

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Asuntos Públicos

Convocatoria 2020 - 2022

Tesis para obtener el título de Maestría En Políticas Públicas

MUJERES DESAPARECIDAS EN EL PERÚ Y LAS IDEAS PROGRAMÁTICAS EN EL
DISEÑO DEL INSTRUMENTO SISTEMA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS
DESAPARECIDAS 2018 - 2020

Soto Torres Katherine Johana

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: Martens Cheryl, Viteri Burbano María Amelia

Quito, junio de 2025

Dedicatoria

A Clarita R.Q.L, la mujer que me enseñó a soñar.

A Elvira Torres y John Soto, mis amores eternos, historias de luchas y conciencias.

A la memoria de Solsiret, amiga, compañera de militancia y cómplice feminista.

Epígrafe

“¿Y por qué es que se desaparecen?
Porque no todos somos iguales
¿Y cuándo vuelve el desaparecido?
Cada vez que los trae el pensamiento
¿Cómo se le habla al desaparecido?
Con la emoción apretando por dentro.”

Desapariciones (Rubén Blades, 1984)

Índice de contenido

Resumen.....	10
Agradecimientos.....	11
Introducción	12
Capítulo 1. Análisis de política pública	19
1.1. Enfoques de análisis de las políticas públicas.....	20
1.1.1. Enfoque neoinstitucionalista	20
1.2. Diseño de política pública	21
1.2.1 <i>Framing</i> de la política	23
1.2.2. Selección de instrumentos.....	23
1.3. Redes de política pública y sistemas tecnológicos.....	25
1.3.1. Modelo dialéctico.....	25
1.3.2. Modelo ideacional.....	25
1.3.3. <i>Policy Diffusion</i>	26
1.3.4. Mecanismos de difusión.....	26
1.3.5. Sistemas tecnológicos sociales.....	27
1.4. Metodología	28
Capítulo 2. Red y contexto.....	32
2.1. Políticas sobre desapariciones: contexto regional.....	33
2.1.1. México.....	33
2.1.2. Guatemala.....	35
2.1.3. Costa Rica	36
2.2 Contexto peruano de la problemática de desapariciones de mujeres.....	38
2.2.1. Representación de las desapariciones de mujeres entre 2003 -2017.....	39
2.2.2. Perú: acciones estatales sobre personas desaparecidas 2003 - 2017	40
2.2.3 Sociedad Civil y las desapariciones de personas	43

2.2.4. Defensoría, sociedad civil y el problema de mujeres desaparecidas.....	45
2.3. Ideas en el contexto del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas.....	49
2.3.1. Subred 1: Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico.....	52
2.3.2. Subred 2: Búsqueda con enfoque de género	54
2.4. Análisis de la Red.....	56
2.4.1. Centralidad	56
2.4.2. Intermediación (Betweenness Centrality)	57
2.4.4. Cercanía.....	58
2.4.5. Excentricidad.....	59
2.5. Conclusiones preliminares	59
Capítulo 3. Estructura y agencia	61
3.1. Contexto del diseño del Sistema de Búsqueda.....	61
3.1.1. Reporte de desapariciones y acciones estatales del 2018 a 2020.....	62
3.1.2. Sistema de Búsqueda (SBPD)	65
3.1.3. El Sistema de Búsqueda en clave de mediadores e intermediarios.....	71
3.1.4. Actores en el diseño SBPD	81
3.1.5. Difusión en el diseño del SBPD.....	84
3.2. Ideas programáticas y subredes en el diseño.....	86
3.2.1. Subred 1: Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico.....	87
3.2.2. Subred 2: Instrumento de mujeres con búsqueda con enfoque de género	87
3.2.3. Subred 3: Búsqueda con instrumento tecnológico	87
3.3. Análisis de la red	89
3.3.1. Centralidad	89
3.3.2. Intermediación.....	90
3.3.3. Densidad.....	91
3.3.4. Cercanía.....	91
3.4. Conclusiones preliminares	92

Capítulo 4. Red y resultado	93
4.1. Marcos epistemológicos para el diseño.....	93
4.2 Diseño del Sistema de Búsqueda: variables independientes	94
4.2.1. Búsqueda con elementos tecnológicos	95
4.2.2. Búsqueda de mujeres con enfoque de género	96
4.3. Difusión de las ideas en el diseño	97
4.4. Exclusión sociotécnica	98
4.5. Relación dialéctica: Red y resultado	101
Capítulo 5. Conclusiones.....	103
5.1. Análisis del modelo usado y metodología.....	103
5.1.1. Red y contexto.....	104
5.1.2. Estructura y agencia	105
5.1.3. Red y resultado.....	105
5.2. Comportamiento de la hipótesis	106
Referencias	109

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Página web para personas desaparecidas en América Latina	38
Figura 2.2. Agenda de la Tercera Sesión Extraordinaria 2017	46
Figura 2.3. Grafo en Gephi de la Red y el Contexto	55
Figura 3.1. Elementos del Sistema de Búsqueda	66
Figura 3.2. MIMP anuncia Alerta de Emergencia para víctimas de violencia.....	68
Figura 3.3. Familia de Solsiret Rodríguez recibe disculpas públicas por parte de MININTER	69
Figura 3.4. Familias de mujeres desaparecidas en el Congreso	73
Figura 3.5. RPP Data presenta investigación sobre desaparecidas	78
Figura 3.6. Línea de tiempo de acciones de la DP ante caso de Solsiret y mujeres desaparecidas	80
Figura 3.7. Grafo de la estructura de las redes y las ideas programáticas alrededor del diseño del Sistema de Búsqueda.....	88

Fotografías

Foto 2.1 Familias de personas desaparecidas en el debate de la Ley General	34
Foto 2.2. Representantes de ONG integrantes de RLD.....	44
Foto 2.3. Familias de Mujeres Desaparecidas Perú frente al Ministerio Público	48
Foto 3.1. Lanzamiento del Sistema de Búsqueda.....	70
Foto 3.2. Mesa de Trabajo sobre mujeres desaparecidas	74
Foto 3.3. Familias del colectivo MDP en un plantón convocado en Mi Perú.....	75
Foto 3.4. Organizaciones se convocan para demandan justicia ante caso Solsiret	76

Tablas

Tabla 1.1. Medidas de la red en Gephi.....	30
--	----

Tabla 2.1. Políticas regionales de búsqueda de niñas, niños y mujeres desaparecidas.....	37
Tabla 2.2. Políticas peruanas que abordan desapariciones de personas de 2003 al 2017	43
Tabla 2.3. Clasificación por tipo de actor y característica	49
Tabla 2.4. Cuadro de actores del contexto previo 2003-2017.....	50
Tabla 2.5. Actores con mayor centralidad.....	56
Tabla 2.6. Actores con mayor intermediación	58
Tabla 3.1. Normativas peruanas sobre desapariciones de 2018-2020.....	71
Tabla 3.2. Actores que impactan en el diseño del SBPD.....	82
Tabla 3.3. Actores con mayor medida de centralidad 2018-2020.....	89
Tabla 3.4. Actores con mayor intermediación 2018 - 2020.....	90

Esta tesis/tesina se registra en el repositorio institucional en cumplimiento del artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior que regula la entrega de los trabajos de titulación en formato digital para integrarse al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador, y del artículo 166 del Reglamento General Interno de Docencia de la Sede, que reserva para FLACSO Ecuador el derecho exclusivo de publicación sobre los trabajos de titulación durante un lapso de dos (2) años posteriores a su aprobación.

Resumen

Las desapariciones de mujeres en la Latinoamérica se presentan como un problema público de gran magnitud que es urgente atender. Los estudios sobre políticas públicas que analizan la elección de instrumentos de políticas de búsqueda a través de la revisión del contexto, de la agencia de actores y de las estructuras que se conforman frente al problema público de desapariciones de mujeres son poco recurrentes. Este trabajo es el primero en su tipo en analizar el diseño del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú, desde un estudio de redes de políticas con el uso del modelo dialéctico desde la variante ideacional, conceptos de difusión y marcos sociotécnicos, los cuales permiten explicar el rol de las ideas programáticas en el proceso de diseño del instrumento de política, mediante un proceso de *policy diffusion*. En ese sentido, se analiza la trayectoria histórica de las acciones nacionales e internacionales alrededor de la política y la participación de distintos actores humanos y no humanos que, en base a intereses, recursos e ideas programáticas operan a fin de alcanzar el diseño de una política de búsqueda cuyo resultado y discurso contienen componentes anunciados como tecnológicos, excluyendo de forma parcial las voces de las víctimas indirectas y la diversidad de mujeres desaparecidas.

Agradecimientos

A mi asesora de tesis, Dra. María Belén Albornoz, por su guía, escucha, confianza y motivación constante. Sus lecciones en clase y en cada reunión de asesoría han sido inspiración para seguir aprendiendo, elementos clave para empujar y alimentar este tránsito. Todos los aprendizajes compartidos son parte de aquellas redes que fortalecen el conocimiento y el deseo por un mundo más justo en nuestro camino.

A la FLACSO Ecuador, por permitirme ser parte de una comunidad académica que no dejo de admirar por su calidad profesional y humana, por darme la oportunidad de continuar con estudios de posgrado, otorgándome una beca que me permitió darle sostenimiento a la vida mientras se aprendía y escribía.

A quienes desde que empecé a escribir sobre sistemas de búsqueda confiaron en mí, a la Dra. María Emma Mannarelli, sin su apoyo y palabras de inspiración por seguir estudiando en momentos tan complicados no hubiese iniciado este camino. También agradecer a las compañeras de la beca Margaret McNamara, quienes durante el 2021 apostaron por este proyecto como forma de lucha por todas las mujeres que aún buscamos en Latinoamérica.

A las familias de mujeres desaparecidas, por enseñarme de esperanza, por ser corazón y familia, aquella familia que todos los días te abraza y da una lección de vida: Rosario Aybar, Carlos Rodríguez, Norma Rivera, Patricia Acosta, Irene Leguía y muchas más.

A la familia que me brindó un hogar, soporte en medio de las emociones humanas que nos agotan e inspiración entre memorias por continuar estudiando, Rita Bravo Alva y Claudio Guevara.

A mis compañeras feministas, desde los activismos en las calles, en las instituciones y en la investigación periodística. A todas las que día a día hacen visible esta problemática y siguen surcando caminos por encontrar a las que aún nos faltan.

Introducción

Las desapariciones de niñas y mujeres en América Latina se configuran como un fenómeno que oculta violencias, presentándose como una problemática en distintos países de la región donde, a pesar de la falta de estadísticas oficiales que visibilicen la profundidad del problema, existen organizaciones e instituciones estatales que han generado registros que nos acercan a las dimensiones de estos casos (OEA 2018, 5). Asimismo, organismos internacionales como el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Comité MESECVI), han calificado a las desapariciones de mujeres como una forma de violencia entre las relaciones de sociedad y Estado, considerando que “cuando existe un contexto de violencia generalizada contra las mujeres, entendido este desde los estándares de la Corte, así como un patrón continuado de desapariciones de mujeres, existe entonces participación del Estado por omisión activa” (OEA 2018, 14). Esta referencia presenta las responsabilidades estatales en función del atender el problema público con políticas que respondan a su atención y mitigación, frente a los continuos reportes que reflejan la magnitud de esta problemática.

En sentido, en el Perú, de enero de 2018 a diciembre de 2020, se han registrado 39 319 denuncias de desaparición de mujeres, con un promedio aproximado de más de 13 mil denuncias de desaparición de mujeres cada año. Ante es esta realidad, es preciso comprender las distintas dimensiones de esta problemática, en la cual las desapariciones de mujeres pueden presentarse como “una forma de violencia contra la mujer” (OEA 2018, 08), al aproximarse a menudo a su relación con distintas formas de violencia de género, como la trata de personas, violencia sexual, feminicidios y entre otros.¹

Es así que, ante la recurrencia de casos de personas desaparecidas, referencias internacionales, acciones desde la sociedad civil y en base a las responsabilidades del Estado peruano, se crea el Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, como instrumento de política de búsqueda.

Planteamiento del problema

En el Perú, los casos de desapariciones de mujeres se presentan como un problema social que demanda atención estatal. Por ello, el Estado peruano lo reconoce como un asunto público y

¹ En el transcurso de elaboración de la presente tesis, el 05 de abril de 2022 las “desapariciones de mujeres por particulares” fueron reconocidas por el Estado peruano como una modalidad de violencia de género, mediante el Decreto Supremo N° 005-2022-MIMP, durante la gestión de la ministra Diana Miloslavich Túpac.

promulga en el 2018 el Decreto Legislativo N°1428 que “desarrolla las medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad”, el cual incluye dentro de las medidas diferenciadas los casos de desapariciones de mujeres víctimas de violencia (El Peruano 16 de setiembre de 2018),² como una “respuesta” a la exigencia de activistas y familias de mujeres desaparecidas que solicitaban acciones estatales frente a la alta recurrencia de denuncias de niñas y mujeres desaparecidas en el Perú (*RPP Noticias*, 27 de octubre de 2020). Se establece así una de las primeras políticas que atiende la búsqueda de mujeres adultas desaparecidas.

Ante este escenario, el Reglamento del Decreto Legislativo N°1428 establece las características del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas - en adelante SBPD, Sistema de Búsqueda o Sistema-, el cual cuenta con distintas herramientas tecnológicas para el proceso de atención, difusión, investigación, búsqueda y ubicación de una persona reportada como desaparecida (El Peruano 23 de febrero de 2019).

Al reconocer al Sistema de Búsqueda como política y el problema público que el Estado peruano afronta respecto a las desapariciones de personas, en su mayoría mujeres³, la problemática de investigación que presenta este estudio se centra en cómo las ideas influyen en el diseño del SBPD, desde un análisis de *policy diffusion*, y qué exclusiones generan respecto al abordaje con las víctimas de mujeres desaparecidas.

En ese sentido, el estudio sobre el diseño de instrumentos que atienden al problema de desapariciones de mujeres es importante en el análisis de políticas, ya que permite visualizar cómo se aborda un problema público que empieza a ser colocado en la agenda de la región, en el cual se identifican las redes que intervienen y las ideas que priman en las acciones estatales, contemplando perspectivas y enfoques de planos internacionales y en el mismo contexto, así como los grupos meta. Todo ello comprendiendo como base que el análisis de políticas públicas nos permite renovar investigaciones respecto a acciones estatales y sobre el mismo Estado (Roth 2002, 18).

² El Decreto Legislativo N°1428 precisa que cuando una “mujer víctima de violencia” es reportada como desaparecida se emitirá una Alerta de Emergencia.

³ Durante el periodo de diseño del Sistema de Búsqueda, comprendido en esta investigación del 2018 al 2020, las denuncias de mujeres desaparecidas corresponden entre el 62.5% al 64% del total. Información analizada del Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED).

Antecedentes y justificación

Las investigaciones sobre la problemática de desapariciones de mujeres como problema social y las acciones estatales sobre este problema público en América Latina y del Caribe corresponden, en su mayoría a casos con vinculación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Por ello, es preciso diferenciar las investigaciones de desapariciones forzadas “cometidas por agentes del Estado” (Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas 1994, 2) con las desapariciones de mujeres que pueden presentar múltiples causales basadas en violencia de género.

Al respecto, sobre las desapariciones de mujeres víctimas de violencia y circunstancias que se presentan, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2007) ha señalado que en distintos países las autoridades o representantes estatales cometen dos clases de violaciones a los derechos humanos cuando se reporta la desaparición de una mujer con antecedentes de violencia, los cuales son: “1) no proceden a buscar a la víctima con celeridad y 2) la descalifican y culpabilizan por sus acciones y, por lo tanto, la señalan como no merecedora de acciones estatales para localizarla y protegerla” (56).

Estas recurrencias en los casos de mujeres desaparecidas fueron presentadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2009), con el Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México, donde a partir de la desaparición de tres mujeres jóvenes (Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos) se señalan sanciones y responsabilidades directas del Estado de México, debido a la ausencia de mecanismos de búsqueda inmediata y patrones de respuesta ante las familias que denuncian la desaparición de una mujer. Indicando así que existe un “alarmante patrón de respuesta y concepciones estereotipadas de las mujeres desaparecidas” (Corte IDH 2009, 45), los cuales se expresan en “la percepción de los funcionarios estatales que la búsqueda y protección de mujeres reportadas como desaparecidas no era importante” (45).

En ese sentido, y como recurso para fortalecer los mecanismos de búsqueda de mujeres desaparecidas en México, la sentencia de la Corte IDH (2009) ordenó que se estandaricen los protocolos, manuales, criterios de investigación, pericias, entre otros; así como adecuar el Protocolo Alba para la realización de búsquedas de oficio en coordinación con actores de seguridad, eliminando barreras que imposibiliten la investigación y con asignación de diversos recursos (127). Asimismo, para robustecer los mecanismos de búsqueda se ordenó:

i) la creación o actualización de una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) la creación o actualización de una base de datos con la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida. (129).

Para Pérez Oseguera y Espíndola Pérez (2015), en la investigación “Mujeres desaparecidas en Puebla: informe 2005-2009”, las acciones estatales respecto a este problema público siguen presentando grandes ausencias en materia de atención e investigación. Por ello, precisan cuatro recomendaciones para abordar estos casos:

1) Incorporar la figura de desaparición y establecer una ruta (...). 2) Establecer reglas procedimentales claras ante el hecho de la desaparición. “3) Sistematizar las estadísticas de delitos contra mujeres desde una perspectiva de género (...) y 4) Capacitar y sensibilizar al personal en materia de violencia de género, para que actúe conforme a la ley (87-88).

En Guatemala, el mecanismo de actuación inmediata para casos de mujeres reportadas como desaparecidas está expresado en la Alerta Isabel Claudina, creada a partir de la “Ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas”, publicado mediante Decreto Legislativo 9-2016. Esta política es analizada en la tesis de Lucía Mayorga (2020) quien describe como es colocada en la agenda pública la problemática de desaparición de mujeres, a partir de dos casos emblemáticos que cuentan con sentencia de la Corte IDH, la toma de decisiones por parte de actores estatales y las coordinaciones que establece esta política. Es así que, en su análisis a partir de entrevistas a funcionarios públicos y expertas, se plantea responder a la pregunta: “¿Implementar el mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres previene que las mujeres desaparezcan?” (11). Se interroga también si esta Alerta realmente es funcional a sus objetivos de ubicar a las mujeres reportadas como desaparecidas. Se explica la existencia de elementos estatales importantes para encontrarlas, pero se subraya que aún se cuentan con limitaciones en el proceso de la denuncia, debido a los sesgos sobre las relaciones de género, los cuales no permiten una búsqueda efectiva durante las primeras horas y el respaldo ciudadano.

Para Lori D. Patton y LaWanda W. Ward (2016), en su investigación *Missing Black Undergraduate Women and the Politics of Disposability: A Critical Race Feminist Perspective*, quienes analizan los casos de desapariciones de mujeres afroamericanas en Estados Unidos, existen distintos mecanismos de exclusión y discriminación en el registro de

denuncias y los procesos de búsqueda, precisando cómo informan los medios de comunicación de forma diferenciada y las herramientas legales que existen, como políticas para la impunidad de estos casos, donde los estereotipos y el racismo priman en la negación de la búsqueda de una mujer negra desaparecida.

Asimismo, para Juárez Rodríguez, Botero Escobar y Grisales Ramírez (2020), en su estudio *Estrategias del Estado mexicano para minimizar los feminicidios* en ciudad Juárez, precisan el análisis de consecutivas acciones estatales ante el problema social de desapariciones de mujeres, donde señalan acciones sistemáticas acordes a las entrevistas que realizaron a 24 familias que afrontan estos casos. Por ello, plantean que existirían “estrategias estructuradas por parte de autoridades” (6), donde manifiestan tres patrones que se repiten como respuesta de Estado:

Estrategia 1: Intentar disuadir a las madres de las jóvenes a la hora de presentar la denuncia por su desaparición, Estrategia 2: Culpabilizar a las propias víctimas y acoso a las familias, y Estrategia 3: Reducir las cifras reales y los casos de desapariciones forzadas a huidas voluntarias de las víctimas (6-8).

Desde la literatura feminista, se ha estudiado la problemática de desaparición de mujeres, vinculada a las relaciones y mecanismos de poder que prevalecen por imponer un orden social. Para Rita Segato (2013), las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez deberían ser calificados como crímenes corporativos o de segundo Estado, al ejercer un control totalitario y estar involucrada una red de actores de los cuales se desconoce a los responsables (42). Señala que estos crímenes son expresiones de dominio que se colocan como una inscripción sobre los cuerpos desaparecidos, con la finalidad de instalar el mensaje de control territorial y la regulación de la vida de las mujeres en Juárez (46).

Otro de los libros que aborda relaciones de control desde un análisis del género, es *Los cuerpos que importan* de Judith Butler (2002), quien precisa que la forma en que se inserta una norma sobre los cuerpos de las personas se produce a través de la naturalización del género, la cual se incrusta en la determinación del sexo por parte de las instituciones. Asimismo, esta naturalización inserta lógicas generalizadas, que, al salirse del patrón o mostrarse como abyectas, genera discrepancia sobre el valor de su propia humanidad (26). Estas lógicas, representadas en cuerpos de mujeres desaparecidas que rompen con el patrón de lo establecido, implican su exclusión política y social.

Por su parte, Mónica J. Casper y Lisa J. Moore (2009) en “Missing Bodies: The Politics of Visibility”, a través de tres capítulos, desentrañan las distintas formas de invisibilidad y

desaparición de cuerpos que se presentan en condiciones de vulnerabilidad, expresándose su ocultamiento ante la mirada del otro, la numeración en masa y la negación de lo público. Frente a ello, las autoras proponen la *ética ocular*, expresada en “la responsabilidad que conlleva ver o percibir cuerpos e identificar y recuperar aquellos que son invisibles o están menos expuestos a la vista pública” (186), cuerpos sistemáticamente desaparecidos.

En conjunto, a partir de revisiones bibliográficas realizadas, el presente estudio pretende aportar al análisis de políticas públicas que respondan al problema social de mujeres desaparecidas, donde se identifiquen las ideas que predominan, transitan e impactan en la región en la construcción de políticas de búsqueda. Siendo este análisis clave respecto al diseño de instrumentos de política, ya que nos permite visualizar las afirmaciones y exclusiones de actores e ideas programáticas que se presentan en este proceso.

Por ello, esta investigación permitirá abordar un problema público poco examinado en la región, en función al análisis de acciones estatales y al diseño de políticas que atienden la problemática del fenómeno de desapariciones de mujeres por particulares. Para con ello contemplar un panorama más amplio desde la particularidad del contexto y, sobre todo, desde la perspectiva de la familias de mujeres desaparecidas como víctimas indirectas, entendiendo su relevancia como grupos meta que colocan la agenda pública y atraviesan el problema público: desde la búsqueda de la verdad respecto a las desapariciones, la demanda de eficacia en el proceso de búsqueda, el impacto de mandatos y acciones internacionales de instrumentos de política con especial énfasis en mujeres desaparecidas, lo cual no siempre es garantía del diseño de un instrumento exitoso, deficiente o perfectible.

Objetivos de la investigación

Objetivo general:

Explicar por qué las ideas programáticas en el diseño del SBPD, durante el 2018 – 2020, prioriza las ideas de innovación y excluye las ideas programáticas de las víctimas indirectas en un proceso de *policy diffusion*.

Objetivos específicos:

- Analizar las ideas programáticas en el contexto previo al diseño del instrumento del SBPD, en el periodo de 2003 al 2017.
- Determinar qué ideas programáticas primaron desde el *policy diffusion* e identificar las agencias que participaron desde las redes de actores, generando un impacto en el diseño del instrumento SBPD, con énfasis en los casos de desapariciones de mujeres, durante el periodo

2018 al 2020.

- Explicar el resultado del diseño del instrumento SBPD, el *policy diffusion* en la política y los mecanismos de exclusión que generan respecto a las ideas programáticas de las víctimas indirectas.

Pregunta de investigación:

¿Por qué el rol de las ideas programáticas es clave para explicar el diseño del instrumento del SBPD en el 2018 - 2020, en un proceso de *policy diffusion*?

Hipótesis de la investigación

El diseño del instrumento SBPD, en el periodo 2018 – 2020, es construido desde las ideas programáticas obtenidas en el *policy diffusion*, que prioriza ideas de innovación, excluyendo del proceso a las voces de las víctimas indirectas y su diversidad intercultural.

Capítulo 1. Análisis de política pública

La conciencia sobre el proceso de las políticas públicas se ha vuelto objeto de estudio en diferentes campos, todo ello debido a “la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones” de las y los responsables de las acciones públicas (Lasswell 1992, 80). En ese sentido, las políticas públicas siempre están relacionadas a los problemas y su abordaje en el proceso del diseño, la implementación y todo lo que conlleva la acción desde los asuntos públicos.

A su vez, el enfoque de políticas tiene que ver con la imaginación creativa, ya que nos conduce a acciones de ingenio a fin de responder de forma eficiente ante una problemática desde el marco democrático. El análisis de políticas públicas va en relación a los derechos fundamentales, busca soluciones frente a los problemas que surgen a partir del proceso de adaptación del ser humano dentro del espacio social, con la finalidad de vivir en dignidad (Lasswell 1992).

Las políticas públicas, como acciones y decisiones que responden a la solución de un problema público (Dente y Subirats 2016, 39), tienen una connotación desde las ciencias y desde la política. En el plano científico se orientan a obtener un mejor conocimiento de la realidad y, desde lo político, contribuyen a mejorar las actividades y toma de decisiones en quienes ejercen este poder político (Fontaine 2015, 6).

En ese sentido, Fontaine precisa que “una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado” (2015, 28), donde distintas propuestas, decisiones y acciones previas permiten la formulación de una iniciativa que responde al objetivo político de gobierno.

Asimismo, en el estudio de políticas públicas el enfoque sociológico es usado frecuentemente por los analistas ya que permite visualizar cómo las instituciones formales (normas y políticas públicas) y no formales, desde su composición cultural organizacional, delimitan las acciones sociales y van programando el contexto en el que pretende influir (Roth 2014). Para ello, postulan una política pública en el que las posibilidades de su certeza, respecto a la solución del problema, no es inherente. Por eso, se hace referencia al ideal de alcanzar una “implementación perfecta [que] es perfectamente inalcanzable” (Roth 2009, 108).

1.1. Enfoques de análisis de las políticas públicas

En el marco del análisis de políticas públicas, podemos identificar distintos enfoques: el enfoque tradicional y racionalista, el enfoque neoinstitucionalista, el enfoque cognitivo y el enfoque interpretativista (Roth 2014, 91-115).

Para fines de este estudio se usará el enfoque neoinstitucionalista, debido a que este propone conceptualizar a las instituciones desde un marco más amplio, yendo más allá de lo formal vinculado a procedimientos, herramientas y organizaciones. Dicho enfoque permite considerar también los sistemas de creencias y saberes que se sostienen, teniendo en consideración la evolución y dinámica de las instituciones y su repercusión en las relaciones sociales, y viceversa (Roth 2014, 95).

1.1.1. Enfoque neoinstitucionalista

El enfoque neoinstitucionalista prioriza el estudio de las instituciones como eje esencial para analizar “el marco en el cual se desarrollan comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas” (Roth 2014, 94). Asimismo, el neoinstitucionalismo rompe con la estructura tradicional y formal, y propone otra concepción de institución incluyendo “las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, y saberes que sostienen, elaboran y hasta a veces contradicen las reglas y rutinas” (Roth 2014, 95a). En ese sentido, plantea las posibilidades de un análisis de la acción pública a partir del reconocimiento de las diversas interacciones institucionales, las relaciones asimétricas y el poder, las cuales pueden ser revisadas desde las tres corrientes: “Neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo de elección racional y neoinstitucionalismo sociológico” (Roth 2014, 95b), que son también llamados “los tres nuevos institucionalismos” (Hall y Taylor 1996).

1.1.1.1. Neoinstitucionalismo histórico

El neoinstitucionalismo histórico se enfoca en conceptualizar el legado desde las instituciones a través del tiempo, en su vínculo y repercusión en las acciones individuales (Roth 2014), definiendo aquello como “herencia institucional y política: no hay tabula rasa” (98). Esto demuestra que existen ya configuraciones desde lo institucional y por ende en las acciones públicas, ampliando el objeto de investigación a otros factores como la cultura y los sistemas de creencias que impactan en las instituciones.

Asimismo, otros autores precisan que el neoinstitucionalismo histórico se expresa en la configuración estatal a través de procesos sociales y políticos. La misma que se desprende con manifestaciones particulares correspondiendo a la discriminación estructural de su contexto

(Pierson, P. y T Skocpol 2005). Por ello, para autores como Roth (2014), este enfoque ha servido en los estudios sobre “desarrollo” institucional, el uso del poder y las asimetrías presentes.

1.1.1.2. Neoinstitucionalismo sociológico

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico toma el marco de la sociología de las organizaciones para redefinir la comprensión desde los procesos, donde están presentes procesos culturales dentro de los procedimientos y acciones, incluyendo así “factores culturales” (Roth 2014, 99), donde estos factores son entendidos como instituciones. Es así que, estas instituciones culturales prevalecen sobre las acciones individuales y establecen su legitimidad en sus interacciones, se imponiéndose así valores aún situados fuera del marco de la institución en los que tuvieron origen.

Por ello, el estudio de este enfoque es frecuentemente aplicado en el análisis de políticas públicas, ya que permite abordar de una forma amplia desde lo formal y no formal, basado en los factores socioculturales, además permite entender también cómo se presentan distintas instituciones y según que sistemas de creencias se refuerzan sus comportamientos a nivel organizativo e individual (Roth 2014, 99-100).

