la misma. Esta dimensión permite analizar que toda política debe responder a una realidad social objetiva; que responda a las demandas sociales, recuperar los principios de una matriz cultural que le facilite sostenibilidad a las políticas e identificar las características de los perfiles de familia con la participación de los actores sociales y políticos involucrados en la problemática de familia y superar el problema del egocentrismo, aspectos que han sido generalmente referidos y constituyen a su vez un reclamo de cambio desde las entrevistas:

“Tener en cuenta el tipo de actores deben ser responsables y pertinentes con identidad que respeten su lengua materna en nuestra realidad se necesita que sepan comunicarse en Quechua y Aimara” (Dirección Regional de Educación – Puno, 2019).

“En esa orientación se debe precisar una noción de familia y modelo” (Gobierno Regional - Puno, 2019).

Como podemos evidenciar hubo un vacío en los mecanismos y estrategias para capacitar permanentemente a los operadores de los programas de los diferentes sectores.

- **Multisectorialidad de la política pública de familia**

Política multisectorial entendida como un conjunto de lineamientos orientados a brindar un servicio integral articulado e interrelacionado para el bienestar de la familia. Aquí se debe resaltar la integralidad de la política dada la multi-dimensionalidad del tema de familia y la experiencia en la administración de los servicios sociales orientados a la familia, en tanto que se requiere de lineamientos integrales que contribuyan al bienestar de los miembros de la organización familiar. Abordar la multisectorialidad es referirnos al aporte de la interdisciplinariedad (...) admitió que, para estudiar una determinada cuestión de la vida son precisas múltiples aproximaciones (Duque, 2001). En esta perspectiva, el diseño de las políticas públicas de familia al ser multisectorial con un enfoque de familia aborda su integralidad. En las siguientes entrevistas a los funcionarios de los sectores que participan en los programas de familia se precisa una serie de aportes a la importancia del trabajo con familia desde sus funciones, así como también, se refuerza la importancia de la voluntad política en la consolidación de las políticas públicas de familia inclusivas:

[...] debe haber permanentemente una comisión regional para evaluar la participación de los sectores para superar las debilidades en función a los problemas diversos que presentan las familias desde los sectores. El problema central es la persona, son los operadores debe promoverse la calidez, humanizar, y deben sentirse comprometidos [...] ((Dirección de la Defensoría Pública de acceso a la justicia-Puno, 2019).

Podemos destacar la multisectorialidad del servicio de los programas sociales a las familias; por ello la necesidad de una comisión permanente y esta es una estrategia multisectorial para el seguimiento y evaluación de los lineamientos de la política de familia.

Así mismo; encontramos una dificultad que debe ser abordado desde el nivel central ya que están las normas; pero por falta de una estrategia seguimiento y supervisión desde el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP), seguimos afirmando que no existe “voluntad política” situación que requiere de mayor investigación; factores que impiden el desarrollo de los programas multisectoriales como lo detallan en las entrevistas:

“Esperar la voluntad política, se tome la decisión de priorizar los temas de familia y el Plan Regional de Apoyo a la Familia con la participación de los sectores” (Dirección Regional de Educación –Puno, 2019).

“Incorporar a las instituciones que tienen relación con las familias, del Estado y privadas” (Dirección Regional de Vivienda-Puno, 2019).

“Que el gobierno regional, gobiernos locales; muestren voluntad política para trabajar los problemas sobre la familia y la infancia y principalmente de familias jóvenes” (CEM -Puno, 2019).

“Las políticas de familia son importantes y deben mostrar la inclusión de acuerdo a los nuevos tiempos” MCLCP – Puno, 2019).

“El Gobierno Regional debe ser el ente que direcciona la coordinación multisectorial, debe cobrar un rol protagónico, junto con la Gerencia de Desarrollo Social creada en 2003, ¿qué hizo a la fecha? nos preguntamos ¿cuál ha sido el rol que ha desempeñado en favor del fortalecimiento de las familias?” (MCLCP – Puno, 2019).

La participación multisectorial tiene muchas ventajas como son los recursos la intervención de acuerdo a cada sector desde la disciplina de su competencia, entendemos este aporte dada las características peculiares del procesos de cambio de las familias por lo que si requiere de seguir consolidando el modelo multisectorial.

