



Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014)

Dos estudios:

- Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales
- Balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014

**SÉPTIMO REPORTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA
LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES (2014)**

Dos estudios:

Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales

Balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014

Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali N° 388, Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300, Fax: (511) 311-0300 Anexo 3004
Línea gratuita: 0800-15170
E-mail: defensoria@defensoria.gob.pe
www.defensoria.gob.pe

Publicación con el apoyo de:**Cooperación Alemana, implementada por la GIZ**

Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Av. Los Incas 172, piso 6. El Olivar, San Isidro, Lima-Perú
Teléfono: (511) 421-1333, Fax: (511) 421-4540
www.gobernabilidad.org.pe

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Av. Guardia Civil 1231, Córpac, San Isidro, Lima-Perú
Teléfono: (511) 226-1026, Fax (511) 226-0875
www.unfpa.org.pe

Elaboración de contenidos

El presente Informe de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo fue elaborado por Carla Jeanette Villarreal López (coordinadora), Nadia Blanco Guzmán, Liliana Salomé Resurrección y Sheilah Jacay Munguía, bajo la dirección de Carolina Garcés Peralta, Adjunta (e) para los Derechos de la Mujer. Para la elaboración del estudio “Balance de la actuación del Estado – con especial incidencia en los gobiernos regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014” se contó con la asistencia técnica de la economista Patricia Fuertes Medina.

Revisión de contenidos

En la revisión de estos documentos participaron Diana Carolina Portal Farfán, Yury Gabriela Marcelo Pérez, y Rafael Chanjan Documet.

En la elaboración del informe se contó, además, con la asistencia de Evelyn del Carmen Merino Canaquiri y Carmen Elizabeth Guerra Mamaní; y en la organización de la base de datos y procesamiento de la información se contó con la asistencia de María del Rosario Gonzáles Fernández.

En la recolección de la información intervinieron los siguientes profesionales de las Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención: Lizbeth Wally Yllanes Nauca, Lizeth María Arteaga Muñoz, Milse Griselly Zarate Huanuco, Luz Mirella Rivera Chirinos, Trinidad Carlos Serna, Nilda Friné Aronés Medina, Tania López Ampuero y José Sarmiento Rojas.

Apoyo logístico y administrativo

Los aspectos logísticos y administrativos estuvieron a cargo de Milagro Gonzales Martini.

Diagramación e impresión

Pick-Nic Laboratorio Creativo SAC
Ignacio Merino 740, Int. 701- Miraflores

Tiraje

700 ejemplares
Primera Edición: Lima - Perú, noviembre 2014.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2014-16188

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo y colaboración permanente de la Cooperación Alemana implementada por la GIZ.

La presente publicación ha sido posible gracias a la asistencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

SÉPTIMO REPORTE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES (2014)

Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales

Balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación del incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13
PRIMER ESTUDIO	19
GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	20
CAPÍTULO I	23
ECONOMÍA, TRABAJO Y GÉNERO. SITUACIÓN DE LAS MUJERES TRABAJADORAS EN EL PERÚ Y PARTICULARMENTE DE LAS SERVIDORAS PÚBLICAS	
1.1. Consideraciones teóricas generales	23
1.2. El trabajo de las mujeres en la región y en el Perú. El bono demográfico y el bono de género	26
1.3. Características de las mujeres profesionales, técnicas y gerentas en el Perú.	32
1.4. Trabajadoras del sector público	32
1.5. Segregación vertical y segregación horizontal contra las mujeres en el trabajo	36
CAPÍTULO II	39
GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS DESDE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE GÉNERO	
2.1 Importancia de una aproximación con enfoque de género. Consideraciones generales	39
2.2 Marco jurídico internacional vinculado al principio de igualdad de género	40
2.2.1 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- CEDAW	41
2.2.2 Convenios de la OIT vinculados	43
2.2.2.1 Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad en la remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor	43
2.2.2.2 Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación	43
2.2.2.3 Convenio N° 156 sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares	43
2.2.3 Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem Do Pará)	44
2.2.4 Declaraciones y Consensos internacionales suscritos por el Perú	44
2.2.4.1 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	45
2.2.4.2 Declaración del Milenio de Naciones Unidas	45
2.2.4.3 Declaración de Busán	45

2.2.5	Consensos regionales para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres	46
2.2.5.1	Consenso de Quito	46
2.2.5.2	Consenso de Brasilia	46
2.2.5.3	Consenso de Montevideo	47
2.2.5.4	Consenso de Santo Domingo	47
2.3	La obligación del Estado peruano de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres: La transversalización del enfoque de género	48
2.4	La obligación de transversalizar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos al interior del Estado peruano	52
2.4.1	Consideraciones generales	52
2.4.2	Gestión de recursos humanos. Persistencia de brechas y desigualdades de género que inciden en el ámbito del empleo femenino	53
2.4.3	Gestión pública de recursos humanos desde el principio de igualdad de género como obligación del Estado peruano. Análisis de normatividad interna vigente en la materia	61
2.4.3.1	La administración de recursos humanos en el sector público: funciones, procesos, valores y sistemas	64
2.4.3.2	El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	66
2.4.3.3	Las Oficinas de Recursos Humanos y la implementación del Servicio Civil: principios básicos para su implementación	70
2.4.3.4	La igualdad de oportunidades como principio del servicio civil	72
2.4.3.5	Alcances sobre la incorporación del enfoque de género en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento	73
CAPÍTULO III		77
PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN DEFENSORIAL		
3.1	Consideraciones Generales	77
3.2	Avances normativos: La gestión pública de recursos humanos con enfoque de género como obligación de los gobiernos regionales	80
3.3	Resultados de la supervisión realizada en el año 2014 a los gobiernos regionales de Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna	85
3.3.1	Normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género	87
3.3.2	Participación de las mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales	95
3.3.2.1	Acceso de las servidoras públicas a puestos de dirección de los gobiernos regionales: visibilizando la brecha existente	96
3.3.2.2	Barreras que enfrentan las mujeres para el acceso y la permanencia en puestos de dirección en los gobiernos regionales	105
3.3.3	Planificación y oportunidades de capacitación para la progresión en la carrera profesional	111
3.3.3.1	Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP)	112
3.3.3.2	Oportunidades de capacitación para las directivas y trabajadoras de los gobiernos regionales	115

3.3.4 Cultura organizacional y clima laboral en los gobiernos regionales	118
3.3.4.1 Prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en los gobiernos regionales	122
3.3.4.2 Uso del lenguaje inclusivo	128
3.3.5 Medidas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal	131
3.3.5.1 Otorgamiento de licencias de maternidad, paternidad y permisos por lactancia en los gobiernos regionales	133
3.3.5.2 Implementación de lactarios en los gobiernos regionales	135
3.3.5.3 Implementación de guarderías en los gobiernos regionales	136
3.4 A manera de conclusión	138
CAPÍTULO IV	140
BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO	
4.1 Experiencia Comparada	140
4.1.1 Consideraciones generales	140
4.1.2 Buenas prácticas en igualdad de género a nivel latinoamericano	141
4.1.2.1 Argentina	141
4.1.2.2 Colombia	142
4.1.2.3 Chile	144
4.1.2.4 Costa Rica	144
4.1.2.5 México	146
4.1.3 Noruega y su Plan de Acción para la Equidad de Género 2014	147
4.1.4 Experiencia Peruana	147
4.1.5 A manera de Conclusión	148
4.2 Capacitación de la Defensoría del Pueblo en gobiernos regionales y locales sobre transversalización del enfoque de género (TEG)	148
4.2.1 Estrategia metodológica del curso- taller “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional/local?”	150
4.2.1.1 Objetivos de la capacitación al personal	151
4.2.1.2 Aspectos metodológicos	151
4.2.1.3 Descripción del curso- taller	152
4.2.2 Alcances y fortalezas del curso- taller. Principales resultados de la evaluación de las personas participantes	154
4.2.3 Análisis de las principales resistencias a transversalizar el enfoque de género.	163
ALGUNAS PAUTAS A TENER EN CUENTA PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO	170
CONCLUSIONES	177
RECOMENDACIONES	181
BIBLIOGRAFÍA	183
ANEXOS	192
Anexo1. Competencias de las principales entidades involucradas en la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género	192
Anexo 2. Guía de entrevista: Funcionaria del Gobierno Regional	200

Anexo 3. Guía de entrevista: Responsable de Recursos Humanos	205
Anexo 4. Distribución por sexo de personas funcionarias directivas y jefaturas de oficina, con índice de paridad, 2013	212
Anexo 5. Organigramas Estructurales de los Gobiernos Regionales supervisados	213
SEGUNDO ESTUDIO	221
BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES FRENTE A LA OBLIGACIÓN DE INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN SUS PRESUPUESTOS 2010-2014	
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	222
1. Consideraciones generales	223
2. Aspectos metodológicos	224
3. Evolución de los presupuestos públicos con enfoque de género en Latinoamérica	225
3.1 Conceptualización	225
3.2 Estado de la cuestión	225
3.3 Etapas en el desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género	226
3.3.1 El análisis del presupuesto público desde una perspectiva de género	226
3.3.2 La elaboración de los presupuestos públicos con enfoque de género, las políticas, prácticas y herramientas	227
3.3.3 La institucionalidad para los presupuestos públicos con enfoque de género	229
3.3.3.1 Actores involucrados	230
3.3.3.2 Roles y funciones	230
3.3.3.3 Establecimiento de condiciones básicas	231
3.3.3.4 Los presupuestos con enfoque de género como política de Estado (Chile, Ecuador, México, Nicaragua)	231
4. Perú: marco normativo vigente sobre enfoque de género en materia presupuestal	234
5. Contexto nacional	239
6. Situación de las principales brechas de género en el Perú	243
7. Perú: proceso, actores y balance de la actuación en el desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género (2010-2014)	256
7.1 Proceso, estrategias y puntos de entrada	256
7.2 Actores involucrados y balance de su actuación	259
7.3 Síntesis de los avances alcanzados	263
8. Breves consideraciones sobre responsabilidad por incumplimiento de la obligación de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos	270
8.1 Sobre la responsabilidad de los gerentes de los gobiernos regionales por el incumplimiento del deber de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos.	272
8.2 Sobre el delito de omisión de actos funcionales	273
8.3 Sobre las infracciones administrativas	275
9. Visión de los avances, limitaciones y perspectivas del proceso en el Perú	276
10. Consideraciones finales	281
CONCLUSIONES	284
RECOMENDACIONES	286
BIBLIOGRAFÍA	289

PRESENTACIÓN

Desde hace varios años el Estado peruano viene expresando su voluntad por alcanzar la igualdad de género en los diferentes ámbitos de la sociedad, asumiendo compromisos tanto a nivel nacional como internacional mediante la emisión de normas y la firma de tratados, declaraciones y otros instrumentos dirigidos a garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; así como a eliminar las brechas de género que subsisten en la sociedad.

Entre los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que enfatiza la necesidad de que los Estados adopten en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, así como el ejercicio y el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

A nivel interno, el Perú cuenta también con un marco legal y de políticas públicas que le permite concretar el objetivo descrito. Una de las normas más importantes en la materia es la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (LIO), publicada en el año 2007, a la que la Defensoría del Pueblo –en el marco de sus competencias constitucional y legalmente atribuidas– ha dado seguimiento de manera sostenida desde el año 2008.

La publicación del presente informe, que es el *Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres*, constituye un esfuerzo más por supervisar los avances que el Estado viene realizando en la materia; y responde no sólo al cumplimiento de una obligación constitucional y legal sino, sobre todo, a la convicción y compromiso de nuestra institución por fortalecer y promover la vigencia de los derechos de las mujeres en nuestro país.

Cabe señalar que en el marco del proceso de descentralización, en el que está inmerso el Estado peruano a partir de la transferencia de funciones y competencias en materia de igualdad de oportunidades ocurrida en el año 2009, la supervisión defensorial del cumplimiento de la LIO se ha dirigido, en los últimos años, fundamentalmente a los gobiernos regionales.

Es por ello que este Séptimo Reporte continúa esta línea de trabajo presentando dos estudios que analizan dos aspectos fundamentales en la gestión pública del Estado. Así, el primer estudio titulado *Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales* tiene por objeto identificar las acciones que desarrolla la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para promover la participación, defensa y promoción de los derechos de las mujeres al interior de este nivel de gobierno. Asimismo, este estudio busca identificar buenas prácticas que coadyuvan al cumplimiento de esta responsabilidad estatal.

Los datos oficiales disponibles revelan que, en nuestro país, la presencia de mujeres en el ámbito laboral se ha ido incrementando (respecto del año 2010, existe un incremento del 2% en la participación de la mujer en el mercado laboral en general)¹; y que el sector público emplea a más mujeres en comparación con el sector privado (de cada diez trabajadoras/es, cuatro son mujeres en el sector público, mientras que en el sector privado sólo tres)². Además, el Perú es el país con la mayor tasa de participación laboral femenina en la región. En efecto, durante el año 2013 un 66,8% de las mujeres peruanas participaron activamente en la producción económica nacional, superando el promedio regional que era 52,6%³.

1 Este incremento se ha producido tanto en el sector público (de 42% a 44%) como en el privado (de 32% a 34%). Estas cifras se basan en los datos elaborados por SERVIR y publicados en su sitio web oficial: www.servir.gob.pe (SERVIR. La mujer en el Servicio Civil peruano [infografía]. Lima: SERVIR, 2014. Consulta: 9 de setiembre de 2014).

2 *Ibidem*.