1.1.1.3. Neoinstitucionalismo de elección racional

El enfoque neoinstitucionalista de elección racional incluye en el *Racional Choice* la importancia de las instituciones respecto a los intereses de los actores sociales, donde Roth indica que se trata de una teoría sobre “la interacción entre intereses e instituciones” (2014, 96) que se pretende construir para el sector público, reafirmando este enfoque a partir de Peters, quien señala que los actores sociales generan un cálculo y en base a ello “actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal” (2003, 75).

1.2. Diseño de política pública

El diseño de la política pública es el proceso en el que, en base a una decisión, se recopilan conocimientos para plantear posibles instrumentos que encaminan a los objetivos de política y, en función de ello, se formula una respuesta de solución o resultados de cambio frente a un problema público. Por ello, desde las Ciencias políticas se precisa que el diseño de políticas se encuentra estrechamente relacionado con las herramientas y el proceso de implementación, así como con las ideas y su impacto en el proceso (Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee 2014, 58).

Por ello, el diseño de una política va más allá de ser una acción estatal específica ante un problema público, este proceso también implica diseñar un “sistema de gobierno” (Guy Peters 2018, 10). Y, por ende, un dispositivo político con distintas intervenciones formales y no formales, así como distintos resultados de solución política.

En ese sentido, los estudios de políticas públicas expresan que no todo diseño de política pública responde a una perspectiva racional instrumental. En función del problema público existen acciones basadas en intereses de gobierno, compensaciones, uso de recursos o entre otros valores particulares que rigen estos procesos, a los que se les llama el “no diseño” (Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee 2014, 59). Cuando el interés no corresponde al problema sino al interés particular, desde las ciencias políticas se señala que se persigue una ganancia política o se dirige en base a una estrategia de intereses de rédito político.

Asimismo, gracias a Ingram y Schneider (1997), podemos identificar las dinámicas que toma el contexto del asunto hacia la construcción de la política pública, la importancia de reconocer este contexto y los actores que interactúan para entender la proyección sobre el diseño de la política pública, así como su relación con el contexto social en el que se desarrolla. Por ello, se considera al diseño de la política pública como un factor determinante (variable independiente) que explica un resultado del contexto social (variable dependiente), y a su vez, el contexto del asunto de la política pública, la cual funciona como una variable independiente (entendiendo que ese contexto político-institucional también determina el resultado en todo el contexto social), que se retroalimenta desde el mismo por los valores democráticos que la sostienen en una relación cíclica.

Howlett y Ishani (2014) señalan que las investigaciones del diseño de políticas públicas provienen en su mayoría desde los años 50, donde se prestaba principal atención a las herramientas para el abordaje del problema público y su implementación, considerando como de menor interés el estudio del proceso de desarrollo de la política y su formulación (59).

Es así que, a mediados del siglo pasado, para Harold Lasswell (1954), en el diseño de políticas públicas los ejes más importantes se ubican en los instrumentos que contendrá la política, aquellos elegidos para formularla y las posiciones (ideas y argumentos) que se presentan con la finalidad de abordar de forma adecuada el problema y las acciones públicas.

Ahora bien, para fines de la presente investigación, se considera al diseño de políticas como un proceso continuo y complejo (Howlett y Lejano 2013) donde se expresan las ideas, energías e intereses de distintos actores frente a un problema público como objetivo a

responder. Para ello se tendrá en cuenta la toma de decisiones, la formulación de política (Howlett 2011), la elección de instrumentos de política y de implementación (Howlett y Lejano 2013, Castellanos 2020).

Por eso, se aborda el diseño de políticas públicas desde la perspectiva que implica atender un problema de forma eficiente desde la articulación de objetivos a distintos niveles, donde las ideas e intereses se ubican en la toma de decisiones de autoridades, formulación, y, por consiguiente, la elección de instrumentos de implementación de la misma, comprendiendo el periodo del diseño del Sistema de Búsqueda desde el 2018 al 2020, en el cual se implementa este instrumento de política.

1.2.1 Framing de la política

El *framing* es clave en el proceso de diseño porque nos permite definir los problemas que se presentan en la política pública (Peters 2018, 11), en el cual se genera una mayor proyección para lograr encuadrar una política con mejores procesos. En ese sentido, “enmarca” el problema que se presenta, los límites que se tiene y los vínculos que están en ese contexto. Este proceso agrupa y visibiliza las fuentes de controversias entre actores e instituciones. Es por ello que, este enmarcado del problema se debe realizar con una mayor cantidad de actores, donde se analizan las perspectivas de sus acciones, intereses y agencias, obteniendo en ese marco un *framing* que va conteniendo múltiples perspectivas en un plano que permita canalizar una mejor política y un análisis de la misma. Estableciendo los diversos sentidos de interpretación que se dan sobre la política planteada y los roles que deben asumir las instituciones, así como el Estado en su plano rector.

Asimismo, más allá de las ideas y conceptos, en el *framing* de la política también interviene el poder político, los recursos de organizaciones y la burocracia política, en el cual distintos actores se presentan por la definición del problema público (Peters 2018, 50), el mismo que sin la consideración de todos los actores claves, como los grupos meta, puede presentar un encuentro excluyente o poco favorable para abordar el problema público.

1.2.2. Selección de instrumentos

Cuando autoridades y tomadores de decisión en la función pública plantean la formulación de una política pública, cuentan con “una enorme caja de herramientas a su disposición, y deben decidir qué instrumento o combinación de instrumentos seleccionarán para alcanzar sus objetivos políticos” (Peters 2018, 100). Es en ese sentido, la variación en la selección y el uso de instrumentos para alcanzar los fines propuestos son considerados en la formulación de la

política. Sin embargo, para Fontaine la selección de instrumentos se puede presentar en las distintas etapas del proceso de la política, debido a la necesidad de perfeccionarlos (2015, 83).

Asimismo, Bressers, H & L.J. Jones (1998) postulan que al tomar la decisión de la selección del instrumento es importante “considerar los atributos de la red que puede ser útil para comprender la elección de instrumentos por parte de los gobiernos” (1998, 2), ya que estos atributos permiten considerar cómo influyen todas las características que se desarrollan en las asociaciones entre actores involucrados en una política pública. Por ello, Bressers, H & L.J. Jones (1998) señalan que un error recurrente es que muchas veces se ignora las características de las redes de políticas y solo se guían por patrones establecidos, limitando así las particularidades de las redes, las cuales son importantes reconocer para alcanzar los objetivos que se desean en la política establecida con el objetivo de resolver el problema público en el cual distintos actores están involucrados.

Para Howlett, existen cuatro tipos de instrumentos que componen la política pública: nodalidad, organizativo, tesoro y de autoridad (2009, 116). El instrumento de nodalidad responde a la información estatal, cifras, datos, entre otros. El instrumento organizativo va en relación con las direcciones que se establecen, las actividades de voluntariado, la acción comunitaria, entre otras. En esta misma relación, los instrumentos de tesoro están en el marco de las condiciones que se establecen sobre algún ingreso económico o de recursos, como las subvenciones, préstamos, impuestos, multas que sean parte de la política. Finalmente, tenemos a los instrumentos de autoridad, los cuales son acciones destinadas a la regulación desde un mandato de orden o la autorregulación en la inexistencia de norma. Dicho instrumento responde a las normativas con fines de establecer un control, y también a los comités de consulta y asesoría para los fines de autoridad.

Asimismo, para las y los formuladores de políticas públicas, la selección de instrumentos implica generar propuestas innovadoras (Rogge 2018) frente a problemas de gran complejidad, donde la elección que se realiza implica el modo de gobernanza frente al contexto (Howlett 2018, 77-78) y la opción o diseño que implique esta selección de instrumento guarda relación con los objetivos y una adecuada implementación (Rogge 2018, 39-43).

1.3. Redes de política pública y sistemas tecnológicos

1.3.1. Modelo dialéctico

Para Marsh y Rhodes (1992) el modelo estructural en las redes de política se basa en el intercambio entre el Estado y los distintos actores involucrados. Asimismo, existen otros tres enfoques que se distinguen en el plano del análisis de redes de políticas: “el enfoque de elección racional, el enfoque de interacción personal y el análisis de redes formales” (Marsh y Smith 2000, 4).

Sin embargo, Marsh y Smith precisan que, si bien existen distintos enfoques desde el análisis de redes de políticas, es importante que este análisis involucre “tres relaciones dialécticas entre: red y contexto, estructura y agencia; y red y resultado” (2000, 5). Se plantea un modelo dialéctico en el que las redes de políticas públicas, al ser consideradas como una variable explicativa, deben de contener un análisis dialéctico, es decir, un análisis entre dos o más variables.

Por ello, señalan que el modelo dialéctico en el análisis de redes presenta “una relación interactiva entre dos variables en la que cada una afecta a la otra en un proceso iterativo continuo” (Marsh y Smith 2000, 5), evidenciando así la importancia del contexto en las relaciones de la red y el “impacto en el funcionamiento de la red, sobre el cambio en la red y sobre los resultados de las políticas” (Marsh y Smith 2000, 8).

1.3.2. Modelo ideacional

El rol de las ideas desde el modelo ideacional de Kisby, entendiéndolo como “la variante ideacional del enfoque dialéctico de Marsh y Smith” (2007, 72), desarrolla el papel de las ideas como variable independiente y el resultado de la política pública como variable dependiente. Desde lo propuesto por Marsh y Smith, no solo es importante analizar la estructura y agencia sino también las ideas, las cuales son también llamadas “creencias programáticas” por Berman (1998), quien precisa que en el marco de estas ideas se van formulando programas de acción.

En ese sentido, Kisby señala que este enfoque permite que no se ignoren los efectos de las ideas en las decisiones de expertos e instituciones, sino que “examina el impacto de las propias ideas en los resultados de las políticas” (2007, 72). Por ello, el rol que cumplen las ideas dentro del diseño de políticas públicas es fundamental para explicar cómo se van posicionando las agendas y las estratégicas en los contextos políticos en los que se desenvuelven.

Asimismo, respecto a las ideas, estas pueden anular, reforzar, promover o justificar intereses. Por un lado, los motivos de los actores se pueden asemejar a las ideas de propuestas políticas, y, por otro lado, la orientación puede estar más ligada a las ideas políticas que tenga el gobierno, lo que dejaría de lado los intereses particulares de los actores. Es por ello que también se pueden producir ideas que cambien en función de nuevos intereses y del contexto, las ideas nuevas muchas veces redefinen las acciones en base a la identificación (de actores o grupo) e intereses, los cuales van cambiando dependiendo del reconocimiento de realidades o réditos políticos (Hochschild 2006).

1.3.3. Policy Diffusion

La difusión de políticas ha sido fuertemente estudiada en los últimos años, siendo este el proceso en el cual una política de gobierno es considerada -o influye- en otro gobierno para adoptarla como una nueva política de innovación (Graham, et al. 2013, 673). En otras palabras, el término *policy diffusion* corresponde a las decisiones de políticas públicas o de gobierno que son influenciadas por políticas internacionales, a partir de una experiencia de éxito en otros países o localidades (Graham, et al. 2013; Sharman 2008).

Para Gómez Cárdenas, cuando se presenta la movilización de las ideas internacionales es recurrente el uso de conceptos de “transferencia, difusión, aprendizaje y movilidad” (2019, 49), en e; cual la difusión tiene un marco más general que “implica la dispersión, la diseminación y la propagación de una innovación política” (50). En ese sentido, Rogers afirma que “la innovación es comunicada a través de ciertos canales a través del tiempo entre los miembros del sistema social”, donde la comunicación hace referencia a ideas nuevas (1995, 5).

En ese sentido, desde el análisis sobre el rol de las ideas se aborda el concepto *de policy diffusion*, situando la movilización de las ideas en el plano internacional, en el cual se consideran marcos regionales y experiencias internacionales respecto a la política, los cuales ayudan a explicar las ideas en el instrumento que responde al problema público presentado en esta investigación. Para ello, es preciso señalar que, desde la literatura de difusión de políticas, se han desarrollado distintos mecanismos de difusión.

1.3.4. Mecanismos de difusión

Los mecanismos de difusión son múltiples, y en esta sección se desarrollan cuatro de ellos: aprendizaje, competencia, imitación, y coerción. (Shipan y Volden 2008, 841; Sharman 2008, 636).

El primero está relacionado a los “aprendizajes” que tienen unos gobiernos respecto a otros, adoptando políticas que hayan sido exitosas en varios contextos; estas políticas también pueden ser trabajadas en laboratorios regionales de democracia (Shipan y Volden 2008, 842). Es así que, las y los formuladores de política, frente a un problema público, consideran el grado de éxito que otras políticas han tenido en la región con el fin de aplicarlas a sus contextos (Berry y Baybeck 2005, Shipan y Volden 2008).

Respecto a los mecanismos de competencia que están muchas veces ligados al plano económico, estos suelen estar entrelazados con los de aprendizaje, ya que, según Shipan y Volden (2008), muchas veces responden a políticas que han generado un impacto económico positivo, los cuales son aplicados desde la competencia, pero también, pueden presentarse políticas que tienen un impacto económico negativo, donde la posibilidad de aplicarse en otro gobierno es mínima.

Asimismo, los mecanismos de imitación suelen usarse en el estudio de políticas comparadas, donde se presentan casos de ciudades pequeñas que adoptan características de ciudades grandes bajo la mirada de imitar sus formas de gobierno desde el liderazgo que entienden como favorable. En ese sentido, es preciso diferenciar los mecanismos de difusión de aprendizaje, con los de imitación, ya que los primeros van en relación a una política que consideran exitosa y la segunda en función a una línea de gobierno (Shipan y Volden 2008, 843).

Por último, la coerción, como mecanismo de difusión, es aplicada cuando los Estados se ven presionados por marcos normativos, países e instituciones internacionales que impactan en el plano económico, estimulándolos a aplicar medidas que respondan a intereses comunes o que no implique sanciones económicas. Es así que, existen distintos mecanismos coercitivos, donde muchos de ellos están ligados a subvenciones y fondos, generando así influencia en los Estados para que adopten políticas vinculantes o en sintonía con lo previsto por las partes, a fin de evitar impactos negativos o con la finalidad de impulsar cambios en las políticas (Shipan y Volden 2008).

1.3.5. Sistemas tecnológicos sociales

Los sistemas tecnológicos sociales son sistemas que responden a acciones de inclusión social y democratización de las decisiones públicas desde las comunidades locales (y también desde un plano internacional), en la cual se promueve que diversos actores participen de las propuestas de innovación, aprendizaje y dinámicas de diseño de la política pública,

potenciando la propuesta desde sus diversas perspectivas (Thomas, Bortz y Garrido 2015, 42). Todo ello con la finalidad de solucionar los problemas sociales que se presentan en la sociedad. Es así que, estos sistemas sociotécnicos heterogéneos promueven y establecen acciones colectivas en la toma de decisiones de la política, la cual se suele presentar como una de las principales barreras en los sistemas de gobierno cuando se producen propuestas tecnológicas, debido a que responden a una fuente de poder del contexto y solo cuentan con la participación ciudadana en los procesos finales de ejecución de la política. Esto se debe a que las tecnologías son comprendidas como solucionadoras de problemas en sí mismas, sin considerar que son sistemas sociotécnicos los que la movilizan o le dan utilidad, pudiendo generar respuestas positivas, pero también exclusión (Albornoz 2008).

Asimismo, entendemos a la propuesta de sistemas tecnológicos sociales, proveniente de la sociología de la tecnología y la concepción de “tecnologías para el desarrollo inclusivo” (Thomas, Bortz y Garrido 2015, 47) como la participación de distintos actores en el diseño y ejecución de la política, garantizando derechos ciudadanos y democratizando las políticas públicas en el involucramiento de la sociedad.

En ese sentido, la aproximación a estos procesos de Sistemas Tecnológicos Sociales que amplía la perspectiva de desarrollo inclusivo, con precisiones de dinámicas de innovación desde lo local, generando sistemas más justos, redistributivos y, sobre todo, participativos desde la pluralidad (Thomas, Bortz y Garrido 2015, 46).

Asimismo, Thomas y Juárez (2020) destacan que para no generar propuestas tecnológicas que promueven la exclusión social, frente a problemas sistémicos, es preciso partir desde alianzas socio-técnicas. Definiéndolas como la articulación y vínculo entre distintos actores, y, sobre todo, de quienes finalmente son los usuarios de la política, a fin de generar propuestas tecnológicas de solución (o no solución) frente al problema planteado. Es en esta articulación donde se encuentran ideas, creencias, conocimientos, recursos, contextos, entre otros; los cuales van propiciando el sentido de funcionamiento hacia la propuesta de política planteada. Asimismo, señalan que la alianza socio-técnica puede ser planificada y que, precisamente por su naturaleza, puede garantizar mejores resultados en la política (198 - 200).

1.4. Metodología

El análisis de la política pública cuenta con una metodología de redes, donde se partirá de un modelo híbrido que priorizará lo ideacional desde el enfoque dialéctico.

Asimismo, para contribuir en la construcción metodológica de redes, se aborda el planteamiento del principio de simetría general propuesto por Latour (2008). Esta postura nos presenta el salto de la sociología de lo social a las sociologías de las asociaciones, en las cuales entendemos las simetrías con una diversidad de actores humanos y no humanos. De esta forma, no solo los humanos tienen un rol actante con una agencia, como señalan los enfoques humanistas, sino que también los actores no humanos tienen un rol actante en dichos procesos. En ese sentido, se aborda desde marcos sociológicos no como el estudio de lo social, sino como “el rastreo de las asociaciones” (Latour 2008, 19) presentes.

Este análisis se realiza desde un marco deductivo al contar con los marcos analíticos que se usarán en un estudio de caso, el cual es “un aspecto bien definido de un episodio histórico que el investigador selecciona para el análisis” (George y Bennett 2005, 24), siendo este el conocer el rol de las ideas en el diseño del instrumento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú, entre el 2018 al 2020.

Se contempla un método de análisis mixto usando una metodología cualitativa y cuantitativa. En ese sentido, la metodología cualitativa consistirá en recoger, sistematizar y construir conocimiento a partir de los significados y símbolos en el mundo social (Jiménez-Domínguez 2000). Para ello, Salgado Lévano (2007) señala que la intersubjetividad es “una pieza clave de la investigación cualitativa y punto de partida para captar reflexivamente los significados sociales. La realidad social así vista está hecha de significados compartidos de manera intersubjetiva” (71). Por su parte, la metodología cuantitativa se usará para el análisis de grafos con el *software* Gephi 0.10.1, en el cual se identifican las asociaciones y sus cercanías entre las redes de actores humanos y no humanos, entendiendo a las instituciones, normas, y otras regulaciones, así como todos los actantes que son parte en la elección del instrumento de política pública. Asimismo, se realiza un análisis de estas asociaciones desde la Teoría de Actor Red (TAR), en la cual a través de grafos se visualiza cómo van circulando los actores, las negociaciones y alianzas que se reproducen, así como las conexiones con quienes se establecen colectivos. En ese sentido, acorde expresa Sáenz, la teoría de grafos es de gran utilidad en el estudio de redes sociales ya que nos permite “identificar estructuras relacionales a las que atribuir la emergencia de propiedades sistémicas; éstas estructuras emergentes nos pueden ayudar a comprender, y por tanto a predecir e incluso a gestionar mejor, los resultados de la acción humana” (2003, 22), generando así una estructura simbólica de las conexiones en la red y sus intereses, la cual permite identificar la existencia de relaciones fuertes y relaciones débiles, revisar las intermediaciones y rastrear las relaciones de poder entre los

actores, así como reconocer a nuevos actores que no se contemplan inicialmente. Para ello, se toman en cuenta las medidas de: centralidad, intermediación, densidad, cercanía y excentricidad.

Tabla 1.1. Medidas de la red en Gephi

Medida	Concepto
Centralidad	Es el número de nodos con los que se tiene capacidad de conexión. Por ende, es el número de actores con los que un actor puede comunicarse directamente.
Intermediación	Es el nivel focal que tiene un actor para servir como actor puente, donde este puede comunicarse con otros actores con los que no se encuentre conectado directamente. A mayor intermediación, mayor influencia.
Densidad	Es el número máximo de vínculos que pueden establecerse en una red, si todos los actores estuvieran comunicados entre sí.
Cercanía	Es la medida de distancia en función a su cercanía con otro actor. A mayor valor de cercanía, mayor porcentaje de comunicación con otros actores.
Excentricidad	Es la medida de distancia con el actor más lejano de la red. A menor valor de excentricidad, menores pasos para comunicarse con otro actor y, por ende, mayor posibilidad de comunicación.

Fuente: Sanz-Menéndez y Fernández Carro 1999, Sanz-Menéndez 2003.

En el segundo capítulo se enfoca en la red y en el contexto, en la cual se describe el contexto regional y nacional, así como las redes presentes. Es así que, se realiza un análisis cualitativo de las ideas, a través de la técnica de revisión documental, para ubicar las ideas programáticas que se desarrollan en el contexto del diseño del SBPD. Se usa como instrumentos las normas, los convenios, los informes nacionales e internacionales, así como las noticias con entrevistas hacia actores, notas de prensa y reportes periodísticos sobre el contexto previo al diseño del Sistema de Búsqueda en el Perú.

En el tercer capítulo se desarrolla la estructura de la red y la agencia de los actores en el proceso de la toma de decisiones frente al diseño del instrumento, con la finalidad de conocer la dimensión de las políticas de difusión y las redes cercanas a la creación del instrumento, los actores y la estructura de redes en los que se despliega el diseño del SBPD. Para ello, se realizarán análisis mixtos. Respecto al análisis cualitativo, se usarán técnicas de revisión documental de leyes, reglamentos, recomendaciones internacionales (OEA - MESECVI), oficios, notas de prensa, reportajes de investigación periodística, informes y reportes de la Defensoría del Pueblo, entre el periodo de 2018 hasta octubre de 2020. Asimismo, el análisis cuantitativo se realiza con la técnica de rastreo de redes, contando con el instrumento de análisis Gephi 0.10, con la finalidad de conocer la estructura de la red y analizar las ideas programáticas que se desarrollan.

En el cuarto y último capítulo se presenta la red y el resultado, explicando el diseño de la política como resultado y el análisis de las consecuencias sobre las acciones de innovación y exclusión que se postulan. Para ello se usará análisis cualitativo con técnica de revisión documental e instrumentos de reportajes periodísticos e informes oficiales. En ese sentido, se realiza este análisis a fin de evidenciar la exclusión de quienes viven el problema público y su relación con el resultado de la política.

Capítulo 2. Red y contexto

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las ideas programáticas de los actores en el contexto previo al diseño del SBPD en el Perú, específicamente durante el periodo de 2003 al 2017, reconociendo que el Sistema de Búsqueda es anunciado por primera vez en setiembre de 2018, mediante el Decreto Legislativo N°1428.

En ese sentido, a fin de detallar el contexto desde un marco regional y nacional, el presente capítulo cuenta con tres secciones. En la primera se analiza el contexto regional respecto a las políticas dirigidas a desapariciones por particulares, con especial énfasis en mujeres desaparecidas, contando con unidades de análisis a los países de México y Guatemala, donde se revisarán las políticas existentes en el periodo establecido. Asimismo, se describen los instrumentos de política pública aprobados por otros países de América Latina y el Caribe, permitiendo así analizar el contexto global en el que se promueven instrumentos de política que aborden la problemática de desapariciones de mujeres en la región.

En la segunda sección, se describe y analiza la problemática de mujeres desaparecidas en el Perú, la representación de la problemática en cifras, el contexto político y las normativas que aborden el problema público de desapariciones de personas por particulares, en el periodo de 2003 al 2017.

Asimismo, en esta sección se desarrolla la participación de las redes de la sociedad civil, como familias de mujeres desaparecidas y organizaciones que participan visibilizando el problema público desde los casos emblemáticos. Con ello se busca viabilizar la puesta en agenda de políticas públicas necesarias para la atención y búsqueda de personas desaparecidas en la esfera nacional, con principal énfasis en los casos de desapariciones de mujeres.

En la tercera sección se desarrollan las ideas programáticas en función del contexto, se presenta la tabla de actores, se genera un grafo a través del sistema Gephi 0.10 y analiza las redes existentes, se producen conclusiones respecto a la relación de red y contexto. Por ello, en esta parte se desarrollan las redes e ideas pragmáticas que en su conjunto van influyendo en la necesidad de una política de búsqueda.

2.1. Políticas sobre desapariciones: contexto regional

Desde inicios del 2000, los países de América Latina y el Caribe han presentado avances importantes en materia de políticas de atención y búsqueda de personas desaparecidas, donde se identifica un especial énfasis en la atención de mujeres desaparecidas. Asimismo, a través de la vinculación con instrumentos de organismos internacionales, en algunos de los países, estas políticas han sido creadas, modificadas y mejoradas, como en el caso de México y Guatemala.

Es así que, en esta sección se abordan las políticas regionales en el contexto previo al diseño del SBPD. Se considera para la descripción a profundidad y análisis a los países de México, Guatemala y Costa Rica, así como la descripción de políticas de otros países en el periodo de 2003 al 2017.

2.1.1. México

El primer instrumento de política que aborda la problemática de mujeres desaparecidas en México es el Protocolo Alba, aplicado en el 2003 en Ciudad Juárez, Chihuahua. El cual nace a partir del registro de casos de feminicidios, donde las familias de las mujeres desaparecidas buscaban en el alba a sus hijas reportadas como desaparecidas (Infobae 2020; El Sol de México, 26 de abril de 2022; Escobar 2022). Este Protocolo es modificado posteriormente el 12 de julio del 2012, a partir del mandato de la sentencia emitida el 16 de noviembre de 2009 por la Corte IDH. En el Caso *González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, en el cual la Corte ordena al Estado de México cumplir con instrumentos especializados, una debida diligencia, así como la investigación y búsqueda con enfoque de género. Este mandato se presenta en el marco de los casos de tres mujeres reportadas inicialmente como desaparecidas en noviembre de 2001, Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos, cuyos casos emblemáticos generan un marco de modificación del instrumento de búsqueda.

Asimismo, el 17 de abril de 2012 se publica la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, la cual “es un instrumento de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica” (*Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2012). Cinco años después, este instrumento es abrogado a partir de la aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual fue debatida y aprobada

en la Cámara de diputados del Congreso de la Unión en octubre de 2017. Esta iniciativa fue inicialmente presentada por diputados y diputadas, contando con el respaldo de las familias de personas desaparecidas, quienes estuvieron presentes en el debate con afiches de cada uno de sus familiares desaparecidos (Canal del Congreso México, 13 de octubre de 2017; Comité de la Cruz Roja, 16 de noviembre de 2017; *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2017).

En dicho debate, un representante del grupo parlamentario Morena precisó que, al cierre del 2016, el Estado de México registraba a más de 30 mil 499 personas desaparecidas o no localizadas (Canal del Congreso México, 13 de octubre de 2017).

Esta nueva normativa que crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda, Consejo Nacional Ciudadano y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, cobró rango de Ley a partir de su publicación en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2017 (Velázquez 2018; *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2017).

Foto 2.1. Familias de personas desaparecidas en el debate de la Ley General



Fuente: Imagen extraída del video de YouTube “Aprueba Congreso ley sobre desaparición forzada” de 13 de octubre de 2017.

2.1.2. Guatemala

La primera política de búsqueda para personas desaparecidas en condiciones de vulnerabilidad en Guatemala es la Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, la cual parte del caso de desaparición de Alba Michelle España Díaz, una niña de 8 años reportada como desaparecida, y Keneth Alexis López Agustín, un niño de 8 años reportado como desaparecido (Procuraduría General de la Nación PGN 2021).

Esta Ley, publicada el 13 de setiembre de 2010,⁴ crea un “Sistema de Alerta” el cual responde ante los casos de niñas, niños y adolescentes –en adelante NNA- reportados como desaparecidos (Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala 2014, 90). Asimismo, crea la Coordinadora Nacional del Sistema de Alerta Alba-Keneth y el Banco de ADN de niños desaparecidos y sustraídos y de los parientes que demandan su localización.

En los años siguientes, tras el caso de desaparición de María Isabel Veliz Franco de 15 años, reportada desaparecida el 17 de diciembre de 2001 y posteriormente hallada sin vida, Guatemala es llevada ante la Corte IDH, donde dicho organismo internacional emite una sentencia en mayo de 2014, en el cual expresa que el “caso se relaciona con la falta de respuesta eficaz del Estado” (Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala 2014, 1).

Este caso cobra relevancia debido a que, junto con la sentencia en el caso Claudina Isabel Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala, emitida el 19 de noviembre de 2015, la Corte demanda al estado guatemalteco la formulación de medidas específicas en los casos de desapariciones de mujeres. En dicho proceso Guatemala informó contar con medidas para los casos de desapariciones como el Sistema de Alerta Alba-Keneth. Sin embargo, la Corte especificó que esta política de búsqueda no hace referencia ni abarca los casos de desapariciones de mujeres adultas.

Es así que, en marzo de 2016, se aprueba la creación de la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas,⁵ la cual contiene la creación de la Coordinadora Nacional del Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (Mayorga 2020, 7), Registro de mujeres desaparecidas y registro de agresores y el Banco de Ácido Desoxirribonucleico - ADN- de mujeres desaparecidas y de los parientes que demandan su localización (Ministerio Público 2019).

⁴ Mediante Decreto Número 28-2010

⁵ Emitido mediante Decreto Legislativo N° 9-2016.

2.1.3. Costa Rica

De 2004 a 2009, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de Costa Rica registró que 52 niños y niñas fueron reportadas como desaparecidos (*The Tico Time* 2014). Asimismo, señala que, hasta julio de 2004, se reportaban 950 personas desaparecidas en el país (*La Vanguardia* 2004).

Desde noviembre de 2004, las autoridades de OIJ y el Ministerio de Seguridad de Costa Rica cuentan con la página web www.costarricensesdesaparecidos.org, la cual es implementada a partir del apoyo de *Save the Children* de Suecia. Siendo esta una propuesta a implementarse en toda América Latina y el Caribe (*La Vanguardia* 2004) y teniendo a Costa Rica como primer país de Centroamérica.