- **Transversalidad con el enfoque de derechos en políticas para la familia**

Transversalidad en función a las características de las familias, a la problemática encontrada, permitiendo conducir los procesos de transición que atraviesa el ámbito familiar, como la democratización de las familias a través de la equidad entre derechos y obligaciones entre los miembros de la familia e incorporar la cooperación interdisciplinaria para el diseño de la política y la estrategia de intervención que involucre a los sectores a los actores políticos y a las familias como se puede apreciar en los relatos:

“Precisar los indicadores como utilizar los ejes transversales de familia, género, violencia” (Dirección Regional de Educación - Puno, 2019).

“Se requiere que se defina el enfoque y la capacitación debe ser altamente calificada” (Gobierno Regional-Puno, 2019).

- **Construcción del perfil de familia**

Que describa el conjunto de características de la diversidad de formas de familia, en el país es posible levantar estudios con indicadores que puedan ser evaluados y que el proceso sea participativo. Esta es una preocupación de los sectores como fruto de la experiencia e intervención tal como lo manifiestan en las entrevistas:

[...] tomar en cuenta indicadores reales de las zonas urbanas y rurales, asegurar un presupuesto para la implementación [...] (Gobierno Regional-Puno, 2019).

Como el proceso adoleció de muchas limitaciones por ser una experiencia nueva para el país se requiere de instrumentos como parte de las estrategias que deben recoger los aporte de este primer periodo que sentó las bases de una política pública de familia para el caso del país con la participación de los actores claves como lo manifiestan en las entrevistas:

[...] es posible que estas políticas públicas de familia puedan ser reformuladas con un enfoque serio y participación de todos los sectores con mucha aproximación a la realidad de las familias y con participación de la ciudadanía [...] (Dirección Regional de Salud- Puno, 2019).

“Las políticas deben tomar en cuenta todos los temas relevantes de la problemática de la familia y tomar en cuenta los cambios de la familia” (Dirección regional de Trabajo - Puno, 2019).

Un aspecto importante son los estudios de diagnóstico situacional de las familias para el diseño y el aporte desde las regiones en el país por las características del perfil de las familias para contar con una base datos reales de la organización familiar. Es un requerimiento desde los sectores como lo manifiestan en las entrevistas:

“Contextualizar la problemática de acuerdo a nuestra realidad social de la familia en la Región de las comunidades campesinas” (Dirección de Salud – Puno, 2019).

“El tema de familia se hace invisible esto motiva una reflexión y la necesidad de caracterizar la problemática para ser tomada en cuenta por las políticas públicas que visibilicen el papel fundamental de la familia como articulador del bienestar de la sociedad” (Dirección Regional Trabajo- Puno, 2019).

- **Gestión descentralizada y las políticas públicas de familia**

Las estrategias deben tener el propósito de promover políticas y programas dentro de una administración pública con resultados eficientes y mecanismos de evaluación en proceso como resultado de un buen manejo de los recursos públicos:

“Que los programas sociales orientados a las familias tengan resultados claros en cuanto a la nutrición, educación, trabajo y un buen hogar” (Dirección Regional Educación-Puno, 2019).

Desde las ONGs, queremos evitar esta duplicidad con el gobierno deben considerarnos en el diseño de las políticas a partir de los problemas que vive el país, solo así estas políticas tendrán buen impacto en la población. (ONGs, 2019).