3 CEPAL y otros. Informe Regional. *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y otros, 2013, p. 32.

La participación femenina en el mercado laboral es fundamental en todo Estado democrático y en el desarrollo económico de un país, por lo que resulta destacable que la presencia de mujeres se haya incrementado en el ámbito laboral. Preocupa sin embargo que aún deban producirse cambios sustanciales que permitan reducir las brechas de género que subsisten en este ámbito. Por ejemplo, de acuerdo a los grupos ocupacionales, la participación de las mujeres sigue siendo mayor en el sector salud y educación, debido a la importante presencia de enfermeras y profesoras de educación inicial y primaria⁴, respectivamente. La concentración de mujeres que existe en estos puestos de trabajo evidencia que la distribución del personal en el mercado laboral no es ajena a consideraciones de género.

Asimismo, las estadísticas nacionales demuestran que las brechas salariales persisten en nuestro país e, incluso, se vienen incrementando. Así, por ejemplo, durante el segundo trimestre del 2014, las trabajadoras mujeres percibieron en promedio el 64% del ingreso que recibieron los hombres (el ingreso promedio de las mujeres fue de S/. 1,117.6 y el de los hombres fue de S/. 1,746.9), siendo la brecha salarial de S/. 629.3 a favor de los hombres⁵. El año 2012 la brecha salarial era menor, pues significaba S/. 515.5 nuevos soles⁶.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, en el año 2013 la Defensoría del Pueblo realizó un estudio exploratorio sobre los avances, barreras y brechas de género en la participación de las mujeres que ocupan cargos directivos y de representación popular en los gobiernos regionales, investigación a partir de la cual se encontró la persistencia de situaciones de discriminación de género. Es por ello que este año se ha buscado profundizar en dicha línea de trabajo a partir de la supervisión de siete gobiernos regionales (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna) además de presentar buenas prácticas con la finalidad de aportar a este proceso y contribuir a promover la efectiva participación de las mujeres en el sector público en condiciones de igualdad.

Es importante tener en consideración que, siendo los recursos humanos uno de los recursos más importantes con los que cuenta el Estado, su adecuada gestión constituye un elemento fundamental para el establecimiento de una administración pública efectiva, lo que indudablemente redundará en la eficiencia y calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Por este motivo, resulta indispensable que la gestión de los recursos humanos se desarrolle en concordancia con los principios y derechos fundamentales que nuestro ordenamiento constitucional consagra, entre ellos, el principio de igualdad de oportunidades, no sólo en su dimensión formal sino también en su dimensión real o sustantiva.

Los resultados de la presente supervisión reflejan que, lamentablemente, aún subsisten en nuestro país brechas de género en el acceso al empleo público, especialmente cuando el cargo al que se aspira confiere poder de decisión a la persona que lo ejerce. Ello podría tener su origen en una serie de prácticas y patrones social y culturalmente arraigados que deben ser removidos, pues –directa o indirectamente– obstaculizan o dificultan las posibilidades de acceso y permanencia de las mujeres en dichos puestos de decisión.

Frente a esta problemática, la Defensoría del Pueblo reitera que la transversalización del enfoque de género constituye una obligación impostergable del Estado que, además de contribuir al desarrollo social y económico del país, le permitirá examinar las implicancias que tienen, para hombres y mujeres, las decisiones que se adoptan en materia de recursos humanos. Corresponde, por tanto, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como ente rector en materia de defensa y promoción de los derechos de las mujeres, y a cada una de las entidades y niveles de gobierno en el marco de sus funciones, reforzar su trabajo intersectorial e intergubernamental, de manera que se incorpore efectivamente el enfoque de género en este ámbito.

4 *Ibidem*

5 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). *Informe Técnico No 3 Setiembre 2014. Estadísticas con enfoque de género. Trimestre: Abril - Mayo - Junio, 2014*. Lima: INEI, 2014, p. 9.

6 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO*. Lima: INEI, 2012, p. 31.

De otro lado, el segundo estudio que presenta este informe lleva por título *Balance de la actuación del Estado – con especial incidencia en los gobiernos regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos, 2010-2014*, y tiene por finalidad elaborar un balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos durante el período 2010-2014. Asimismo, analiza los mecanismos estatales existentes para facilitar este cumplimiento.

Con este segundo estudio, una vez más la Defensoría del Pueblo pone en evidencia que, pese a los avances normativos, persisten vacíos y limitaciones para la aplicación de las normas que establecen la incorporación del enfoque de género en los presupuestos del Estado y que en general, al año 2014, el Estado no ha podido aún dar cuenta, de forma sistémica, de la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público y de sus avances en la igualdad de género.

En suma, aún está pendiente redoblar esfuerzos para lograr la igualdad de género en nuestro país. Resulta innegable que muchas mujeres siguen enfrentando obstáculos para el real ejercicio de sus derechos y el acceso a las oportunidades económicas, políticas y sociales. Los resultados de los estudios que se presentan en este reporte expresan la necesidad de avanzar en el objetivo común de lograr un país en el que todas las personas, sin distinción, puedan vivir en condiciones de real igualdad y dignidad.

Tengo la confianza de que este informe contribuirá a que se tome conciencia de que se trata de un objetivo que sólo se logrará con el compromiso del Estado en sus tres niveles de gobierno, a través de una acción coordinada, articulada y continua. También la sociedad civil puede contribuir a fortalecer este proceso, pues únicamente con el compromiso de todos y todas será posible avanzar en la lucha por alcanzar la real vigencia de los derechos humanos de todas las personas, en condiciones de igualdad.

Finalmente, deseo agradecer a la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ, que ha contribuido con esta publicación y ha hecho posible la supervisión a los gobiernos regionales que dio lugar al estudio sobre la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género, que se presenta en la primera parte de este reporte. Agradezco asimismo al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) por el apoyo en la publicación del presente informe.

Lima, octubre de 2014

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres constituye una tarea aún pendiente para el Estado. La realidad y las cifras oficiales disponibles dan cuenta de la persistencia de brechas de género que dificultan el real goce y ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de las mujeres peruanas.

El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación cuentan con un reconocimiento al más alto nivel normativo, plasmado tanto en la Constitución Política del Perú de 1993 como en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Entre ellos destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

A nivel interno, la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO), tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos fundamentales, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada; y propendiendo a la plena igualdad.

Esta norma legal encomienda a la Defensoría del Pueblo reportar los avances en su cumplimiento, labor que, en el marco de sus competencias constitucional y legalmente atribuidas, viene realizando desde el año 2008. Asimismo, cabe señalar que, en el marco del proceso de descentralización del Estado peruano, a partir de la transferencia de funciones y competencias en materia de igualdad de oportunidades ocurrida en el año 2009, la supervisión defensorial del cumplimiento de la LIO se ha dirigido en los últimos años fundamentalmente a los gobiernos regionales.

En esta oportunidad, la Defensoría del Pueblo presenta los resultados de dos investigaciones: “Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales” y “Balance de la actuación del Estado – con especial incidencia en los gobiernos regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014”. Más adelante precisaremos los objetivos y la estrategia metodológica seguida en cada uno de ellos.

1. Competencia de la Defensoría del Pueblo

De conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú y con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, este organismo constitucional autónomo es el encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la adecuada prestación de los servicios públicos.

En ese sentido, en cumplimiento del artículo 9° de la referida Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo realiza investigaciones conducentes a determinar si la omisión o actuación de la administración estatal afecta el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Por su parte, el artículo 26° de esta misma ley establece la facultad de la Defensoría del Pueblo de formular recomendaciones como resultado de sus investigaciones e informes.

Este mandato se ejerce con particular énfasis respecto de los derechos de personas pertenecientes a sectores de la sociedad que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres. En efecto, ante la situación de discriminación que enfrentan las mujeres por su sola condición de tales debido a patrones arraigados en los planos social y cultural, la Defensoría del Pueblo ha considerado indispensable contribuir a promover y garantizar el real ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad respecto de los hombres.

Asimismo, como se ha señalado, la LIO encomienda a la Defensoría del Pueblo reportar anualmente al Congreso de la República sobre los avances registrados en el cumplimiento de dicha norma, mandato

que concuerda con las atribuciones que le han sido conferidas a esta entidad tanto por la Constitución, como por su Ley Orgánica.

2. Objetivos y estrategia metodológica del primer estudio⁷

El primer estudio, titulado “Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales” tiene como objetivo general identificar las acciones que desarrolla la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para promover la participación y la defensa y promoción de los derechos de las mujeres al interior de su institución, así como buenas prácticas que coadyuvan al cumplimiento de esta responsabilidad estatal.

Este estudio tuvo como objetivos específicos:

1. Identificar las acciones que realiza la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para impulsar la participación de las mujeres y la defensa y promoción de sus derechos al interior de su institución.
2. Identificar buenas prácticas que podrían servir de modelo para promover la participación y la defensa de los derechos de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales.

Con relación a la estrategia metodológica, cabe señalar que en la investigación *Participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales y gestión de los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género*⁸ (Defensoría del Pueblo, 2013)- realizada en el marco del VI Reporte sobre el cumplimiento de la LIO-, se hallaron situaciones de desigualdad experimentadas tanto por mujeres funcionarias como por mujeres en cargos de elección popular.

Estas situaciones evidenciaron la necesidad de que los gobiernos regionales establezcan e implementen medidas y acciones con la finalidad de cumplir con su obligación de transversalizar el enfoque de género al interior de su organización. Ello repercutirá en la erradicación de toda forma de discriminación por razón de sexo, tanto en el propio gobierno regional como también en el ejercicio de su función pública basada en el respeto y promoción de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Es en este contexto que se consideró necesario que el presente estudio sea de tipo exploratorio por tratarse de un tema novedoso, sin que por ello se haya dejado de lado un análisis exhaustivo de la legislación vigente en la materia, así como el estudio de doctrina sobre las materias vinculadas a la gestión de recursos humanos con enfoque de género, y de experiencias comparadas. Su finalidad es analizar los alcances y las limitaciones que se presentan en la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales, para promover la participación y la defensa de los derechos de las mujeres al interior de su propia institución.

Lo expuesto adquiere especial importancia dada la urgencia de incidir en que el hecho de garantizar que las mujeres trabajadoras cuenten con condiciones de igualdad al interior de las instancias gubernamentales, constituye parte consustancial de la obligación que tiene el Estado de transversalizar el enfoque de género en sus tres niveles de gobierno y, por ende en el marco del proceso de descentralización.

En este sentido, el presente estudio busca incidir en el abordaje de las situaciones de desigualdad que afectan la vida de las mujeres que laboran en los gobiernos regionales, a partir de un análisis que busca vincular los mandatos normativos relativos a la igualdad de género, con su aplicación práctica. Para tal efecto se parte de la premisa de que el gobierno regional, y en especial las oficinas de recursos humanos en la gestión pública, tienen la responsabilidad directa de incorporar el enfoque de género en cada una de las diversas manifestaciones y ámbitos de la vida laboral del personal, como única manera de lograr condiciones de igualdad material.

7 La fecha de cierre para el recojo de información del presente documento es el 30 de setiembre de 2014.

8 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Investigación complementaria al Sexto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.

a) Metodología referente al Objetivo específico N° 1

Para la consecución del primer objetivo específico planteado -identificar las acciones que realiza la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para impulsar tanto la participación de las mujeres como la defensa y promoción de sus derechos al interior de su institución- se optó por estudiar una selección de 7 gobiernos regionales, elegidos en base a los siguientes criterios concurrentes:

- a) Representatividad en los índices de paridad⁹ en cargos directivos y jefaturas de la administración regional encontrados a partir de la investigación complementaria del Sexto Reporte de la LIO *Participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales y gestión de los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género realizada en el año 2013* (Ver Anexo N° 4).
- b) La selección realizada ha procurado considerar regiones de las zonas naturales tanto de la costa como de la sierra y la selva, ello debido a las características geográficas, socioeconómicas y culturales que pueden aportar al análisis.
- c) Se ha buscado que cuando menos algunos de los gobiernos regionales seleccionados hayan sido analizados a partir de la investigación realizada el año pasado (Sexto Reporte LIO), ello a fin de intentar evaluar si, a pesar del poco tiempo transcurrido desde la primera supervisión que consta en el Sexto Reporte, se ha podido encontrar algún nivel de avance o retroceso en la materia al interior del propio gobierno regional.

Cabe referir que la finalidad de la concurrencia de estos criterios de selección es poder contar con características objetivas que, independientemente de la particular realidad de cada gobierno regional, permitan realizar algunas afirmaciones de alcance general que resultan en principio a todos ellos aplicables.

A continuación, se describen los datos mencionados en los gobiernos regionales materia de la selección realizada:

Cuadro N° 1
Índices de paridad y región natural de los gobiernos regionales seleccionados

Gobierno Regional seleccionado	Índice de paridad	Región natural
Piura	0.54	Costa
Tacna	0.45	Costa
Puno	0.18	Sierra
Huánuco	0.13	Selva/ Sierra
Lambayeque	0.12	Costa
Amazonas	0.10	Selva
Huancavelica	0.02	Sierra

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

9 El índice de paridad es una comparación cuantitativa entre la participación femenina y masculina. Se obtiene al dividir el número de mujeres entre el número de hombres. Si el resultado es 1 existe paridad en la participación de ambos grupos y la cercanía a 0 señala el nivel de desigualdad entre hombres y mujeres.

Los gobiernos regionales de Piura, Lambayeque, Amazonas y Huancavelica participaron en la investigación complementaria del año anterior, lo cual –como se ha referido- permite dar cierto nivel de seguimiento a la revisión de las situaciones que afectan la participación y los derechos de sus trabajadoras. Por su parte, los gobiernos regionales de Tacna, Puno y Huánuco amplían la información al permitir incorporar al análisis nuevos datos de sus organizaciones y de sus propias realidades.