Según el UNICEF y el Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados, Costa Rica no contaba con normativas específicas sobre personas desaparecidas. Sin embargo, se tenía el acceso a bases de datos desde OIJ y la Red de Latinoamericanos desaparecidos. Así como también, había procedimientos establecidos donde una vez que reciben la autorización de difusión por parte de las familias, el OIJ difundía las fotografías de las niñas y niños desaparecidos en medios de TV, radio y escritos (UNICEF 2011, 25).

Asimismo, desde octubre de 2004,⁶ la asociación civil Alianza por tus Derechos de Costa Rica, coordina la Red Latinoamericanos Desaparecidos (*Save the Children Suecia* 2005; Navas 2013). Esta articulación tenía como finalidad generar una red que contribuya con una herramienta para la búsqueda de niñas y niños reportados como desaparecidos en toda la región, homogeneizando el sistema de registro, información y difusión de búsqueda de personas desaparecidas (CHS Alternativo 2008; *Save the Children Suecia* 2005; Navas 2013).

En el 2015, se emite la Ley de Creación del sistema de Alerta y el Procedimiento para la coordinación y Reacción inmediata entre las Instituciones Públicas y Privadas ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad,⁷ con la cual se crea la Unidad de Alerta Temprana de la OIJ y la Comisión Coordinadora Nacional del Sistema de Alerta, a fin de contribuir con la investigación, tratamiento de información y normativas en relación a NNA reportados como desaparecidos (Guevara Alfaro y Rojas Solano 2019, 84).

⁶ Fecha tomada de la página de LinkedIn de la ONG Alianza por Tus Derechos <https://www.linkedin.com/in/alianza-por-tus-derechos-04a08051/?originalSubdomain=cr>

⁷ Creado mediante Ley N°9307.

2.1.4. Políticas de búsqueda en países de la región

Se presenta la Tabla 2.1 con la finalidad de exponer los países que cuentan o contaron con políticas de búsqueda para niñas, niños y mujeres desaparecidas en el periodo 2003 al 2017.

Tabla 2.1. Políticas regionales de búsqueda de niñas, niños y mujeres desaparecidas

País	Año	Política
México	2003	Protocolo Alba. ⁸
México	2017	- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. - Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.
Guatemala	2016	Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.
Ecuador	2012	Protocolo de actuación para la búsqueda, investigación y localización de personas desaparecidas, perdidas o extraviadas ⁹ .
Colombia	2012	Mecanismo de Búsqueda Urgente.
Argentina	2016	Alerta Sofia. ¹⁰
	2016	Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas (SIFEBU). ¹¹

Elaborado por la autora producto de la investigación.

Asimismo, desde el 2004 la Red Latinoamericanos Desaparecidos, contando con el apoyo de *Save the Children* Suecia, fue generando alianzas con distintos países en articulación de sociedad civil y Estados, para la implementación de una “red Latinoamericana de información múltiple que permitirá ayudar a ubicar, reconocer y reunificar a decenas de latinoamericanos

⁸ Inicialmente se hizo efectivo solo en Chihuahua, México. Posteriormente, la Sentencia Campo Algodonero vs. México, ordena su modificación en el 2009.

⁹ Creado mediante Resolución No. 160-2012 en Ecuador.

<https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2012/160-2012.PDF>

¹⁰ El sistema de Alerta es dirigido a la atención de casos de NNA reportados como desaparecidos. <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/alertasofia>

¹¹ Creado el 12 de octubre de 2016, mediante Decreto 1093/16

<https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/VHhNUy9kNVMyb0krdTVReEh2ZkU0dz09>

desaparecidos y/o migrantes, especialmente aquellos que pudieran estar en situación de tráfico y/o trata, con énfasis en niños, niñas y adolescentes” (Save the Children Suecia 2005, 11).

Esta propuesta de página web www.latinoamericanosdesaparecidos.org es presentada como una herramienta de sistema informático de registro, recuperación y ubicación de personas desaparecidas (UNICEF 2011, 22).

Figura 2.1. Página web para personas desaparecidas en América Latina

¿QUÉ BENEFICIOS GENERA EL SISTEMA AL ESTADO?

El sistema posee poderosas herramientas que facilitan el manejo y generación de información y estadísticas de utilidad para el Estado y las organizaciones civiles, ayudando así al diseño de políticas y estrategias de lucha contra la desaparición, trata, tráfico de personas, y otros delitos relacionados.

www.argentinosdesaparecidos.org
www.bolivianosdesaparecidos.org
www.brasilenosdesaparecidos.org
www.chilenosdesaparecidos.org
www.colombianosdesaparecidos.org
www.costarricensesdesaparecidos.org
www.cubanosdesaparecidos.org
www.dominicanosdesaparecidos.org
www.ecuatorianosdesaparecidos.org
www.guatemaltecosdesaparecidos.org
www.haitianosdesaparecidos.org
www.hondurenosdesaparecidos.org
www.jamaiquinosdesaparecidos.org
www.mexicanosdesaparecidos.org
www.nicaraguensesdesaparecidos.org
www.panamenosdesaparecidos.org
www.paraguayosdesaparecidos.org
www.peruanosdesaparecidos.org
www.puertoriquenosdesaparecidos.org
www.salvadorenosdesaparecidos.org
www.uruguayosdesaparecidos.org
www.venezolanosdesaparecidos.org

Fuente: Imagen extraída del documento “La trata de personas” de *Save the Children Suecia* (2005)

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/3718.pdf>

2.2 Contexto peruano de la problemática de desapariciones de mujeres

A fin de analizar el contexto previo al diseño del SBPD en el Perú, frente a la problemática de desaparición de mujeres, se desarrollan tres subsecciones que abordan el periodo del 2003 al 2017: (1) representación de las desapariciones de mujeres, (2) Perú: acciones estatales sobre personas desaparecidas y (3) sociedad civil y las desapariciones de personas.

En estas subsecciones se explican el problema público, las cifras de desapariciones y los casos emblemáticos que presentan la magnitud de la problemática, colocándola en la agenda

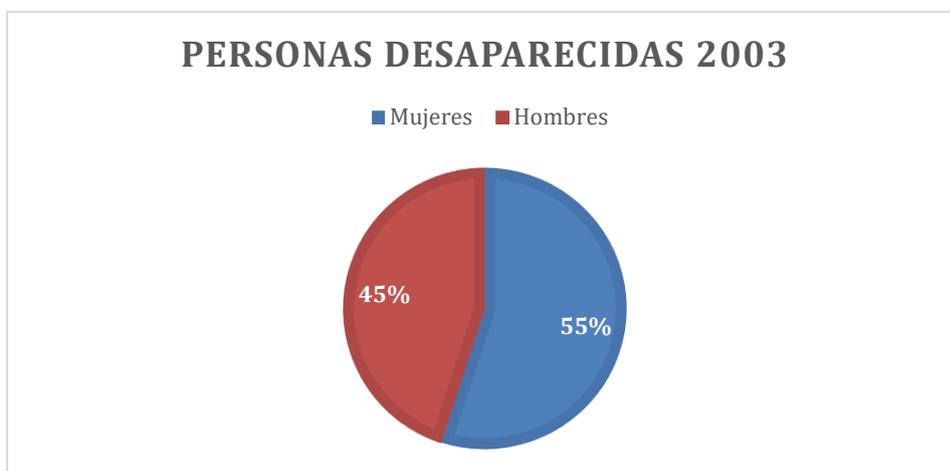
mediática. El recorrido sobre normativas previas que responden a la temática de desapariciones, las acciones estatales de los actores y la elaboración de instrumentos desde el Ejecutivo y el Congreso de la República a fin de dar respuesta ante el contexto. Asimismo, se presentan las acciones que empiezan a realizar las familias como víctimas indirectas de los casos de mujeres desaparecidas, medios de comunicación y la sociedad civil que, desde distintas redes, se organiza frente a este escenario.

2.2.1. Representación de las desapariciones de mujeres entre 2003 -2017

La desaparición de mujeres en el Perú suele estar asociada con distintas formas de violencia como el feminicidio, la trata de personas (en su mayoría para fines de explotación sexual y laboral)¹² y la violencia sexual (Defensoría del Pueblo 2018), teniendo como letal consecuencia la vulneración de sus derechos humanos.

Según la Fundación Peruanos Desaparecidos, durante el 2003 se registraron 11 875 denuncias de desaparición, de las cuales 6 589 son denuncias de NNA desaparecidos. Asimismo, del total de desapariciones de dicho año, el 55% corresponde a denuncias de mujeres desaparecidas (Macassi 2005, 55).¹³

Gráfico 2.1. Mujeres desaparecidas en el 2003



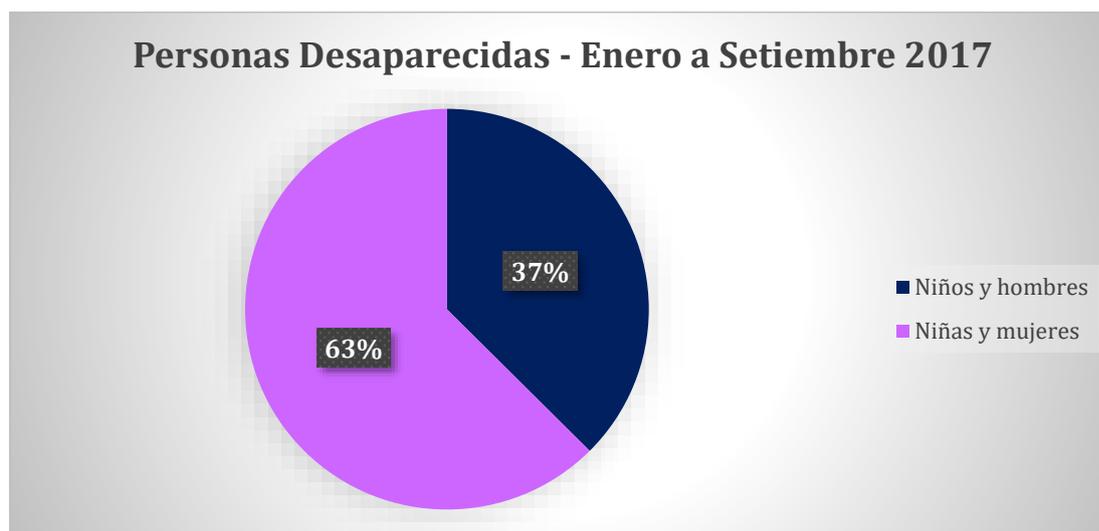
Fuente: Información extraída del CMP Flora Tristán (Macassi 2005).

¹² Reporte Estadístico de Trata de Personas de 2015 al 2020, elaborado por el (Instituto Nacional de Estadística e Informática) INEI.

¹³ En el “Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú” del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (2005), las investigadoras precisan que el registro de personas desaparecidas del 2003, tomado de la Fundación Personas Desaparecidas, no coincide con la información de la Policía Nacional del Perú (PNP), a pesar que ambas coordinan y cuentan con el mismo registro.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo en el reportaje “Desaparecidas” de RPPData informó que, entre enero y setiembre de 2017, se registraron un total de 7303 denuncias de personas desaparecidas, correspondiendo el 62.5% a denuncias sobre niñas y mujeres, dando un total de 4565 casos. Mientras que el 37.5% corresponde a niños y hombres desaparecidos, sumando un total de 2738 personas extraviadas (Bazo Reisman y Romero Benites 2018).

Gráfico 2.4. Personas desaparecidas de enero a setiembre de 2017



Fuente: Información extraída de “Desaparecidas” de RPPData (Bazo Reisman y Romero Benites 2018).

En ese sentido, las representaciones de las cifras de 2003 y 2017 expresan un mayor número de desapariciones dirigidas hacia niñas y mujeres, en una proporción de 6 de cada 10 denuncias registradas ante la Policía Nacional del Perú (PNP).

2.2.2. Perú: acciones estatales sobre personas desaparecidas 2003 - 2017

El contexto normativo previo al diseño del SBPD cuenta con una base de políticas de búsqueda con distintas características, las cuales no son neutrales, tienen memoria y responden a distintos componentes de su contexto (Howlett 2018, 78), esto implican una forma de gobernanza. Asimismo, estas normativas o políticas de gobierno, se presentan como actores no humanos en el tiempo (Latour 2008).

El problema público de desapariciones de personas por particulares, tuvo uno de sus primeros instrumentos estatales el 11 de julio de 2003, con la promulgación de la Ley N°28022, que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED) a cargo del Ministerio del Interior (MININTER). Esta norma fue aprobada con el objetivo de registrar la información de casos de personas desaparecidas a nivel nacional, de forma centralizada en

una base de datos, la cual debía de contar también con una página web pública, administrada por el MININTER (El Peruano 11 de julio de 2003, 247943).

En octubre de 2003 el Estado peruano reconoce oficialmente el sistema de información de la página web www.peruanosdesaparecidos.org¹⁴, de la Fundación Peruanos Desaparecidos (El Peruano 06 de enero de 2007), ello en el marco de un convenio de tres años de cooperación interinstitucional, establecido entre MININTER y la Fundación Personas Desaparecidas -en adelante Fundación PD-, “con el objetivo de aunar esfuerzos a efectos de ubicar a las personas desaparecidas con la ayuda tecnológica de esta última para la búsqueda, reconocimiento y ubicación de las personas reportadas como desaparecidas ante la Policía Nacional del Perú” (El Peruano 06 de enero de 2007, 337005).

Es así que, la cooperación entre la Fundación PD y MININTER establece que sea la Fundación PD quien administre oficialmente el registro de personas desaparecidas del Estado peruano, donde los datos eran brindados por la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PNP (CHS Alternativo s.f., 31).

En ese marco, en diciembre de 2003, cinco meses después de la publicación de la Ley N° 28022 que crea el Registro, se aprueba el Reglamento de dicha norma (El Peruano el 17 de diciembre de 2003).¹⁵ Al respecto, el Reglamento contienen información sobre las características que debe tener el Registro, detallando los procedimientos, la definición de una desaparición, la información de la localización y se aprueba la suscripción de convenios que contribuyan con la mejora del Registro. En ese sentido, en el Reglamento se precisa que la finalidad de RENIPED es “garantizar la adecuada y permanente actualización de la base de datos, así como su publicidad, constituyendo una fuente de información para la solución de la problemática de personas desaparecidas” (El Peruano el 17 de diciembre de 2003).

En marzo de 2006, el Ministerio del Interior y CHS Alternativo establecen un convenio de cooperación interinstitucional en el marco de la lucha contra la trata de personas y para brindar herramientas al personal policial sobre la problemáticas de niñas, niños, adolescentes y mujeres desaparecidas, teniendo como consecuencia que -una vez concluido el convenio con la Fundación Personas Desaparecidas, en enero de 2007, el Estado peruano emita una Resolución Ministerial que otorga carácter oficial como Sistema de Información sobre personas desaparecidas al portal web “www.peruanosdesaparecidos.org” (El Peruano 28 de

¹⁴ Mediante Resolución Ministerial N° 1750-2003-IN. Emitida el 02 de octubre de 2003.

¹⁵ El Reglamento de la Ley N°28022 es creada mediante Decreto Supremo N° 017-2003-IN.

febrero de 2007),¹⁶ declarando que estas herramientas tecnológicas serán administradas y monitoreadas por Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo 2007).

Posteriormente la administración estuvo a cargo del Ministerio del Interior¹⁷ y la ONG de Costa Rica, Alianza por tus Derechos, la cual es parte de Red de Latinoamericanos Desaparecidos (RLD).

En el reportaje realizado para RPPData, el exviceministro de Seguridad Pública, Ricardo Valdés, señaló que, del total de denuncias de desapariciones, solo el 20% serían registradas en el portal web de www.peruanosdesaparecidos.org, siendo esta la herramienta que suplía al Registro estatal. Asimismo, hizo mención que, hasta octubre de 2017, el Estado peruano solicitó la información de los datos registrados de casos de personas desaparecidas a la ONG Alianza por tus Derechos, pero dicha información no fue recibida (Bazo Reisman y Romero Benites 2018), por lo que la página web dejó de funcionar en diciembre de 2017 (Bazo Reisman 2020; CHS Alternativo s.f.).

En mayo de 2011, se crea la Ley N° 29685 que establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial (El Peruano 11 de mayo de 2011), contando con la aprobación en el Congreso y su refrendo desde el Poder Ejecutivo. Esta norma es también conocida como la “Ley Brunito”, debido a que la fecha de su publicación coincidió con el cumpleaños de Bruno Hernán Rodríguez Rojas de 11 años, un niño con autismo leve, extraviado el 27 de julio de 2010 en Lima, quien al día siguiente fue encontrado sin vida. En este caso, su madre quiso realizar la denuncia ante la Comisaría, pero le indicaron que esta sería registrada posterior a las 24 horas. Al día siguiente, su padre reconoció el cuerpo de su hijo en la morgue de Lima (*RPP Noticias* 07 de febrero de 2018; *La Ley* 07 de junio de 2018; *La República* 28 de mayo de 2019).

Para el año 2017, la División de Investigación y Búsqueda de Personas Desaparecidas, pasó a ser parte de la Dirección Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, según

¹⁶ Resolución Ministerial N° 0002-2007-IN/0105. Emitida el 06 de enero de 2007, en la gestión de a cargo de Pilar Mazzetti Soler como ministra del Interior.

¹⁷ CHS Alternativo, en su página web, señala que estuvieron a cargo de la página durante “un breve periodo en el año 2007” y posteriormente fue entregada para su administración a MININTER. <http://chsalternativo.org/reportealternativo/personas-desaparecidas/>

informó el director de Seguridad Democrática de MININTER (*RPP Noticias* 08 de marzo de 2018).¹⁸

Tabla 2.2. Políticas peruanas que abordan desapariciones de personas de 2003 al 2017

2003	2011
<p>Ley N° 28022, crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas (RENIPED).</p> <p>Fecha: 11-07- 2003</p>	<p>Ley N° 29685, establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial.</p> <p>Fecha: 14-05- 2011</p>
<p>Reglamento de la Ley N° 28022, crea el RENIPED.</p> <p>Fecha: 17-12-2003</p>	

Fuente: El Peruano 11 de julio de 2003; El Peruano 17 de diciembre de 2003; El Peruano 14 de mayo de 2011.

Es preciso señalar que ninguna de las políticas entre el 2003 y el 2017 aborda de forma diferenciada las desapariciones de mujeres, ni hacen mención a medidas especiales frente a condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentren.

2.2.3 Sociedad Civil y las desapariciones de personas

En el 2007, la organización sin fines de lucro Centro Interamericano contra la Desaparición, Explotación, Trata y Tráfico (CIDETT), y CHS Alternativo, establecieron un convenio como socios estratégicos, en la cual CIDETT otorga la administración de la página www.peruanodesaparecidos.org a CHS Alternativo (El Peruano 6 de enero de 2007).

Asimismo, cabe destacar que:

CIDETT es una organización (...) “cuya misión es la de analizar y desplegar esfuerzos para reducir el problema de la desaparición, explotación, trata y tráfico de personas, con énfasis en niños, niñas y adolescentes en la región de América Latina y el Caribe. CIDETT persigue esta

¹⁸ El representante de MININTER, Miguel Huerta, brindó declaraciones el 08 de marzo ante RPP Noticias.

misión a través (...) la provisión de herramientas de gestión y análisis esencialmente tecnológicas” (CIDETT 2006).

En abril de 2008, en Quito, Ecuador, se lleva a cabo la primera reunión de la Red de Latinoamericanos Desaparecidos (RLD), contando con la organización CHS Alternativo en representación de Perú. Asimismo, días después, se llevó a cabo el «2do Congreso Latinoamericano en materia de personas desaparecidas» donde participaron representantes de ONG y funcionarios policiales de distintos países de Latinoamérica (CHS Alternativo 2008).

Al respecto, la RLD “funciona sobre una base de datos interactiva bajo la coordinación y operación de oficinas especiales de las distintas policías e instituciones responsables de niñez y adolescencia” (CHS Alternativo 2008), en la cual se genera un sistema informático para toda la región, como en el caso de Perú, que cuenta con la página web www.peruanosdesaparecidos.org, con secciones para toda Latinoamérica. Según CHS Alternativo (2008), son 14 países los que usaron este instrumento gracias a que dicha herramienta se está homogeneizando para toda la región.

Las organizaciones de la sociedad civil que junto a CHS Alternativo participaron de la primera reunión son: Costa Rica - Alianza Por Tus Derechos, Guatemala - Casa Alianza, Bolivia - Pro Adolescentes Bolivia, Chile - Corporación ONG Raíces, El Salvador - *Save the Children* El Salvador, Honduras - *Save the Children* Honduras, México - Corredor Bilateral, Paraguay - Global Infancia para la Asociación global, Puerto Rico - Fundación Ricky Martin (CHS Alternativo 2008).

Foto 2.2. Representantes de ONG integrantes de RLD



Fuente: Extraído de la página web de CHS Alternativo. Nota de Prensa de 14 de abril de 2008.

2.2.4. Defensoría, sociedad civil y el problema de mujeres desaparecidas

El 13 de agosto de 2016, se realiza la marcha Ni Una Menos - Perú, representando un hito peruano ya que cobró distintas expresiones y manifestación de demandas contra toda forma de violencia de género. En el proceso de la marcha participaron diversas organizaciones de mujeres, instituciones y activistas feministas a nivel nacional. Entre estos colectivos feministas estaba “Ni Una Menos Callao”, el cual era integrado por la activista Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar (*Lamula externos*, 2016).

Para efectos de esta investigación, en la identificación de redes y contexto peruano, es preciso señalar la participación de la activista Solsiret Rodríguez en la marcha “Ni Una Menos 2016” (*Lamula externos*, 2016) debido que, una semana y media después, Solsiret es reportada como desaparecida. En medio de este reciente escenario en rechazo a la violencia contra las mujeres con mayor concurrencia en la historia peruana (Muñoz, et al. 2018, 18), la situación permitió visualizar el contexto social respecto a la violencia de género.

Los hechos posteriores a la desaparición de Solsiret son trascendentes pues propician la creación de la organización Mujeres Desaparecidas Perú (MDP), el involucramiento de instituciones feministas que apoyan la defensa del caso como el CMP Flora Tristán y la incidencia de organizaciones, colectivos y activistas feministas independientes ante los constantes reportes de casos de mujeres desaparecidas (Carla Sagástegui 2021).

2.2.4.1. Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar

Solsiret era una activista feminista, defensora de los derechos estudiantiles, estudiante sociología de la Universidad Nacional Federico Villarreal, madre de una niña de 1 año y un niño de 3 años, integrante del Colectivo Villanas, Warmi Chasqui, Ni Una Menos Callao y realizaba voluntariado en las instituciones Católicas por el Derecho a Decidir y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (Córdova Rampant, 2018).

Diez días después de la marcha “Ni Una Menos 2016”, el 23 de agosto de 2016, la familia de Solsiret recibe la noticia por parte Brian Villanueva, pareja de Solsiret, de que ella no se encontraba en casa. Tres días después, el 26 de agosto de 2016, la familia de Solsiret acude a realizar la denuncia de desaparición. Es así que, su familia precisa que en la Comisaría se les dijo que, por lo general, las mujeres jóvenes que son reportadas como desaparecidas tienen “la cabeza caliente”, por lo que les indicaron que vuelvan a denunciar una semana después. La madre de Solsiret, Rosario Aybar, y su padre, Carlos Rodríguez, regresaron a casa sin registrar la denuncia y posteriormente concurren nuevamente a la Comisaría el 01 de

setiembre de 2016, para denunciar la desaparición de su hija (Córdova Rampant, 2018; Huilca, 2022).

Semanas después de su desaparición, sus padres buscan contactar con las organizaciones en las que su hija participaba. Poco a poco se va convocando a activistas para su búsqueda, desde sus amigas cercanas de los colectivos feministas hasta personas que no la conocían pero que se sentían movilizadas por su caso (Carla Sagástegui 2020).

Conforme avanzaba el tiempo, el caso de Solsiret y otras mujeres desaparecidas fue difundido en diversos medios periodísticos, contado con la participación de parlamentarias del Congreso de la República¹⁹ -en adelante congresistas feministas-, quienes, en el marco de su ejercicio de control político y fiscalización, expresaron ante el MININTER su preocupación respecto a la búsqueda e investigación de los casos de mujeres que se reportan como desaparecidas.

Asimismo, durante las sesiones de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso,²⁰ presidido por la Congresista Indira Huilca, las parlamentarias feministas expresaban la necesidad de que se tomen medidas en el caso de Solsiret. Es así que, el 19 de mayo de 2017, durante la Tercera Sesión Descentralizada de la Comisión de Mujer y Familia,²¹ las y los congresistas integrantes de dicha comisión aprueban y dan lectura al pronunciamiento²² por el caso de desaparición de Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar (Huilca 2017, 16), en el cual expresan su preocupación ante la ausencia de celeridad en las respuestas estatales ante las denuncias de desaparición de mujeres y las acciones del sistema de justicia ante estos casos.

Figura 2.2. Agenda de la Tercera Sesión Extraordinaria 2017

TERCERA Cañete 19 de mayo de 2017	- Aprobación del pronunciamiento sobre el caso de Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar - Predictamen del PL 834/2016-CR, Ley que fortalece la participación política de la mujer - Informes sobre la implementación de la "Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar" en la Provincia de Cañete.
--	--

Fuente: Imagen extraída del Informe de Gestión de la Comisión de Mujer y Familia 2016-2017.

Asimismo, durante el 2017, la Defensoría del Pueblo solicitó ante el MININTER el levantamiento del secreto de comunicaciones, con la finalidad de tener una mejor

¹⁹ La congresista Indira Huilca Flores, la congresista Marisa Glave Remy y la congresista Tania Pariona Tarqui, desde sus despachos enviaron oficios al Ministerio del Interior y al Ministerio de la Mujer para solicitar información sobre los avances en el caso de Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar.

²⁰ Durante la Sesión Ordinaria del 03 de mayo de 2017, la congresista Tania Pariona Tarqui e Indira Huilca expresan preocupación por el caso de Solsiret Rodríguez. <https://www.facebook.com/Com.Mujer.y.Familia/videos/449888062013079>

²¹ La propuesta es presentada por la presidencia de la Comisión, la congresista Indira Huilca Flores.

²² Publicado en la página de Facebook de la Comisión de Mujer y Familia 2016-2017. <https://www.facebook.com/Com.Mujer.y.Familia/photos/a.360076784327541/457338201268065/>

investigación en el caso de Solsiret. Solicitud que no fue efectuada en ese momento, según informa el Defensor (*La República* 22 de febrero de 2020).²³

2.2.4.2. Sociedad civil y activismos feministas

Desde la sociedad civil, “entre fines de 2016 e inicios de 2017” (Carla Sagástegui 2021), se crea Mujeres Desaparecidas Perú, organización voluntaria que reúne a familias de mujeres desaparecidas y activistas contra las desapariciones de mujeres (Bazo Reisman 2023). Esta agrupación nace a partir del caso emblemático de desaparición de Solsiret y va reuniendo a las familias de mujeres desaparecidas como la señora Rosario Aybar (mamá de Solsiret), el señor Carlos Rodríguez (papá de Solsiret), la señora Norma Rivera (mamá de Shirley Villanueva Rivera)²⁴ y la señora Patricia Acosta (mamá de Estefhany Díaz Acosta, abuela de Yamile y Tatiana)²⁵ quienes se agrupan y planifican acciones en función de los distintos casos (Bazo Reisman 2018; Bazo Reisman 2023).

La desaparición de Solsiret, Shirley, Estefhany, Yamile y Tatiana, movilizó a otras familias que también tenían a sus hijas y hermanas reportadas como desaparecidas. Es el caso de la familia de Ayme Pillaca y Janeth Ayala, reportadas como desaparecidas en el 2016 y 2017, respectivamente, quienes se unieron en acciones a las familias de MDP, para incidir en las búsquedas (*El Comercio* 2017; *Gestión* 2021).

²³ Declaración brindada por Walter Gutiérrez Camacho, Defensor del Pueblo del Perú durante el periodo 2016 - 2020.

²⁴ Shirley Villanueva, egresada de la escuela de ingeniería geográfica de la UNMSM, es reportada como desaparecida el 23 de marzo de 2017, tras salir con tres compañeros de estudio a ver un partido de fútbol.

²⁵ Estefhany Díaz Acosta y sus dos hijas, Yamile y Tatiana, fueron reportadas como desaparecidas desde el 24 de abril de 2016, en el distrito de Mi Perú, Provincia Constitucional del Callao, Perú.

Foto 2.3. Familias de Mujeres Desaparecidas Perú frente al Ministerio Público



Fuente: Fotografía extraída del diario *El Comercio*. Alonzo Chero, 16 de octubre de 2017.

Es en marzo de 2017,²⁶ que el CMP Flora Tristán decide brindar defensa legal al caso de Solsiret, quien anteriormente era voluntaria en dicha institución (Córdova Rampant, 2018). Integrantes de instituciones como Católicas por el Derecho a Decidir, Amnistía Internacional Perú, Manuela Ramos, DEMUS y colectivos como Paro Internacional de Mujeres Perú, Awqá Feminista y diversas activistas feministas independientes articulan acciones y difusión desde sus redes sociales, a fin de que se realice una búsqueda e investigación con enfoque de género en los casos de desapariciones de mujeres (Fowks 2020; Carla Sagástegui 2021; *El Comercio* 21 de julio de 2017).

Asimismo, desde el movimiento feminista, el 30 de octubre de 2017 en el CMP Flora Tristán, se realiza el III Encuentro Nacional Feminista, el cual reunió a más de 400 activistas feministas integrantes de distintas organizaciones en el Perú (Manuela Ramos 2017a). En dicho encuentro se generaron reflexiones sobre las violencias que viven las mujeres y diversidades y bajo acuerdo nombraron al encuentro como “Solsiret Rodríguez”, con la finalidad de demandar la búsqueda e investigación del caso de Solsiret y pedir justicia en los casos de mujeres desaparecidas (DEMUS 2017; Manuela Ramos 2017b).