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** El hallazgo central demuestra la hipótesis del estudio y da cuenta de cómo las políticas de familia en la Región Puno, fueron diseñadas e implementadas en un contexto social e institucional de crisis política y es a partir del compromiso político del Acuerdo Nacional hacia un proyecto país; donde se toma en cuenta las políticas públicas de familia; demostrándose la ausencia del actor clave institucional especializado; quienes son los operadores en el proceso del diseño e implementación. Se evidencia también que no hubo una definición clara de política de familia, el modelo Multisectorial no fue implementado en su real dimensión; es así que se demuestra que la implementación de los programas sociales son sectorializados sin una visión integral de la problemática de las familias; atomizando a los grupos sociales.
- SEGUNDA:** Los mecanismos para el diseño e implementación de la política pública de familia nos permiten comprender que desde el nivel central la intervención multisectorial fue parte de los mecanismos para la implementación de la política y es importante destacar el modelo porque permite converger diversas disciplinas con el enfoque de familia. Sin embargo, en el proceso la ausencia de instrumentos de seguimiento y supervisión no permitió utilizar las bondades del modelo. El enfoque de familia fue utilizado forzando las actividades programadas por el sector.
- TERCERA:** Las estrategias que se elaboraron en el nivel regional para la implementación de la política de familia; estuvieron lideradas por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), que cobro un rol importante incidiendo en la política pública de lucha contra la pobreza en diferentes niveles del ámbito de la región desde los distritos hasta el nivel provincial; ese liderazgo permitió difundir la Política de familia. Sin embargo, la participación de los sectores a nivel multisectorial no fue activa en el proceso. Podemos afirmar que no existió una articulación entre el nivel central y regional existiendo un vacío de asistencia técnica en el proceso de la implementación.

- CUARTA: Los cambios en la organización de la familia como resultados del Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), no se pueden evidenciar en la relaciones familiares; sin embargo en el proceso de implementación en el ámbito regional; la política pública de familia a través de los sectores fue difundida y su posicionamiento hizo visible la problemática familiar y el cambio en la percepción de la situación problemática de las familias.
- QUINTA: La investigación de caso desarrollada ha permitido precisar estrategias intersectoriales para el diseño e implementación de las políticas públicas de familia a partir de las características socioculturales de la región. Estableciendo cinco estrategias: La interculturalidad y la política pública de familia, multisectorialidad de la política pública de familia, transversalidad con el enfoque de derechos, construcción del perfil de familia y gestión descentralizada y las políticas públicas.

RECOMENDACIONES

- PRIMERA:** Las investigaciones sobre políticas públicas de Familia en el Perú, deben ser consideradas desde la experiencia de la intervención del sector involucrado; dada la problemática multidimensional y la dinámica a la que está expuesta la organización familiar.
- SEGUNDA:** Se debe constituir en el nivel Regional un ente Rector para la implementación del Plan Nacional de Apoyo a la familia; que coordine multisectorialmente el proceso de intervención de los sectores.
- TERCERA:** Se recomienda estudios de caso sobre perfiles de familia que contribuyan al diseño de las políticas públicas de familia para el caso del Perú, por las características de las vivencias culturales y su diversidad que se presenta en el país.
- CUARTA:** Es importante promover desde la academia investigaciones que contribuyan a las Políticas Públicas de Familia dada la diversidad de nociones de familia e incorporando el componente de Interculturalidad considerando la matriz cultural del ámbito regional. En esta perspectiva estaremos logrando la Justicia Social de las familias excluidas del sistema.
- QUINTA:** El Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables (MIMP), a través de la intervención multisectorial de la política pública de familia; debe promover la consolidación desde el nivel central del modelo multisectorial; así el modelo lograra sus objetivos; de brindar servicios “Integrales” que garanticen derechos jurídicos, sociales y culturales.
- SEXTA:** El enfoque de familia debe estar incorporado en todas las políticas de Estado; se debe promover la capacitación a los actores políticos e institucionales para darle el valor y aprovechar los beneficios del enfoque. Debe ser un componente considerado en los planes sectoriales, en los organismos privados, en la plataforma de organizaciones de base y de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Atria, R. (2015). Política Social. Concepto y Diseño. En Revista de Estudios Sociales N° 116 Semestre-2; Corporación de Estudios Sociales. Santiago 2015.
- Arriagada, I. (2014). Políticas y Familias: Tendencias y Desafíos- MIMP Lima Perú, mayo 2014.
- Arriagada I, (2007). Familias y Políticas Públicas en América Latina: Una historia desencuentros. CEPAL Santiago de Chile Octubre del 2007.
- Acuerdo Nacional: <http://www.acuerdonacional.gob.pe>, recuperado el 9 de mayo del 2019
- Acuerdo Nacional: Informe sobre las políticas de Estado; julio 2002 -2006.
- Aguirre, R. (2005). Lineamientos de acción y propuestas de políticas hacia las familias. En: Políticas hacia las familias, protección e inclusión social. Arriagada, Irma CEPAL, Serie de Seminarios y Conferencias N° 46 disponible en web: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/22672/ssc46_Lineamientos_accion_cap6.pdf
- Beltrán, (2013). Pontificia Universidad Católica Del Perú-Escuela De Posgrado. Tesis de Maestría en Ciencia Política con Mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil. “Políticas Públicas Sobre Igualdad De oportunidad Entre Mujeres y Hombres: Análisis Del Diseño De Diecisiete Planes Regionales de Igualdad de Oportunidad En El Periodo 2006-2010”.
- Berrios, M. (2015). La Política de Población en el Perú: Breve Historia Reciente Universidad Católica Santa María, <http://www.alapop.org/Congreso2018/PDF/00163.pdf> recuperado el miércoles 9 de octubre del 2019
- Bejar, H. (2001). Política social, justicia social CEDEP Lima Perú. Centro de Producción Centro de políticas públicas de familia: una breve revisión. Universidad del Desarrollo N° 7 Julio 2016.
- Constitución Política del Perú Art. 4.
- CEPAL, Documento de trabajo: Hacia la Consolidación de un Sistema de Promoción Social, Dirección de Desarrollo Social. Abril 2008.
- Cunill N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico conceptual; México. Polis Revista Latinoamericana.
- CEPLAN. Plan Estratégico Sectorial Multianual. PESEM-PCM (2016-2020), https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem-pcm-2016-2020/, recuperado el 31 de abril 2019.