Por otro lado cabe referir que a cada gobierno regional supervisado se le aplicaron dos (2) entrevistas semi-estructuradas (Ver Anexos 2 y 3). La primera de ellas se dirigió a la persona encargada de la Oficina de Recursos Humanos¹⁰. La segunda se buscó aplicar a un mínimo de tres (3) servidoras públicas en cargos directivos o de jefatura¹¹. De este modo el análisis incluye tanto la información y la perspectiva del área directamente responsable de las políticas de personal, como también la perspectiva de las propias mujeres, buscando incidir en recoger los testimonios de quienes han logrado alcanzar un cargo de jefatura o dirección.

Cabe sin embargo mencionar que en 5 de los 7 casos las oficinas de Recursos Humanos, responsables de contactar a los sujetos de investigación, no lograron identificar a 3 mujeres directivas que pudieran participar en la entrevista. En estos supuestos se optó por incluir a mujeres trabajadoras del gobierno regional bajo otros cargos, de forma que se pudiera incorporar su propia experiencia respecto a los temas indagados en su institución, sobre los que dada su especial trascendencia para efectos de la investigación resultaba importante el recojo de información. Así, se contó con la participación de 7 personas encargadas de Recursos Humanos, 12 mujeres en puestos directivos y 13 trabajadoras de otros puestos. Las respuestas de estos dos últimos grupos no mostraron diferencias significativas, por lo que se optó por unificarlas bajo el término “trabajadoras o servidoras públicas entrevistadas”.

Es importante referir que las entrevistas fueron previa y oportunamente remitidas a las oficinas de Recursos Humanos de los siete gobiernos regionales seleccionados, a fin de que las personas participantes pudieran revisarlas y completarlas. Posteriormente, se buscó verificar la información de manera presencial, a través de una entrevista directa realizada por un/a representante de la Defensoría del Pueblo. Las líneas temáticas sobre las cuales se plantearon las preguntas fueron las siguientes:

1. Normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género.
2. Participación de las mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales.
3. Capacitación y progresión del personal.
4. Cultura organizacional y clima laboral.
5. Medidas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal.

Es importante mencionar que el análisis de la información obtenida se efectuó a partir de los planteamientos teóricos de recursos humanos con enfoque de género, así como de la normativa vigente relacionada a la materia.

b) Metodología referente al Objetivo específico N° 2

En lo relativo al segundo objetivo de esta investigación -identificar buenas prácticas que podrían servir de modelo para promover la participación y la defensa de los derechos de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales- se compilieron experiencias exitosas a nivel nacional e internacional, a fin de que sirvan como ejemplo de buenas prácticas logradas en la administración pública para facilitar la incorporación del enfoque de género en su gestión interna y quehacer institucional.

En efecto, dado que se trata de un tema de muy reciente y aún incipiente desarrollo es que se ha buscado complementar su estudio también a partir de la recopilación de prácticas exitosas relevantes de otros

10 Las oficinas de recursos humanos supervisadas constituyen un 28% de las oficinas de recursos humanos del total de gobiernos regionales existentes a nivel nacional.

11 Las servidoras públicas en cargos directivos entrevistadas (12) constituyen un 6.32% del total de servidoras públicas en cargos directivos que existen en los 25 gobiernos regionales del país (190). Ver al respecto Gráfico N° 5.

países. La finalidad no es otra que promover dentro de la institucionalidad pública actuaciones con enfoque de género que promuevan la participación de las mujeres en condiciones equitativas.

En el ámbito nacional, los resultados de la supervisión defensorial al cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012) han evidenciado la necesidad de capacitación en el enfoque de género para el personal de las instituciones estatales. Es por ello que la Defensoría del Pueblo ha recomendado “Adoptar medidas para que los planes de sensibilización y capacitación, además de las necesidades identificadas por las áreas de cada institución, deban contemplar capacitación en género para hombres y mujeres”¹².

En coherencia con esta recomendación, de forma paralela a la aplicación de las referidas entrevistas se desarrolló un curso- taller al cual asistieron un total de 261 personas pertenecientes al personal de los gobiernos regionales de Piura, Tacna, Puno, Huánuco, Lambayeque, Amazonas y Huancavelica.

El curso- taller se denominó: “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional?” y convocó a servidores y servidoras públicas de distintas áreas laborales, principalmente de las siguientes instancias:

- Recursos Humanos
- Gerencia de Desarrollo Social
- Gerencia de Desarrollo Económico
- Gerencia de Planificación y Presupuesto

Adicionalmente se llevó a cabo una experiencia piloto al facilitar el curso- taller con jefaturas de los gobiernos locales provinciales de Lambayeque, Ferreñafe, Sechura y Castilla, de las regiones de Piura y Lambayeque. En este caso, se capacitó a 76 servidoras y servidores públicos.

Los resultados de la capacitación se sistematizaron conjuntamente con las observaciones y recomendaciones efectuadas por las propias personas participantes. Es importante asimismo referir que también se buscó identificar las buenas prácticas que se venían generando al interior de los propios gobiernos regionales supervisados. Las lecciones aprendidas en esta experiencia pueden servir de guía para las instituciones que implementen procesos para fortalecer las capacidades del personal en materia de transversalización del enfoque de género.

3. Objetivos y estrategia metodológica del segundo estudio¹³

El segundo estudio, titulado “Balance de la actuación del Estado – con especial incidencia en los gobiernos regionales- respecto de la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos, 2010-2014” tiene como objetivo general elaborar un balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos durante el período 2010-2014, y analizar los mecanismos estatales existentes para facilitar este cumplimiento.

Asimismo, se cuentan entre sus objetivos específicos:

- Determinar cómo ha sido el cumplimiento de los gobiernos regionales de su obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos, durante el período 2010-2014.
- Incorporar al balance las perspectivas de las instituciones rectoras, la sociedad civil y la cooperación internacional respecto a la actuación de los gobiernos regionales frente a su obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos.

12 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.

13 El presente documento ha sido elaborado sobre la base de la consultoría presentada por la economista Patricia Fuertes Medina en junio de 2014.

Con relación a los aspectos metodológicos es importante señalar que sirvieron de insumos para el análisis los tres reportes de supervisión anteriores de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres¹⁴, y además las perspectivas de los entes rectores (MEF y MIMP), la sociedad civil y la cooperación internacional al desarrollo. Estas entidades brindaron información a la Defensoría del Pueblo mediante dos vías distintas. En el caso del MIMP mediante informes sobre avances del cumplimiento de la LIO, particularmente en lo que se refiere a los presupuestos con enfoque de género¹⁵. El resto de instituciones participaron mediante entrevistas, como se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2
Personas participantes en las entrevistas realizadas

Institución/ Organización	Representante
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Especialista en presupuesto público de la Dirección de Calidad del Gasto Público.
DEMUS	Directora
Movimiento Manuela Ramos	Directora
Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Miembro
ONUMUJERES	Asesora en género
Programa Presupuestos Sensibles al Género-ONUMUJERES	Ex coordinadora

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las entrevistas persiguieron obtener información sobre la visión de las entidades consultadas respecto a la situación actual de los presupuestos públicos con enfoque de género en el Perú, y su percepción sobre su propia actuación así como sobre la de los demás actores frente al cumplimiento de esta obligación del Estado.

-
- 14 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2010). Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2011.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2011). Segunda Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.
- 15 Informe N° 002-2014-MIMP/DGTEG/DAGRL-AAA-BVC de fecha 17 de febrero de 2013, e Informe N° 019-2014-MIMP/DVMM/BMLRH, de fecha 23 de setiembre de 2014.

Siglas y Acrónimos

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, República Federal de México
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
ENAHU	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENUT	Encuesta nacional de uso del tiempo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana al Desarrollo)
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, República Argentina
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres, República de Costa Rica
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres, República Federal de México
ISO	The International Organization for Standardization (Organización Internacional de Normalización)
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LIO	Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEG	Modelo de Equidad de Género, República Federal de México
MEGA	Modelo de Sistema de Gestión de Equidad de Género, República Argentina
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MTPE	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República de Costa Rica

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCR	Plan Concertado Regional
PDP	Plan de Desarrollo de Personas al Servicio del Estado
PEA	Población económicamente activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género, República de Costa Rica
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNOC	Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIG	Plan Regional de Igualdad de Género
PRIO	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer, República de Chile
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIGEG	Sistema de Gestión de Igualdad y Equidad de Género, República de Costa Rica
SGIG	Sistemas de Gestión en Igualdad de Género, República de Colombia
TEG	Transversalización del enfoque de género
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación

CAPÍTULO I

ECONOMÍA, TRABAJO Y GÉNERO. SITUACIÓN DE LAS MUJERES TRABAJADORAS EN EL PERÚ Y PARTICULARMENTE DE LAS SERVIDORAS PÚBLICAS

1.1 Consideraciones teóricas generales.

Si bien, es evidente que las mujeres han participado desde los orígenes de la humanidad en la producción y la reproducción cultural y material, la división sexual del trabajo ha especializado las labores que realizan hombres y mujeres en espacios distintos y mutuamente excluyentes: las mujeres en el ámbito privado o doméstico, y los hombres en el espacio público¹.

Consecuentemente, en los diferentes grupos sociales, los hombres han tenido mayor acceso a participar en las actividades de trabajo remunerado y en la toma de decisiones sociopolíticas, mientras las mujeres han aportado su energía vital a las labores del hogar y el cuidado de sus familias². El discurso patriarcal en las distintas épocas ha fundamentado en la diferencia anatómica de los cuerpos de mujeres y hombres, la explotación de las primeras como grupo, con una distribución desigual e injusta de las oportunidades y los bienes materiales, que invisibiliza los aportes de las mujeres a la economía. Frente a este problema las acciones del Estado son fundamentales para lograr la igualdad real³.

Vale decir que lo afirmado en el párrafo anterior representa una descripción de las relaciones laborales de dominación por razones de género en la mayoría de culturas del mundo, simultáneamente a lo cual debe reconocerse que muchas mujeres en la historia de la humanidad han trabajado remuneradamente para llevar el sustento a sus hogares. Por ejemplo, la participación laboral de las mujeres en las actividades agropecuarias ha sido constante y vital para la sobrevivencia de las comunidades, y muchas mujeres en situaciones de pobreza y jefas de hogar han tenido que trabajar remuneradamente para lograr la sobrevivencia de sus familias.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, las mujeres siempre han trabajado en claras condiciones de desventaja en comparación con los hombres de su mismo grupo social, como lo explica Marcela Lagarde:

La distribución de los bienes en el mundo sigue pautas de género. La mayor parte de los bienes y los recursos están monopolizados por el género masculino: la tierra, la producción, las riquezas, el dinero, las instituciones y hasta la cultura, son accesibles para los hombres porque ellos las generan o porque las expropián a las mujeres cuando ellas son sus productoras o creadoras (...) El control de los recursos y su uso está en manos de los hombres. La llamada política, es decir, el conjunto de actividades, relaciones, acciones y espacios a través de los cuales se decide sobre el sentido de la vida personal y colectiva, está en manos de los hombres. La reproducción privada doméstica es asignada a las mujeres como actividad prioritaria e ineludible en la vida y las mujeres son recluidas en el ámbito privado a recrear la vida cotidiana, subordinadas y bajo control masculino e institucional⁴.

Es importante referir que si bien en las últimas décadas se han producido innegables cambios en la participación de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural, ello no ha eliminado la desigualdad que aún persiste en su contra.

Y, a pesar de la presencia masiva de las mujeres en el mundo público y en el trabajo visible, el trabajo doméstico invisible y desvalorizado sigue siendo una obligación de las mujeres. La doble, la triple y la múltiple jornada son parte de la situación vital de la mayoría de las mujeres en el mundo⁵.

1 KANDEL, Ester. La división sexual del trabajo ayer y hoy: una aproximación al tema. Buenos Aires: Dunken, 2006.

2 LAGARDE, Marcela. "Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción". En: Instituto Vasco de la Mujer y Comunidad Europea. Fondo Social Europeo. SARE "Cuidar Cuesta: costes y beneficios del cuidado". Vitoria-Gasteiz: Emakunde, 2003.

3 MACKINNON, Catherine. *Toward A Feminist Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

4 LAGARDE, Marcela. "Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudios Básicos de Derechos Humanos IV. San José: IIDH, 2007.

5 *Ibidem*.

Resulta fácil comprender que el movimiento mundial por los derechos humanos de las mujeres haya tomado un auge de transformación cada vez más significativo a partir de la lucha por los derechos laborales de las obreras durante los siglos XIX y XX en el contexto de la revolución industrial⁶. En esta época se dio un cambio social drástico, pues durante épocas de guerra las mujeres se incorporaron masivamente a las fábricas y asumieron la responsabilidad de gran parte de las economías nacionales. Ya desde ese momento la discriminación hacia las mujeres se manifestaba tanto por parte de sus patrones en salarios más bajos a los de sus compañeros varones, como dentro de su propia clase social, pues en los sindicatos de obreros al principio no aceptaban el ingreso de las mujeres. Así, uno de los principales espacios sociales en los cuales las mujeres se han manifestado para luchar por sus derechos ha sido el ámbito laboral⁷.

En el análisis teórico de la economía, el trabajo y el género, el planteamiento de la división sexual del trabajo se complementa con las ideas de Pierre Bourdieu acerca de la dominación masculina y la violencia simbólica⁸. Ambas posturas se explican a continuación.

Friedrich Engels, al explicar el origen histórico de la propiedad privada, ubicó la primera forma de opresión social precisamente en la organización de la familia, que instituye el derecho masculino de propiedad sobre las mujeres, la descendencia y los bienes materiales⁹. La organización familiar surgió tras el descubrimiento de la agricultura¹⁰, y a partir de la cual se puede decir en términos más modernos se implantó el patriarcado, con la jerarquización sexual y la institucionalización de la violencia hacia las mujeres mediante la dominación masculina¹¹.