²⁶ Información obtenida en la entrevista con el papá de Solsiret, Carlos Rodríguez, el 10 de abril de 2023.

2.3. Ideas en el contexto del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Como se muestra en las anteriores secciones, se describen las dinámicas de los distintos actores humanos y sus vínculos, así como también los no humanos (Latour 2008), representado por instituciones estatales, políticas públicas, normas y organizaciones sociales, los cuales son parte del contexto previo al diseño del SBPD.

Es así que, a través de la TAR, se rastrean las relaciones que se establecen y las ideas programáticas (Berman 1998) que se conforman, donde los actores comparten ideas, recursos y acciones en función de un marco común.

Para una mayor especificación de los actores que participan en este proceso previo al diseño, se presenta la Tabla 2.3, donde son clasificados por su tipología:

Tabla 2.3. Clasificación por tipo de actor y característica

N°	Tipo de actor	Característica
1	País internacional	Estados.
2	Sociedad Civil	Organizaciones de DD.HH., organizaciones y colectivos feministas, y familias de mujeres desaparecidas en el Perú.
3	Sociedad Civil Internacional	Redes Internacionales y organizaciones sin fines de lucro no ubicadas en el Perú
4	Estado Peruano	Poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) y otras instituciones estatales.
5	Instrumento Estatal	Leyes, Decretos Legislativos e instrumentos de política en casos de desapariciones.
6	Instrumento Internacional	Sentencias de la Corte IDH, normativas, políticas e instrumentos de política no ubicados en el Perú.

Elaborado por la autora producto de la investigación.

En ese sentido, se establecen seis tipos de actores en el contexto previo al diseño del instrumento de búsqueda.

Tabla 2.4. Cuadro de actores del contexto previo 2003-2017

N°	Actores	Tipo de actor
1	Costa Rica	País - Internacional
2	Guatemala	País - Internacional
3	México	País - Internacional
4	Bolivia	País - Internacional
5	Chile	País - Internacional
6	El Salvador	País - Internacional
7	Honduras	País - Internacional
8	Paraguay	País - Internacional
9	Puerto Rico	País - Internacional
10	Perú-MININTER	Institución Estatal
11	Comisión de Mujer y Familia del CR	Institución Estatal
12	Defensoría del Pueblo Perú	Institución Estatal
13	Ley N° 28022	Instrumento Estatal
14	Ley Brunito N° 29685	Instrumento Estatal
15	PeruanosDesaparecidos.org	Instrumento Estatal
16	LatinoamericanosDesaparecidos.org	Instrumento Internacional
17	costarricensesdesaparecidos.org	Instrumento Internacional
18	Alerta Alba-Keneth NNA	Instrumento Internacional
19	SENTENCIA Campo	Instrumento Internacional
20	SENTENCIA Franko Veliz	Instrumento Internacional

21	SENTENCIA Velásquez Paiz	Instrumento Internacional
22	SENTENCIA Gutiérrez Hernández	Instrumento Internacional
23	CHS Alternativo	Sociedad Civil
24	Fundación Personas Desaparecidas	Sociedad Civil
25	CIDETT	Sociedad Civil
26	CMP Flora Tristán	Sociedad Civil
27	Católicas por el DD	Sociedad Civil
28	Amnistía Internacional Perú	Sociedad Civil
29	Mujeres Desaparecidas Perú	Sociedad Civil
30	Paro Colectiva	Sociedad Civil
31	Activistas Feministas	Sociedad Civil
32	Familia Solsiret	Sociedad Civil
33	Familia Shirley	Sociedad Civil
34	Familia Estefany	Sociedad Civil
35	Manuela Ramos	Sociedad Civil
36	DEMUS	Sociedad Civil
37	Red de Latinoamericana Desaparecidos	Sociedad Civil Internacional
38	Alianza por tus Derechos-Costa Rica	Sociedad Civil Internacional
39	Casa Alianza-Guatemala	Sociedad Civil Internacional
40	Pro Adolescentes Bolivia-Bolivia	Sociedad Civil Internacional
41	Corporación ONG Raíces-Chile	Sociedad Civil Internacional
42	<i>Save The Children</i> El Salvador	Sociedad Civil Internacional

43	Save The Children Honduras	Sociedad Civil Internacional
44	Corredor Bilateral-México	Sociedad Civil Internacional
45	Global Infancia para la Asociación Global-Paraguay	Sociedad Civil Internacional
46	Fundación Ricky Martin-Puerto Rico	Sociedad Civil Internacional
47	Save the Children Suecia	Sociedad Civil Internacional

Fuente: Save The Children Suecia 2005; CHS Alternativo 2008; UNICEF 2011; Comisión de Mujer y Familia 2017; Huilca 2017; Carla Sagástegui 2020; Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; Defensoría del Pueblo 2018; Bazo Reisman 2020; Defensoría del Pueblo 2020, Huilca 2022.

Por lo tanto, se rastrean las asociaciones (Latour 2008, 19) a partir de la visualización del contexto previo al diseño del SBPD, para lo cual se proponen dos subredes en función de las ideas programáticas (Berman 1998) que comparten. Según Zurbriggen (2011, 183) y Heclo (1978, 207), estas redes se encuentran en constante interacción debido a que operan en función a intereses específicos para el diseño o implementación de una política pública.

Para ello, a partir de la teoría de Actor-Red se presentan dos subredes que agrupan a las ideas programáticas de distintos actores. En ese sentido, la Sub-Red 1 es denominada Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico, mientras que la Sub-Red 2 es designada como Búsqueda eficaz con enfoque de género.

2.3.1. Subred 1: Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico

En esta red se agrupan actores que comparten ideas, recursos e intereses propios en relación a instrumentos de política o políticas de búsqueda desde una perspectiva tecnológica de uso transnacional.

En ese sentido, se destacan las acciones que realizan distintos países de Centroamérica como México, Guatemala y Costa Rica, y en especial las articulaciones que se van realizando desde la conformación de la RLD, integrada por distintos países de América Latina y el Caribe, financiados por *Save the Children* Suecia, los cuales buscaban generar una red uniforme de búsqueda de personas desaparecidas para toda la región, la cual cuenta con páginas web como herramienta de uso tecnológico para el registro estatal de los casos.

En el Perú, desde el 2003, la Ley N° 28022, que crea el Registro de Información de Personas Desaparecidas, especifica la organización de un sistema de información que cuente con “base

de datos” y “página web”, la misma que se irá actualizando las 24 horas para ser una herramienta de información que servirá como registro de casos de personas desaparecidas (El Peruano 11 de julio de 2003).

Asimismo, entre el 2003 y 2007, a través de la Fundación PD y CHS Alternativo, el Perú es parte de la RLD, el cual es coordinado por la ONG Alianza por Tus Derechos de Costa Rica.

Estas instituciones establecieron convenios con el Estado peruano, los cuales emitieron resoluciones ministeriales desde el MININTER oficializando la página www.peruanosdesaparecidos.org como un instrumento de “ayuda tecnológica (...) para la búsqueda, reconocimiento y ubicación de las personas reportadas como desaparecidas” (El Peruano 6 de enero de 2007, 337005) por la PNP.

Tanto CIDETT (2006) como CHS Alternativo apuestan por otorgar herramientas tecnológicas para la búsqueda de personas desaparecidas, con especial énfasis en NNA. Asimismo, en función al apoyo recibido por *Save The Children* hacia la RLD, esta medida de página web se fue implementando de forma progresiva (My plainview 2004) para la mayoría de países de América Latina y el Caribe. Inicialmente en algunos países se usó para la difusión de denuncias de NNA reportados como desaparecidos y posteriormente se empezó a emplear para el registro y difusión de personas adultas.

Esta propuesta de instrumento de política no solo era usada por el Estado y la sociedad civil del Perú, sino también para el uso de toda la región, estableciéndose las mismas características ya que contaba con una sección de difusión de personas desaparecidas en toda Latinoamérica (Navas 2013, Save the Children Suecia 2005).

Asimismo, la segunda Ley que se genera durante el periodo de 2013 al 2017, se guarda relación con los instrumentos de uso tecnológico y con la intención del gobierno de priorizar los casos de NNA desaparecidos, como sucedió con la “Ley Brunito”, la cual especifica los principios de celeridad e interés superior, los procedimientos de atención en el plazo de 24 horas, así como la comunicación con RENIPED (El Peruano 14 de mayo de 2011, 442436).

Es así que se conforma esta primera sub red, en la que los actores que participan se van articulando en función de intereses propios y proponen como instrumento de política de solución un elemento calificado por los actores como tecnológico, homogéneo para la región y de carácter transnacional.

2.3.2. Subred 2: Búsqueda con enfoque de género

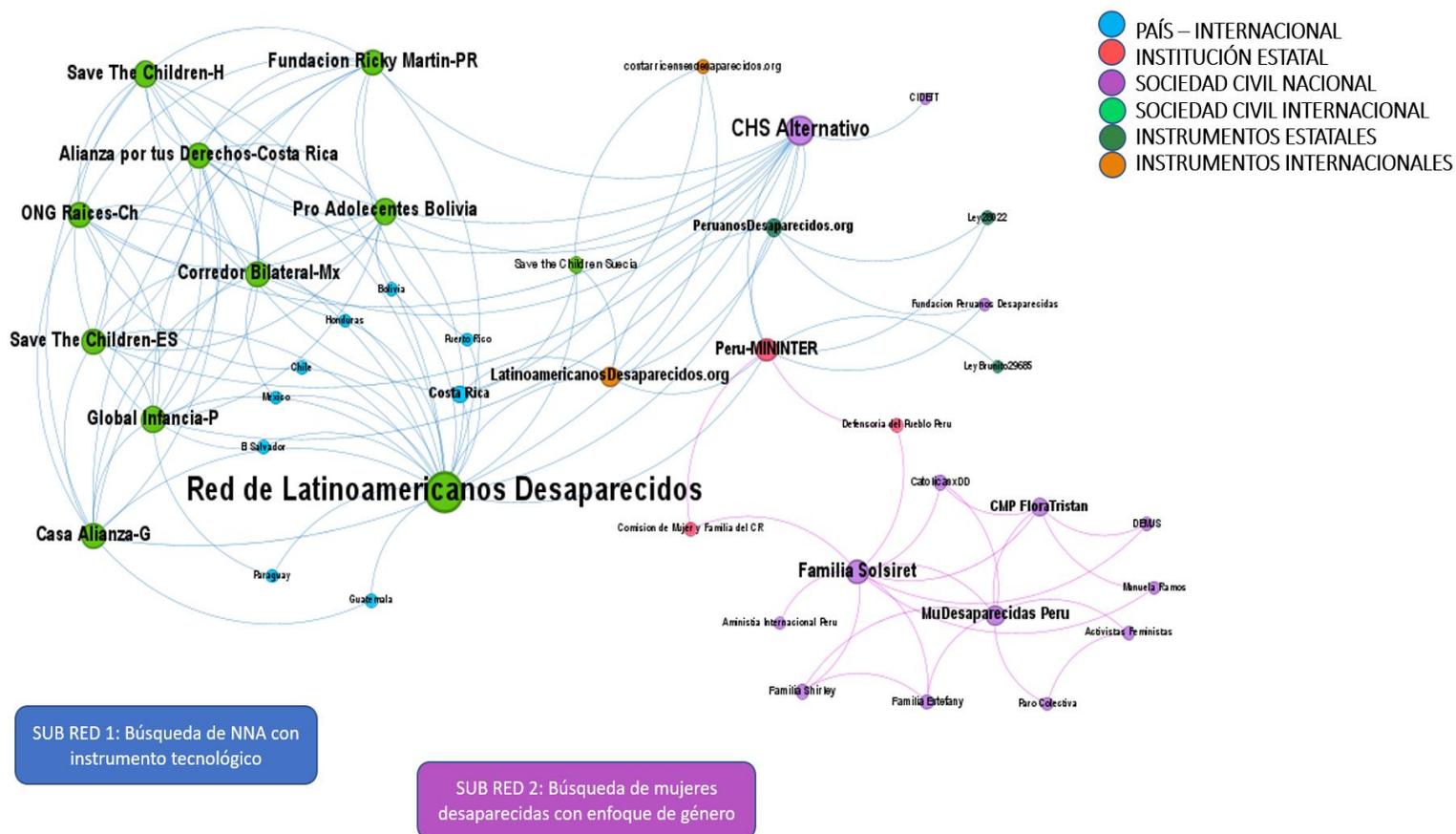
En el marco de cómo se iba desarrollando el contexto previo al diseño del SBPD, una de las ideas programáticas que se presenta está en función a los instrumentos de políticas de atención, investigación y búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas, se contempla además el enfoque de género en las normas y acciones estatales, debido a la recurrencia de las denuncias que se presentaban.

Estas ideas programáticas parten de la sociedad civil y van involucrando distintos actores en los que, tras la desaparición de la activista Solsiret en agosto de 2016, se constituyen acciones consecutivas como la conformación de una red de familias, quienes se agrupan en la organización MDP. Asimismo, integrantes de instituciones feministas que durante décadas demandaban acciones estatales frente a problemas públicos vinculados a las violencias contra las mujeres, fueron involucrándose y desarrollando acciones por la búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas, estableciendo demandas con enfoque de género, las cuales permiten eliminar la revictimización hacia las familias y los estereotipos de género frente a una denuncia (Carla Sagástegui 2021).

De igual modo, se presentan otros actores desde el Estado, aquellos que también son parte de las ideas programáticas de esta subred, en la cual se ubica la DP con la solicitud del levantamiento de secreto de comunicaciones y de una investigación con enfoque de género en referencia al caso de Solsiret; así como congresistas feministas, quienes enviaron oficios al MININTER por los casos de mujeres desaparecidas, por intermedio de la Comisión de Mujer y Familia de Congreso de la República del Perú se emitió un pronunciamiento.

En ese sentido, los distintos actores van articulando acciones en función de instrumentos de política de búsqueda que atiendan la problemática de mujeres desaparecidas con enfoque de género, donde se destaca la celeridad que se debe aplicar a estos casos y las múltiples violencias a las que se encuentran expuestas las mujeres peruanas.

Figura 2.3. Grafo en Gephi de la Red y el Contexto



Fuente: Save The Children Suecia 2005; CHS Alternativo 2008; UNICEF 2011; Comisión de Mujer y Familia 2017; Huilca 2017; Carla Sagástegui 2020; Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; Defensoría del Pueblo 2018; Bazo Reisman 2020; Defensoría del Pueblo 2020, Huilca 2022.

2.4. Análisis de la Red

La red presenta un total de 42 nodos clasificados en 6 tipos. Los actores que pertenecen a la sociedad civil representan el 33.33%, la sociedad civil internacional el 26.19%, los países extranjeros el 21.43%, los que responden a instrumentos internacionales el 4.76%, los instrumentos estatales el 7.14% y las instituciones estatales involucradas el 7.14%.

2.4.1. Centralidad

A través del sistema Gephi 0.10.1 se obtuvo que el promedio de nodos con los que se relaciona cada uno de ellos es de 5. En ese sentido, el promedio de grados de la red es de 5.57. Asimismo, se presentan actores con mayor relación entre sus pares, lo que se describe en la siguiente Tabla 2.5.

Tabla 2.5. Actores con mayor centralidad

Actor	Resultado de grado
Red de Latinoamericanos Desaparecidos	22
CHS Alternativo	14
Alianza por tus Derechos-Costa Rica	11
Casa Alianza - Guatemala	11
Pro Adolescentes - Bolivia	11
Corporación ONG Raíces - Chile	11
Save The Children El Salvador	11
Save The Children - Honduras	11
Corredor Bilateral - México	11
Global Infancia para la Asociación Global - Paraguay	11
Fundación Ricky Martin – Puerto Rico	11
Familia de Solsiret	10
Perú - MININTER	9

Fuente: Save The Children Suecia 2005; CHS Alternativo 2008; UNICEF 2011; Córdova Rampant 2018; Sagástegui 2021.

A partir de ello, se identifica que la RLD presenta mayor número de conexiones con 22 nodos, la cual se evidencia en su vínculo con otros actores como países extranjeros y la sociedad civil internacional (Save The Children 2005, UNICEF 2011); consecutivamente se ubica CHS Alternativo con una conexión hacia 14 nodos, los cuales se presentan en su relación con actores de la sociedad civil internacional y del Estado peruano, en su función por articular un instrumento que sirva como política de búsqueda.

Por otro lado, también están presentes las distintas organizaciones de la sociedad civil internacional con 11 conexiones cada una, ya que al ser de distintos países se relacionan entre ellas a través de los Encuentros que establecen, además cada uno con sus respectivos Estados para así alcanzar los objetivos que aborden las desapariciones en Latinoamérica.

A continuación, se ubica la Familia de Solsiret con 10 nodos, ya que, en el contexto previo del desarrollo de la política, este actor empieza a tener mayor comunicación con otros actores a finales de 2016 e inicio de 2017, originando que la problemática de desapariciones de mujeres se fuera colocando en la agenda pública a partir del caso específico de la desaparición de la joven activista.

Asimismo, con 9 nodos, se encuentra Perú-MININTER, como actor del Estado peruano, el cual presenta un grado de relación con otros nodos a través de la comunicación que va estableciendo con otras instituciones del Estado peruano, la firma de convenios con la sociedad civil en el Perú y su relación con normativas que se van desarrollando en el contexto previo al diseño del SBPD.

2.4.2. Intermediación (Betweenness Centrality)

La intermediación que presentan los actores de la red, como los pasos obligados que deben tener para que un nodo vaya de un nodo a otro, es de 6.

El nodo que presenta mayor intermediación es el del MININTER como actor con influencia, ya que sirve como puente entre las organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, así como intermediador con los instrumentos estatales debido a que este actor es quien se encarga de la aplicación y diseño de la política.

Asimismo, otro nodo que presenta superior intermediación es la RLD. A través de este actor como puente, distintos actores de la sociedad civil internacional participan en la formulación de políticas de búsqueda de personas desaparecidas en sus países, con especial énfasis en NNA.

También está presente la Familia de Solsiret, entre los nodos de mayor intermediación, al canalizar demandas de actores de la sociedad civil en el cual se encuentran organizaciones y familias de mujeres desaparecidas.

Por otro lado, otros actores con mayor influencia como actores puente se ubica la Comisión de Mujer y Familia y la Defensoría del Pueblo, ambos actores estatales que se comunican con

otros actores de poder y sirven de intermediación respecto a las demandas de las familias y la sociedad civil.

Finalmente, entre los actores con mayor intermediación se encuentra también CHS Alternativo al estar conectado con organizaciones internacionales y al ser la institución encargada de la política de búsqueda, en función de objetivos comunes.

Tabla 2.6. Actores con mayor intermediación

Actor	Resultado
Perú - MININTER	431
Red de Latinoamericanos Desaparecidos	355.1
Familia de Solsiret	330.0
Comisión de Mujer y Familia	159.5
Defensoría del Pueblo	159.5
CHS Alternativo	138.76

Fuente: Save The Children Suecia 2005, CHS Alternativo 2008, UNICEF 2011, Córdova Rampant, 2018, Sagástegui 2021.

2.4.3. Densidad

La densidad del gráfico 8 contempla 42 nodos y 122 aristas, concentrando una densidad de 0.137, lo que representa el 13.7%. En ese sentido, esta medida traduce la baja interconexión que existe entre los nodos, dando un total de 903 conexiones posibles.

Esta representación se visualiza en el gráfico y en la trayectoria de las subredes que se van estableciendo, ya que durante un primer periodo un conjunto de actores internacionales compartía ideas por una política de búsqueda tecnológica con prioridad en NNA y; posteriormente, se visualizan otros grupos que empiezan a incidir en acciones estatales de búsqueda a partir de un caso en particular de desaparición y la búsqueda de mujeres desaparecidas.

2.4.4. Cercanía

La medida de cercanía presenta la distancia en la cual un actor puede tener mayor cercanía respecto a otros actores. En ese sentido, en el gráfico presentado se ubica a los actores con

mayor *closeness*, los cuales son la RLD con el 48%, Perú-MININTER con 47% y CHS Alternativo con 44%. Estos valores representan el porcentaje que cada uno de esos actores tiene en función a su cercanía con otro actor de la red: es decir, presentan mayor posibilidad de comunicarse con el resto de actores.

2.4.5. Excentricidad

Respecto a la excentricidad, como valor de la distancia más alejada de un nodo hacia otro o como medida de un nodo hacia otro nodo que se ubica más lejos, se presentan los nodos clasificados como “Instituciones estatales”, en los cuales están la CMP, DP y MININTER. Los dos primeros requieren 3 pasos y el último 4. En ese sentido, estos nodos tienen la excentricidad más baja de distancia. Es decir, estos nodos necesitan (o tardarían) entre 3 y 4 pasos para conectarse con el nodo más lejano.

2.5. Conclusiones preliminares

El contexto previo al diseño del SBPD, comprendido desde el 2003 al 2017, presenta una trayectoria de múltiples actores de América Latina y el Caribe, quienes, a través de la articulación de una red, donde participan en función de una herramienta de búsqueda de uso tecnológico que permite registrar y difundir de forma homogénea los casos de desapariciones en todos los países, esto se realiza a través de una misma página web que se encuentre dividida por países, colocando mayor énfasis en los casos de NNA. Esta idea programática es la más visible dentro de la región debido a que son distintos actores quienes comparten intereses y recursos.

A su vez, el Estado peruano a través de actores de la sociedad civil con conexión internacional establece acuerdos y tiene sus primeros instrumentos de política de búsqueda de personas desaparecidas influenciadas por estas ideas programáticas en la institucionalización de una página web y las primeras normativas de procedimientos para la atención de casos NNA desaparecidos, esto se da al contemplarse en el contexto peruano un caso emblemático de desaparición de un niño llamado Brunito.

Por otro lado, familias y organizaciones feministas también empiezan a agruparse y compartir recursos estableciendo una idea programática para la búsqueda de mujeres desaparecidas, la cual, durante la temporalidad abordada, no genera un mayor impacto en la política de búsqueda porque se presenta en el último tramo de este periodo. Estos actores se movilizan por un caso en particular que se suscita en el contexto de la desaparición de Solsiret en el 2016, a partir de la cual se van generando acciones y buscando conexiones para escalar en la

esfera pública nacional para demandar justicia. Asimismo, durante el 2016 y 2017 no se agrupan con otros actores internacionales.

En ese sentido, a través del proceso dialéctico se evidencia cómo las redes que se van conformando impactan en las acciones estatales del contexto previo al diseño del SBPD y cómo el contexto impacta en las ideas programáticas de las redes. Esto se expresa en una subred que impacta en el primer instrumento de búsqueda y en otra subred que, a partir del contexto de desaparición de una joven activista, va agrupándose con más actores y buscando incidir en el abordaje de la problemática de desapariciones de mujeres.

Capítulo 3. Estructura y agencia

Este capítulo tiene como objetivo determinar las ideas programáticas que priman desde el *policy diffusion* y las agencias de las redes de actores que, desde sus intereses y recursos, participan generando un impacto en el diseño del instrumento SBPD, con énfasis en el problema público de mujeres desaparecidas en el periodo de 2018 al 2020.

En ese sentido, en este capítulo se desarrolla el proceso dialéctico de estructura y agencia (Marsh y Smith, 2000), donde se analizan las relaciones en la estructura que se conforman, así como la agencia de las redes que influyen en las acciones estatales hacia el diseño de la política de búsqueda.

Con la finalidad de desarrollar la estructura del contexto de diseño, las ideas programáticas que influyen en la difusión, las agencias y subredes que priman en todo el proceso de diseño, este capítulo cuenta con cuatro secciones. La primera sección abarca el periodo 2018 al 2020, etapa en la que se da el desarrollo del diseño del SBPD: la norma es aprobada el 16 de setiembre de 2018, su reglamentación con las especificaciones del instrumento de política en febrero de 2019, los protocolos de atención del problema público en febrero de 2020 y la presentación del SBPD se realiza en octubre de 2020.

En ese sentido, en la primera sección se describen los recursos, ideas e intereses que primaron, así como la difusión en estas ideas y las agencias de estos actores respecto al SBPD. Por ello se aborda también la política desde el proceso de *policy diffusion* y el sentido de eficacia establecido dentro de los valores de innovación.

En la segunda sección se desarrollan las ideas programáticas que se fortalecen y las subredes que se establecen influenciando en el proceso de diseño.

En la tercera sección, desde la metodología de redes mediante el software Gephi 0.10, se proyectan los vínculos que se establecen a través de grafos, con los que se realiza un análisis de las redes sociales (ARS) en el diseño del instrumento de política pública.

Finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones preliminares del estudio de las relaciones existentes entre la estructura y las agencias.

3.1. Contexto del diseño del Sistema de Búsqueda

Las creencias programáticas (Berman 1998), también llamadas ideas programáticas desde la variante ideacional (Kisby 2007), están presentes en el proceso dialéctico de la estructura y

agencia, donde no solo basta con analizar las redes que existen y las acciones que los actores desarrollan, sino también las ideas que se imponen e impactan en el resultado de la política.

Por ello, a fin de analizar las ideas que se imponen en el diseño del Sistema de Búsqueda, se describe la trayectoria del instrumento de política durante el periodo de 2018 al 2020, tomando como referencia que el diseño de política es un proceso continuo y complejo (Howlett y Lejano 2013) que, desde las ciencias políticas está relacionado a las herramientas que se seleccionan y el proceso de implementación (Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee 2014, 58). En ese sentido, se describe el contexto de diseño desde el 2018, año en que el Estado peruano publica la norma de su creación, hasta octubre de 2020, fecha en que se implementa.

3.1.1. Reporte de desapariciones y acciones estatales del 2018 a 2020

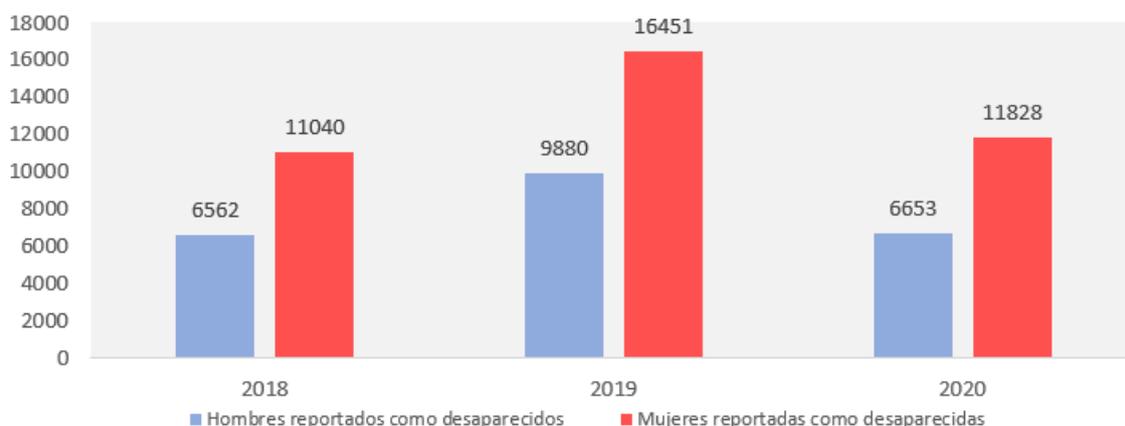
Durante el 2018 se registraron 11 040 denuncias de mujeres reportadas como desaparecidas y durante el 2019 se registraron 16 451 denuncias, según el RENIPED, que está gestionado por MININTER.,²⁷ Asimismo, para el 2020, se registran 11 828 denuncias de mujeres desaparecidas, representando el 64% del total de denuncias registradas a nivel nacional.²⁸

Gráfico 3.1. Número de denuncias registradas en el SIDPOL 2018 al 2020

²⁷ Información obtenida de sección del RENIPED en el Portal Web <https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/Desaparecidos/reniped>. Consulta: 10 de octubre de 2022.

²⁸ Para el año 2018, las denuncias de mujeres desaparecidas representaban el 62.7% del total de denuncias reportadas, y durante el año 2019, representó el 62.5% del total.

CANTIDAD DE DENUNCIAS REGISTRADAS EN EL SIDPOL POR PERSONAS, SEGÚN SEXO. PERIODO 2018 - 2020



Fuente: Elaborado a partir de la revisión de RENIPED 2018, 2019 y 2020.

<https://desaparecidosenperu.policia.gob.pe/Desaparecidos/reniped>

En respuesta a esta problemática continua, el 07 de febrero de 2018 el Estado peruano lanza la campaña “#TeEstamosBuscando” (Ministerio del Interior 2018),²⁹ posteriormente la Oficina General de Tecnologías de la Información de MININTER implementó el portal “www.TeEstamosBuscando.pe”, como parte de una alternativa tecnológica para difundir casos de NNA reportados como desaparecidos (Canal N, 27 de febrero de 2018; *El Comercio* 28 de febrero de 2018). En esta página no se incluyen los casos de mujeres desaparecidas (Bozo Reisman 2018; Bazo Reisman, Ana y Rocío Romero Benites, 2018), personas con discapacidad, personas adultas mayores, migrantes u otras personas adultas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad frente al contexto de alta tolerancia a la violencia (ENARES 2019). Asimismo, en el anuncio de campaña y página web desde el MININTER se manifiesta que se activará como mecanismo la Alerta Amber para la búsqueda de NNA, donde se expresa que “la herramienta viene funcionando con éxito en varios países” (Ministerio del Interior 2018).