- Cecchini S, (2017). Instrumentos de Protección Social a lo largo del ciclo de vida. El enfoque de derechos en las políticas públicas, CEPAL Santiago de Chile 22 de mayo del 2017, <https://www.cepal.org/courses/files/1...pdf> recuperado el 23 de abril de 2019.
- CEPAL, Cabana M. (1995) 1: La focalización: políticas sociales “estructuralmente ajustadas”1995.
- Cruz, M. Cosmovisión Andina E Interculturalidad: Una Mirada Al Desarrollo Sostenible Desde El Sumak kawsay. Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador Editorial UNCH.2018.
- Duque R. (2001) Disciplinariedad, interdisciplinariedad, transdisciplinariedad- Vínculos y límites- semestre económico, 4(7), <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1412> recuperado el 1 de mayo de 2019.
- D.S. N° 029-2018-PCM.Art.8, numeral 5. Guía de Políticas Nacionales CEPLAN Perú 2018. Decreto Supremo N° 005 2004-MINDES Lima-Perú.
- Decreto Legislativo N° 1098 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Lima 20 de Enero del 2012.
- De la Puente J. (2012) La protección constitucional de la familia en América Latina. *Revistas cielo*, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000100005, recuperado el 14 de mayo de 2019 Decimo Secta Política de Estado del Acuerdo Nacional, <http://www.acuerdonacional.gob.pe>, recuperado el 14 de mayo de 2019
- Daly M. (2015). University of Oxford. Artículo científico: “Family Policy”. En Science direct.com. Artículo: Family Policy. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.75015-X>Get rights and content, recuperado el 25 de mayo de 2019.
- FLACSO. Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2015), última modificación: 24 de marzo del 2017.
- FLACSO, Documento conceptual: Intersectorialidad Chile 2015.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de política. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcue.38.2.2017.04>
- Falcon, S. (2005), Gurús de liderazgo. Editorial Palomino Lima-Perú
- Fontaine,G. (2015),El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Anthropos.