Bourdieu afirma que para comprender el hecho de que las mujeres están consignadas a posiciones sociales inferiores en la mayoría de culturas conocidas, es necesario tomar en cuenta la asimetría de estatus adscritos a cada género en la economía de los intercambios simbólicos. Marta Lamas explica así el aporte de este sociólogo francés:

Bourdieu afirma que la dominación masculina está fundada sobre la lógica de la economía de los intercambios simbólicos, o sea, sobre la asimetría fundamental entre hombres y mujeres instituida en la construcción social del parentesco y el matrimonio: esa entre sujeto y objeto, agente e instrumento. Y es la relativa autonomía de la economía del capital simbólico la que explica cómo la dominación masculina se puede perpetuar a sí misma a pesar de transformaciones en el modo de producción. De aquí se desprende que la liberación de las mujeres sólo se podrá realizar mediante una acción colectiva dirigida a una lucha simbólica capaz de desafiar prácticamente el acuerdo inmediato de las estructuras encarnadas y objetivas, o sea, de una revolución simbólica que cuestione los propios fundamentos de la producción y reproducción del capital simbólico y, en particular, la dialéctica de pretensión y distinción que es la base de la producción y el consumo de los bienes culturales como signos de distinción¹².

De acuerdo al planteamiento bourdieuano, el orden social masculino está tan profundamente arraigado que no requiere justificación, gracias al acuerdo “casi perfecto e inmediato” que obtiene, por un lado, de estructuras sociales como la organización social de espacio y tiempo y la división sexual del trabajo, y por

6 En Perú, Flora Tristán (Unión Obrera) proclamaba en 1843: “A vosotros, obreros que sois las víctimas de la desigualdad de hecho y de la injusticia, a vosotros os toca establecer al fin sobre la tierra el reino de la justicia y de la igualdad absoluta entre la mujer y el hombre. Dad un gran ejemplo al mundo (...) y mientras reclamáis la justicia para vosotros, demostrad que sois justos, equitativos; proclamad, vosotros, los hombres fuertes, los hombres de brazos desnudos, que reconocéis a la mujer como a vuestra igual, y que, a este título, le reconocéis un derecho igual a los beneficios de la unión universal de los obreros y obreras”. Consultado el 19 de septiembre de 2014 en: <http://clio.rediris.es/udidactica/sufragismo2/movobrero.htm>.

7 Consultado el 19 de septiembre de 2014 en: <http://www.luchadeclases.org/inicio/movimiento-obrero/historia-del-movimiento-obrero/847-marxismo-mujer.html>

8 FLÓREZ-ESTRADA, María. Economía de género. El valor simbólico y económico de las mujeres. San José: UCR, 2007.

9 *Ibidem*.

10 ENGELS, Friedrich. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Marxists.org, 2012. Consulta: 14 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/>

11 BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

12 LAMAS, Marta. “Usos, Dificultades y posibilidades de la categoría género”. *Papeles de Población. Universidad Autónoma del Estado de México*. Toluca, número 21, p. 147-178”, 1990. Consulta: 14 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0585/11202105.pdf> >

otro lado, del habitus, es decir, de estructuras cognitivas inscritas en los cuerpos y en las mentes, que son esquemas que a su vez son de género y engendran género¹³.

La eficacia histórica de la dominación masculina radica en el hecho de que legitima una relación de dominación al inscribirla en lo biológico, que en sí mismo es una construcción social biologizada. La diferencia sexual se interpreta mediante el mecanismo básico y universal de la oposición binaria (alto/bajo, grande/pequeño, fuerte/débil, afuera/adentro, etc.) y se concreta en el habitus (esquemas no pensados de pensamiento que son el producto de la encarnación de esta relación de poder en la forma de pares). Así, tanto las personas que dominan (los hombres) como las personas dominadas (las mujeres), aplican a cada objeto del mundo natural y social la relación de dominación en la que se encuentran atrapadas, lo cual les lleva a su vez a construir esta relación desde el punto de vista del dominante como natural¹⁴.

Considerando lo anterior, la violencia simbólica es la forma paradigmática que se da en la lógica de la dominación masculina, al ejercerse violencia sobre un agente social con su anuencia, pues existe gran dificultad en las personas para analizar la lógica del género, al tratarse de una institución que ha estado inscrita por milenios en la objetividad de las estructuras sociales y en la subjetividad de las estructuras mentales.

La cultura marca a los seres humanos con el género y el género marca la percepción de todo lo demás: lo social, lo político, lo religioso, lo cotidiano. Así entonces, la violencia simbólica se lleva a cabo a través de “un acto de cognición y de falso reconocimiento que está más allá de, o por debajo de, los controles de la conciencia y la voluntad”¹⁵.

En conclusión, la eficiencia de la dominación masculina está en el hecho de negar una forma de violencia precisamente en la medida que la desconoce como tal, pues las personas aceptan prerrelexivamente un conjunto de premisas fundamentales sobre los roles de género que consideran evidentes o naturales.

Por la dificultad misma que existe de tomar conciencia de las relaciones de dominación, es que en cualquier investigación económica o sociológica no solo basta plantear que el género es un elemento importante a considerar, sino que **“el género mismo es economía”**¹⁶, como plantea María Flórez-Estrada, quien además agrega:

La especialización de los seres humanos en los productos culturales conocidos como “hombre” y “mujer”, ordenados jerarquizada y espacialmente, constituye la primera forma de violencia simbólica y de organización económica, la primera división del trabajo, sí, pero ya no solo de las tareas de la producción y de la reproducción- para seguir con las arcaicas dicotomías-, sino también el primer reparto de disposiciones, esquemas de percepción, posibilidades y destinos: es el orden simbólico, la cultura, produciendo a la economía¹⁷.

Esta premisa es fundamental para ampliar la perspectiva de análisis de este estudio y comprender que un abordaje social y estatal en pro de los derechos laborales, políticos y económicos de las mujeres, ha de considerar siempre dentro de sus principales estrategias la transformación de la cultura patriarcal que genera oportunidades desiguales y percepciones discriminatorias o estereotipos contra las mujeres.

13 *Ibidem.*

14 BOURDIEU, Pierre. La distinción. Madrid: Taurus, 1984.

15 BOURDIEU, Pierre. “Social Space and Symbolic”. *Sociological Theory*. California, volumen 7, número 1, p. 14-25, 1989.

16 FLÓREZ-ESTRADA, María. *Op. Cit.*, p.10.

17 *Ibidem.*

1.2 El trabajo de las mujeres en la región y en el Perú. El bono demográfico y el bono de género.

En relación a las condiciones laborales de las mujeres de América Latina y el Caribe, la CEPAL, la FAO, ONU Mujeres y la OIT han manifestado lo siguiente:

A pesar de los avances de las mujeres en diversas esferas, persisten déficits de trabajo decente y brechas de desigualdad de género en la participación laboral, la segregación ocupacional y los ingresos, la precariedad laboral, la participación de las mujeres en posiciones de decisión, influencia y poder, así como en la distribución del tiempo no remunerado que hombres y mujeres dedican al cuidado de la familia. Aunque las mujeres representan el 51,2% de la población total y el 52,1% de la población en edad de trabajar, están sobrerrepresentadas en el grupo que se sitúa fuera del mercado de trabajo (71,7%) y subrepresentadas entre quienes tienen empleo (41,1%). La desproporcionada carga que asumen las mujeres en las tareas de cuidado de la familia es una de las principales explicaciones de esta brecha¹⁸.

En el Perú ocurre un fenómeno complejo que es fundamental y urgente de considerar en el análisis socioeconómico, pues es el país con la mayor tasa de participación laboral femenina de la región. Durante el 2013 un 66,8% de las mujeres peruanas participaron activamente en la producción económica nacional. Seguido por el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay, Perú se ubica por sobre el promedio regional de 52,6% mientras en otros países como Chile, Costa Rica, Honduras y México las tasas de participación femenina son inferiores al 45%¹⁹.

Se dan otros hechos que solamente ocurren en las economías de Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia, pues la participación laboral femenina rural es mayor a la urbana. Además, en relación a los niveles educativos de las mujeres, todos los países de Latinoamérica y del Caribe han logrado avances significativos en la educación de todos los grupos de mujeres y llama la atención que en los sectores con educación muy baja las mujeres tienen mayor educación a la de los hombres. Sin embargo, estos dos países andinos son una excepción, pues en particular las mujeres indígenas y las mujeres rurales presentan niveles de escolaridad inferiores a los hombres, y junto a las afrodescendientes, altas tasas de analfabetismo. El rezago educativo, junto con factores étnicos y geográficos, explican en gran medida la inserción laboral precaria y de baja calidad y remuneración de estas mujeres en la actualidad²⁰.

De acuerdo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar- ENDES:

Al igual que en muchos países, los cambios económicos, sociales y culturales en la sociedad peruana han condicionado que la mujer tenga que trabajar también fuera del hogar, situación que, aparte de constituir una sobrecarga de actividad puesto que las obligaciones que demanda la marcha del hogar no pueden descuidarse, influye en el desarrollo de las hijas e hijos, la integración del hogar, las relaciones con la pareja y en la propia salud de la mujer²¹.

Según estimaciones del INEI durante el año 2014, un promedio de 65% de mujeres peruanas participaron en las actividades económicas del país durante los meses de enero, febrero y marzo, mientras que los varones lo hicieron en un 82%. Las mujeres rurales fueron quienes se incorporaron en mayor porcentaje con una representación del 72%, que aumentó a 73% en los meses de abril, mayo y junio del 2014²².

Por otro lado, llama la atención que es en el grupo de personas con educación superior en el cual se da una menor brecha en la participación económica entre hombres (82,7%) y mujeres (72,0%). (Ver Cuadro N° 3). Ha de notarse que las mujeres con educación superior como grupo participan en la economía

18 CEPAL y otros. Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL y otros, 2013, p. 32.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). Lima: INEI, 2013, p. 85.

22 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Informe Técnico No 2 Junio 2014. Estadísticas con enfoque de Género. Trimestre: enero – febrero – marzo, 2014. Lima: INEI, 2014, p. 9.

nacional en un porcentaje tan alto como las mujeres rurales, representando cifras sobresalientes a nivel regional²³.

Cuadro N° 3
Tasa de participación económicamente activa por sexo y nivel educativo
(Abril, mayo y junio 2014)²⁴

	Hombres	Mujeres	Diferencia
Educación primaria	84,5%	65,5%	19,0
Educación secundaria	76,7%	55,1%	21,6
Educación superior	82,7%	72,0%	10,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014) Estadísticas con enfoque de género. INFORME TÉCNICO N° 3.

En relación al desempleo femenino, éste ha ido disminuyendo desde un 8,3% en el 2004 a 5,6 en el 2013, pero siempre ha estado alrededor de un punto y medio por encima del desempleo masculino²⁵.

En el Perú durante el 2013, por grupos etarios la mayor incorporación a la fuerza laboral se dio en dos grupos de mujeres contemplados en la población en edad fértil: las de 40 a 44 años (85,4%) y las de 45 a 49 años (82,4%) de edad²⁶. A nivel nacional, las actividades económicas de las mujeres fueron las siguientes: el 20% labora en actividades agrícolas y del 80% restante, 32,9% se dedicaron a ventas y servicio, 17,9% como profesionales, técnicas y gerentas, y en menor proporción a otros tipos de ocupación (oficinista, manual calificado, manual no calificado y servicio doméstico)²⁷.

Durante el 2014 se mantiene la mayor inserción laboral de las mujeres en las áreas de comercio y servicios, mientras en las otras áreas ellas representan una minoría. Es importante visualizar que la rama de servicios incluye actividades de intervención financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, enseñanza, actividades de servicios sociales y de salud.

En el siguiente cuadro se puede observar la distribución de las personas que participan activamente en la producción económica del país de acuerdo a sexo y tipo de actividad:

Cuadro N° 4
Perú Urbano: Población femenina y masculina, según ramas de actividad
Trimestre: Abril-Mayo-Junio 2014²⁸ (Porcentaje)

Rama de actividad	Mujeres (%)	Hombres (%)
Agricultura/ Pesca/ Minería	5,8	10,7
Manufactura	9,3	12,4
Construcción	0,7	12,3
Comercio	31,1	16,4
Transportes y Comunicaciones	3,3	15,7
Otros Servicios	49,8	32,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014) Estadísticas con enfoque de género. INFORME TÉCNICO N° 3.

23 Ha de considerarse que esta afirmación se basa en estimaciones relativas, es decir, debe leerse esta información así: entre un 72 y 73% de las mujeres rurales participaron en actividades económicas en el 2014, mientras un 72% de las mujeres con educación superior lo hicieron también. En números absolutos el número de mujeres rurales que participaron en actividades económicas podría ser mucho mayor al de mujeres con educación superior, sin embargo, lo que llama la atención es la alta representatividad de estos dos grupos poblacionales en la producción económica del país.

24 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). *Informe Técnico No 3 Setiembre 2014. Estadísticas con enfoque de género. Trimestre: Abril - Mayo - Junio, 2014*. Lima: INEI, 2014, p. 9.

25 *Ídem*, p. 54.

26 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*. Óp. Cit., p. 86.

27 *Ídem*, p. 88.

28 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). *Informe Técnico No 3 Setiembre 2014. Estadísticas con enfoque de género. Trimestre: Abril - Mayo - Junio, 2014*. Óp. Cit., p. 9.

Otro aspecto a considerar es que de cada 100 mujeres ocupadas 68 trabajan en establecimientos con menos de 11 trabajadores, mientras los hombres lo hacen en una proporción de 60 de cada 100. Paralelamente, en empresas más grandes (de 11 a más trabajadores) laboran más hombres que mujeres²⁹. Esto define una tendencia según la cual los centros de empleo más pequeños ocupan más mujeres que hombres, mientras los centros de trabajo más grandes tienden a emplear más hombres.