Esta campaña y página web son difundidas después del suceso de desaparición y violencia en el caso de Jimenita, una niña de 11 años reportada como desaparecida el 01 de febrero de 2018, quien tras salir de un taller vacacional en la Comisaría de su localidad, en San Juan de Lurigancho, fue hallada calcinada al día siguiente. (América Noticias 08 de febrero de 2018). A partir de ello, el ministro representante del MININTER anuncia la creación de la Alerta Amber como una medida que ha funcionado en otros países³⁰ en la atención de la

²⁹ El portal web es anunciado mediante la Nota de Prensa MININTER N°177-2018.

³⁰ Vicente Romero, ministro del Interior, anunció la implementación de la ‘Alerta Amber.

problemática de desapariciones de NNA (*Perú21*, 11 de febrero de 2018; *Perú21*, 07 de febrero de 2018; *El Comercio*, 07 de febrero de 2018).

Asimismo, tras estos hechos representantes del MININTER³¹ continuaron anunciando en medios de comunicación que la página web www.teestamosbuscando.pe será empleada de forma conjunta con la ciudadanía, donde también se usarán redes sociales y todos los instrumentos tecnológicos que estén al alcance para realizar la búsqueda (Radio Nacional, 09 de febrero de 2018).

Respecto a las desapariciones de mujeres, en marzo de 2018 la adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo del Perú, Eliana Revollar, en entrevista para RPP Noticias, resalta que “tener la información confiable del número de mujeres que han sido víctima de desaparición nos permite abordar el tema de la búsqueda inmediata” (RPP Noticias, 07 de marzo de 2018), se recuerda también la necesidad de un registro de personas desaparecidas y la propuesta de modificaciones legislativas para que se incluya a las mujeres desaparecidas, ya que la “Ley Brunito” no las contempla.

El 08 de marzo de 2018, el director de Seguridad Democrática del MININTER, Miguel Huerta, presenta en RPP Noticias el portal web “TeEstamosBuscando.pe” y anuncia que ya se vienen realizando las gestiones para la implementación del registro: “tecnológicamente hablando ya está habilitado” (RPP Noticias 08 de marzo de 2018). Asimismo, precisó que la “jefatura de la alta dirección” de MININTER, viene trabajando la Reglamentación de la “Ley Brunito”.

En mayo de 2018, desde el gobierno peruano se solicitan facultades para legislar en distintas materias, entre ellas las desapariciones de personas. Esta propuesta es anunciada por la ministra representante del MIMPV,³² quien expresó que desde su despacho vienen trabajando con la Policía Nacional del Perú en una propuesta de búsqueda que vaya dirigida a todas las personas y en especial a las mujeres reportadas como desaparecidas. Asimismo, destacó la importancia de contar con un registro de personas desaparecidas para atender la problemática (Cordova Rampant 2018, RPP Noticias 2018).

³¹ Director de la División contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, Fredy Castillo.

³² La ministra Ana María Mendieta expresa la solicitud de facultades para legislar mediante el Proyecto de Ley 2791/2017-PE

A partir de esta solicitud dirigida al Congreso de la República, el 17 de julio de 2018 el Poder Ejecutivo recibe facultades para legislar sobre personas desaparecidas en condiciones de vulnerabilidad (El Peruano 19 de julio de 2018).³³

Ese mismo mes y después de siete años la llamada “Ley Brunito” es reglamentada el 28 de julio de 2018, mediante Decreto Supremo N°006- 2018-IN,³⁴ donde se aprueba el “Reglamento de la Ley N°29685, Ley que establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial” (El Peruano 28 de julio de 2018). Presentándose como una respuesta de instrumento estatal pendiente y urgente, frente a la alta incidencia de casos. Sin embargo, esta normativa no contiene ninguna disposición especial o específica sobre casos de mujeres adultas reportadas como desaparecidas.

Es en setiembre de 2018 que el Estado peruano emite el Decreto Legislativo N° 1428, el cual “desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad”, contemplando en su población objetivo a “mujeres víctimas de violencia” reportadas como desaparecidas (El Peruano 16 de setiembre de 2018a). Para ello, se crea el SBPD, el cual está ubicado en el Título III de “Mecanismos Tecnológicos para la Organización y Difusión de Información sobre casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad” (El Peruano 16 de setiembre de 2018b).

Es en este proceso en el que se van desplegando distintas decisiones que llevan a la elección del instrumento de política con la finalidad de abordar el problema público de desaparición de mujeres, el cual logró colocarse en agenda de Estado. Es así que el instrumento SBPD va tomando forma en la emisión del reglamento del DL1428 y de otras acciones en el camino hacia su implementación.

3.1.2. Sistema de Búsqueda (SBPD)

En esta sección se describe el instrumento de política Sistema de Búsqueda y las elecciones que se dan alrededor de este instrumento que aborda el problema público de desapariciones de personas. En ese sentido, se coloca principal énfasis en las acciones del gobierno, el Poder Ejecutivo, al considerar que el diseño de una política pública va más allá de formular una

³³ Otorgadas mediante Ley N°30823.

³⁴ El Decreto Supremo es firmado por el presidente de la república del Perú, Martín Vizcarra Cornejo y el ministro del Interior, Mauro Medina Guimarães.

solución frente a un problema público, implica también diseñar una forma de gobernar (Guy Peters 2018,10).

El SBPD es conceptualizado y detallado en el reglamento del DL1428,³⁵ el cual es aprobado y publicado cinco meses después de aprobada la norma. Este reglamento cuenta con la rectoría del MININTER y el refrento de los sectores de MINDEF, MINEDU, RREE, MINSA, MIMP y MINTRA (El Peruano 23 de febrero de 2019, 21). Asimismo, en el reglamento se expone que el SBPD “es el conjunto de herramientas tecnológicas que intervienen en la atención de denuncias y acciones de difusión, investigación, búsqueda y ubicación de personas desaparecidas” (El Peruano 23 de febrero de 2019, 25), por lo cual está conformado por los siguientes elementos.

Figura 3.1. Elementos del Sistema de Búsqueda



Elaborado por la autora a partir de la información extraída del reglamento del DL1428, publicado en el diario *El Peruano* (2018), y del Portal “Desaparecidos en Perú” de MININTER.

Para la aplicación de las acciones de búsqueda y elementos que conforman el SBPD, el responsable es el MININTER, acorde a lo dispuesto en el reglamento del DL1428, estableciéndose así a este sector como ente rector de las acciones estatales “inmediatas” ante

³⁵ El reglamento fue aprobado, mediante Decreto Supremo N°003-2019-IN, el 23 de febrero de 2019.

la atención, búsqueda e investigación frente a una denuncia de desaparición (El Peruano 23 de febrero de 2019).

Asimismo, el DL1428, aprobado en setiembre de 2018, aborda por primera vez el problema público de mujeres desaparecidas, donde se establece la activación de “Alertas de Emergencia” para los casos de “mujeres víctimas de violencia” (El Peruano 16 de setiembre de 2018), al igual que en los casos de NNA, a quienes anteriormente ya protegía la Ley Brunito. Es en ese sentido que el reglamento del DL1428 genera mayores especificaciones sobre lo que se comprende por “mujer víctima de violencia”, determinándose las características y criterios que deben de existir para que se active una Alerta de Emergencia, dándose a entender también que esta Alerta no se usará en todas las denuncias de mujeres adultas reportadas como desaparecidas (El Peruano 23 de febrero de 2019a).³⁶

Así también lo anunció la ministra del MIMP en febrero de 2019, tras la conmoción en el caso de Milena F.T. M., una mujer de 30 años reportada como desaparecida en diciembre de 2018, quien tres meses después fue ubicada muerta dentro de un cilindro (RPP Noticias, 25 de febrero de 2019). La ministra comentó sobre las acciones estatales ante el caso de Milena y la reciente publicación del reglamento del DL1428, precisando que esta normativa ha sido trabajada conjuntamente con el MININTER y que las mujeres víctimas de violencia también se encuentran incluidas. Se además que esto permitirá que apenas “se produzca la desaparición de una mujer, en condición de violencia, al igual que cuando desaparece un niño, niñas, las personas con discapacidad, también se active esta Alerta temprana que involucra a todos los sectores, medios de comunicación, a los medios informáticos y todo lo que es tecnología para poder estar alertas” (Canal N, 26 de febrero de 2019).

³⁶ Así lo demuestra una exposición de representantes de MININTER ante la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República, el 08 de noviembre de 2021, en el cual expresan que para su activación se deben cumplir los requisitos y se evidencia la diferencia entre el número de denuncias de mujeres desaparecidas y el número de Alertas de Emergencia emitidas.

Figura 3.2. MIMP anuncia Alerta de Emergencia para víctimas de violencia



Fuente: Imagen capturada del video de Canal N (2019).

El Reglamento también precisa que la Alerta de Emergencia “se emplea solo en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, adicionalmente a la Nota de Alerta” (El Peruano 23 de febrero de 2019).

Asimismo, con la emisión del DL1428 y la finalidad de contener solo una normativa que aborde la atención de casos de desapariciones, se deroga la Ley N°29685, conocida también como “Ley Brunito”, la cual estuvo vigente desde el 2011 al 2018 y era dirigida hacia personas menores de 18 años³⁷. Este nuevo DL1428 impacta modificando la Ley N°28022, ley que crea el Registro (RENIPED) y que hasta entonces llevaba 15 años sin ser implementada. Al igual que la Alerta de Emergencia, RENIPED es uno de los elementos del SBPD.

Al año siguiente, el 18 de febrero de 2020, parte de los restos de la activista Solsiret Rodríguez son ubicados. Tras iniciar las investigaciones y detención de personas implicadas, dos días después, el máximo representante del MININTER expresa disculpas hacia la familia de Solsiret, a nombre del Estado peruano señalando las omisiones, “negligencia e insensibilidad” (@MininterPeru 2020) estatal en las investigaciones del caso.

³⁷ Esta normativa es derogada aproximadamente dos meses después de ser reglamentada.

Figura 3.3. Familia de Solsiret Rodríguez recibe disculpas públicas por parte de MININTER



Fuente: Imagen capturada del Twitter oficial de MININTER (2020).

Tras la revelación en el caso de Solsiret, en febrero de 2020, se crea el Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición,³⁸ el cual describe cada uno de los procedimientos a seguir frente a un caso de desaparición, colocando un énfasis diferenciado en los casos de desapariciones de NNA y mujeres víctimas de violencia. Este protocolo es publicado con la firma del presidente de la República del Perú, MIMP, MININTER y MINJUS.

Es así que, el gobierno publica el Protocolo Interinstitucional de Atención, establecido en el DL1428. Sin embargo, el Portal Web, RENIPED y la línea 114, elementos del SBPD, aún no se implementaban. El caso más emblemático es el del registro, pues estuvo 17 años sin implementarse tras ser emitida la Ley en el 2003.

Por ello, el 15 de octubre de 2020, el gobierno peruano implementa el SBPD. El presidente de la República del Perú, Martín Vizcarra, declaró ante los medios que “con la puesta en funcionamiento del Sistema de Búsqueda de Personas se pone todo el esfuerzo, la tecnología

³⁸ Emitido mediante DS 002-2020-IN el 27 de febrero de 2020.

y la voluntad para encontrar a las personas desaparecidas” (El Peruano 15 de octubre de 2020).

Asimismo, desde las redes sociales del Ministerio del Interior se anuncia las características del SBPD, en el cual se precisa que “el Sistema, implementado a través de la @PoliciaPeru, emplea herramientas tecnológicas para atender oportuna y eficazmente los casos de desaparición de personas y activar las alertas de emergencia ante la desaparición de niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia” (@MininterPeru 2020). Estas expresiones por parte del ente rector del instrumento y las autoridades de gobierno, colocan énfasis en el uso de tecnologías para poder ubicar a personas desaparecidas que se encuentran en mayor riesgo.

Foto 3.1. Lanzamiento del Sistema de Búsqueda



Fuente: Fotografía extraída de la cuenta de Twitter del Ministerio del Interior (@MininterPeru).

En dicha presentación, el ministro del Interior, César Gentile, señaló que “su diseño, además, se basó en las mejores experiencias extranjeras y tiene entre sus componentes la línea gratuita 114 para reportar casos de personas desaparecidas y darles la atención inmediata que requieren” (@MininterPeru 2020). En tal sentido, la autoridad responsable del Sistema visibiliza en su discurso la difusión del instrumento de política ya que se manifiesta que el diseño del SBPD tomó como

referencia las políticas internacionales que habrían tenido éxito frente a esta problemática.

Tabla 3.1. Normativas peruanas sobre desapariciones de 2018-2020

2018	2019	2020
Decreto Supremo N°006- 2018-IN. Reglamento de la Ley N°29685, ley que establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental, física o sensorial. Fecha: 28-07- 2018	Decreto Supremo N°003-2019-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N°1428, que desarrolla las medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. Fecha: 23-02-2019	Protocolo Interinstitucional de Atención de Casos de Desaparición de Personas en Situación de Vulnerabilidad y Otros Casos de Desaparición Fecha: 28-02-2020
Decreto Legislativo N°1428, que desarrolla las medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. Fecha: 16- 09- 2018 Esta norma derogó la ley N°29685 aprobada en el 2011.		Anuncio de Implementación del Sistema de Búsqueda. Fecha: 15-10-2020

Fuente: El Peruano 2018; El Peruano 2019; El Peruano 2020.

3.1.3. El Sistema de Búsqueda en clave de mediadores e intermediarios

Los actores generan sus propias teorías de actuación para expresar la forma en que se desarrollan las agencias, por lo que es necesario reconocer cuáles se presentan como mediadoras e intermediarias (Albornoz, Bustamante y Jiménez 2012).

En ese sentido, en esta sección se desarrolla la lectura del SBPD desde la agencia de los mediadores e intermediarios, estos actores se encuentran activistas y organizaciones de la

sociedad civil, congresistas desde su función de representación, medios de comunicación, que evidencian una problemática social, e instituciones estatales como la Defensoría del Pueblo del Perú.

3.1.3.1. Intermediarios

Desde la TAR y el principio de simetría radical, todo intermediario puede ser un actor siempre y cuando sea capaz de alinear, coordinar y conectar a otros intermediarios (Latour 2008). Por ello, un intermediario puede ser “cualquier cosa que pasa de un actor a otro, y que constituye la forma y la sustancia de la relación construida entre ellos” (Thomas 2008, 227).

En general, los intermediarios son el lenguaje que permite a los actores comunicarse para así transmitir sus intenciones a otros actores. Para Latour (2005), no importa el nivel de complicación de un intermediario ya que puede representar, para todo propósito práctico, una unidad o incluso nada, por lo que puede ser fácilmente olvidado.

Los intermediarios pasan la información de mano en mano, son los que ejecutan los momentos. La importancia de los intermediadores recae en el proceso de comunicación, mediante distintas acciones. En ese sentido, se describen actividades y las agencias de distintos actores que participan como actores intermediarios de determinados grupos.

Desde su función de representación, los congresistas son actores considerados como intermediarios puesto que no sufren ninguna transformación ni modifican su esencia, pueden transportar la información entre actores (Albornoz, Bustamante y Jiménez 2012).

Es así que cerca de un mes de aprobadas las facultades legislativas hacia el Ejecutivo, el 20 y el 27 de agosto de 2018, desde el Congreso de la República, la congresista Indira Huilca,³⁹ integrante de la CMF, envía un oficio al MININTER para expresar sus recomendaciones a considerar para el próximo decreto legislativo que abordará la atención en los casos de desapariciones, esto en el marco de la delegación de facultades para legislar. Se manifiesta que el MIMPV viene coordinando esta iniciativa legislativa y también se señalan las recurrencias identificadas en los casos de Solsiret Rodríguez Aybar, Shirley Villanueva, Esthefanny Díaz Acosta y Janeth Ayala, familias integrantes del colectivo Mujeres Desaparecidas Perú, con quienes venía reuniéndose para el seguimiento de sus casos.

³⁹ Oficio enviado el 20 de agosto de 2018. Ubicado en el enlace web <https://www.scribd.com/document/387768898/Oficio-a-MININTER-Propuestas-Desaparecidas-1> . Última consulta el 02 de abril de 2022.

Figura 3.4. Familias de mujeres desaparecidas en el Congreso



Fuente: Imagen capturada del video de RPP Noticias del 07 de febrero de 2018.

Asimismo, el 15 de febrero de 2019, la congresista Tania Pariona, presidenta de la CMF, realiza una Mesa de Trabajo titulada “Mujeres desaparecidas: acciones pendientes”, en la cual se encuentran presentes representantes del MININTER, MIMP, MINJUS, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo. Así como la sociedad civil e instituciones como las familias integrantes del colectivo MDP, el CMP Flora Tristán y representantes de RPPData (Congreso de la República del Perú, 21 de febrero de 2019), en la cual expresaron las problemáticas presentadas en los casos de mujeres desaparecidas, la legislación pendiente y los avances presentados en camino a la reglamentación del DL1428, el cual describe el SBPD. En ese sentido, la CMF se presenta como un actor intermediario entre la sociedad civil, investigaciones de instituciones y representantes estatales que abordan el problema público.

Foto 3.2. Mesa de Trabajo sobre mujeres desaparecidas



Fuente: Fotografía difundida en la página de Facebook de la CMP 2019, el 15 de febrero de 2019.

3.1.3.2. Mediadores

Los datos que reciben los mediadores no predicen los datos de salida ya que cambian, modifican y crean la información que debe transportar. “Un teléfono celular que funcione bien puede considerarse un intermediario, pero si funciona mal, puede convertirse en un mediador con altos grados de complejidad” (Albornoz, Bustamante y Jiménez 2012, 22).

Por ello, los mediadores son vistos como los actores que crean los momentos. Son los que se encuentran mediando la situación. Los que generan agencia tomando acciones desde los distintos lugares. Por ello, para el análisis de mediadores en el diseño del SBPD durante el 2018 al 2020, es importante considerar que no todos los medios de comunicación y la sociedad civil participan como mediadores, no todos los actores presentan la misma injerencia. La agencia de los mediadores es importante por su capacidad de crear y armar las acciones.

Por ello, los colectivos y organizaciones feministas son consideradas como mediadores, debido a que junto a las familias de MDP organizan distintas acciones de incidencia en el espacio público, así como construyen discursos de demanda de normativas y acciones estatales frente a la problemática de mujeres desaparecidas, tomando como referencia casos particulares. Son estas acciones organizadas, plantones frente a instituciones responsables del proceso de investigación (Andina 8 de febrero de 2018), representaciones artísticas como

performance,⁴⁰ poemas,⁴¹ canciones en referencia a los casos de mujeres desaparecidas,⁴² así como la exposición de las búsquedas en plazas públicas, las que contaron con la participación de activistas feministas integrantes de colectivos como Paro Internacional de Mujeres - Perú, Awqa Feminista, Collera, Trenzar e instituciones como el CMP Flora Tristán, Católicas por el Derechos a Decidir, DEMUS, Manuela Ramos, entre otros, quienes articulaban y asistían a dichas actividades que tenían como propósito también acompañar en las demandas de las familias de MDP.

Foto 3.3. Familias del colectivo MDP en un plantón convocado en Mi Perú



Fuente: Fotografía del archivo fotográfico de Audrey Córdova Rampant (2019).

Asimismo, hay instituciones mediadoras de las familias que generan acciones y discursos en función de los casos y de la problemática de desapariciones de mujeres como Amnistía Internacional Perú y el CMP Flora Tristán, quienes brindaba asistencia legal y psicológica a la familia de Solsiret, estas manifiestan que “el sistema carece de enfoque de género en todos sus componentes” (Amnistía Internacional Perú 2020).

⁴⁰ El colectivo feminista Collera, en confluencia con distintas profesionales de las artes y activistas culturales, realizan una performance con imágenes del rostro de Solsiret Rodríguez y frases sobre los casos de mujeres desaparecidas.

⁴¹ En agosto de 2018, la poeta Rocío Fuentes escribió un poema dedicado al caso de Solsiret y las mujeres desaparecidas, el cual fue publicado en distintas revistas a nivel nacional y traducido al francés en la revista “Les rives embrassées cahier de poésie péruvienne actuelle” publicado por el KLAC (Kaleidoscope Laboratoire Culturel de Bordeaux) en el 2021. <https://kaleidoscopelab.fr/les-rives-embrassees-vol1/>

⁴² Farra, rapera feminista peruana, escribe una canción en la que visibiliza los casos de mujeres desaparecidas, enunciando los nombres de Solsiret Rodríguez y Shirley Villanueva. Su creación fue presentada en marchas y eventos culturales por el Día Internacional de la Mujer, Día Internacional contra la violencia hacia las mujeres y otros eventos feministas. <https://www.facebook.com/jauriafoto8/videos/1428532617293349>

En febrero de 2020, tras aproximadamente cuatro años de búsqueda fue ubicado el cuerpo de Solsiret. Es en ese contexto que una representante del colectivo MDP expresa que la acción estatal “ha sido una articulación de negligencias para decir que las mujeres desaparecidas en este país no son importantes” (Fowks 2020). En consecuencia, junto a instituciones como CMP Flora Tristán, Paro Internacional de Mujeres, Awqa feminista, Amnistía Internacional y otros colectivos feministas, se convoca a un plantón afuera de la DIRINCRI, institución estatal a la cual recurre la ciudadanía tras una desaparición.

Foto 3.4. Organizaciones se convocan para demandan justicia ante caso Solsiret



Fuente: Fotografía de José Luis Cárdenas (Exitosa Noticias 2020).

Asimismo, meses después, en junio de 2020, el CMP Flora Tristán expresa en el Informe “COVID-19 y el incremento de la violencia de género y violencia doméstica contra las mujeres en el Perú”,⁴³ enviado hacia representantes de Naciones Unidas (CMP Flora Tristán 2020a),⁴⁴ la falta de implementación de instrumentos del SBPD, como el RENIPED, la Línea 114, el portal web y las Alertas de Emergencia en casos de mujeres. También dicha institución toma de referencia cifras, hallazgos y recomendaciones de los Informes de la DP,

⁴³ Informe elaborado el 30 de junio de 2020. Acceso: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/peru-cmp-flora-tristan.pdf>

⁴⁴ El informe es enviado a la “Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias”.

indicando que “cada 03 horas desapareció una mujer en el Perú durante el Estado de Emergencia” (CMP Flora Tristán 2020b, 3).

Por otro lado, entre los mediadores tenemos a los medios de comunicación que crean recursos con los testimonios y demandas de las familias integrantes de la organización MDP, generándose por ejemplo la investigación periodística “Desaparecidas” de RPPData, del área de investigación de RPP Noticias, la cual cuenta con cuatro capítulos y seis reportajes (RPP Noticias 08 de marzo de 2018).

Es así que el 08 de marzo de 2018, dicho medio de comunicación RPP Noticias lanza esta investigación periodística en un formato de documental interactivo llamado “Desaparecidas: Mujeres Olvidadas por el Estado Peruano”,⁴⁵ donde la periodista Audrey Córdova señala que esta investigación se enfoca en cómo se han realizado las búsquedas en los casos de mujeres desaparecidas en el Perú,⁴⁶ los estereotipos de género en la recepción de la denuncia, la falta de un registro de mujeres que son reportadas desaparecidas y de instrumentos legales que aborden este problema público, ya que “la Ley Brunito no la contempla los casos de mujeres que son una población vulnerable en nuestro país, como sabemos” (RPP Noticias 08 de marzo de 2018).

Es así como a través de entrevistas a tomadores de decisión y representantes estatales, se evidencia la falta de implementación del RENIPED tras quince años de emitida la norma, se muestra también los estereotipos en la actuación policial para negar o retardar el registro de la denuncia, la ausencia de protocolos para atender la problemática y una norma que solo responde a los casos de desapariciones de NNA (Córdova Rampant 2018, Bazo Reisman y Romero Benites, 2018).

⁴⁵ Las periodistas a cargo de la investigación fueron Audrey Córdova Rampant, Rocío Romero Benites y Ana Bazo Reisman. Acceso a la investigación: <https://rpp.pe/data/desaparecidas/>

⁴⁶ La investigación de RPP Noticias se enfoca en cuatro casos de mujeres desaparecidas: Solsiret Rodríguez, Shirley Villanueva, Estefhanny Díaz y sus dos hijas, y Janeth Ayala.

Figura 3.5. RPP Data presenta investigación sobre desaparecidas



Fuente: Imagen extraída de RPP Noticias, 08 de marzo de 2018.

Asimismo, durante el periodo 2018 al 2020, quienes también participan como mediadores clave en reiteradas oportunidades son las y los representantes de la DP. Las acciones que presentan se configuran en Notas de Prensa,⁴⁷ oficios hacia sectores como el MIMP y el MININTER, mesas de trabajo y audiencias defensoriales con la participación de familias de mujeres desaparecidas -como el caso emblemático de Solsiret Rodríguez-⁴⁸ en la cual se demanda la implementación del RENIPED y se exige a “las dependencias policiales a actuar con inmediatez y diligencia ante las denuncias de desaparición de personas” (Defensoría del Pueblo 2018).

Es durante enero de 2019 que la DP empieza a emitir notas de prensa con demandas hacia el Poder Ejecutivo,⁴⁹ pidiendo que se efectúe la reglamentación del nuevo DL1428 debido a que el plazo que contempla la norma se encontraba vencido (Defensoría del Pueblo 2019). Un mes después, en febrero de 2019, el reglamento es publicado y la DP destaca su aprobación, así como los instrumentos que deben de contemplar como un “Protocolo para casos de mujeres víctimas de violencia”, entre otros. La DP también expresa preocupación porque dicho reglamento no contempla un especial énfasis en el enfoque de discapacidad,⁵⁰ con medidas especiales y procedimientos dirigidos a casos de mujeres con discapacidad que se

⁴⁷ Se revisaron las Notas de Prensa: N° 397/OCII/DP/2018 de 17 de octubre de 2018, N° 074/OCII/DP/2018 del 08 de febrero de 2018, N° 010/OCII/DP/2019 del 11 de enero de 2018, Nota de Prensa N°010/OCII/DP/2019 del 11 de enero de 2019.

⁴⁸ Audiencia realizada el 23 de noviembre de 2018 con la participación de Carlos Rodríguez, padre de Solsiret Rodríguez Aybar.

⁴⁹ Nota de prensa N°010/OCII/DP/2019 de 11 de enero de 2019 y nota de prensa del 23 de enero de 2019.

⁵⁰ Nota de prensa N°052/2019/OCII/DP de 25 de febrero de 2019.

reporten como desaparecidas. Asimismo, en reiteradas comunicaciones durante el 2019,⁵¹ la DP exhorta a acciones diligentes en la atención de denuncias y el registro de casos, así como la necesidad de sanciones por omisión de acción policial frente a determinados desapariciones de niñas.

En febrero de 2020, tras la ubicación de los restos de Solsiret (*El Comercio* 2020; RPP Noticias 2020; Canal N 2020) y los altos registros de casos de mujeres desaparecidas (Defensoría del Pueblo 2020);⁵² la DP mediante oficio⁵³ dirigido al MININTER saluda los avances en la publicación del reciente Protocolo de Actuación y también expresa preocupación por los instrumentos de política por parte del SBPD, los cuales aún no han sido implementados. Asimismo, dicho oficio de cinco páginas, expresa recomendaciones sobre los procedimientos que no habían sido considerados, referencias sobre premisas de la Corte IDH y la población que no había sido contemplada en dicho protocolo respecto a la atención de personas con discapacidad, mujeres migrantes, población LGBTI y mujeres víctimas de violencia. Ello con la finalidad de tener una nueva mirada hacia el diseño de este instrumento y, por ende, una mejor actuación en la implementación del SBPD (Defensoría del Pueblo 2020).

Al día siguiente de enviado el oficio, el 06 marzo de 2020, con la finalidad de evidenciar la problemática de violencia contra las mujeres, la DP inicia la publicación de reportes mensuales enfocados en los casos de mujeres desaparecidas. Por ello, se crea el “Reporte Igualdad y No Violencia N° 1 Febrero 2020 - ¿Qué pasó con ellas?”, se expresa la relación entre las desapariciones de mujeres y los casos de feminicidio durante el 2019. En ese sentido, se manifiesta que “solo por ser mujeres es más probable que sufran violencia de género durante el proceso de desaparición” (Defensoría del Pueblo 2020, 2). Asimismo, el reporte señala que la variable edad evidencia un mayor grado de condiciones de vulnerabilidad y riesgo en la que se encuentran expuestas niñas y adolescentes desaparecidas.

La DP detalla también las acciones que ha realizado en función de exhortar al Ejecutivo a que impulse políticas sobre mujeres desaparecidas y la revisión de instrumentos que excluían a las

⁵¹ En la nota de prensa N° 131/OCII/DP/2019 se expresa el envío de oficio al MININTER por dos casos de niñas reportadas como desaparecidas.

⁵² La Defensoría del Pueblo (2020) señala que durante febrero de 2020 se registraron 168 casos. <https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-demanda-medidas-urgentes-ante-incremento-de-mujeres-y-ninas-reportadas-como-desaparecidas/>

⁵³ Oficio N° 064-2020-DP enviado el 05 de marzo de 2020. Acceso al oficio: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/Oficio-N%C2%B0-064-2020-DP.pdf>

mujeres dentro del marco de medidas de emergencia (Defensoría del Pueblo 2020, 4) En ese sentido, la DP da cuenta del emblemático caso de desaparición de Solsiret Melchorita Rodríguez Aybar y describe las acciones que realizaron durante los últimos 4 años (2017, 2018, 2019 y 2020), al tomar conocimiento del caso por parte de la familia de Solsiret en el 2017.

Figura 3.6. Línea de tiempo de acciones de la DP ante caso de Solsiret y mujeres desaparecidas



Fuente: Imagen tomada del Reporte Igualdad y No Violencia N° 1 Febrero 2020 - ¿Qué pasó con ellas?, de la DP.