- Flores (2015), Universidad Complutense De Madrid. Tesis Doctoral en Gobierno y Administración Pública: La investigación de Políticas Públicas de Igualdad de género en Chile y Costa Rica.
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. (2011). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. Revista CES Derecho, (8), 2, 333-351, doi: I: <http://dx.doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>, <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v8n2/v8n2a08.pdf>, recuperado el 25 de abril del 2019.
- Guillen (2018), Pontificia Universidad Católica Del Perú-Escuela De Posgrado. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno con Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. “Políticas Publicas dirigidas al Trabajo Decente y la Primera Infancia en el Perú: El caso de la Implementación en Grandes Empresas Privadas en el año 2014”.
- Gianella A. (2006). Las Disciplinas Científicas y Sus Relaciones, http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero03/ArchivosParaImprimir/12_gianella_st.pdf, recuperado el 3 de mayo de 2019.
- Hernández M. (2004). Acuerdo Nacional: pasado, presente y futuro. Lima Perú 2014 http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/pasado_presente_futuro-mh_10_04.pdf, recuperado 8 de Octubre del 2019
- Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior ICFES (2014) https://www.ecured.cu/Instituto_Colombiano_para_el_Fomento_de_la_Educaci%C3%B3n_Superior recuperado el 27 de mayo de 2019.
- Informe de evaluación integral-Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 RS N° 017-2004- MIMDES.
- INEI Instituto Nacional de estadística e informática, Perú e indicadores de Violencia Familiar y sexual 2002/ 2017 Lima Perú 2017
- INI: Censos Nacionales de Población y Viviendas 1993- 2007
- Jaramillo (2017), Universidad Rey Juan Carlos, Tesis Doctoral En Relaciones Internacionales Iberoamericanas: El estudio de Políticas Públicas De Prevención Del Embarazo Precoz En El Marco De La Realización De Los Objetivos De Desarrollo Del Milenio: El Caso De Medellín (Colombia).

- Jiménes A. (2012). La Promoción Social y su Significado Académico. Editorial de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Jahaira C. (2014) Uso de las Lenguas Aimara y Quechua en las Instituciones Públicas y Privadas. Escuela de Postgrado de la UNAP-Puno/ Maestría de Lingüística Andina y Educación.
- Kingdon's J. (2019). There Streams Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, //www.researchgate.net/publication/302914565, recuperado el 15 de mayo de 2019.
- López L. (2011). La Ciencia de Familia y las nuevas concepciones en la academia. Editorial Universidad de Caldas Manizales 2011.
- López L. (2016). La Ciencia de Familia y las nuevas concepciones en la academia. Editorial Universidad de Caldas. Primera reimpresión Manizales febrero de 2016.
- Lahera E. (2004). Política y Políticas Públicas. CEPAL. Disponible en web: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf
- Maggiolo I, Maggiolo J, (2007). Políticas públicas: proceso de concertación. Estado Sociedad, Revista. vol. 12, núm. 39, setiembre Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. [https://www.google.com/search?q=Perozo+Maggiolo%2C+Javier+\(2007\)%2C+politicas+publicas&oq=Perozo+Maggiolo%2C+Javier+\(2007\)%2C+politicas+publicas&aqs=chrome..69i57.12827j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Perozo+Maggiolo%2C+Javier+(2007)%2C+politicas+publicas&oq=Perozo+Maggiolo%2C+Javier+(2007)%2C+politicas+publicas&aqs=chrome..69i57.12827j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8), recuperado el 25 de abril de 2019.
- Melendez, C. (2012), La soledad de la política. Lima. Editorial Mitin
- MINDES. Violencia familiar y sexual en mujeres y hombres de 15 a 59 años informe 2015. Lima Perú.
https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/libro_mujeres_varones_15_a_59.pdf recuperado el 8 de octubre de 2019
- Muller, P. (2017), Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación Bogotá, D.C. Editorial Aurora.
- Ménez A. (2012). La Promoción Social y su Significado Académico. Editorial de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- MCLCP, (2007), Futuro sin pobreza balance de lucha contra la pobreza y propuestas Lima-Perú.

- Nazarena P. (2007). La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Caracas.
- ONU, Modelo multisectorial. Última editada; Julio 03 2015 Chile.
- ONU, Modelo Multisectorial. Centro Virtual de Conocimientos, <http://www.endvawnow.org/es/articles/1503-el-modelo-multisectorial.html>, recuperado el 1 de mayo de 2019.
- Palacio M. (2016). Familia y Violencia Familiar, de la invisibilización al compromiso político. Un asunto de reflexión sociológica. Editorial Universidad de Caldas Manizales.
- Parte IV, Alcance del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011; Aportes del PNAF Principios Rectores del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 Lima, septiembre 2004.
- Pulido M. (2015). Ceremonial y protocolo: métodos y técnicas de investigación científica. Universidad de Cadiz. España, <https://www.redalyc.org/pdf/310/31043005061.pdf>, recuperado el 26 de mayo de 2019.
- Panfichi, A. (2015), Participación, Concertación en Espacios Locales. El caso de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza del Departamento de Puno http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_panfichi.pdf.
- Pliego, F. (2013). Tipos de familia y bienestar de niños y adultos. El debate cultural del siglo XXI en 13 países democráticos. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Research. (2014). El Método de la Investigación, [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf), recuperado el 25 de mayo de 2019.
- Revista Latinoamericana: Bolívar E. y Flores V. (2014) El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas -2017
- Revista Chakiñan (2018) N° 5 Agosto ISSN 2550-6722 <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/rchakin/n5/2550-6722-rchakin-05-00119.pdf>
- Región Puno, (2007). Balance de la lucha contra la Pobreza: el rol de la Mesa de Concertación. Puno
- Santibáñez, A., Barra, M. y Ortiz, P (2005). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias

- modernas. Recuperado de http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf.
- Soria D. (2014), “La defensa de la democracia dentro y fuera de las fronteras. El proceso político de la Mesa de Dialogo de la OEA del año 2000. Revista de Ciencia Política y Gobierno.<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/11892/12461>, recuperado el 26 de mayo de 2019.
- Sánchez F. (2008), Constitución política, Acuerdo Nacional y Planeamiento en el Perú CEPAL-ONU-2017.
- Serra A. (2005), La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 32 junio 2005.
- Shuttleword M. (2019), Investigación Cualitativa, <https://explorable.com/es/diseño-de-la-investigación-cualitativa>, recuperado el 5 de junio del 2019.
- Sistema Nacional de Salud-MINSA, Implementación de guías de práctica, manual metodológico de investigación. Anexo 16,2018, <https://wef.ins.gob.pe>, recuperado 15 de mayo del 2019.
- Tomado de Familia y Políticas Públicas: Políticas y programas orientados a las familias en los países andinos: Anderson Jeanine CEPAL Naciones Unidas. Santiago de Chile 2007. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2504/S0700488_es.pdf
- Tapia, M. y otros (2010), Manual de incidencia en políticas públicas. Mexico: Alternativas y Capacidades.
- Viana A.; Abordagens mitológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095/6917>, recuperado el 15 de mayo del 2019

ANEXOS

Anexo 1

Ficha de Información documental para el análisis de política de la política de familia

N°	Documento	Institución y actores responsable	Implementación- Actividades programadas
1	Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011,	Decreto Supremo N° D.D. 005-2004-MIMDES	Comisión multisectorial
2	Acuerdo Nacional	Informe sobre las políticas de Estado Julio 2002-Julio 2006	Secretaria Técnica del Acuerdo Nacional
3	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	D.S. N° 054-2011-PCM	Sectores
4	Política Nacional de Población	Decreto Legislativo N° 346 – 1985	MIMP
5	Constitución Política del Perú	29- 12- 93 En vigencia a partir del 31-12-93 Ley N° 27600 Publicada el 16-12-2001 Expediente N° 014 – 2003- AI-TC Ley N° 27793 del 25 de Julio del 2002	
6	MINDES	ONU 20 de Diciembre 1993 para conmemorar las políticas familiares Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar	1994 fecha representativa en todo el mundo finalidad de la ONU, Crear conciencia sobre el papel de las familias en el ámbito social

7	Día internacional de la familia		
8	INABIF	R.M.NC 0158/-93-ED 7 de Marzo de 1993	MINDES
9	Programa Wawa Wasi (PNWW)	Decreto Ley N° 21788 DEL 1 DE FEBRERO DE 1977	MINDES, Propósito de ofrecer servicios de cuidado diurno para los niños y niñas y le permita a la mujer su incorporación al trabajo y su desarrollo personal
10	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA	Decreto Legislativo N°657 – 15 de Agosto de 1995	Contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población peruana
11	El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES	Ley N° 27783 - 20 de Julio del 2002	Generar mayores oportunidades económicas sostenibles
12	Ley de Bases de la Descentralización	Ley emitida en el 2005	Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, regula la conformación de la regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales
13	Ley de Fortalecimiento de la Familia	DGFC	Tiene como objetivo: “promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano, basándose en el respeto de los derechos fundamentales

14	PNAF 2004-2011	PNAF	Órgano de línea encargado de diseñar, promover coordinar, monitorear y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para la promoción y fortalecimiento de las familiar.
15	Dirección General de Familia y la Comunidad	DIFF MIMP Ley de Fortalecimiento de la Familia Ley N°28542	Diseña promueve, ejecuta y supervisa políticas publicas
16	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	MIMP Ley de Organización Funciones publicado el 20 de enero del 2012	Promover y Fortalecer el Desarrollo de la Familia Como fundamento de la sociedad y espacio primigenio para el desarrollo integral del se humano, basándose en el respeto de los derechos humanos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza o riesgo social.