La diferencia que existe entre los ingresos por sexo constituye un dato imprescindible a considerar en el análisis de la situación laboral de las mujeres. Éstas percibieron durante el segundo trimestre del 2014 en promedio el 64,0% del ingreso que recibieron los hombres, lo que evidencia que existe una brecha en los ingresos de S/. 629,3 nuevos soles a favor de los hombres (el ingreso promedio de las mujeres se ubicó en S/. 1,117.6 nuevos soles y de los hombres en S/. 1,746.9 nuevos soles)³⁰. En el 2012 la brecha salarial se había definido en S/. 515.5³¹.

Si bien en el Perú han aumentado los ingresos en general durante los últimos años, el aumento se ha dado en los ingresos de los varones principalmente, lo cual es preocupante porque esto significa que la brecha salarial ha aumentado en vez de disminuir durante el último año y que persiste en todos los grupos de edad. En general la brecha salarial entre hombres y mujeres es de un 36% en el 2014, un punto porcentual más que el reportado durante el año anterior (Ver Cuadro N° 5 y Gráfico N° 1).

Cuadro N° 5

Perú Urbano: Ingreso promedio mensual de mujeres y hombres, según grupos de edad
Trimestre: Abril - Mayo - Junio: 2013 y 2014
(Nuevos Soles corrientes)

Sexo/ Grupos de edad	Abr-May.Jun 2013 P/	Abr-May.Jun 2014 P/	Variación (porcentual)
Mujer	998,4	117,6	11,9
De 14 a 24 años	754,2	785,3	4,1
De 25 a 44 años	1048,8	1221,8	16,5
De 45 y más años	1046,6	1116,0	6,7
Hombre	1519,5	1746,9	15,0
De 14 a 24 años	840,6	895,8	6,6
De 25 a 44 años	1669,5	1866,4	11,8
De 45 y más años	1629,0	1950,2	19,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática Estadísticas con enfoque de género. INFORME TÉCNICO N° 3, 2014³².

29 *Ibidem.*

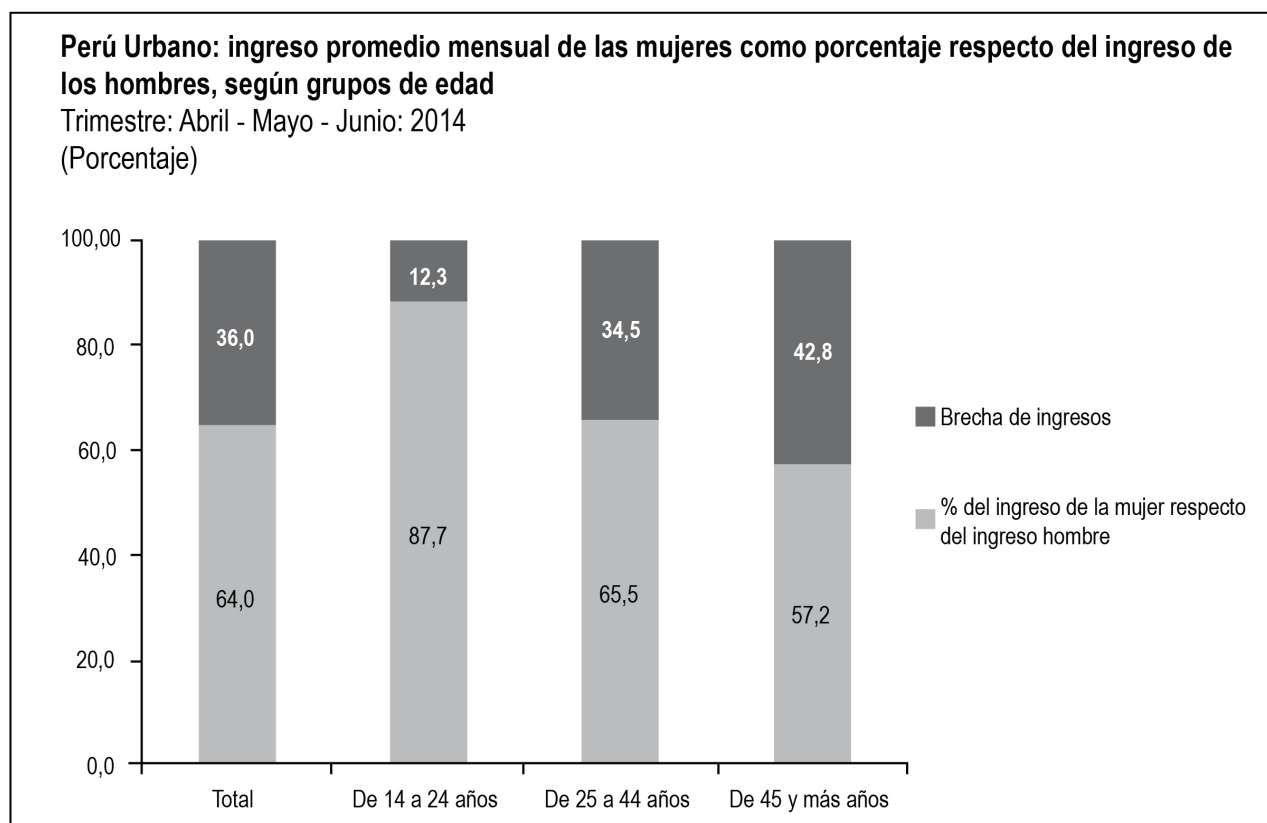
30 *Ídem*, p. 10.

31 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO*. Lima: INEI, 2012, p. 31.

32 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (INEI). Informe Técnico N° 3 Setiembre 2014. Estadísticas con enfoque de género. Trimestre: Abril - Mayo - Junio, 2014. Óp. Cit., p. 9.

La mayor brecha de ingresos entre mujeres y hombres se da entre personas de 45 y más años de edad. En este grupo etario las mujeres ganan el 57,2% del ingreso de los hombres. En cambio, la menor brecha se produce entre los más jóvenes, donde las mujeres ganan el 87,7% del ingreso de los hombres (Ver Gráfico N° 1)³³.

Gráfico N° 1



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014) Estadísticas con enfoque de género. INFORME TÉCNICO N° 3³⁴.

De acuerdo al nivel educativo, la brecha de ingresos entre mujeres y hombres es más intensa entre quienes tienen educación secundaria, en este nivel el ingreso de las mujeres significa el 57,4% del ingreso de los hombres, mientras en educación superior el ingreso de las mujeres llega al 66,1% del ingreso de los hombres³⁵.

En relación al estado civil, durante el 2013 las mujeres en edad fértil que en mayor proporción participaron en la actividad económica del país fueron las mujeres divorciadas, separadas o viudas (92,8%). Las mujeres casadas o en convivencia de pareja participaron en un 73,2%, y fueron las mujeres solteras las que mostraron un menor nivel de participación ocupacional (68,1%)³⁶. Esto podría significar de manera muy general la mayor carga económica que deben asumir las mujeres divorciadas, separadas o viudas como grupo social, posiblemente al tener que asumir mayor responsabilidad individual sobre la manutención de las personas dependientes en el grupo familiar, y al no contar con una pareja que comparta esta responsabilidad³⁷.

33 *Ibidem.*

34 *Ibidem.*

35 *Ibidem.*

36 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES). Óp. Cit., p. 86.

37 Se trata de una interpretación global, pues hay que considerar que muchas mujeres solteras también son jefas de hogar.

En los apartados siguientes se detallarán las tendencias que describen la situación de las trabajadoras profesionales, técnicas y gerentas, particularmente de aquellas que son servidoras públicas. Sin embargo, es necesario previamente comprender algunos fenómenos económicos que se están desarrollando en la región y que afectan directamente al Perú.

El efecto del bono demográfico y el bono de género sobre la economía nacional

En relación a la participación de las mujeres en la vida económica de las naciones, y la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, la CEPAL ha planteado lo siguiente:

...la autonomía de la mujer se sostiene en tres pilares fundamentales: la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (autonomía económica), el control sobre su propio cuerpo (autonomía física) y su plena participación en las decisiones que afectan sus vidas y la de su colectividad, es decir, autonomía en la adopción de decisiones (...) Claramente se trata de tres pilares interrelacionados y, en ese sentido, la mayor participación de la mujer en la actividad económica, su acceso al empleo de calidad y a mejores ingresos, a la vez que constituyen elementos fundamentales de la autonomía económica, también contribuyen al logro de su mayor participación en la adopción de decisiones en sus hogares y sus comunidades, al tiempo que les permite una mayor autonomía física. De esa manera, la participación económica de las mujeres se interrelaciona con el logro de un balance más adecuado del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres en los hogares y las comunidades, lo que constituye una de las dimensiones fundamentales para la promoción de una mayor igualdad³⁸.

Durante los últimos años se han desarrollado importantes instrumentos para cuantificar aspectos de la economía, el trabajo y el género, con el propósito de medir los aportes de las mujeres a las economías nacionales por medio de su trabajo remunerado y no remunerado. Estos instrumentos estadísticos son los siguientes: el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de equidad de género (IEG), el índice de potencialización de género (IPG), el índice de equidad de género en la participación laboral (IEGP), el índice sintético de equidad de género (ISEG), la relación de dependencia (RD), el indicador de dependencia económica (IDE), la medición del uso del tiempo y las cuentas nacionales de transferencias del tiempo (CNTT). Además, resulta imprescindible considerar en la planificación de políticas públicas dos fenómenos socioeconómicos que tienen importantes repercusiones en las economías nacionales: el bono de género y el bono demográfico³⁹. Ambos se describen a continuación:

El bono de género: se refiere al aumento de la producción económica per cápita que se genera conforme se avanza hacia la paridad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, lo que supone la superación de barreras discriminatorias en contra de ellas existentes tanto dentro como fuera de este mercado. El concepto de bono de género, de manera general se refiere al beneficio económico potencial que se obtiene por el incremento de la participación de la mujer en la actividad laboral. La magnitud económica del bono de género se define como el incremento del producto per cápita que se logra en la medida en que se avanza hacia la equidad de género en la participación económica⁴⁰.

El bono demográfico u oportunidad demográfica: se refiere al período en que la proporción de personas en edades potencialmente productivas crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades potencialmente inactivas (dependientes); las relaciones de dependencia descienden hasta alcanzar mínimos históricos, mientras aún no ha aumentado sustancialmente la proporción de personas mayores. En este período se produce una situación particularmente favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro e inversión en el crecimiento económico. Actualmente, la mayoría de los países de la región se encuentran atravesando un período favorable, como resultado de su rápido paso por las diferentes etapas de la transición demográfica. Aunque el período del bono demográfico suele durar varias décadas, tarde o temprano la relación de dependencia volverá a aumentar en todos los países, a causa del incremento sostenido de la proporción de personas mayores⁴¹.

38 MARTÍNEZ, Ciro, Tim MILLER y Paulo SAAD. *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA, 2013, p.17.

39 *Ídem*, p. 17-22.

40 *Ídem*, p. 7.

41 *Ídem*, p. 23-24.

Para que el bono demográfico se traduzca en ventajas reales para la sociedad es necesaria la adopción de una serie de medidas que promuevan un ambiente social y económico propicio para el logro de un desarrollo sostenido, en particular, que aumenten las oportunidades de empleo. De hecho, si no se crean suficientes puestos de trabajo, si las familias no ahorran lo suficiente o si no se mejora la educación para las nuevas generaciones, la evolución demográfica no solo deja de ser una oportunidad, sino que también podría conllevar problemas sociales como el aumento de las tasas de desempleo y de los niveles de violencia juvenil. Por el contrario, si a lo largo del período del bono los países avanzan en materia de protección social, invierten en educación y salud, y promueven la creación de empleos productivos y bien remunerados, los logros económicos que resulten de tales políticas pueden contribuir a reducir la “carga” que va a implicar el incremento proporcional de las personas mayores⁴².

Una de las principales conclusiones de los estudios más recientes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL es que en esta región, el aporte del bono de género ha sido tan grande como el aporte del bono demográfico en el aumento del PIB per cápita, que resulta de una mayor participación femenina en la fuerza laboral durante las últimas décadas⁴³.

En el caso del Perú, se tienen tasas globales de participación femenina tan altas como las de países desarrollados como Suecia y Dinamarca⁴⁴. Sin embargo, las condiciones laborales de las mujeres en el Perú distan mucho de la situación de dichos Estados, pues “los países nórdicos se han distinguido desde hace ya varias décadas por haber introducido medidas específicas de igualación de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, tales como la flexibilidad en las jornadas laborales para que ellos o ellas, a elección, puedan asumir las labores relacionadas con la crianza de los hijos”⁴⁵. Estos países han desarrollado políticas específicas para promover el balance entre las actividades productivas y reproductivas de hombres y mujeres⁴⁶. Por el contrario, las mujeres en el Perú no cuentan con estas condiciones, y el Estado no ha establecido aún políticas públicas obligatorias para que el trabajo del hogar y el cuidado se convierta en una responsabilidad social compartida. Lo expuesto se torna urgente, pues la comprensión del bono demográfico y el bono de género, supone que el proceso de envejecimiento de la población peruana que sucederá en los próximos años requiere de políticas públicas que prevengan el aumento de la sobrecarga en las mujeres mediante la construcción de servicios de cuidado y condiciones igualitarias para su participación laboral.