En el mismo año, en junio de 2020, la DP emite el informe de la “Serie Igualdad y No Violencia 2020 n.º 003 Autonomía física”, el cual lleva como título “La desaparición de mujeres cometidas por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú” (Defensoría del Pueblo 2020). Este Informe contempla las dificultades frente a pandemia por Covid-19 y acoge como referencia los marcos e ideas que se desarrollan en la “Recomendación General No.2 del Comité de Expertas del MESECVI sobre mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio de acuerdo a los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará” (OEA 2018); los mandatos establecidos por la Corte IDH en el caso Campo Algodonero vs. México, así como otras sentencias dirigidas hacia Guatemala por su actuación y omisión estatal frente a casos de mujeres desaparecidas⁵⁴, en las cuales la

⁵⁴ Caso Claudina Isabel Velásquez Paiz y otros vs Guatemala 2015, Caso Gutiérrez Hernández y Otros vs. Guatemala 2017, Caso Gutiérrez Hernández y Otros vs. Guatemala 2017.

Corte IDH establece recomendaciones de instrumentos estatales con enfoque de género y derechos humanos necesario en el diseño y la implementación en dichos Estados.

Las referencias que se realizan en el informe realizado en el 2020 tienen como eje principal el respeto a la debida diligencia, la actuación inmediata y los procesos adecuados de denuncia, en el cual la DP manifiesta que el Estado peruano debe adecuar procedimientos en los plazos de búsqueda exhaustiva, que no desestime la desactivación de la Alerta de Emergencia ni los protocolos de atención para casos de mujeres desaparecidas y personas con discapacidad, también se debe implementar el RENIPED, fortalecer el Portal Web “Te Estamos Buscando”, el cual no contiene información de personas adultas, capacitar en enfoque de género a funcionarios y funcionarias, entre otros instrumentos importantes para fortalecer la política de búsqueda.

Asimismo, en dicho informe se presentan las dificultades existentes ante el inicio de la pandemia. Por ello, la DP señala también que:

Resulta necesario activar la “Línea 114” para la atención de casos de desaparición de personas, así como implementar el Registro y Portal de Personas Desaparecidas bajo los parámetros de la normativa vigente. Estos mecanismos tecnológicos resultan indispensables para atender los casos de desaparición de manera integral pues implican por una parte la intervención oportuna de la PNP; y por otra, permite la colaboración de la ciudadanía (2020).

A través de este Informe, la DP reitera en la esfera pública la necesidad de implementar los elementos del SBPD y generar algunas modificaciones de características ausentes en su diseño.

3.1.4. Actores en el diseño SBPD

Se destacan a todos los actores relevantes que se ubican en el rango temporal de 2018 al 2020, quienes desde determinadas agencias descritas son actores que participan en el diseño del SBPD. Para ello, se han determinado ocho (08) tipos de actores: países extranjeros, Estado peruano, instrumento estatal, sociedad civil, sociedad civil internacional, instrumento internacional, medio de comunicación y organismo internacional. Presentándose dos tipos de actores nuevos como: “organismo internacional”, el cual es relativo a instituciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y convenciones establecidas entre estados americanos; así como el tipo de actor “medio de comunicación”, vinculado a medios nacionales que expresan agencia mediante determinadas acciones que aborda la problemática presentada, en periodo establecido.

Tabla 3.2. Actores que impactan en el diseño del SBPD

N°	ACTORES	TIPO DE ACTOR
1	Guatemala	PAIS - INTERNACIONAL
2	México	PAIS - INTERNACIONAL
3	MININTER	INSTITUCIÓN ESTATAL
4	Comisión de Mujer y Familia del CR	INSTITUCIÓN ESTATAL
5	Defensoría del Pueblo Perú	INSTITUCIÓN ESTATAL
6	MIMPV	INSTITUCIÓN ESTATAL
7	Ley28022	INSTRUMENTO ESTATAL
8	LeyBrunito29685	INSTRUMENTO ESTATAL
9	TeEstamosBuscando.pe	INSTRUMENTO ESTATAL
10	DL1428	INSTRUMENTO ESTATAL
11	ReglamentoDL1428	INSTRUMENTO ESTATAL
12	Sistema de Búsqueda	INSTRUMENTO ESTATAL
13	Linea114	INSTRUMENTO ESTATAL
14	Desaparecidosenperu.policia.gob.pe	INSTRUMENTO ESTATAL
15	CHS Alternativo	SOCIEDAD CIVIL
16	CMP Flora Tristán	SOCIEDAD CIVIL
17	CatolicasxDD	SOCIEDAD CIVIL
18	Amnistía Internacional Perú	SOCIEDAD CIVIL
19	Mujeres Desaparecidas Perú	SOCIEDAD CIVIL
20	Paro Colectiva	SOCIEDAD CIVIL

21	Activistas Feministas	SOCIEDAD CIVIL
22	Familia Solsiret	SOCIEDAD CIVIL
23	Familia Shirley	SOCIEDAD CIVIL
24	Familia Estefany	SOCIEDAD CIVIL
25	Familia Yanet	SOCIEDAD CIVIL
26	Manuela Ramos	SOCIEDAD CIVIL
27	DEMUS	SOCIEDAD CIVIL
28	Collera	SOCIEDAD CIVIL
29	Mujer Dispara	SOCIEDAD CIVIL
30	SENTENCIA Campo	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
31	SENTENCIA Franko Veliz	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
32	SENTENCIA Velásquez Paiz	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
33	SENTENCIA Gutiérrez Hernández	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
34	Ley Búsqueda Mujeres	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
35	RENIPED	INSTRUMENTO ESTATAL
36	OEAMesecvi	ORGANISMO INTERNACIONAL
37	CorteIDH	ORGANISMO INTERNACIONAL
38	RPPNoticias	MEDIO DE COMUNICACIÓN

Fuente: Corte IDH 2009; Comisión de Mujer y Familia 2018; OEA 2018; Huilca 2017; Carla Sagástegui 2020; Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; Defensoría del Pueblo 2018; Defensoría del

Pueblo 2020; Congreso de la República del Perú 2019; Bazo Reisman 2020; Defensoría del Pueblo 2020; Huilca 2022.

3.1.5. Difusión en el diseño del SBPD

Difusión es el “proceso por el cual las elecciones de políticas en una unidad están influenciadas por las opciones de políticas en otras unidades” (Maggetti y Gilardi 2013, 3). Por ello, desde el *policy diffusion* se presenta el análisis del diseño del SBPD comprendiendo que estas decisiones de gobierno son influenciadas por políticas internacionales que tienen resultados de éxito (Graham, et al. 2013; Sharman 2008) o propagación de nuevas políticas conocidas también como innovación de política (Gómez Cárdenas 2019, 50).

En ese sentido, se procede a identificar los momentos, acciones, discursos e ideas que evidencian la difusión desde los instrumentos de política de otros países, los cuales refuerzan el discurso tecnológico y convenciones internacionales que inciden en instrumentos de búsqueda con enfoque de género en Latinoamérica.

3.1.5.1. Instrumentos tecnológicos

Los sistemas tecnológicos pueden formular soluciones de problemas a fines a los objetivos, con uso de los recursos y medios disponibles (Hughes 1987, 53), los cuales pueden ser de utilidad para quienes lo usan o diseñan dicho instrumento. En este caso, respecto al diseño del SBPD, en procesos previos se presentan actores que se movilizan a través del tiempo e institucionalizan en normativas, la idea de una forma de instrumento de política a fin a sus ideas programáticas de articulación internacional, comprendidos en elementos que consideran tecnológicos, los cuales contribuyen a resolver la problemática.

Es así que, la difusión de la idea de instrumentos tecnológicos como característica de un instrumento de política o forma de gobierno es expresada contantemente por las autoridades, ya que su aplicación aporta a la solución de este problema público.

Por ello, el RENIPED y la página web -como primeas respuestas de política frente a los casos de desapariciones de NNA y posteriormente reconocidas como elementos del SBPD- presentan a través del rastreo de sus orígenes la confluencia entre distintos actores de países en Latinoamérica, los cuales desde la sociedad civil internacional y nacional, teniendo a Costa Rica como país articulador, integran la idea de “tecnología” usada desde la internet para poder ubicarlas. Por ello, diversos países en la región contaban con una página web sostenida por un mismo cooperante. Asimismo, este proceso presenta una mención reiterada a “homogeneizar”

estas acciones estatales para poder contener una sola herramienta articuladora que permita abordar de forma estandarizada el problema público en la región.

Es por ello que, en el 2018, estas ideas internacionales de lo idóneo como instrumentos de políticas para la búsqueda son también trasladadas desde un discurso institucional para abordar esta problemática. En el diseño del SBPD se plasman en el artículo n°15 del Reglamento del DL 1428, el cual establece el Sistema como “un conjunto de herramientas tecnológicas” (El peruano 23 de febrero de 2019, 21) para ubicar a personas reportadas como desaparecidas.

Finamente, esta idea de difusión es reconocida por tomadores de decisión del sector MININTER, como responsables de la política. Esta afirmación se presenta cuando el ministro del Interior -en el lanzamiento de su implementación- hace mención a que el diseño de esta política como herramienta tecnológica ha tomado como referencia las mejores experiencias de otros países (@MininterPeru 2020).

3.1.5.2. Instrumentos e investigación con perspectiva de género

En esta sección se resalta la importancia de la difusión de ideas de política registradas en sentencias y recomendaciones internacionales, las cuales colocan principal atención en casos de mujeres reportadas como desaparecidas y las violencias de género a las que se encuentran expuestas. Estas ideas en las que los Estados se ven presionados por marcos normativos entre países o instituciones son también afirmadas como mecanismos de difusión, en la cual se aplica el mecanismo de coerción. Bajo este mecanismo se influencia a través de mandatos -o antecedentes de sanciones- a los Estados para que adopten políticas vinculantes a fin de impulsar cambios frente al tratamiento del problema público (Shipan y Volden 2008).

Asimismo, las sentencias de la Corte IDH y las recomendaciones internacionales son citadas y referenciadas en discursos y documentos nacionales, en los cuales se sostienen también la demanda de protocolos para la atención de mujeres desaparecidas, sistemas de registro e información, búsqueda e investigación con perspectiva de género. Se profundiza así en la obligatoriedad que tiene el Estado peruano respecto a los compromisos a partir de acuerdos internacionales.

En ese sentido, es preciso resaltar que el DL1428 es la primera normativa peruana que incluye los casos de mujeres víctimas de violencia reportadas como desaparecidas, dentro de los marcos para la activación de la Alerta de Emergencia del SBPD, como mecanismo diferenciado dirigido hacia personas en situación de vulnerabilidad.

Instituciones como la DP y el CMP Flora Tristán demandaron acciones e instrumentos estatales con enfoque de género. Asimismo, en el Informe de la DP se relata la existencia de omisiones de acción por parte de funcionarios, negligencias o desconocimiento respecto a estándares internacionales (Defensoría del Pueblo 2020, 4) que abordan la búsqueda de desapariciones de mujeres, tomando como referencia la jurisprudencia establecida por la Corte IDH en sentencias hacia México y Guatemala,⁵⁵ así como las recomendaciones internacionales que responden a convenciones en las cuales el Perú se encuentra adscrito como Estado parte.

La recomendación elaborada por el Comité de expertas de MESECVI (OEA 2018) -enfocada en la problemática de desapariciones en la región- y los mandatos de la Corte IDH son citados también por la DP en informes y oficios dirigidos a sectores que abordan esta temática, presentando un informe sobre “La desaparición de mujeres cometidas por particulares”, en el cual expresan que este documento tiene por objeto sistematizar las obligaciones estatales e “identificar estándares internacionales aplicables a este tipo de casos; recoger experiencias de otros países sobre la temática” (Defensoría del Pueblo 2020),⁵⁶ a fin de mejorar los procesos de atención y herramientas de búsqueda de mujeres desaparecidas.

3.2. Ideas programáticas y subredes en el diseño

En esta sección se explica mediante la teoría de grafos y el uso del software Gephi 0.10.1 la estructura de las subredes que se conforman en base a las ideas programáticas alrededor del diseño del instrumento de política durante el periodo 2018 - 2020. En ese sentido, desde el rastreo de asociaciones (Latour 2008) se plantean tres subredes: 1) Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico, 2) Instrumento de búsqueda con enfoque de género y 3) Búsqueda con instrumento tecnológico.

A través del rastreo propuesto se visualizan subredes que existían en la etapa previa al diseño, las cuales se fortalecen con más actores, recursos compartidos y acciones. Así como también se presentan otras subredes donde se evidencia que se van perdiendo asociaciones entre actores donde algunos de ellos ya no están presentes en la estructura de la red por la pérdida

⁵⁵ Casos que generaron la obligatoriedad de diseño de instrumentos con perspectiva de género para la búsqueda de niñas y mujeres en México y Guatemala.

⁵⁶ Este mensaje fue enviado mediante los oficios N° 152-2020/DP, oficio N° 153-2020/DP, oficio N° 154-2020/DP, oficio N° 155-2020/DP, dirigido a las instituciones estatales como MININTER, MIMP, PNP y Comisión de Mujer y Familia. Ubicado en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Oficio-154-2020-DP_MININTER-Inf-Mujeres-Desaparecidas.pdf

de agencia directa. Sin embargo, sus ideas siguen presentes en las conexiones de actores institucionales que las transmiten.

3.2.1. Subred 1: Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico

Esta idea programática se sostiene con el anuncio del diseño y puesta en marcha de una página web que se enfoca solo en la búsqueda de NNA, como respuesta estatal ante la problemática de desapariciones de personas. Esta perspectiva de gobierno prioriza la difusión de la búsqueda de personas menores de 18 años. Asimismo, esta acción estatal se reafirma con la reglamentación de la Ley 29685, conocida como “Ley Brunito”. Este portal web y reglamento son presentados en julio de 2018, dos meses antes que se presente el DL1428.

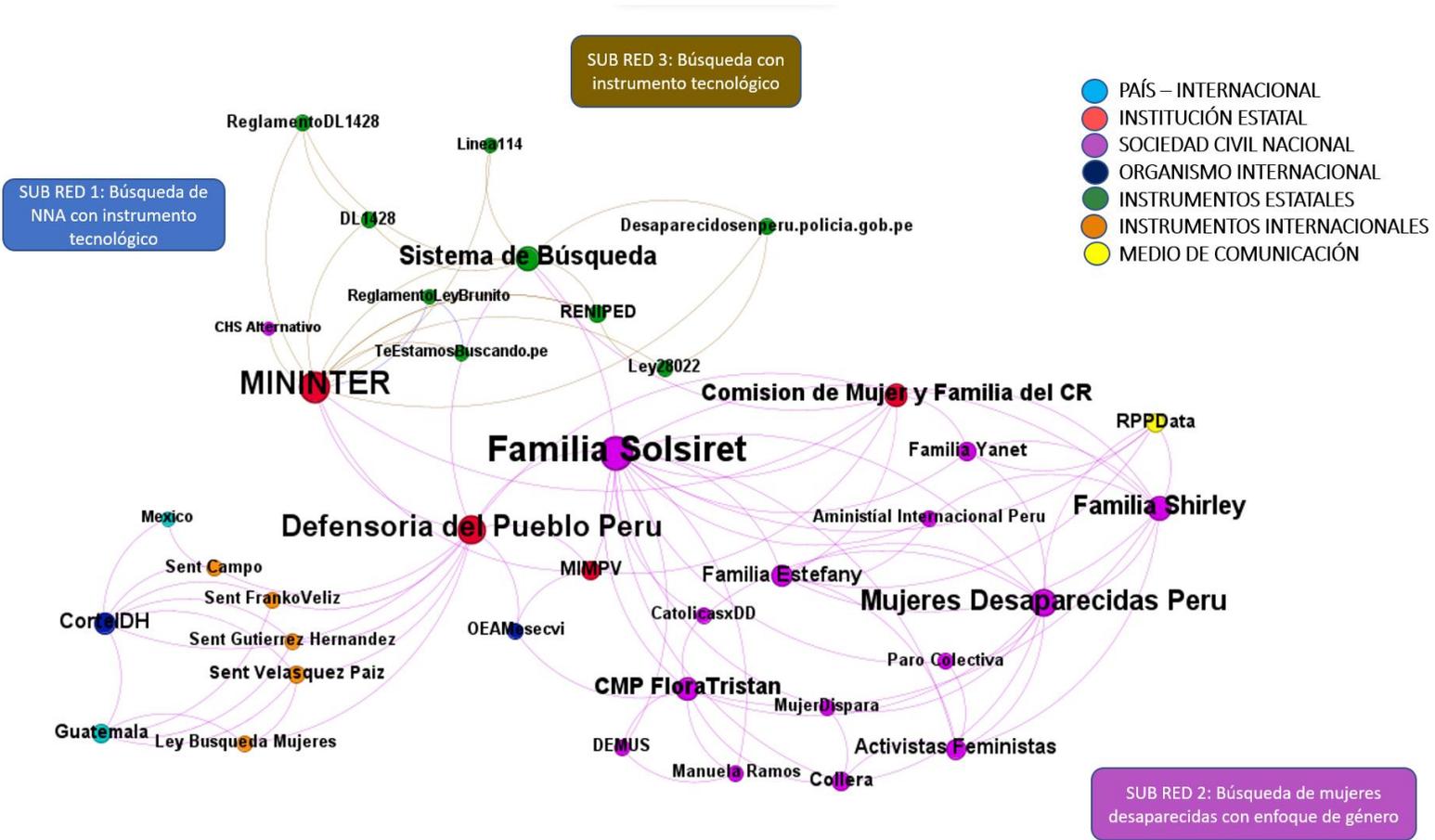
3.2.2. Subred 2: Instrumento de mujeres con búsqueda con enfoque de género

La idea de aplicar instrumentos de búsqueda con enfoque de género es una de las demandas que va cobrando mayores actores desde la sociedad civil, así como actores estatales mediadores e intermediarios, durante el periodo de diseño de la política. Distintas instituciones que abordan derechos de mujeres, organizaciones feministas a nivel nacional, familias de mujeres desaparecidas, la DP, congresistas y activistas, presentan esta idea de forma reiterada y mediante acciones organizadas en distintas expresiones como: audiencias, plantones, informes, campañas de incidencia, entre otros hechos en los cuales se expresaba su agencia sobre este marco ideacional, el cual se centra en la atención de casos de mujeres reportadas como desaparecidas desde un enfoque de género.

3.2.3. Subred 3: Búsqueda con instrumento tecnológico

Los actores que presentaban una subred predominante previo al diseño del SBPD van perdiendo actores, pero no por ello se pierde su sentido programático en la estructura de la red. Esta situación -de prevalencia de ideas- se visualiza en la mayoría de actores no humanos desde las normativas como el DL1428 – el cual crea el SBPD- y la modificación de la Ley N° 28022, así como con actores humanos con poder de decisión estatal. Esto se concreta en los discursos emitidos por autoridades estatales a cargo de la política, en la cual se mantiene la idea del uso de artefactos tecnológicos para la búsqueda de personas desaparecidas. Es en este marco en el que la dinámica estatal comparte recursos y creencias preestablecidas en una etapa anterior al diseño del SBPD.

Figura 3.7. Grafo de la estructura de las redes y las ideas programáticas alrededor del diseño del Sistema de Búsqueda



Fuente: Corte IDH 2009; Comisión de Mujer y Familia 2018; OEA 2018; Huilca 2017; Carla Sagástegui 2020; Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; Defensoría del Pueblo 2018; Defensoría del Pueblo 2020; Congreso de la República del Perú 2019; Bazo Reisman 2020; Defensoría del Pueblo 2020; Huilca 2022.

3.3. Análisis de la red

En el análisis de red “el concepto de red social pasa de ser una metáfora a una herramienta operativa analítica que utiliza el lenguaje matemático de la teoría de grafos, de las matrices y del álgebra relacional” (Sánz 2003, 25), en la cual se obtienen medidas según las relaciones que se establecen entre cada uno de los nodos o actores.

La red del proceso de diseño del SBPD presenta 38 nodos clasificados en 7 tipos, los cuales tienen como actores a la sociedad civil con 39.47%, instrumentos nacionales con 23.68%, instrumentos internacionales con 13.16%, instituciones estatales con 10.53%, organismos internacionales con 5.26%, países extranjeros con 5.26% y un nuevo actor considerado como medio de comunicación con 2.63%.

3.3.1. Centralidad

El promedio de grado para la red es de 5.105. Es decir, cada nodo se relaciona con un promedio de 5 nodos. Por otro lado, cada actor presenta un número diferente de actores con los que se vincula por su mayor grado o centralidad. Se procede a describir en la siguiente tabla.

Tabla 3.3. Actores con mayor medida de centralidad 2018-2020

Actor	Resultado de grado
Familia Solsiret	16
MININTER	14
DP	12

Fuente: Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; ElPeruano 2018; El Peruano 2019; Congreso de la República 2019; Defensoría del Pueblo 2020; Sagástegui 2021.

El actor que presenta mayor centralidad es la Familia de Solsiret con 16 nodos. Esto se debe al número de conexiones que va estableciendo en el periodo de diseño del SBPD, en el cual este actor obtiene mayores relaciones con instituciones, colectivos feministas, instituciones estatales y familias de mujeres desaparecidas, en función a visibilizar la demanda de búsqueda de su hija desaparecida para atender la problemática de desaparición de mujeres.

El segundo actor con mayor número de conexiones es el MININTER, el cual se relaciona con 14 nodos. Esta medida de grado lo coloca como la institución estatal con mayores relaciones,

ya que a través de este sector se diseña el instrumento de política de búsqueda. Asimismo, este actor presenta mayor grado de influencia en el diseño, el cual contempla sus conexiones con otros actores normativos que provienen del periodo previo al diseño y con actores institucionales que presentan recomendaciones en el proceso de diseño de la política.

Por otro lado, la DP se coloca como el tercer actor con mayor número nodos con un total de 12 nodos. Esto se debe a toda la comunicación que establece la DP, en la cual están presentes las instituciones estatales con las que se incide, así como actores internacionales con los que se dialoga en la presentación de argumentos por la atención de casos de mujeres desaparecidas y las responsabilidades de Estado en su atención con enfoque de género, el marco de mandatos internacionales.

3.3.2. Intermediación

La medida de intermediación de la red es de 4. En ese sentido, el número de pasos obligados que requiere un actor para comunicarse con otro es de 4.

Tabla 3.4. Actores con mayor intermediación 2018 - 2020

Actor	Resultado
DP	302.36
Fam Solsiret	252.61
MININTER	211.33
CMF	133.16
SBPD	66.75

Fuente: Córdova Rampant 2018; Bazo Reisman y Romero Benites 2018; El Peruano 2018; El Peruano 2019; Congreso de la República 2019; Defensoría del Pueblo 2020; Sagástegui 2021.

El actor con mayor intermediación es la DP, debido a su alta comunicación con distintos actores a través de los cuales canaliza y traslada información. El segundo actor con mayor intermediación es la familia de Solsiret, quienes se comunican con otras familias de mujeres desaparecidas y organizaciones, generando comunicación entre otros actores estatales y las demandas de colectivos. Consecutivamente, otro actor puente es el MININTER a través del cual se comunican normativas y otros actores estatales, sirviendo de actor que recibe las demandas del contexto.

Asimismo, está la CMF ya que este actor recibe comunicación de las familias de mujeres desaparecidas y las vincula con otros actores estatales que atienden la problemática.

Finalmente, entre los cinco actores con mayor intermediación, se ubica el SBPD debido a que sobre este actor se desenvuelven las ideas programáticas de otros actores que inciden en el diseño como instrumento de política de búsqueda.

3.3.3. Densidad

La densidad que presenta el grafo es de 0.138, lo cual expresa una baja interconexión entre los actores de la red. Esta medida representa un 13.8% de densidad, en una red con 38 nodos y 97 aristas, en la cual se presenta un total de 741 conexiones posibles.

Esta baja relación se presenta debido a que aún están presentes subredes con distintos objetivos, los cuales en algunos casos provienen de ideas programáticas previas al diseño respecto a instrumentos comprendidos como tecnológicos desde la articulación internacional y otros actores enfocados en sistemas de búsqueda con enfoque de género, esto en el marco de situaciones que se presentan en el contexto peruano y que son abordadas con argumentos de marcos internacionales.

3.3.4. Cercanía

Esta medida expresa la cercanía que tiene un actor respecto a otro, desde un menor número de pasos para llegar a otro actor dentro de la red. Por lo tanto, en el grafo los actores que presentan mayor cercanía son la DP con 59.6%, CMF con 54.4%, la Familia de Solsiret con 53.6%, MININTER con 50% y el SBPD con 47.4%, el porcentaje representa la mayor facilidad que tienen para comunicarse con otros actores. En ese sentido, al contemplar un menor número de pasos tienen mayor posibilidad de trasladar ideas programáticas.

3.3.5. Excentricidad

El actor que presenta menor excentricidad, como número de pasos o medida de distancia con el actor más lejano, es la DP con 2 pasos porque puede comunicarse con distintos actores que se ubican a mayor distancia solo con dos pasos. Esto se debe a su carácter institucional, su relación para tomar ideas programáticas de actores nacionales e internacionales y, a partir de ello, establecer comunicación con otros actores presentes en el diseño de la política pública.

3.4. Conclusiones preliminares

El Sistema de Búsqueda fue diseñado con antecedentes de redes de políticas que implicaban la propuesta de herramientas tecnológicas y que, años posteriores, asentó su demanda en la agenda peruana a partir de casos emblemáticos de mujeres reportadas desaparecidas, cuyas familias se agruparon en relación a la exigencia de búsqueda e investigación de sus casos, como lo sucedido con la desaparición de Solsiret Rodríguez Aybar.

En este sentido que, las agencias de actores intermediarios y mediadores, con determinadas características en la esfera estatal, permitieron afianzar relaciones y fortalecer objetivos concretos de redes que buscaban un SBPD que comprenda también la búsqueda de mujeres desaparecidas; presentándose en sus argumentos también la influencia de marcos establecidos por actores de organismos internacionales como la Corte IDH y el Comité de Expertos de MESECVI.

Asimismo, a través de la revisión documental se evidencia que las familias organizadas en el colectivo Mujeres Desaparecidas Perú y organizaciones de la sociedad civil influyeron directamente en el abordaje del problema público, más no participan en espacios de decisión donde se desarrollaron las características de su diseño. No se establecen alianzas socio-técnicas, en las cuales se democratice las demandas respecto a un SBPD para todas las mujeres y no solo para quienes cuenten con antecedentes de violencia.

Asimismo, respecto a la idea y propuesta internacional de tecnología para la búsqueda, se evidencia que las ideas viajan desde los antecedentes al diseño del SBPD, ya que esto se refleja en la norma que crea y describe el Sistema como un mecanismo tecnológico. Es así como los actores y la estructura que se van conformando no deben ser vistas como estructuras propiamente dadas, si no por el contrario como redes que se conforman con conocimiento hacia una política de búsqueda para el Perú, que tiene una trayectoria que se va fortaleciendo y adoptando de distintas expresiones en el trascurso de su diseño, lo que comprende desde la creación de la norma hasta su implementación.

Por ello, a partir de las declaratorias de tomadores de decisión, se evidencia la difusión de políticas mediante mecanismos de aprendizaje y coerción, donde las redes de instrumento de búsqueda tecnológica y con enfoque de género, cobran mayor relevancia hacia una política de búsqueda diseñada por el Estado peruano. Es en ese sentido se precisa que el diseño del Sistema recogió las mejores experiencias internacionales, reconociendo así el *policy diffusion*.

Capítulo 4. Red y resultado

El objetivo del presente capítulo es explicar el resultado del diseño del instrumento SBPD, el *policy diffusion* en la política y los mecanismos de exclusión que genera respecto a las ideas programáticas de las víctimas indirectas. Para ello, se cuenta con enfoques de teoría de redes de políticas a fin de explicar cómo las redes van impactando sobre el diseño de la política y la teoría de *policy diffusion* que permiten contemplar la difusión de políticas desde las redes que operan en el proceso. Asimismo, a través de la teoría de redes se usa el modelo dialéctico (Marsh y Smith 2000) desde la variante ideacional (Kisby 2007) a fin de contemplar las ideas programáticas como elemento clave para explicar la difusión por redes y los resultados de la política.

En ese sentido, en la primera sección se presentan los marcos epistemológicos que se usan para el análisis de diseño de políticas y elección de instrumentos de política. En una segunda sección se desarrollan las ideas programáticas como variable independiente o explicativa, comprendida a través de las ideas de actores que se movilizan desde esferas internacionales, a través del proceso de *policy diffusion*, y la variable dependiente en la que recae el diseño del instrumento de política SBPD como resultado.

En una tercera sección se aborda la difusión de las ideas en el diseño, en la cual se consideran las ideas que permanecen desde contextos previos y los que van tomando mayor fuerza en el transcurso del diseño. Consecutivamente, en la cuarta sección, se revisa la exclusión desde marcos sociotécnicos y el *framing* de la política que permite observar y evaluar si existe el encuadre de las distintas ideas de actores que incidan en el instrumento.

Finalmente, a partir del modelo dialéctico se analiza la relación interactiva entre dos variables, la red y el resultado, en la que la cada una afecta a la otra dentro de un proceso continuo. Es así que, las modificaciones que va generando la red impacta en los resultados de la política, y esta a su vez, impacta en la red (Marsh y Smith 2000, 8).

4.1. Marcos epistemológicos para el diseño

Esta investigación parte desde las teorías de políticas que precisan que diseñar una política es diseñar un dispositivo político, un sistema de gobierno (Peters 2018,10). Asimismo, es preciso recordar que el diseño está directamente relacionado con las herramientas a seleccionar y el proceso de implementación, en los cuales se contemplan las ideas que se desarrollan y el impacto de este en todo el proceso (Howlett e Ishani 2014, 58). Por ello, para Lasswell (1954)

uno de los ejes más importantes en el diseño de política son los instrumentos que se elegirán para la política a fin de abordar el problema público.