Elaboración, propia Octubre del 2019

Anexo 2

ENTREVISTA A LOS ACTORES CLAVE

INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

ENTREVISTA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS DEL NIVEL CENTRAL Y REGIONAL

DATOS GENERALES

- a) Fecha y hora :.....
- b) Entrevistador (a) :.....
- c) Lugar de realización :.....
- d) Entrevista número :.....

DATOS BÁSICOS

- 1. Nombre y edad :.....
- 2. Nivel de instrucción :.....
- 3. Profesión :.....
- 4. Lugar de trabajo :.....
- 5. Cargo que desempeña :.....
- 6. Cargo que desempeñaba en el periodo 2004-2011:.....
- 7. Lugar de residencia :.....
- 8. Fono o email:

1) Dimensión: Contexto de la realidad social e institucional y sus efectos en la implementación del Plan de Apoyo a la Familia 2004-2011

Subdimensión: Caracterización de la realidad social e institucional

Índice: Aspectos socio-económico-político, variables del marco jurídico, Institucional, Económico, Políticas Publicas, Relaciones Internacionales, Análisis institucional.

PREGUNTAS CLAVES:

- a) ¿Qué tipo de políticas públicas en el marco de la Política Nacional de familia de atención integral a las personas se priorizan en la Agenda Regional en el ámbito de su competencia?
- b) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando se encarga la Formulación, dirección, coordinación, ejecución y supervisión de la Política Nacional de Familia, que prioriza la Agenda Regional?
- c) ¿Qué opinión tiene de la participación multisectorial en la implementación de la Política de familia?
- d) ¿Cuál fue el contexto socio-económico-político cuando la política de familia fue priorizada en la agenda nacional, regional e institucional? ¿Conoce Ud. este proceso y qué características presentó? ¿Que nos puede mencionar?
- e) ¿Cuáles fueron los hechos determinantes que condujeron a la formulación de las políticas de familia y/o política que se prioriza en la agenda regional
- f) ¿Cuál fue el papel que desarrolló su institución para la priorización de las políticas de familia, programas sociales y acciones estratégicas en la agenda nacional, regional e institucional?

Agradecemos sus comentarios y otros aportes acerca de la realidad social e institucional de 2004- 2011:

.....

.....

2.Dimensión: Proceso de formulación multisectorial de la política de familia.

Su dimensión: Cualidades de los mecanismos y las estrategias implementadas por los sectores para el logro de los lineamientos de la política de familia

Índice: **Actores,** proceso (comisión multisectorial coordinación sectorial, instrumentos informes reuniones)

PREGUNTAS CLAVES:

Acerca de los actores:

- a) ¿Qué personas y cuál fue la representatividad que tuvieron en la participación del proceso de formulación de políticas de familia?
- b) ¿Qué papel desempeñó en el momento de formulación de las políticas de familia?
- c) ¿Cuál fue su posición frente a la formulación de las políticas de familia? ¿Por qué?
- d) ¿Cuáles fueron las estrategias que implemento su sector para la ejecución de la política de familia, programas sociales y acciones estratégicas?
- e) ¿Cuáles fueron las políticas relacionadas a la promoción de la familia y al reconocimiento de la familia que su sector implemento?
- f) ¿Qué dificultades se han encontrado en las estrategias que implemento su sector en beneficio de la política de familia?
- g) ¿Qué opinión tiene sobre el Plan Nacional de Apoyo a la familia 2004-2011. Acerca del proceso de formulación de las políticas de familia:
- h) ¿Cuáles fueron las características del proceso de formulación de la política de familia. (tecnocrática, democrática, participativa). ¿Por qué?
- i) ¿Se utilizó algún método para la formulación de las políticas de familia? ¿Cuál? ¿Por qué?
- j) ¿Cuál fue el tiempo de duración del proceso de formulación de políticas de familia? ¿Por qué?
- k) ¿Qué propuestas fueron asumidas por su representatividad en la formulación de las políticas de familia? ¿Por qué?
- l) ¿Según su opinión es posible que estas políticas de familia pueden ser reformuladas? ¿Por qué?