En relación a la proyección económica al futuro, la CEPAL ha expresado recomendaciones claves para que los Estados latinoamericanos puedan prever estrategias socioeconómicas que tomen en cuenta dos fenómenos que están aconteciendo simultáneamente:

- Redistribuir el trabajo remunerado y no remunerado, en particular el cuidado, entre hombres y mujeres al interior de los hogares y familias.
- Promover una organización social del cuidado con la participación de la familia, el Estado, el mercado y la comunidad a fin de reducir la carga del cuidado en el hogar.
- Incrementar la inserción laboral de las mujeres, y disolver la segmentación ocupacional de las mujeres producto de varios mecanismos de discriminación en contra de ellas en el hogar y en el sistema de empleo.
- Promover la concientización de que la responsabilidad compartida de cuidado, y la igual participación de mujeres y hombres en todas las esferas, no sólo es un objetivo en sí mismo sino que también es indispensable para el desarrollo sostenible⁴⁷.

42 *Idem*, pp. 24- 25.

43 *Idem*, p. 28.

44 *Idem*, p. 19.

45 *Idem*, p. 18.

46 *Idem*, p. 22.

47 SAAD, Paulo. “Participación laboral femenina y bono de género en América Latina”. Exposición en el marco del conversatorio: ¿Cuál es hoy el rol de la mujer en el mercado laboral? Retos en Perú y América Latina (CEPAL, CELADE). Lima, 2014. Consulta: 15 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/actividades/ppt_paulo_saad_conversatorio_peru_15ago2014.pdf>.

Tomar conciencia de lo expuesto resulta indispensable para llevar a cabo una gestión pública con enfoque de género que permita, de un lado, incorporar efectivamente esta perspectiva en la estructura interna del Estado, mejorando así la protección de los derechos fundamentales de las servidoras públicas y, de otro, promover la defensa de los derechos de todas las ciudadanas y ciudadanos.

1.3 Características de las mujeres profesionales, técnicas y gerentas en el Perú.

Con el objetivo de aportar en el análisis de las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras de los gobiernos regionales de esta investigación, se describirá a continuación algunos datos sobre las mujeres profesionales, técnicas y gerentas a nivel nacional, que pueden resultar una importante referencia.

Las mujeres que participan de actividades productivas a nivel nacional como profesionales, técnicas y gerentas, lograron mayor representación entre los siguientes grupos de mujeres: aquellas con educación superior (46,2%), las ubicadas en el quintil superior de riqueza (44,1%), las mujeres sin hijas/hijos vivos (26,3%), las de 25 a 29 años de edad (22,1%) y las mujeres solteras (26,0%)⁴⁸.

Con respecto al nivel educativo, son profesionales, técnicas y gerentas un 46,2% de las mujeres con educación superior, un 4,2% de las mujeres con secundaria completa y una representación menor al 1% de las mujeres con nivel de primaria o sin educación⁴⁹.

En cuanto al quintil de riqueza las mujeres profesionales, técnicas y gerentas representan un 44,1% de las mujeres del quintil superior, un 21,7% del cuarto quintil, y con una representación menor por parte de los grupos de menos riqueza⁵⁰.

Además, de acuerdo al estado conyugal, son trabajadoras profesionales, técnicas y gerentas el 26,0% de las mujeres solteras, el 14,2% de las casadas o convivientes y el 15,3% de divorciadas, separadas y viudas⁵¹.

En relación a la maternidad, en esta actividad productiva participa un 26,3% de las mujeres sin hijos/as, un 19,1% de las que tienen entre uno y dos hijos/as, un 9,0% de las mujeres con 3 ó 4 hijos/as y un 1,6% de las que tienen 5 ó más hijos/as. Llama la atención que en este grupo de mujeres, exista una tendencia a participar en la actividad económica que aumenta conforme menos hijos/as, lo cual ocurre de manera opuesta entre las mujeres que se dedican a las actividades agrícolas, pues estas últimas tienden a participar más en la actividad económica conforme aumenta el número de hijos e hijas⁵².

Las ocupaciones de profesionales, técnicos y gerentes en mayor proporción se encontraron entre mujeres del área urbana (22,2%); y por región natural, el mayor nivel de mujeres se presentó en Lima Metropolitana (26,7%)⁵³.

1.4 Trabajadoras del sector público⁵⁴.

Respecto del 2010, hay un incremento del 2% en la participación de la mujer en el mercado laboral en general, tanto en el sector público (de 42% a 44%) como en el privado (de 32% a 34%).

48 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Óp. Cit., p.88.

49 *Ídem*, p. 89.

50 *Ibidem*.

51 *Ibidem*.

52 *Ibidem*.

53 *Ídem*, p. 90.

54 Este apartado se basa en los datos elaborados por el Servicio Civil del Perú (SERVIR) y publicados en su página web oficial Disponible en: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/biblioteca/documentos-clave.html>. Consultado el 9 de septiembre de 2014.

55 SERVIR. Infografía Género, marzo 2014. Disponible en: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InfografiaGenero_Marzo2012_VF.pdf. Consultado el 9 de septiembre de 2014.

El sector público emplea a más mujeres que el sector privado, ya que 4 de cada 10 personas en el sector público son mujeres mientras en el sector privado solamente 3 de cada 10 son mujeres⁵⁵.

A continuación se mencionarán algunas tendencias sobre la participación de la mujer en el sector público:

Las servidoras públicas están representadas principalmente por las mujeres de dos grupos de edad: las que tienen entre 30 a 44 años (44.4%) y las que tienen entre 45 a 59 años (34.5%), siendo menor la participación de las mujeres de 15 a 29 años (16.5%) y las mayores a 60 años (4.6%)⁵⁶. Otro aspecto relevante es que el sector público emplea a más jefas de hogar (22%) que en el sector privado (12%), pues 2 de cada 10 servidoras públicas es jefa de hogar⁵⁷.

De acuerdo a los grupos ocupacionales, la participación de la mujer sigue siendo mayor en las carreras especiales, por la fuerte presencia de enfermeras en el sector salud y de profesoras de educación inicial y primaria en el sector educación (Ver Cuadro N° 6). En la mayoría de los grupos ha aumentado la presencia de mujeres durante los últimos años, con excepción de las carreras especiales y los técnicos, que han mantenido la misma proporción⁵⁸. Es el grupo de profesionales en el cual se ha incrementado de forma más significativa la proporción de mujeres, pues en el 2010 solamente había un 35% de ellas y actualmente se registra un 48%⁵⁹.

Cuadro N° 6
Participación de la mujer según grupo ocupacional y brecha salarial

Grupo ocupacional	Mujeres	Hombres
Funcionarios y directivos	33%	67%
Profesionales	48%	52%
Carreras especiales	52%	48%
Técnicos	42%	58%
Auxiliares	26%	74%

Fuente: SERVIR. Infografía Género, marzo 2014⁶⁰.

En relación al acceso a puestos de toma de decisión en el sector público, la mujer mantiene poca representación en cargos directivos, ya que solo 3 de cada 10 funcionarios y directivos es mujer⁶¹.

Sobre los ingresos económicos que reciben las servidoras públicas, en el 2012 un informe de SERVIR mostró datos sobre cómo había variado la brecha en el salario entre hombres y mujeres entre los años 2004 y 2010.

56 *Ibidem.*

57 *Ibidem.*

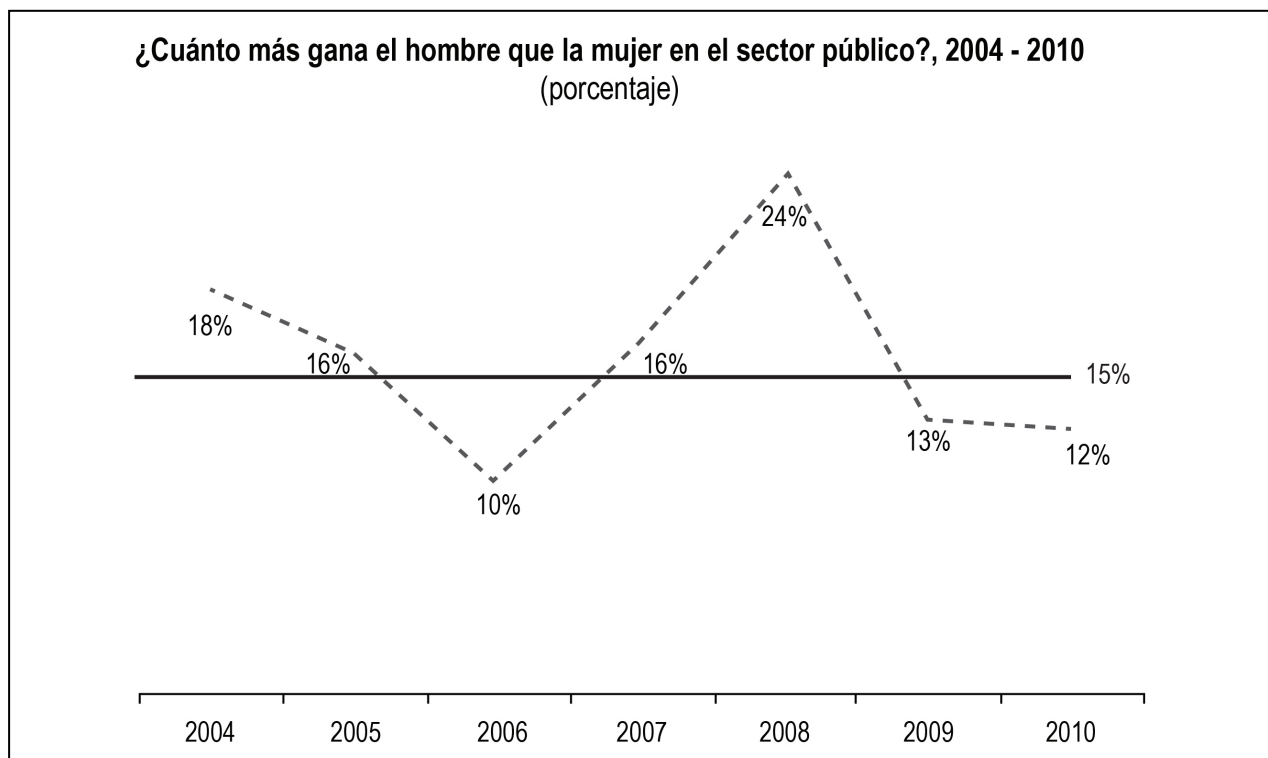
58 SERVIR. *La mujer en el Servicio Civil peruano*. Lima: SERVIR, 2012. Consulta: 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf>.

59 SERVIR. *La mujer en el Servicio Civil peruano [infografía]*. Lima: SERVIR, 2014. Consulta: 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_Infografia_Genero_Marzo_2014.pdf>.

60 *Ibidem.*

61 *Ibidem.*

Gráfico N° 2



Fuente: INEI, ENAHO 2004 - 2010.

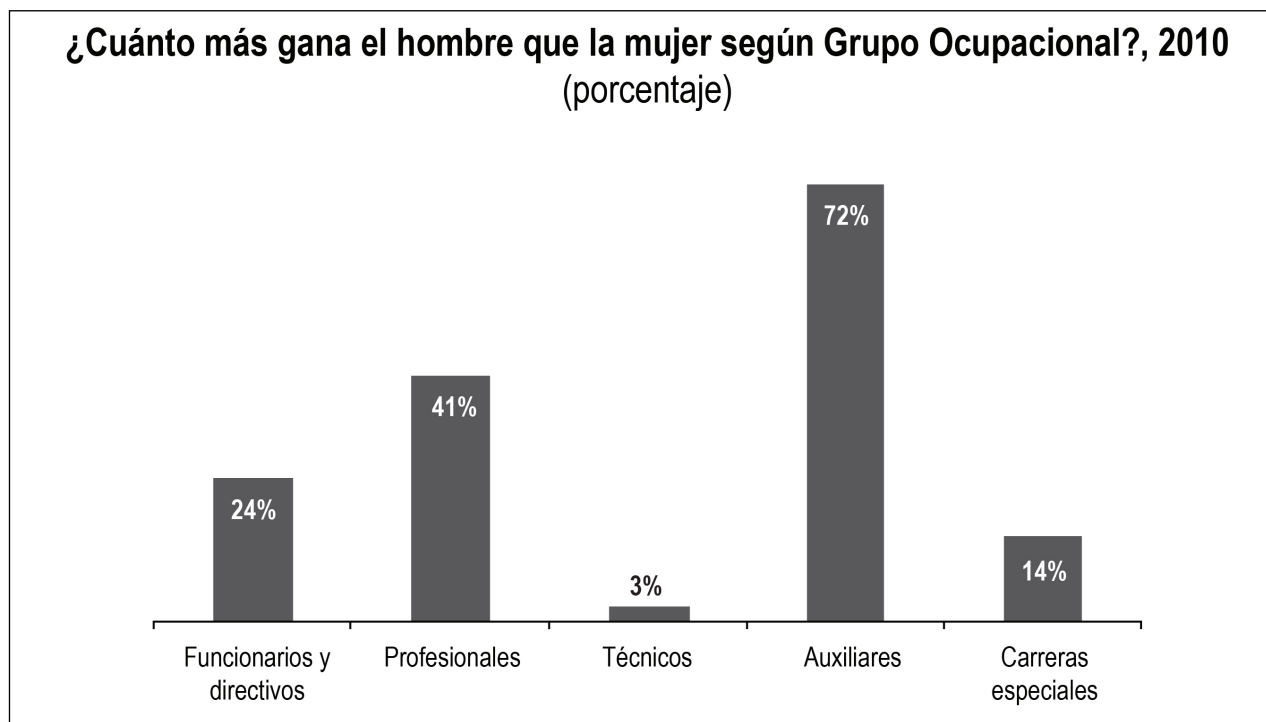
Elaboración: SERVIR - GPGRH

Si bien la Autoridad Nacional del Servicio Civil plantea que entre el 2004 y el 2007 los hombres ganaron en promedio un 15% más que las mujeres y que se dio durante esos siete años una reducción importante en la brecha salarial por sexo, debe notarse que este proceso no ha sido constante, sino que presenta múltiples altibajos, por lo que las variaciones han sido irregulares. Por ejemplo, en el 2004 los hombres ganaban un 18% más que las mujeres; en el 2006 la brecha se redujo a un 10%; en el 2008 la brecha aumentó drásticamente a un 24% y en el 2010 la brecha volvió a reducirse un 12%⁶². Esto refuerza la necesidad de que las autoridades competentes vigilen constantemente en sus políticas públicas el hecho de que sus términos de contratación, remuneración y progresión contemplen criterios técnicos para garantizar la igualdad de género, de forma en que se logre la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres a contar con un salario digno y justo.