En ese sentido, la selección de instrumentos también implica una forma de gobernanza ante el contexto (Howlett 2018, 78). Por ello, se toman los planteamientos de Bressers H. y L. J. Jones que señalan que en el proceso de elección es importante considerar las características de las redes de política y no solo guiarse de patrones ya establecidos, debido a que los atributos de la red pueden ser de gran utilidad (1998, 2) en este proceso a fin de alcanzar los objetivos (Rogge 2018).

Es así que cuando se aborda el diseño de política, lo cual implica la elección de instrumentos, es importante comprender la presencia de ideas programáticas o “creencias programáticas” (Berman 1998) a través de acciones y discursos que desarrollan los actores dentro de la red, los cuales desde el modelo ideacional -el cual es usado en este trabajo para el análisis de redes de políticas públicas- nos permiten que no se ignore el impacto que tienen estas ideas en las decisiones y, por ende, en los resultados de la política (Kisby 2007, 72). En ese sentido, el rol de las ideas es clave en el proceso de diseño de políticas, ya que nos permiten visualizar y explicar cómo se han ido posicionando determinadas agendas y estrategias de actores en el contexto político que se disputan o desenvuelven. Para ello, esta investigación, toma como principal foco las ideas que provienen desde perspectivas internacionales, las cuales desde el proceso de difusión permiten explicar cómo las ideas viajan y cuál es su impacto en los resultados de política.

En ese sentido, en esta investigación se toman los marcos epistemológicos anteriormente descritos con la finalidad de explicar el SBPD como resultado de instrumento de política pública, el cual contempla un marco normativo que se va construyendo durante distintos procesos de acción de los actores. La elección de este instrumento y las características de su diseño, desde su regulación alrededor del DL1428, nos presenta un resultado como propuesta de gobierno para abordar las desapariciones de personas y, en especial, la problemática de mujeres desaparecidas como agenda de Estado.

4.2 Diseño del Sistema de Búsqueda: variables independientes

Desde el modelo dialéctico (Marsh y Smith 2000), las redes de política son consideradas como variables explicativas o independientes. Es decir, permiten comprender el resultado de la política a través de un proceso interactivo en la cual, desde el modelo ideacional de Kisby

(2007), se posibilita explicar el resultado de esta política no solo desde las interacciones de los actores sino desde las ideas programáticas con las que operan.

Por ello, a través del rastreo de la trayectoria de las redes y el recorrido histórico de las acciones institucionales como políticas de búsqueda de personas desaparecidas, se identifican las ideas programáticas en el diseño del SBPD. Por ello que, se reconocen actores que comparten intereses y recursos, los cuales trasladan y canalizan ideas programáticas que provienen desde distintas esferas internacionales.

4.2.1. Búsqueda con elementos tecnológicos

El reforzamiento de la idea programática de búsqueda con elementos tecnológicos parte de alianzas internacionales entre instituciones de la sociedad civil internacional y sus países, como Costa Rica, Guatemala, México, Bolivia, Chile, Puerto Rico, Paraguay, Honduras, El Salvador, entre otros agrupados en la RLD (CHS Alternativo 2008; UNICEF 2011), los cuales articulan la idea de contar con un registro en línea como página web (Save The Children Suecia 2005) que reporte casos de personas desaparecidas, colocando principal énfasis en NNA. Esta propuesta tecnológica parte con el objetivo de presentarse en un formato homogéneo para toda América Latina y El Caribe. Esta acción nace de la propuesta y respaldo presupuestal de *Save The Children Suecia* (UNICEF 2011) como promotor de la alianza. Costa Rica fue el primer país de la red en contar con el portal web “costarriquensesdesaparecidos.com”, colocándose como modelo para los demás países. Posterior a ello, estas ideas y alianzas llegan al Perú a través de organizaciones de la sociedad civil nacional, integrantes de la RLD, quienes establecen convenios con actores estatales como el MININTER -ministerio responsable de la política de búsqueda acorde a la Ley-, con lo que se oficializa desde el Estado peruano la página web de “peruanosdesaparecidos.com”, la cual es creada y sostenida con recursos obtenidos a nivel internacional.

Esta página web deja de funcionar en el 2017, sin embargo, las ideas programáticas sobre el uso tecnológico para la búsqueda, prevalecen y se respaldan con el marco legal de la Ley N° 28022 que ordena la creación del RENIPED y de una página web para difundir los casos. Es en ese sentido que, en marzo de 2018, a partir de una campaña para la búsqueda de NNA, se crea la página web “TeEstamosBuscando.pe”, la cual estaba enfocada en difundir

exclusivamente las fotografías de NNA, en función del marco normativo que existía en el Perú hasta ese momento⁵⁷.

Con la creación del DL1428, en setiembre de 2018 se crea el instrumento de política SBPD, el cual en el reglamento del DL1428, emitido en febrero de 2019, es presentado como un “conjunto de herramientas tecnológicas que intervienen en la atención de denuncias y acciones de difusión, investigación, búsqueda y ubicación de personas desaparecidas.” (El Peruano 23 de febrero 2019). Asimismo, este reglamento contempla las características que el SBPD debe tener, el cual está conformado por el sistema de información RENIPED, la línea de atención telefónica “Línea 114”, la página web “desaparecidosenperu.pe” y la Alerta de Emergencia, como elemento de aviso nacional para la búsqueda. En ese mismo sentido, respecto al énfasis de un instrumento tecnológico, en octubre de 2020, el SBPD es presentado por parte de autoridades a cargo del sector del MININTER, como una tecnología que fue construida a partir de experiencias internacionales (@MininterPeru 2020).

4.2.2. Búsqueda de mujeres con enfoque de género

Otra de las ideas programáticas a resaltar en el contexto previo y de diseño de la política es la búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas desde un enfoque de género, la cual es colocada a partir de los casos emblemáticos que se presentaban alrededor de la desaparición de la activista Solsiret Rodríguez.

Distintas instituciones con décadas de trabajo en derechos humanos y colectivos feministas creados posterior a la marcha Ni Una Menos 2016 realizaban acciones de incidencia en el espacio público y de incidencia política ante instituciones estatales como la CMF del Congreso de la República (Carla Sagástegui 2021). La DP también establecía comunicación con MIMP, MININTER y el Congreso, así como con las familias de mujeres desaparecidas, siendo un puente en las demandas de búsqueda de sus hijas.

Por otro lado, actores como el CMP Flora Tristán, a cargo del caso de Solsiret y Shirley Villanueva, presentaban comunicados y discursos sostenidos en mandatos y recomendaciones internacionales como la realizada por el Comité MESECVI y los fallos de la Corte IDH. Asimismo, la DP en oficios, notas de prensa e informes realizados entre el 2017 y el 2020 presentaba la necesidad de acciones estatales que respondan a la problemática de desapariciones de mujeres, colocando énfasis en las omisiones presentadas en el caso de

⁵⁷ Hasta marzo de 2018, en materia de atención de la problemática de personas desaparecidas, el Perú solo contaba con la Ley n°29685, también llamada Ley Brunito, enfocada en casos de NNA.

Solsiret y en el marco internacional de instrumentos de búsqueda de mujeres desaparecidas, establecidos por la Corte IDH en casos como los de Guatemala y México (Defensoría del Pueblo 2020), en los que expresa la perspectiva de género como eje clave para la atención de esta problemática.

En setiembre de 2018, cuando se presenta el DL1428, bajo la rectoría del MININTER, esta norma toma parte de las ideas presentadas a partir de la problemática e incluye la búsqueda de “mujeres víctimas de violencia” en el proceso de atención diferenciada para la activación de la Alerta de Emergencia. Asimismo, el reglamento del DL1428 establece las características de esta categoría y los criterios a considerar por el personal policial para la activación de esta alerta como elemento fundamental del SBPD (El Peruano 23 de febrero de 2019).

4.3. Difusión de las ideas en el diseño

Cuando se realiza el rastreo de las asociaciones (Latour 2008, 19) y se revisa la trayectoria de ideas de una política pública, en la que se ubican decisiones de política de gobierno que tienen marcos de influencia de políticas internacionales, se presenta el *policy diffusion* (Sharman 2008; Graham 2013). En este proceso está presente la difusión como ideas que se movilizan en la propagación de una innovación de política (Gómez Cárdenas 2019, 50) que en su mayoría puede presentarse como tecnológica y con la finalidad de alcanzar los objetivos de gobierno.

Como señala Rogers, la idea innovación puede ser comunicada a través del tiempo mediante los actores de un sistema social (1995, 5). Por ello, en el recorrido de la difusión hacia el diseño del SBPD, se grafica las ideas programáticas que permanecen desde momentos previos y que se expresan en las características del instrumento de política. El primer proceso de difusión de la política se presenta mediante el mecanismo de coerción y aprendizaje.

Primero al sostenerse en un presupuesto de articulación internacional para el diseño de la página web y, segundo, en el aprendizaje que se ubica en la presencia de un modelo de otro país como Costa Rica, el cual ya contaba con un portal web como elemento dentro de su política de búsqueda, siendo el primer país de la RLD en contar con este elemento en el marco de la alianza establecida, con el presupuesto *Save The Children* Suecia.

Cuando el SBPD es descrito en el reglamento del DL1428, en el 2019, es comprendido como un instrumento tecnológico, trayendo consigo las ideas programáticas de actores internacionales quienes anteriormente otorgaron el presupuesto y diseñaron la estructura de la política. Asimismo, la idea programática de ser una innovación tecnológica construida con

experiencia de éxito internacional sigue presente en la presentación del SBPD, por parte del presidente del Perú y del representante del MININTER.

Otra de las ideas que también está presente desde la difusión y movilización de ideas desde un plano internacional se presenta en la inclusión de búsqueda de mujeres víctimas de violencia dentro del SBPD. Si bien esta propuesta proviene de actores nacionales, los discursos y sustentos recogidos para incidir en la política pública son a partir de mecanismos de coerción que responden a marcos internacionales como las recomendaciones del Comité MESECVI (2018), correspondiente a la Convención de Belém do Pará, así como las reconocidas sanciones por parte de la Corte IDH hacia Estados que vulneraron derechos humanos y no configuraban políticas para buscar a mujeres desaparecidas (Corte IDH 2009). En ese sentido, el Perú, al ser parte de Convenciones internacionales y estar sujeto a juicios internacionales, tiene estas sentencias como jurisprudencia internacional vinculante a la política de Estado. Sin embargo, la difusión de esta idea programática que permanece en el proceso de diseño, con la que inciden actores intermediarios para sostener argumentos sobre las políticas que se rigen en otros países es medianamente incluida y moldeada por las autoridades encargadas del diseño de la política ya que, a partir de los casos en las sentencias establecidas por la Corte IDH, el mandato internacional en los fallos hace referencia al uso de la perspectiva de género para la búsqueda de todas las mujeres en su diversidad (Corte IDH 2009; Corte IDH 2014; Corte IDH 2015; Corte IDH 2017; OEA 2018) y no solo de quienes estén sujetas a hechos de violencia como se señala en la política.

4.4. Exclusión sociotécnica

Los sistemas tecnológicos sociales, entendidos también como sistemas sociotécnicos, son procesos democratizadores en los cuales se generan mecanismos participativos y plurales hacia la construcción de propuesta tecnológicas para un desarrollo inclusivo (Thomas, Bortz y Garrido 2015, 46-47).

En ese sentido, al establecerse alianzas sociotécnicas (Thomas y Juárez 2020) se presentan procesos de participación colectiva hacia la toma de decisiones en la política pública. En estos procesos se ubican distintos actores, tomando como actores fundamentales a quienes serán usuarios de la política. En este caso, al establecerse este tipo de alianzas se debe considerar la articulación y comunicación con las familias de las mujeres reportadas como desaparecidas, organizaciones e instituciones que abordan la problemática o acompañan procesos de legales

de búsqueda, así como todos los actores humanos y no humanos alrededor del tratamiento de problema público.

Por ello, al revisar los resultados del diseño del Sistema de Búsqueda, actores como la DP, la organización MDP, el CMP Flora Tristán y Amnistía Internacional Perú, denuncian la existencia de vacíos respecto a los elementos que contienen el SBPD, visibilizando las demandas pendientes sobre al abordaje de la problemática (RPP Noticias 27 de octubre de 2020; *La República*, 06 de diciembre de 2019), como la ausencia de variables en el RENIPED, los cuales corresponden a variables de género que reporten las características de mujeres en su diversidad, expresando así que “se evidencia un mecanismo deficiente que incorpore adecuadamente una perspectiva de género en la investigación” (Amnistía Internacional Perú 2020).

A partir de ello se puede generar una aproximación de cómo las redes que participan con las víctimas indirectas de desapariciones se vieron impactadas por la política pública, teniendo como aliados a las redes de actores estatales como la DP, quienes mediante informes titulados “¿Qué pasó con ellas?” (Defensoría del Pueblo 2020) se sostienen en las recomendaciones internacionales de la Corte IDH y el Comité Expertas Mesecvi, sobre la política de búsqueda para los Estados con enfoque de género, y cómo se podría contribuir a un mejor tratamiento de la problemática con instrumentos estatales como protocolos específicos y registros que incluyan variables de género,⁵⁸ interculturalidad, nacionalidad, enfoque de discapacidad (Defensoría del Pueblo 2019), entre otros⁵⁹.

Reforzando las demandas de la sociedad civil, respecto a la búsqueda de todas las mujeres en su diversidad, frente a los alto índices de violencia, el “Reporte Igualdad y No Violencia N°13” de la Defensoría del Pueblo del Perú manifiesta en sus recomendaciones hacia el ejecutivo, que “urge que se agilicen las acciones de búsqueda en todos los casos denunciados” (2021, 6), ello en alusión a la demanda de organizaciones como CMP Flora Tristán y MDP, quienes expresaban cuestionamientos al diseño de la política (*La República*, 06 de diciembre de 2019), en la cual se establece que solo se activarán Alertas de Emergencia en los casos de mujeres que presenten una situación de “alto riesgo” de violencia, disposición que se

⁵⁸ Las variables de género permiten tener mayores elementos para la búsqueda y la posterior investigación en caso de vincularse a un delito (Corte IDH, 2009). Asimismo, en el caso de mujeres transgénero reportadas como desaparecidas, la variable de identidad de género debe estar en el registro con la finalidad de saber cuántas fueron reportadas como desaparecidas, cuántas han sido ubicadas y su posible asociación con crímenes de odio.

⁵⁹ En la nota de prensa N°052/2019/OCII/DP del 25 de febrero de 2019, emitida por la DP, destaca la ausencia del enfoque de discapacidad en el DL1428 y su reglamento.

contradice con las características de casos emblemáticos, como el de Solsiret Rodríguez, en el cual nunca se registró una denuncia de violencia de género.

En ese marco, la exclusión sociotécnica se presenta al no considerar las características de la red lo que termina por excluir su participación en el diseño. Debido a que en la descripción de la política solo alude a mujeres víctimas de violencia, más no a todas las mujeres, limitando los atributos de la red y la problemática estructural de violencia de género que coloca en mayor riesgo a las niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.

Asimismo, Rocío Romero, investigadora de RPPData, precisa que el Perú cuenta con un “sistema de búsqueda incompleto” (07 de noviembre de 2022), describiendo las ausencias en la política. La falta de incorporación del enfoque de género para abordar los datos de mujeres desaparecidas y los casos como los de Estefany Díaz Acosta, Yamilé y Tatiana, integrantes del colectivo MDP, los cuales no se encuentran registrados con los datos completos en el portal web que forma parte del SBPD.

A esto se suma que las características de los elementos con los que cuenta el SBPD, como la nota de alerta, no cuentan con un enfoque intercultural que permita aproximarnos y concretar con el número de mujeres indígenas reportadas como desaparecidas, su etnia y lengua originaria. Esto se refleja a través del reportaje de Cárdenas y Gaupil (28 de octubre de 2020), quienes describen el caso de J.E.Q.H. de 24 años, una joven reportada como desaparecida en la comunidad campesina de Pampa Ansa, en Cusco, la cual en su nota de alerta no se contempla el origen étnico, ni tenía una sección para aquello⁶⁰, como lo demuestra el análisis del trabajo periodístico.

A partir de esta revisión es importante considerar que a menudo "la concepción artefactual o instrumentista de la tecnología es la visión más arraigada en la vida ordinaria. Se considera que las tecnologías son simples herramientas o artefactos construidos para una diversidad de tareas" (González, et al. 1996, 130), cuando estos sistemas tecnológicos representan objetivos, acción política y, sobre todo, una propuesta de acción estatal ante un problema público como el que se presenta en esta investigación.

Por ello, a partir de Albornoz (2008) se reafirma que el construir tecnología no implica que directamente produzca desarrollo, sino por el contrario esta afirmación también puede

⁶⁰ Se revisaron las Notas de Alerta de mujeres desaparecidas de septiembre de 2018, año en que se emitió la norma, hasta octubre de 2020, año en que se implementa, y en ninguno de los documentos públicos en la página web contiene variables ligadas a la diversidad intercultural.

implicar que se produzca exclusión, como en el caso observado de las familias de las víctimas y las instituciones que demandaban una la política de búsqueda.

4.5. Relación dialéctica: Red y resultado

Marsh y Smith (2000) exponen que existen tres formas desde la cuales los resultados de la política pública pueden generar un impacto en las redes de políticas. Primero, si los resultados afectan los intereses o la capacidad de participación de los actores de la red. Segundo, cuando los resultados de la política tienen un impacto colectivo que va más allá de la agenda de las redes de políticas, esto genera que las redes que contemplaba esta red se desprendan del interés común o que existan otras agendas que diluyen los intereses que precisa esta red. Tercero, cuando el resultado de la política no genera los objetivos esperados por la red de política, estos promueven un aprendizaje y, a su vez, es probable que los agentes tomen otras acciones estratégicas para alcanzar los objetivos de la red (9).

Asimismo, cuando se hace mención a la relación dialéctica entre redes y resultados, se suele presumir como las redes afectan los resultados de la política pública, siendo necesario y poco usual asumir que los resultados de la política afectan a las redes. Este impacto sobre las redes modifica su carácter de relación y aprendizajes sobre lo comprendido respecto al resultado de la política, también altera el impacto sobre sus propios intereses (Marsh y Smith 2000, 9).

En esta investigación, las redes de política conformados por la sociedad civil tienen un impacto parcial en la incorporación de la problemática de desapariciones de mujeres, en el diseño del instrumento SBPD, ya que este solo contempla a las mujeres víctimas de violencia en alto riesgo. Situación que no cubre los atributos y demandas de la red, dejando fuera a los casos de mujeres reportadas como desaparecidas y familias integrantes de MDP, las cuales toman otras estrategias para incidir ante el instrumento (Carla Sagástegui 2021). Asimismo, la demanda de instituciones como CMP Flora Tristán, MDP⁶¹, DP, CMF, entre otros, incide en una política de búsqueda con perspectiva de género e interculturalidad (Meléndez 2022, Mujeres Desaparecidas Perú 2019), pero no logra ser integrada en su totalidad en la descripción de características de la persona a partir de la nota de alerta que se publica en la página web como elementos del SBPD. Sin embargo, las redes de política con actores internacionales, con una trayectoria anterior al diseño, permanecen en sus ideas en los

⁶¹ Información tomada del Facebook de MDP, publicada el 14 de octubre de 2020. Acceso fecha 28 de agosto de 2023.

<https://www.facebook.com/MujeresDesaparecidasPeru1/posts/pfbid02WNEmhgybU4jPyLqYxCGeQuJHM8dQ39Hv1jEmEskXunafLEWQfAGHvrAZNCzgFYdl>

elementos del SBPD, como el uso de una página web para la difusión de casos y el sistema de alerta que se anuncia como elementos tecnológicos nuevos y por ende innovadores,⁶² construido en base a experiencias internacionales.

En ese sentido, el *framing* de la política se presenta de una forma excluyente ya que no permite un encuadre que incluya las voces de quienes son parte del problema y podrían aportar a la política pública. Solo se considera los casos de “alto riesgo” en la narrativa de la aplicación de los elementos del SBPD. Es así como se presenta la exclusión sociotécnica al no contemplar la recurrencia en la característica de los casos emblemáticos que inciden alrededor de la política.

⁶² Información tomada del Facebook “Comisiones del Congreso de la República del Perú”: <https://www.facebook.com/comisionesdelcongresoperu/videos/3719755601583428>

Capítulo 5. Conclusiones

5.1. Análisis del modelo usado y metodología

La presente investigación comprende una variable independiente y otra dependiente, donde se presenta una relación causal entre las mismas. El diseño del instrumento SBPD es contemplado como variable dependiente y las ideas programáticas mediante proceso de *policy diffusion* como variable independiente. Asimismo, se usó el modelo dialéctico del enfoque de redes de Marsh y Smith (2000), desde la variante ideacional de Kisby (2007), con la finalidad de analizar todas las relaciones y vínculos que se establecen alrededor de las ideas programáticas entre los actores, generando tres tipos de relación: 1) red y contexto, en la cual se genera un recorrido histórico de las redes y el contexto en el que interactúan, 2) estructura y agencia, en la que se permite hacer visibles las agencias y la estructura de la red, y con ello las relaciones que se fortalecen e incorporan en el proceso de diseño de política; y 3) red y resultado, en donde se aborda cómo las redes de anteriores impactan en el resultado de la política y cómo la política impacta en las redes que operan para su diseño.

Es así que, a través del rastreo de las asociaciones, esta investigación ubica las ideas programáticas de actores internacionales que se movilizan a través de un proceso de difusión mediante mecanismos de coerción y aprendizaje, agrupados entre actores de la sociedad civil de distintos países y alianzas con actores nacionales encargados de la política. Estas ideas programáticas permanecen en el proceso de diseño, mediante la agencia de actores nacionales, quienes establecen los elementos del SBPD y la presentan como un sistema nuevo de corte tecnológico. Asimismo, los actores de la sociedad civil nacional que empiezan a colocar en agenda los casos de mujeres desaparecidas también logran incidir en el instrumento de política, sostenidos gracias a las ideas programáticas de actores internacionales, a fin de incorporar la acción de búsqueda con enfoque de género frente a la alta recurrencia de casos.

En este marco, el uso del análisis sociotécnico permitió evidenciar la parcialidad de la incorporación de las demandas de la sociedad civil nacional y cómo el discurso sobre la tecnología como mecanismo innovador es priorizado moldeando el instrumento. En ese mismo sentido, se evidencia la exclusión al diseñar un instrumento que no cubre las características de los casos de víctimas indirectas que inciden con actores intermediarios y mediadores; es decir, se presenta una parcial exclusión hacia las principales usuarias del SBPD.

Para concretar estos hallazgos se usó métodos mixtos. Desde el método cualitativo, mediante la técnica de análisis documental, se recopilaron, revisaron y sistematizaron documentos normativos realizados en el Perú y otros países de la Latinoamérica, informes y recomendaciones de organismos internacionales, sentencias de la Corte IDH, convenciones internacionales, notas de prensa institucionales, reportes e informes de instituciones estatales, pronunciamientos de la sociedad civil, revisión de notas e investigaciones periodísticas, revisión de la información de la página web estatal, de publicaciones en redes sociales de la sociedad civil, de entrevistas hacia autoridades y sociedad civil, se hizo una sistematización de sesiones parlamentarias, así como una base de datos de fuentes oficiales como el RENIPED. Respecto al método cuantitativo, se usó el software Gephi 0.10.1, mediante el cual se generaron gráficos de representación de las redes y se obtuvieron medidas que permitieron expresar los grados y porcentajes de la relación entre los actores que participaron en el diseño de la política.

5.1.1. Red y contexto

En esta sección se presenta un recorrido histórico alrededor de las ideas programáticas presentes en instrumentos previos al SBPD, en el cual se analiza desde un marco regional y nacional las acciones de la sociedad civil y del Estado peruano. De esta forma, se ubican las ideas que tuvieron mayor impacto en la acción estatal, presentes a través de la RLD, en la que distintos actores de Latinoamérica compartían intereses hacia la elaboración de una página web como un registro en línea, la cual se presenta de una forma homogénea para los distintos países. Mediante esta propuesta se destaca la idea programática de “Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico” ya que distintos actores internacionales de la sociedad civil, empezando por Costa Rica, expresaban a través de la RLD el interés del uso de una página web que contribuya con la búsqueda de personas desaparecidas, con especial énfasis en NNA. Asimismo, otra idea programática de “Búsqueda de mujeres desaparecidas con enfoque de género” estaba presente, pero con menor incidencia en la agenda pública y menor incidencia en tomadores de decisión. Esta idea se presenta desde mediados del 2016, a partir de un caso emblemático de desaparición de una joven activista, la cual colocó a distintos actores de la sociedad civil nacional, quienes fueron generando estrategias para demandar políticas de búsqueda ante los casos de desaparición de mujeres.

5.1.2. Estructura y agencia

El proceso de diseño del SBPD es comprendido desde el 2018 al 2020, durante este periodo se van construyendo los distintos marcos normativos que establecen sus características. Es en estos años que la estructura de la red incorpora nuevos actores de la sociedad civil nacional, mientras que otros actores internacionales desaparecen, sin embargo, sus ideas permanecen en el diseño de elementos del SBPD.

En esta estructura de la red presentan tres ideas programáticas, “Búsqueda de mujeres desaparecidas con enfoque de género”, “Búsqueda de NNA con instrumento tecnológico” y “Búsqueda con instrumento tecnológico”. La primera idea programática presenta mayores actores nacionales, quienes toman argumentos internacionales para generar mayor incidencia a partir de un caso particular de desaparición en el Perú y la multiplicidad de víctimas indirectas de mujeres desaparecidas que se agrupan en colectivos e instituciones feministas. Por otro lado, la segunda idea programática permanece desde un proceso previo al diseño, ya que durante el periodo de presentación del SBPD se anuncian y construyen instrumentos publicitados como tecnologías enfocadas en la búsqueda de NNA. Por último, la tercera idea programática es adaptada de procesos anteriores debido a que permanece la idea de una herramienta tecnológica, la cual es descrita en las normativas y actores institucionales que van diseñando los elementos del SBPD, las cuales contienen componentes similares a las ideas con las que partieron desde marcos internacionales. Asimismo, la noción de elementos como “nuevo” y “tecnológico” es afianzada en los discursos de autoridades responsables de la política durante la presentación del instrumento.

5.1.3. Red y resultado

El diseño del SBPD contó con una descripción normativa y un anuncio de instrumento de política tecnológica que recogía experiencias internacionales, los elementos que contiene guardan relación con los elementos tecnológicos que se construyeron en el proceso previo a la difusión en la RLD. Asimismo, este instrumento de política pública presenta un impacto de las redes emergentes desde la sociedad civil, las que conglomeran a las víctimas indirectas de mujeres desaparecidas, quienes logran colocar la búsqueda de mujeres de forma parcial, ya que solo se incluye a aquellas que hayan tenido antecedentes de violencia y no a todas las mujeres en su diversidad, careciendo de una dimensión estructural del problema desde un enfoque de género.

Es así que, el diseño de la red se ve impactado en dos momentos diferentes por ideas programáticas que responden a intereses de marco internacional, tanto en la trayectoria de la construcción de la norma, el diseño del registro y la página web considerada un elemento tecnológico, como en la incorporación de la búsqueda de mujeres desaparecidas víctimas de violencia. Los actores nacionales institucionales adoptan ideas programáticas establecidas en convenciones, recomendaciones internacionales y sentencias, esto para sostener las obligaciones estatales que tiene el Perú frente a la atención del problema público desde un enfoque de género. Sin embargo, el resultado de la política también impacta en la red al no contemplar en su plano normativo a todas las mujeres en su diversidad.

5.2. Comportamiento de la hipótesis

La propuesta de hipótesis que se planteó en esta investigación alude a que el diseño del instrumento SBPD, en el periodo 2018-2020, es construido desde las ideas programáticas obtenidas en el *policy diffusion* que prioriza ideas de innovación, excluyendo del proceso a las voces de las víctimas indirectas, su diversidad de género e intercultural.

Respecto al SBPD, se pudo evidenciar su diseño durante dicho periodo mediante la revisión de normativas de estos años. Asimismo, sobre su construcción desde ideas obtenidas en un proceso de difusión, al hallazgo que se tuvo a través del recorrido en la trayectoria de la historia de política y al contexto en el que se desarrolla, se evidencia que existían articulaciones desde la sociedad civil internacional que, con recursos de ONG internacionales y mediante convenios, generaron que el Perú pueda tener su primer instrumento de política de búsqueda. Estas ideas programáticas que se agrupan desde modelos e intereses internacionales nos presentan mecanismos de difusión de coerción por el presupuesto internacional y mecanismo de aprendizaje, ya que otros países venían avanzando en la articulación de una red para la construcción de un instrumento de política regional que fuese homogéneo, priorizando la búsqueda de NNA en todo Latinoamérica.

Asimismo, a través de la revisión documental se evidenciaron otras ideas programáticas de marcos normativos internacionales como convenciones y sentencias de la Corte IDH, los cuales también fueron adoptados por actores que se agrupaban en función de la búsqueda de las mujeres reportadas como desaparecidas, las cuales también están presentes en el diseño de forma parcial.

Por ello, la hipótesis de priorizar las ideas de innovación y excluir a las voces de víctimas indirectas se hace presente en forma de exclusión sociotécnica al anunciarse un instrumento

como política innovadora en su mención expresa de política tecnológica, la cual no recoge información relevante sobre las características de las mujeres desaparecidas, quienes desde sus familias -como víctimas indirectas- inciden en sus búsquedas. Por ello, las Alertas de Emergencia, como elemento del SBPD, solo se focalizan en quienes tengan antecedentes de episodios de violencia de alto riesgo. Situación que no se correlaciona con las demandas de las víctimas indirectas, como es el caso emblemático que moviliza la familia de Solsiret Rodríguez, lo que presenta mayor incidencia entre actores que se agrupan alrededor de esta idea programática, en la cual se ubican también otras familias que buscan a sus hijas y nietas en distintos lugares del Perú, en cuyos casos se tendría que hacer una segregación acorde al antecedente de violencia que se registre y al grado de riesgo, información que muchas veces se desconoce⁶³ frente a una desaparición.