Agradecemos sus comentarios y otros aportes acerca del proceso de formulación multisectorial y las estrategias de la política de familia:

.....
.....
.....

3. Dimensión: Proceso de cambio que se viene dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial de la política de familia.

Índice: Productos, Participación sectorial, lineamientos de política, programas, acciones

estratégicas

Acerca de los productos logrados:

- a) ¿Cuál es su opinión acerca del proceso de formulación de las políticas de familia?
- b) ¿Cuál sería su opinión frente a la implementación de la política pública, de familia?
- c) ¿Cuál es su opinión de las estrategias utilizadas por su sector para el cumplimiento de los programas sociales?
- d) ¿Qué opinión tiene sobre los lineamientos de la política de familia?
- e) ¿Qué opinión tiene de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Apoyo a la Familia ejecutadas por su sector?
- f) ¿De acuerdo a la política de familia cómo cree usted que ha contribuido con la promoción de la familia?
- g) ¿De acuerdo a la política de familia como cree usted que ha contribuido con el fortalecimiento de la familia?
- h) ¿Qué noción de familia tuvo el sector para la implementación del Plan Nacional de Familia 2004 - 2011?
- i) ¿Cuál cree que han sido los aportes de esta política pública de familia en el periodo 2004 - 2011?
- j) ¿Cuáles han sido las dificultades que se han visibilizado en la implementación del Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011?

Agradecemos sus comentarios y otros aportes acerca del proceso de cambio que se viene dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial de la política de familia:

.....
.....

Puno, Agosto del 2019

Anexo 3

CUADRO COMPARATIVO DE CATEGORIAS Y SUBCATEGORIAS

N°	CATEGORÍA	CÓDIGO	SUBCATEGORÍA
1	Contexto de la realidad social e institucional	C-1	Comisión Multisectorial Diseño Implementación Multisectorialidad Transversalidad Diagnóstico de las familias
2	Mecanismos para el diseño: una política pública de familia.	C-2	Instrumentos Reuniones multisectoriales Audiencias Informes Normas Noción de familia
3	Estrategias para cumplir los lineamientos de la política pública de familia	C-3	Capacitación Normas Planes de acción de los sectores Actividades multisectoriales Reuniones Coordinación multisectorial
4	Cambios o transformaciones que se vienen dando en las familias como efecto de la intervención multisectorial e intrasectorial y de la transversalización.	C-4	Resultados del proceso Instrumentos Diagnostico Informes Promoción prevención
5	Propuesta de algunos lineamientos para el diseño e implementación de una política de familia.	C-5	Interculturalidad Multisectorialidad Transversalidad Construcción de las variables de estudio para el perfil de las familias en su diversidad Quechuas y Aymaras

Elaboración propia: Diciembre del 2019 – Puno

Anexo 4

CUADRO: MATRIZ DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS (base de datos)

**MULTISECTORIALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FAMILIA 2004-2011:
UN ESTUDIO DE CASO EN LA REGIÓN PUNO**

Variables	Indicadores
Variable independiente Multisectorialidad de la política pública de familia	Diseño de la política pública Implementación de la política pública
Variable Dependiente Familia	Promoción de la familia Reconocimiento de la familia

OBJETIVO GENERAL Analizar el proceso del diseño e implementación de las políticas públicas de familia período 2004 – 2011 desde el modelo multisectorial de las políticas públicas de familia en Puno.

INTERROGANTE GENERAL ¿Cómo se desarrolló el proceso del diseño e implementación de las políticas públicas de familia en el período 2004 – 2011 desde el modelo multisectorial de las políticas públicas de familia en Puno?

CODIGO	CATEGORIA DE ESTUDIO	INTERROGANTES DEL PROBLEMA	NARRACIONES DE LAS ENTREVISTAS (IDEAS FUERZA DE LAS ENTREVISTAS CODIFICADAS)

Elaboración propia: Julio del 2019- Puno