De acuerdo a este mismo informe, las diferencias salariales se dieron especialmente por grupos ocupacionales. La mayor brecha salarial entre hombres y mujeres (72%) se encuentra en el grupo de auxiliares, donde la mayoría de personal realiza labores de mantenimiento, limpieza y construcción, como se denota en el siguiente gráfico.

62 SERVIR. *La mujer en el Servicio Civil peruano*. Lima: SERVIR, 2012. Consulta: 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf>

Gráfico N° 3



Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil. Informe 2012. La mujer en el Servicio Civil peruano⁶³.

Resulta fundamental para este análisis considerar que, como se plantea a continuación, la misma Autoridad Nacional del Servicio Civil ha afirmado que no existen justificaciones técnicas en un alto porcentaje de las situaciones de desigualdad salarial que se encontraron entre los ingresos de hombres y mujeres servidores públicos, por lo que las diferencias salariales se explican por un tema de desigualdad de género relacionado con formas de discriminación y segregación.

Se analizó si las brechas salariales entre hombres y mujeres del Servicio Civil podrían estar explicadas por otras características como los años de escolaridad y experiencia laboral, las horas trabajadas y el área de residencia. Estas características efectivamente logran explicar la brecha salarial en un 4% para profesionales, 69% para técnicos y 15% para auxiliares. **La proporción de la brecha salarial no explicada por las características antes mencionadas pareciera no tener otra causa que las diferencias de género (96% en profesionales, 31% en técnicos y 85% en auxiliares); sobre todo considerando que no existen diferencias significativas entre las funciones desempeñadas por varones y mujeres** de cada Grupo Ocupacional, salvo en el caso particular de los profesionales. En este caso, una parte de la brecha salarial podría explicarse porque una proporción significativa de mujeres se desempeña como asistentes sociales y nutricionistas, mientras que una proporción significativa de varones se desempeña como ingenieros civiles y agrónomos, presentando éstas dos últimas profesiones mayores ingresos promedio que las primeras⁶⁴.

Lo expuesto no resulta acorde con la creencia de las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de gobiernos regionales entrevistadas en el informe anterior de la Defensoría del Pueblo al cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Dichas autoridades opinaron lo siguiente al respecto:

63 *Ibidem.*

64 *Ídem*, p. 5-6. El resaltado es nuestro.

En la administración pública regional (...) la práctica discriminatoria de la brecha salarial de género no sería posible de realizar de manera directa, debido a que existe un sistema único de remuneraciones que establece lo que cada categoría ocupacional debe percibir como compensación por su trabajo, indistintamente del sexo de quien la desempeñe⁶⁵.

La información anterior muestra que la gestión pública de los recursos humanos debe fortalecer los procesos de capacitación técnica en las Oficinas de Recursos Humanos para garantizar el cumplimiento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres servidores públicos.

Por último, cabe resaltar que existe muy poca información disponible acerca de las responsabilidades de cuidado de las personas que son servidoras públicas, como podría ser el número y la edad de las personas dependientes (niñas/os, personas adultas mayores y con discapacidad) que hay en el grupo familiar, el estado civil, u otros criterios que faciliten identificar situaciones concretas que inciden en el mundo laboral de las mujeres y los hombres, y que deben ser armonizadas en la lógica de las responsabilidades compartidas. Lo expuesto resulta más grave aun teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha publicado la Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del trabajo y la vida familiar y personal⁶⁶.

Vale decir, que un dato señalado con SERVIR relacionado con el tema recientemente mencionado es que el 4% de servidoras públicas tienen hijos en edad de 0 a 12 meses, lo cual se debe analizar en relación a la existencia de lactarios en sus centros de trabajo. Se reporta un aumento, los cuales aumentaron a nivel nacional en un 36%, desde 183 lactarios en 2011 a 249 en el 2012.

1.5 Segregación vertical y segregación horizontal contra las mujeres en el trabajo.

Los datos que se han expuesto en los apartados anteriores sobre la menor participación laboral de las mujeres en puestos directivos dentro del gobierno, la concentración de ellas en puestos tradicionalmente femeninos- como la docencia y la asistencia en salud- y las brechas salariales, se pueden comprender gracias al desarrollo de los conceptos que se explican a continuación. Éstos permitirán también explicar en gran parte los hallazgos de esta supervisión a los gobiernos regionales.

La segregación vertical (“techo de cristal”)

El concepto “techo de cristal” se acuñó en los años ochenta y se ha popularizado cada vez más para analizar una de las formas más comunes de discriminación que experimentan las mujeres en su carrera profesional. Este término fue originalmente utilizado para analizar el fenómeno observado en la carrera laboral de mujeres que habían tenido altas calificaciones en sus trabajos gracias a la formación educativa de nivel superior, pero que en determinado momento de sus carreras se han encontrado con un tipo de límite invisible en la superficie superior difícil de traspasar, que les impide seguir ascendiendo verticalmente en la organización laboral. A ese límite invisible se le denominó “techo de cristal”. Su carácter de invisibilidad está dado por el hecho de que no existen leyes ni dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres dicha limitación, sino que está construido sobre la base de otros rasgos que, por su tolerancia social o su “naturalización”, son difíciles de detectar⁶⁷.

65 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, p. 202.

66 Resolución Ministerial N° 048-2014-TR, 26 de marzo del 2014.

67 BURIN, Mabel. *Género y psicoanálisis: subjetividades femeninas vulnerables*. México D.F, 1996.

Esta metáfora del “techo de cristal” permite comprender fácilmente, las sutiles modalidades de actuación de algunos mecanismos discriminatorios. Estos últimos obstaculizan el desarrollo profesional de las mujeres, las limitan y les marcan un tope difícil de sobrepasar. Pero las barreras no siempre se explicitan ni son evidentes, razón por la cual su indagación y afrontamiento se convierte, a menudo, en un camino sinuoso, largo y no exento de tropiezos. Muchas mujeres no pueden explicar por qué, con frecuencia, no consiguen escalar más puestos en su profesión. Y es que el techo de cristal, aunque transparente, resulta muy efectivo⁶⁸.

Según lo planteado, el “techo de cristal” es un tipo de segregación ocupacional que se refiere a la menor probabilidad que tienen las mujeres- y otros grupos discriminados- de ser promovidas, en particular a los niveles jerárquicos superiores. Existe así una barrera que no es fácil de demostrar, que brinda menos probabilidades a las mujeres- u otros grupos pasibles de discriminación- de ser ascendidas, en particular en los niveles jerárquicos superiores. Esta menor movilidad ascendente en términos ocupacionales se reflejaría en una menor movilidad hacia el nivel superior en la distribución de las remuneraciones. La barrera se origina en impedimentos para acceder a la cima de los escalones jerárquicos y más en general, refiere a los límites del desarrollo de la carrera laboral y de las perspectivas de los asalariados de grupos discriminados. De hecho una manera de encontrar evidencia del techo de cristal es estudiar la brecha de ingresos salariales en distintas posiciones de la distribución de puestos, lo cual generalmente muestra que la brecha salarial es mayor en el nivel superior de la jerarquía⁶⁹.

Segregación horizontal

La segregación horizontal hace referencia a la distribución desproporcionada de mujeres y varones por sectores laborales específicos. Es un hecho constatable, que se evidencia a través de la calificación de “masculino” o “femenino” en tanto características atribuidas a determinados trabajos⁷⁰. Este fenómeno ocurre entonces frecuentemente cuando las mujeres se aglutinan en actividades vinculadas con las tareas habitualmente consideradas femeninas según la división sexual del trabajo. Por ejemplo, a nivel europeo las mujeres se incorporan de manera prioritaria a cinco sectores de actividad, principalmente: asistencia sanitaria, servicios sociales, educación, administración pública y venta al detalle⁷¹.

Uno de los elementos discriminatorios asociados a la segregación horizontal también es la brecha salarial, pues las tareas culturalmente femeninas suelen ser menos valoradas económica y simbólicamente (en cuanto al prestigio social)⁷².

68 HEREDIA, E. y otros (2002). Más allá del «techo de cristal» Diversidad de género. Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Valencia, número 40, 2002, p. 40, 55-67.

69 BUCHELLI, Marisa y Graciela SANROMAN. “Salarios femeninos en el Uruguay: ¿ existe un techo de cristal?”. En *Revista de Economía*. Montevideo, volumen XII, número 2, 2005, p.63-68.

70 HEREDIA, E. y otros (2002). Loc. Cit.

71 BARBERÁ, Teresa y otros. Las (des) igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral: la segregación vertical y horizontal. En *XV Congreso de Ingeniería de Organización*. Cartagena, 7-9 de setiembre, 2011, p. 986-995.

72 BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama, 2000.

CAPÍTULO II

GESTIÓN PÚBLICA DE RECURSOS HUMANOS DESDE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE GÉNERO

2.1 Importancia de una aproximación con enfoque de género. Consideraciones generales

Un primer aspecto a tener en consideración es que el enfoque de género⁷³ tiene como objetivo la transformación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y pretende conocer las características de las relaciones de género, lo que está socialmente permitido y prohibido para mujeres y para hombres en todos los niveles de la sociedad. En tal sentido, además de trabajar con las mujeres para resolver sus necesidades prácticas⁷⁴ y sus intereses estratégicos⁷⁵, es preciso diseñar estrategias de intervención para modificar los roles de género de los hombres así como para modificar aquellos patrones de género que los afectan.

Los beneficios diferenciales de este enfoque radican en que, a través de él, es posible considerar diversos aspectos de la vida cotidiana y laboral de las mujeres que, comúnmente, no se toman en cuenta para diseñar e implementar proyectos de desarrollo y que sin embargo resultan indispensables en la implementación de políticas públicas para una real mejora socio-económica del país.

Así por ejemplo, en pocas ocasiones se analiza la división sexual del trabajo y sus implicancias en la vida de las mujeres. Esta consiste en la consideración de que las tareas domésticas y de cuidado de otras personas les corresponden a las mujeres, de forma casi exclusiva. Según la CEPAL, la asignación del trabajo doméstico a las mujeres supone una sobrecarga de trabajo y les resta tiempo para capacitación, recreación, y constriñe sus opciones de incorporarse al mercado de trabajos más diversificados y de obtener ingresos suficientes, así como posibilidades de participar en la actividad social y política⁷⁶.

Asimismo, a través del enfoque de género es posible analizar la distribución desigual del acceso al uso y control de los recursos como la propiedad sobre la tierra, el capital, las nuevas tecnologías. Lo expuesto explica las dificultades de las mujeres pobres –muchas de ellas cabezas de familia- para generar ingresos. Por su parte, las relaciones de poder al interior de las relaciones de pareja, son –entre otros aspectos– otra limitante para que las mujeres tomen decisiones libres y participen activamente en su comunidad.

El enfoque de género coadyuva a que los intereses, necesidades diferenciadas y las experiencias de las mujeres y de los hombres, constituyan una dimensión integral en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas y sociales, a fin de que no se perpetúen las situaciones de desigualdad.

73 De acuerdo al Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, el enfoque de género “es una forma de mirar la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Permite conocer y explicar las causas que producen esas asimetrías y desigualdades, y a formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales de género. El enfoque de género al observar de manera crítica las relaciones que las culturas y sociedades construyen entre hombres y mujeres, permite la formulación de planteamientos para modificar las relaciones de desigualdad, erradicar toda forma de violencia basada en género, asegurar a las mujeres su acceso a recursos y servicios de salud y educación, fortalecer su participación política y ciudadana, entre otros aspectos”. MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*, p. 40. Consulta: 30 de setiembre de 2014. Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf

74 Se entiende por necesidades prácticas de las mujeres aquellas que surgen de sus vivencias cotidianas y que, por lo tanto, son parte de sus condiciones de vida. Estas necesidades tienden a ser urgentes, inmediatas e identificables: alimentación, alojamientos, ingreso económico y salud, entre otras. En: GARCÍA FALCONI, Sulima. *Diagnóstico integral de necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres del estado de Querétaro*. México, 2009, p. 5. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro01.pdf>.

75 Las necesidades estratégicas, por su parte, surgen de la posición o estatus social de hombres y mujeres, el cual, en una sociedad patriarcal, estimula la desigualdad y la opresión del género considerado como inferior o con menos valor. Por tal motivo, ocasionan subordinación, falta de recursos, de educación, vulnerabilidad, entre más pobres y violentados sean los sujetos. Su satisfacción debe facilitar su acceso o las oportunidades de empleo, capacitación, tenencia de la tierra y toma de decisiones. Ídem, p.6.

76 CEPAL. “Pobreza y Desigualdad desde una perspectiva de género”. En NACIONES UNIDAS. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Santiago: Naciones Unidas, 2004, p. 136.

En consecuencia, la incorporación del enfoque de género se torna en una función primordial y una de las bases de las políticas de Estado dirigidas a erradicar la violencia, la exclusión social y lograr el desarrollo integral, es decir, a consolidar una sociedad verdaderamente democrática.

En tal sentido, el enfoque o perspectiva de género constituye una herramienta de trabajo, una categoría de análisis con base en las variables sexo y género, que permite identificar los diferentes roles y tareas que desarrollan los hombres y mujeres en una sociedad, así como las relaciones de poder y desigualdades. También contribuye a identificar sus causas y consecuencias, y a establecer mecanismos para superar estas brechas, centrando el problema no en las mujeres o los hombres, sino más bien en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión, y en la necesidad de su progresiva eliminación.