Respecto a la diversidad intercultural, si bien son pocos los estudios e investigaciones periodísticas sobre mujeres indígenas reportadas como desaparecidas, en el trabajo realizado por Cárdenas y Gaupil (2020), así como tras la revisión de todas las Notas de Alerta durante el periodo de diseño y demandas de la sociedad civil, se evidencia un instrumento que compone datos de mujeres desaparecidas bajo un solo formato como figura de mujer homogénea. No se describe su origen étnico, ni lengua originaria ni las distintas formas de caracterización al proceder en el proceso de búsqueda de mujeres que desaparecen en el Perú. Asimismo, la ausencia de estos parámetros que deberían estar presentes en el diseño de instrumento de búsqueda es resaltado también por la DP (2019), quien en oficios al MININTER, señala la falta de un enfoque de discapacidad, al no considerarse en la política las medidas diferenciadas frente a los casos de mujeres con discapacidad reportadas como desaparecidas y las condiciones estructurales que las coloquen en mayor situación de riesgo. Es preciso reafirmar que esta investigación no pretende generar un modelo predictivo hacia el diseño de la política o dejar fuera a otros actores que también fueron parte del diseño. Por el contrario, se espera generar una puerta hacia la discusión del análisis de redes y los resultados de la política o marcos normativos que buscan enfrentar las desapariciones de mujeres en Perú y en Latinoamérica, comprendiendo las lógicas transfronterizas de la problemática.

⁶³ Esta información suele ser desconocida al no estar registrada como usuaria de un servicio estatal o por no contar con una comunidad (familia, amistades, vecinos/as, otros) que exprese los antecedentes de violencia. Ante ello, es preciso recordar que según el último ENARES (2019), 2 de cada 10 mujeres decide acudir a una institución frente a un episodio de violencia física, psicológica o sexual, y 4 de ellas decide acudir a una persona cercana. El escenario del subregistro de casos de violencia contra las mujeres en el Perú, también se expresa en 4 de cada 10 mujeres que decide no pedir ayuda frente a estos episodios, con la respuesta de “prefiero resolverlo sola”, la cual corresponde a un 39.8% de este total.

También se busca promover los estudios vinculados al diseño de instrumentos de política que aborden nuevos fenómenos sociales, garantizando un desarrollo inclusivo que incorpore la pluralidad de voces de los actores humanos y no humanos.

Asimismo, se pretende despertar la discusión sobre la agencia de las políticas tecnológicas y el poder discursivo que se instala, generando respuestas con la capacidad de moldear circunstancias y establecer cambios políticos, económicos y sociales.

Es así que, esta investigación busca incentivar en la exploración de los procesos ideacionales que sustentan las políticas regionales de búsqueda de personas desaparecidas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de arribar al diseño de políticas que comprendan la diversidad de características de la población considerando el territorio y la trayectoria de vida dentro de marcos estructurales. Indagar en este proceso puede aportar a la construcción de políticas de búsqueda que no omitan, desconozcan o desaparezcan las características de su población objetivo dentro de la política búsqueda.

Finalmente, es preciso señalar que es la primera vez en el Perú que se realiza un análisis de este tipo respecto al SBPD, el cual permite visibilizar las redes de poder y las ideas que se presentan en el contexto, así como la estructura en el diseño del instrumento. Por ello, con la finalidad de evidenciar la relevancia de distintos actores presentes en la acción estatal de políticas de búsqueda, es importante que se impulsen mayores análisis en esta línea de investigación. Esto con el objetivo de contribuir a releer la trayectoria de las políticas públicas, la elección de sus instrumentos y su impacto frente al problema público, el cual muchas veces presenta actores poco anunciados pero que operan y articulan poderosas ideas programáticas.

Referencias

- Albornoz, Belén. 2007. *Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- 2008. “El culto a la información, imaginarios sobre tecnología”. En *Comunicación, cultura y política*, editado por María Belén Albornoz y Mauro Cerbino, 161–1671. Quito: FLACSO-Ecuador. Albornoz, Belén, Mónica Bustamante y Javier Jiménez. 2012. *Computadores y cajas negras*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Albornoz, María Belén y Javier Andrés Jiménez Becerra. 2023. “How Do Technological Systems Define Who War Victims Are?”. *Perspectives on Science* 31 (1): 186–205. doi: https://doi.org/10.1162/posc_a_00586
- Andina. 8 de febrero de 2018. “Familiares de personas desaparecidas realizan plantón frente a sede policial”. <https://andina.pe/agencia/seccioneconomia-%20.aspx/goo.gl/andina.pe/Agencia/ncia/noticia-familiares-personas-desaparecidas-realizan-planton-frente-a-sede-policial-698653.aspx>.
- América Noticias. 2018. “Asesinato de Jimena: cronología de los momentos previos al secuestro”, 8 de febrero. <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/jimena-y-muerte-que-ha-estremecido-al-peru-n309853>.
- Amnistía Internacional Perú. 2020. “35 766 mujeres han sido reportadas como desaparecidas en Perú desde 2018: Sistema de búsqueda debe ser fortalecido y tener enfoque de género”, 27 de octubre. <https://amnistia.org.pe/noticia/sistema-busqueda-desaparecidas/>.
- Berry, William D., Brady Baybeck. 2005. “Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition”. *American Political Science Review* 99(4): 505–19.
- Bennett, Andrew, Sean M. Lynn-Jones, Alexander L. George, Steven E. Miller y Karen Motley. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Edición PDF. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bressers, Hans Th A. y Laurence J. O'Toole, Jr. 1998. “The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective”. *Journal of Public Policy* 18(3): 213–239. <https://doi.org/10.1017/s0143814x98000117>.
- Bogdanor, V. 1987. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. New York, NY: Blackwell Reference.
- Thomas, Hernán, Gabriela Bortz y Santiago Manuel Garrido. 2015. Enfoques y estrategias de desarrollo tecnológico, innovación y políticas públicas para el desarrollo inclusivo. En *Documento de trabajo N°. 1*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34696.93448>
- Thomas, Hernán. y Paula Juárez. (Coord.) 2020. *Tecnologías públicas. Estrategias políticas para el desarrollo inclusivo sustentable*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Ciencias Sociales, Unidad de Publicaciones para la Comunicación Social de la Ciencia. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2263>
- Bozo Reisman, Ana. 2018. “Dos años sin respuesta”. *RPPData*, 28 de marzo. <https://rpp.pe/data/desaparecidas/articulo/3>
- 2018b. “¿Dónde está el cuerpo de Shirley Villanueva?”. *RPPData*, 21 de mayo. <https://rpp.pe/data/desaparecidas/articulo/4>
- 2018c. “Las mujeres ya son reconocidas como personas vulnerables en casos de desaparición en el Perú”. *RPP Noticias*, 18 de setiembre. <https://rpp.pe/politica/estado/las-mujeres-ya-son-reconocidas-como-personas-vulnerables-en-casos-de-desaparicion-en-el-peru-noticia-1150460?ref=rpp>

- 2020. “Personas desaparecidas: En Perú aún no funcionan los sistemas de información y búsqueda que prometen las normas”. *RPP Noticias*, 4 de marzo. <https://rpp.pe/politica/estado/personas-desaparecidas-en-peru-aun-no-funcionan-los-sistemas-de-informacion-y-busqueda-que-prometen-las-normas-noticia-1249402>.
- Bazo Reisman, Ana y Rocío Romero Benites. 2018. “Vulnerables y olvidadas”, *RPP Noticias*, 8 de marzo. <https://rpp.pe/data/desaparecidas/capitulo/1/parte/2>.
- Butler, Judith. 2002. *Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. Buenos Aires: Paidós.
- Canal del Congreso México. 13 de octubre de 2017. “Aprueba Congreso ley sobre desaparición forzada”. Sustentación, debate y aprobación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, *YouTube*, video, 11:35. <https://www.youtube.com/watch?v=ulJLaAz9Zho>.
- Canal N. 2018. “Ministerio del Interior desarrolló web con el listado de menores desaparecidos”, 27 de febrero. <https://canaln.pe/actualidad/ministerio-interior-crea-web-listado-menores-desaparecidos-n312164>
- 2019. “Ministra de la Mujer: Activaremos la alerta temprana en caso de desaparición de mujeres”, 26 de febrero. <https://canaln.pe/actualidad/mendieta-se-activara-alerta-temprana-caso-desaparicion-mujeres-n360897>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. “Caso González y otras (“campo algodón”) vs. México”. Corte IDH. <https://www.refworld.org/es/docid/5914b1504.html>.
- 2014. “Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala”. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=460&lang=es.
- 2015. “Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala”. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf.
- 2017. “Caso Gutiérrez Hernández Y Otros Vs. Guatemala”. Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_339_esp.pdf.
- Casper, Monica J., and Lisa Jean Moore. 2009. *Missing Bodies: The Politics of Visibility*. NYU Press.
- Castellanos Vela y Diana Cristina. 2020. “Análisis de Redes en el Diseño Participativo de Políticas Públicas de Atención a la Deserción Escolar, en el Marco del Plan Decenal de Educación 2006-2016 del Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. 2021. “Contribución al informe de la relatora especial sobre feminicidio CMP Flora Tristán”. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/SR/Femicide/2021-submissions/CSOs/peru-cmp-flora-tristan.pdf>.
- Chaqués, Laura. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI.
- CHS Alternativo. 2007. “Se sancionará hasta con 35 años de cárcel a personas vinculadas con a la explotación sexual, laboral y tráfico de órganos”, 17 de enero. <https://chsalternativo.org/noticias/se-sancionara-hasta-con-35-anos-de-carcel-a-personas-vinculadas-con-a-la-explotacion-sexual-laboral-y-traffic-de-organos/>.
- s. f. “Diagnóstico sobre la situación actual de la trata de personas en el Perú. Insumo para la creación del Sistema Estadístico de Recolección de Datos sobre Personas Víctimas de Trata”. Consultado el 24 de marzo de 2023. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/C0D08B2BEAE83344052578650080DB70/\\$FILE/Dx_sobretatadepersonas.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/C0D08B2BEAE83344052578650080DB70/$FILE/Dx_sobretatadepersonas.pdf)
- s. f. “Personas desaparecidas”. Consultado el 13 de agosto de 2022. <https://chsalternativo.org/personas-desaparecidas/>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007. “Acceso a justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Deficiencias en la Respuesta Judicial en casos de violencia contra las mujeres: Obstáculos para cumplir la obligación de debida diligencia y combatir la impunidad”. CIDH.
<https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap2.htm>.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. 2017. “México: promulgación de una ley general para prevenir la desaparición de personas y responder a las necesidades de los familiares de personas desaparecidas”. México D.F.: CICR.
<https://www.icrc.org/es/document/mexico-promulgacion-de-una-ley-general-para-prevenir-la-desaparicion-de-personas-y>
- Comisión de Mujer y Familia 2019 – Congreso de la República del Perú, 15 de febrero de 2019. “#Mesa #MujeresDesaparecidas”, *Facebook*.
<https://www.facebook.com/ComisionMujerYFamilia/photos/a.213849696153320/304736587064630/>
- Comité de expertas del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). 2018. “Recomendación general del Comité de expertas del MESECVI No. 2 Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. Washington D.C.”. Belén do Pará: MESECVI.
- Congreso de la República del Perú. 2019. “MT: Mujeres Desaparecidas, Legislación pendiente 1/4 (15/02/19)”. *YouTube*, 21 de febrero, video, 33:58.
<https://www.youtube.com/watch?v=z5MYXVsfAaY>.
- Cordova Rampant, Audrey. 2018. “Un año y siete meses sin Solsiret”. *RPP Noticias*, 8 de marzo. <https://rpp.pe/data/desaparecidas/articulo/2>.
- Demus - Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer. 2017. “Compartimos la declaración del III Encuentro Feminista Nacional Solsiret Rodríguez 💕 ¡Sin mujeres no hay paridad y sin paridad no hay democracia!”. *Facebook*, 30 de octubre.
<https://www.facebook.com/DemusPeru/posts/pfbid04XgAbnGnCbnaWnZeD3PVBbaKG4Tc332L5WKmumn9kPH2jdYrjdi79vk5eRxSppCzl>
- Defensoría del Pueblo. 2020. “La desaparición de mujeres cometida por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú”. *Serie Igualdad y No Violencia 2020 N°003 Autonomía física*. Lima: Defensoría del Pueblo.
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Informe-desaparecidas.pdf>
- Dente y Subirats. 2016. “Cómo entender una decisión de política pública”. En *Decisión Pública. Análisis y estudios de los procesos de decisión en Política Pública*, 35–72. Quito: FLACSO-Ecuador.
- El Comercio. 2018. “¿De qué trata la "Alerta Amber" para buscar a menores desaparecidos?”, 7 de febrero. <https://elcomercio.pe/peru/alerta-amber-sera-implementada-noticia-495199-noticia/>
- El Peruano. 2007. “Procedimientos para el ingreso, Registro, Consulta y Reporte de Datos del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (Reta). 004-2007-IN/0105”, 6 de enero.
- 2007b. “Otorgan carácter oficial al Sistema de Información sobre personas desaparecidas de la página web www.peruanosdesaparecidos.org. Resolución Ministerial N°0002-2017-IN/0105”, 6 de enero. <https://www.datosperu.org/directorio-de-normas-legales-del-peru-2007-enero-06-01-2007-pagina-12.php>
- 2018. “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado-LEY-N° 30823”, 17 de julio.

- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-30823-1671756-2/>
- 2018b. “Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. Decreto Legislativo N° 1428”. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-legislativo-que-desarrolla-medidas-para-la-atencion-decreto-legislativo-n-1428-1692078-3>
- 2019. “Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. Decreto Supremo N° 003-2019-IN”. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-003-2019-in-1744045-1>
- 2020. “Gobierno presenta el nuevo Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, 15 de octubre. <https://elperuano.pe/noticia/105412-gobierno-presenta-el-nuevo-sistema-de-busqueda-de-personas-desaparecidas>
- El Sol de México. 2022. “¿Qué es el Protocolo Alba? La búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas en México”, 26 de abril. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/mujeres-desaparecidas-en-mexico-que-es-el-protocolo-alba-y-como-funciona-8195963.html#:~:text=El%20Protocolo%20ALBA%20comenzó%20a,su%20libertad%20personal%20e%20integridad.>
- Escobar F. 2022. “¿Qué es el protocolo Alba? El llamado urgente a la búsqueda de mujeres y niñas”. *El Sol de la Laguna*, 28 de julio. <https://www.elsoldelalaguna.com.mx/doble-via/protocolo-alba-historia-y-como-funciona-8658803.html>
- Evans, Mark. 2001. “Understanding dialectics in policy network analysis”. *Political Studies* 49(3): 542-550.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas públicas Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2011. “Niños Desaparecidos en Centroamérica: Investigación sobre prácticas y legislación para la prevención y la recuperación”, *International Centre for Missing & Exploited Children*. Panamá: UNICEF. <https://www.icmec.org/wp-content/uploads/2015/10/Spanish-Central-America-Missing-Children-Report-ES.pdf>
- Gestión. 2021. “Alarmante” aumento de desapariciones de mujeres en Perú”, 20 de julio. <https://gestion.pe/mundo/alarmante-aumento-de-desapariciones-de-mujeres-en-peru-noticia/>
- Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir. 2019. “La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas”. *Estudios Políticos*, 56 (9): 41–65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a03>.
- González, M.I., López, J.A. y Luján, J.L. 1996. *Ciencia, Tecnología y Sociedad: Una Introducción al Estudio Social de la Ciencia y la Tecnología*. Madrid: Tecnos.
- Graham, Erin R., Charles R. Shipan, y Craig Volden. 2013. “The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science”. *British Journal of Political Science* 43(3): 673–701. <http://www.jstor.org/stable/23526249>
- Guevara Alfaro y Rojas Solano. 2019. “Análisis Criminológico en relación con la creación de la Unidad de Alerta Temprana, en el Organismo de Investigación Judicial, como medida de protocolización de la investigación de personas menores de edad desaparecidas bajo denuncia en San José, Costa Rica, del año 2016 al 2018”. Tesis de maestría, Universidad Libre de Costa Rica.

- <http://186.96.88.78:7080/appserv/ulicori/media/digitales/t866crd.pdf>.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44(5): 936–57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hochschild, Jennifer. 2006. "How ideas affect actions". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, editado por Goddin & Tilly, 284-296. Oxford: Oxford University Press.
- Hogwood, Brian y Lewis Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. "Policy formulation". En *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, 92–109. Oxford: Oxford University Press.
- 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, Michael, y Ishani Mukherjee. 2014. "Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types". *Policy and governance* 2(2): 57-71.
- Howlett, Michael, y Raul Lejano. 2013. "Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design". *Administration & Society* 45(3): 357-381. doi:10.1177/0095399712459725
- Hughes, Thomas. 1987. "La evolución de los grandes sistemas tecnológicos". En *Actos, actores y artefactos: sociología de la Tecnología*, editado por H. Thomas y A. Buch, 101-146. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Huilca, Indira. 2017. "Informe de Gestión - Comisión de Mujer y Familia Periodo Anual de Sesiones 2016-2017. [Archivo PDF]". *Congreso de la República del Perú*. Último acceso el 20 de febrero de 2023. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Informesgestion2011.nsf/Docpub/BAB472C3BC352C6052581A7007B746B/\\$FILE/OFICIO-S-N.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Informesgestion2011.nsf/Docpub/BAB472C3BC352C6052581A7007B746B/$FILE/OFICIO-S-N.pdf)
- 2022. "Justicia para Solsiret". *La República*, 22 de mayo. <https://larepublica.pe/opinion/2022/05/22/justicia-para-solsiret-por-indira-huilca/>.
- Infobae. 2022. "Protocolo Alba: cuáles son las fases del mecanismo de búsqueda para localizar a mujeres y niñas desaparecidas", 21 de abril. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/04/21/protocolo-alba-cuales-son-las-fases-del-mecanismo-de-busqueda-para-localizar-a-mujeres-y-ninas-desaparecidas/>.
- Jiménez Domínguez, B. 2000. "Investigación cualitativa y psicología social crítica. Contra la lógica binaria y la ilusión de la pureza. Investigación cualitativa en Salud". *Dossier Investigativo de salud*. <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug17/3invesigacion.html>.
- Josefsen Hermann, Lise y Florence Goupil. 31 de enero de 2021. "Ruido en las casas: Mujeres y niñas desaparecidas en Perú". *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-01-31/ruido-en-las-casas-mujeres-y-ninas-desaparecidas-en-peru.html>.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing Policy Networks. Towards an Ideational Approach". *Policy Studies* 28(1):71–90.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 79-103. Ciudad de México: Maporrúa.
- Latour, Bruno. 2008. *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- La Ley. 2018. "Caso Brunito: Corte de Lima establece que no existió "fractura causal" por imprudencia de la víctima", 7 de junio. <https://laley.pe/art/5504/caso-brunito-corte-de-lima-establece-que-no-existio-fractura-causal-por-imprudencia-de-la-victima>
- La República. 2018. "Ley Brunito: El niño que inspiró la norma que permite salvar a desaparecidos", 6 de febrero. <https://larepublica.pe/sociedad/1180774-ley-brunito-el-nino-que-inspiro-la-norma-que-permite-salvar-a-desaparecidos/>.

- 2019. “Desde hace 7 meses esperan protocolo que agiliza búsqueda de mujeres desaparecidas posiblemente asesinadas”, 6 de diciembre. <https://larepublica.pe/sociedad/2019/12/06/feminicidio-exigen-a-mimp-y-mininter-protocolo-que-agiliza-busqueda-de-mujeres-desaparecidas-que-habrian-sido-asesinadas>
- 2020. “Una mujer desaparece cada cinco horas en el Perú, según la Defensoría del Pueblo”, 22 de febrero. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/02/20/defensoria-del-pueblo-cada-cinco-horas-desaparece-una-mujer-en-peru-solsiret-rodriguez-desapariciones-en-peru-atmp>
- La Vanguardia. 2004. “Costa Rica utiliza la Red para localizar a desaparecidos”, 16 de noviembre. <https://www.lavanguardia.com/tecnologia/20041116/51262800840/costa-rica-utiliza-la-red-para-localizar-a-desaparecidos.html>
- Loja, Edgar. 2020. “Ideas programáticas adoptadas por mecanismo de Policy Diffusion en el diseño de la Agenda Educativa Digital 2017-2021”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
- Lori D. Patton y LaWanda W. Ward. 2016. “Missing Black Undergraduate Women and the Politics of Disposability: A Critical Race Feminist Perspective”. *Journal of Negro Education* 85 (3): 330. <https://doi.org/10.7709/jnegroeducation.85.3.0330>
- Macassi, I. 15 de julio de 2005. “Diagnóstico sobre trata de mujeres, niños y niñas en ocho ciudades del Perú”. *Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán*. Consultado el 24 de marzo de 2023. http://www.flora.org.pe/investigaciones/TRATA_FINAL.pdf
- Maggetti, Martino y Fabrizio Gilardi. 2013. “How Policies Spread: A Meta-Analysis of Diffusion Mechanisms”. Conference Paper. San Francisco: ISA Annual Convention.
- Manuela Ramos. 2017. “Feministas peruanas acuerdan enfrentar violencia de género, feminicidios y conservadurismo”, 7 de diciembre. <https://blogdemanuelaramos.wordpress.com/2017/12/07/feministas-peruanas-acuerdan-enfrentar-violencia-de-genero-feminicidios-y-conservadurismo/>.
- Marsh, David y Rhodes, R.A.W. 1992. “Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches”. En *Policy Networks in British Government*, editado por David Marsh y R. A. W. Rhodes, 1–26. Oxford: Oxford Academic.
- Marsh, David y Smith, Martin. 2000. “Understanding policy networks: towards a dialectical approach”. *Political Studies*, 48(1): 4- 21.
- Mayorga Morales, Lucía. 2019. “Estudio de caso del mecanismo ‘Alerta Isabel Claudina’ y sus efectos en ciudad de Guatemala, Guatemala, durante 2018 – 2019. Tesis de maestría, FLACSO-Buenos Aires.
- Meléndez, Liz. 2022. “Mujeres desaparecidas, una realidad que nos sobrepasa”. *Sudaca*, 26 de octubre. <https://sudaca.pe/noticia/opinion/liz-melendez-mujeres-desaparecidas-una-realidad-que-nos-sobrepasa/>
- Ministerio del Interior. 2018. “Implementarán Alerta Amber en Perú para priorizar búsqueda de menores desaparecidos”, 6 de febrero. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/16603-implementaran-alerta-amber-en-peru-para-priorizar-busqueda-de-menores-desaparecidos/>.
- 2018b. “#TeEstamosBuscando: 67 menores denunciados como desaparecidos ya fueron encontrados”, 28 de febrero. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/16431-teestamosbuscando-67-menores-denunciados-como-desaparecidos-ya-fueron-encontrados>.
- 2019. “Mecanismo de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas Alerta Isabel-Claudina. Historia Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas”, *YouTube*, video, 3:02. <https://www.youtube.com/watch?v=j55M4nc-gLc>

- Muñoz F., Esparza C., y Jaime Ballero. 2019. “Introducción”. En *Trayectorias de los estudios de género: balances, retos y propuestas tras 25 años en la PUCP*, editado por F. Muñoz, C. Esparza, y M. Jaime Balle, 11-20. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Mujeres Desaparecidas Perú. 2020. “🌀 #Comunicado #Alerta 📌 Después de más de 17 años y tras una larga lucha”. *Facebook*, 14 de octubre.
<https://www.facebook.com/MujeresDesaparecidasPeru1/posts/pfbid02WNEmhgybU4jPyLqYxCGeQuJHM8dQ39Hv1jEmEskXunafLEWQfAGHvrAZNCzgFYdl>
- Navas, María Elena. 2013. “El drama de los niños desaparecidos de América Latina”, *BBC News Mundo*, 6 de noviembre.
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/11/131106_ninos_perdidos_desaparecidos_explotados_america_latina_men
- OEA. 1991. “La Organización de los Estados Americanos”.
<https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea72s/ch26.html>
- 1994. “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará. Belém do Pará”.
- Pérez Oseguera, María de Lourdes y Anahí Espíndola Pérez. 2015. *Mujeres desaparecidas en Puebla: Informe 2005-2009*. Puebla: Universidad Iberoamericana de Puebla.
<https://www.iberopuebla.mx/ovsg/sites/default/files/citas/documents/mujeresdesaparecidas.pdf>
- Perú21. 2018. “Mininter anunció la implementación de la Alerta Amber para buscar niños desaparecidos”, 7 de febrero. <https://peru21.pe/peru/mininter-anuncio-implementacion-alerta-amber-buscar-ninos-desaparecidos-394902-noticia/>.
- 2018b. “Informe.21: El 70% de menores desaparecidos son niñas de entre 10 y 15 años”, 11 de febrero. <https://peru21.pe/peru/informe-21-70-menores-desaparecidos-son-ninas-10-15-anos-395417-noticia/>.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Elgar.
- 2019. “Introducción. Las promesas del diseño de políticas públicas”. *Revista Cuadernos del CENDES* 102(1): 1–12.
- Pierson, P. y T. Skocpol. 2005. *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*. Berkeley: Harvard University Press.
<http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson,P/Discipline.pdf>
- Plainview Herald. 5 de diciembre de 2004. “Costa Rica: concurrida página de Internet sobre desaparecidos”. <https://www.myplainview.com/news/article/Costa-Rica-concurrida-pagina-de-Internet-sobre-8868607.php>
- Procuraduría General de la Nación PGN. 29 de julio de 2021. “Conoce más sobre el Sistema de Alerta Alba Keneth. Historia de la Alerta Alba Keneth”. *YouTube*, video, 9:04. <https://www.youtube.com/watch?v=xdVeH1Dy2Yc>.
- Rodríguez, Javier Juárez, Nora Elena Botero Escobar y Natalia Grisales Ramírez. 2020. “Estrategias del Estado mexicano para minimizar los feminicidios”. *Revista Estudios Feministas* 28(1): 1-12. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n157811>
- Rogers, Everett. 1995. *The Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Rogge, Karoline S. 2018. Designing Complex Policy Mixes Elements, Processes and Characteristics. En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett y Ishani Mukherje, 34-58. Nueva York: Taylor & Francis.
- Roth, André. 2002. *Identificación, construcción de problemas y agenda política en políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 2014. “Estado, políticas pública y análisis de políticas públicas”. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 23–68. Bogotá: Ediciones Aurora.

- RPP Noticias. 2018. “La ley 'Brunito', una herramienta para agilizar la búsqueda de menores desaparecidos”, 6 de febrero. <https://rpp.pe/lima/judiciales/ley-ante-desaparicion-de-menores-fue-aprobada-en-2011-pero-aun-no-esta-reglamentada-noticia-1103580?ref=rpp>.
- 2018b. “La información confiable sobre mujeres desaparecidas permitiría búsquedas más inmediatas”. *YouTube*, video, 0:51. <https://www.youtube.com/watch?v=5TkFi5jO4e4>.
- 2018c. “Desaparecidas: Las mujeres olvidadas por el estado peruano”. *RPP Data*, 8 de marzo. <https://rpp.pe/data/desaparecidas/>.
- 2020. “Cada hora desaparece una mujer en Perú”: Organizaciones y familias piden acciones del Estado”, 27 de octubre. <https://rpp.pe/peru/actualidad/cada-hora-desaparece-una-mujer-en-peru-organizaciones-y-familias-piden-acciones-del-estado-noticia-1300896>
- Sagástegui, Carla. 2021. “Katherine Soto: Estamos aquí”. *Plataforma Mujeres*, 26 de febrero. <https://plataformamujeres.pe/2021/02/26/katherine-soto-aqui-estamos/>
- Salgado Lévano, Ana Cecilia. 2007. “Investigación cualitativa: Diseños, evaluación del rigor metodológico y retos”. *Liberabit*, 13(1): 71–78. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272007000100009&lng=es&tlng=es.
- Sanz Menéndez, Luis. 2003. “Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes”. *Unidad de Políticas Comparadas CSIC* 7(6): 20-29.
- Sanz-Menéndez, Luis, y José Remo Fernández Carro. 1999. “Centralidad y cohesión en las redes de Colaboración empresarial en la I + D subsidiada”. *Papeles de Economía Española*, 81(1): 219-241.
- Save the Children Suecia. 2005. “La trata de personas”, *ACNUR - La Agencia de la ONU para los Refugiados*. Lima: Save the Children. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/3718.pdf>
- Schmidt, Verlag A. 2006. *Give Peace a Chance: Reconciling Four (Not Three). New Institutionalisms*. Boston: Department of International Relations. Boston University.
- Schneider, Anne L. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Scharpf, Fritz. 1978. “Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”. En *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, editado por Hanf, Kenneth I. y Scharpf, Fritz W, 345–370. Londres: Sage.
- Sharman, J.C. 2008. “Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-Money Laundering in Developing States”. *International Studies Quarterly* 52(1): 635–656.
- Segato, R. 2013. *La Escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorios, soberanía y crímenes de segundo estado*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Shipan, C. R. y Volden, C. 2008. “The mechanisms of policy diffusion”. *American Journal of Political Science* 52(4) : 840–857. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>
- The Tico Times. 28 de julio de 2014. “Where is Yerelin (and the other missing children of Costa Rica)?”. <https://ticotimes.net/2014/07/28/where-is-yerelin-and-the-other-missing-children-of-costa-rica>
- Velázquez, Marisol. 2018. “A la baja, presupuesto para búsqueda de desaparecidos”, *El Economista*, 28 de diciembre. <https://www.economista.com.mx/politica/A-la-baja-presupuesto-para-busqueda-de-desaparecidos-20181227-0089.html>
- Yang, Song y David H. Knoke. 2020. *Social Network Analysis*. Washington: SAGE Publications.