Esta perspectiva ha permeado el marco jurídico internacional, originando un proceso de paulatino reconocimiento de derechos y libertades de las mujeres, que ha respondido a la necesidad de contar con instrumentos convencionales y no convencionales que hagan suyo este reconocimiento y señalen las obligaciones de los Estados para garantizarlos y promover su pleno ejercicio y goce, como veremos a continuación.

2.2 Marco jurídico internacional vinculado al principio de igualdad de género

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano –por el sólo hecho de serlo– tiene un conjunto de derechos inherentes a su dignidad que el Estado tiene la obligación de respetar, garantizar o satisfacer; estos derechos son los que hoy conocemos como derechos humanos⁷⁷. En los últimos sesenta años, éstos han experimentado un desarrollo jurídico significativo, lo que está permitiendo que se amplíen progresivamente y en su interpretación se incorporen la visión y los intereses de diversos grupos sociales cuyas necesidades específicas están empezando a ser expresadas y tomadas en cuenta.

Al respecto, los derechos humanos forman parte de un proceso dinámico⁷⁸ en el que progresivamente se está ampliando la gama de derechos reconocidos y se está modificando el concepto de algunos de ellos para integrar la experiencia, necesidades e intereses de estos grupos anteriormente no considerados.

En este proceso de construcción del sistema de protección de derechos humanos, las organizaciones de mujeres constituyen uno de los grupos de interés que plantearon que sus derechos no se encontraban comprendidos ni en “los derechos ciudadanos” ni en los deberes del Estado para garantizarlos. Esta exclusión se fundamentó en la creencia de la naturaleza distinta de las mujeres⁷⁹. Por ejemplo, cuando se reconocieron los derechos civiles y políticos como derechos humanos, no se consideró a las mujeres para ejercer el derecho al voto o a ser elegidas, tampoco se las tomó en cuenta para participar en el proceso de adopción de decisiones en la esfera pública.

En efecto, en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el artículo 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁸⁰ establece que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Sin embargo, cinco años después fue necesaria la suscripción de un nuevo tratado para que el derecho a elegir y a ser elegidas como derecho de las mujeres, fuera reconocido.

Así, se adoptó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer⁸¹ en el que se reconoció que las mujeres tienen derecho a votar en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna

77 NIKKEN, Pedro. “El Concepto de Derechos Humanos”. En IIDH. *Estudios Básicos de Derechos Humanos 1*. San José: IIDH, 1994.

78 A este proceso de evolución de los derechos humanos se denomina “proceso de especificación o de concreción” que consiste en el paso gradual pero cada vez más acentuado hacia una ulterior determinación de los sujetos titulares de los mismos”. Tomado de PECES BARBA, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales (I) Teoría General*. Lima: Editorial EUDEMA S.A., 1991, p. 154

79 Precisamente la categoría “género” surge con el objeto de resaltar que lo femenino y lo masculino no son hechos naturales sino que forman parte de una construcción social en la que se cree en la superioridad del varón respecto de la mujer y que ha generado graves obstáculos y limitaciones en el ejercicio de los derechos más elementales de las mujeres en el mundo.

80 Aprobada mediante Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de la ONU.

81 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952. Fue aprobada por el Estado peruano, mediante Decreto Ley N° 21177 y entró en vigor para el Perú el 25 de setiembre de 1975.

(artículo 1°); que las mujeres tienen derecho a ser elegidas para todos los organismos públicos electivos en condiciones de igualdad con los hombres (artículo 2°), y; que las mujeres tienen derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (artículo 3°). En el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, se aprobó la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer⁸², en cuyo artículo 1° los Estados parte convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸³ -PIDCP- establece el derecho a la igualdad y no discriminación en sus artículos 3° y 26°; de la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸⁴ – PIDESC- prevé este derecho en su artículo 3°. A través de estos Instrumentos internacionales, los Estados Partes se han comprometido a asegurar que los hombres y las mujeres puedan gozar de todos los derechos en ellos expresados. Si bien en estos tratados los derechos de las mujeres no fueron previstos de manera específica, con posterioridad se dio inicio a un mayor reconocimiento de sus derechos, así como de las personas que pertenecen a grupos o sectores históricamente discriminados y que, por tal razón, requieren de una protección especial que contribuya a su plena integración en la sociedad.

2.2.1 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW

En 1979 se suscribió este tratado de especial trascendencia para el reconocimiento de los derechos que corresponden a las mujeres en su calidad de seres humanos de igual valor y, por lo tanto, merecedoras de todos los derechos que como tales les corresponden.

La CEDAW (por sus siglas en inglés) señala en su preámbulo que pese a los avances en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”. Además señala que:

La **discriminación** contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que **dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre**, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que **constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad** (énfasis agregado).

De acuerdo a la CEDAW, las diferentes formas de discriminación a las que son sometidas las mujeres en el mundo no sólo violan los principios de igualdad y dignidad humana, sino que también entorpecen el desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio al país y la humanidad. Al respecto, el artículo 1° de la CEDAW resalta la definición que se da a la discriminación, la misma que puede adoptar diversas formas y modalidades; así, se entiende por discriminación:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

82 Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia, el 02 de mayo de 1948. Aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa No 12409 de 05 de noviembre de 1955. En vigencia a partir del 11 de junio de 1956.

83 Adoptado mediante Resolución N° 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 22128 el 28 de marzo de 1978. Entró en vigor para el Perú el 28 de julio de 1978.

84 Adoptado mediante Resolución N° 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por el Estado peruano mediante Decreto Ley No 22129 del 28 de marzo de 1978. Entró en vigor para el Perú el 28 de julio de 1978.

La importancia de esta definición es que establece con claridad que: “[...] la discriminación puede revestir distintas formas: distinción, exclusión o restricción; ello alerta sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se pueden presentar, a veces hasta en forma de derechos o protección [...]”⁸⁵. Por ejemplo, un supuesto de discriminación es la exclusión de las mujeres de un determinado puesto al interior de una empresa sobre la base de estereotipos, porque se considera que no son capaces de realizar las tareas que demanda este cargo.

Es considerado también discriminatorio que el acto tenga “por objeto o por resultado” la violación de los derechos humanos de las mujeres. Esto quiere decir que los actos que aparentemente son neutros, pueden tener por resultado la distinción, exclusión o restricción de un derecho fundamental. Al respecto, “generalmente la legislación y las políticas aparentan ser neutrales al género; se asume que se aplican de manera igualitaria para mujeres y hombres, pero en realidad, al no considerar las diferentes condiciones y necesidades de unas y otros, conducen con frecuencia a resultados desiguales que favorecen, legitiman y mantienen la discriminación y exclusión de las mujeres”⁸⁶.

La CEDAW, ante esta situación, precisa en su preámbulo que se debe otorgar a las mujeres oportunidades de acceso en todos los ámbitos social, económico, político, etc., en igual medida que sus pares varones, y a la totalidad de los derechos humanos reconocidos, salvo que se acredite que el trato desigual no se basa en razones prohibidas por el tratado. En este punto es preciso señalar que el concepto de igualdad no debe buscarse en la semejanza sino precisamente en la diversidad humana. En tal sentido:

El derecho a la igualdad entre personas que pertenecen a diferentes sexos, etnias, condiciones sociales, orígenes geográficos, etc. [...] no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas, integrantes de una sociedad [...]. El principio de igualdad está estrechamente relacionado con el ejercicio de la tolerancia: el reconocimiento del otro o de la otra como igual, es decir, que siendo diferente tiene los mismos derechos y responsabilidades⁸⁷.

Este mismo tratado incorpora, como estrategia que deben adoptar los Estados Partes, la implementación de las medidas de acción positiva o también denominadas “medidas especiales de carácter temporal”.

Estas medidas no se consideran discriminación en la forma definida por la CEDAW ya que su objetivo es compensar las desventajas social y culturalmente construidas que generalmente enfrentan las mujeres, así como acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁸⁸, en su Recomendación General No 24, ha señalado que éstas son una estrategia necesaria de los Estados para lograr la igualdad real entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos fundamentales. Asimismo, ha establecido que:

Por “medidas” se entiende una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. Éstas pueden incluir la administración pública, la actividad política, la educación privada y el empleo.

Por “medidas especiales” se debe entender a aquellas que tienen por objetivo acelerar la igualdad de facto de las mujeres.

Por “medidas temporales” se debe entender a las que no son para siempre, aunque dé lugar a la aplicación de estas medidas por períodos largos de tiempo. La duración de estas medidas se debe determinar tomando en consideración el resultado funcional con relación a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo plazo determinado⁸⁹.

Un aspecto especialmente relevante de la CEDAW viene a ser el compromiso que adoptan los Estados para “tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, con el objeto de garantizarle a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad

85 FACIO, Alda. “El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres”. En IIDH. *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. San José: IIDH, 2009, P. 16.

86 INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*. San José: IIDH, 2008, p. 24.

87 *Ídem*, p. 20.

88 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer fue creado por el artículo 17° de la CEDAW con el objeto de examinar los progresos realizados por los Estados Partes en la aplicación de esta Convención

89 COMITÉ CEDAW. Recomendación N° 24. Artículo 12 CEDAW La mujer y la salud. 20° periodo de sesiones. 1999.

de condiciones con el hombre” (artículo 3°). Con este propósito, el artículo 5° establece la obligación de los Estados Partes de tomar todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Este compromiso, implica que los Estados Partes tienen la obligación de implementar medidas para modificar las creencias y prácticas que restrinjan derechos a las mujeres. Asimismo, comprende la obligación de promover la eliminación de la subvaloración de las actividades, espacios y atributos considerados femeninos.

Es importante indicar que los países que han ratificado la CEDAW, entre ellos el Perú, están legalmente obligados a poner en práctica todas las medidas para lograr el pleno ejercicio de la igualdad real por parte de las mujeres en cada una de sus circunscripciones, atendiendo a su particular realidad. También se comprometen a presentar informes nacionales, al menos una vez cada cuatro años, sobre las medidas que han adoptado para cumplir las obligaciones impuestas por el tratado (artículo 18°).

2.2.2 Convenios de la OIT vinculados

2.2.2.1 Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre igualdad en la remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Como parte del proceso de especificación de los derechos humanos, y con el objeto de garantizar el derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor de la mano de obra masculina y femenina, en 1951, la OIT adoptó el Convenio N° 100 sobre igual remuneración en la que los Estados Partes, entre ellos el Perú, se comprometen a “garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor” (artículo 2°).

2.2.2.2 Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación.

El Perú ha ratificado este Convenio, en el que se precisa que el término discriminación (artículo 1° literal a) comprende: “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

De esta manera, los Estados asumen la obligación de “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto” (artículo 2°).

2.2.2.3 Convenio N° 156 sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

A través de este Convenio, los Estados Partes se comprometen a tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares así como a promover servicios comunitarios, públicos o privados, por ejemplo los servicios de asistencia a la infancia y a la familia (artículo 5°).

Estos servicios son de especial relevancia para las mujeres quienes, en mayor frecuencia, se ocupan del cuidado de los niños/as, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que las coloca en una condición desigual en relación a la de sus pares varones en cuanto a oportunidades educativas y laborales. Asimismo, es importante afirmar que “la responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo” (artículo 8°); ya que ello sería un claro acto discriminatorio.

2.2.3 Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém Do Pará)

En su artículo 5° la Convención Belém Do Pará reconoce que la violencia impide y anula el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por lo tanto los Estados Partes deben comprometerse a protegerlos. Sin embargo, es a través de la Recomendación General N° 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, que se precisa que la violencia contra la mujer, menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos, y sus libertades fundamentales constituye discriminación⁹⁰. En tal sentido, las medidas que se adopten para lograr la igualdad real deben considerar necesariamente aquellas dirigidas a eliminar la violencia contra la mujer basada en género.

De otro lado, se debe mencionar que existen otras Convenciones que contienen disposiciones para la protección de los derechos humanos de las mujeres. Entre ellas se encuentran la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta última incluye en el artículo 6° una disposición que reconoce que las mujeres en general y, en especial, las que tienen alguna discapacidad, sufren múltiples formas de discriminación, las que deben ser consideradas por los Estados Partes al momento de diseñar políticas públicas y definir prioridades en la gestión gubernamental para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos y libertades fundamentales.

2.2.4 Declaraciones y Consensos internacionales suscritos por el Perú

La Organización de Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa convocó a diferentes conferencias y cumbres para abordar diversos aspectos de vital trascendencia para la humanidad, entre ellos derechos humanos, población, pobreza, niñez y mujeres⁹¹.

El Perú, además de haber ratificado tratados internacionales de protección de derechos humanos, ha firmado otros acuerdos que, si bien no son vinculantes, sí tienen fuerza moral y lo comprometen éticamente; esto impide que el Estado peruano actúe de manera contraria a lo dispuesto por el acuerdo, declaración o consenso internacional suscrito.

Así, el Perú ha suscrito acuerdos internacionales como la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, en el año 1993. En aquella ocasión, la comunidad internacional avanzó en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres cuando acordó reconocer, por primera vez, que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”⁹². Añadió además que “la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basados en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”⁹³.

90 COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 19. La violencia contra la mujer. 11° periodo de sesiones, 1992.

91 Por ejemplo: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (1995), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y la Cumbre del Milenio, entre otras.

92 Declaración y Programa de Acción de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Viena, Junio de 1993. Parte I, párr. 18

93 *Ibidem*.

Dada la especial vinculación con la temática del presente informe es preciso referir lo establecido por los siguientes acuerdos suscritos por el Estado peruano.

2.2.4.1 Declaración y plataforma de acción de Beijing

El reconocimiento expresado en la Conferencia de Viena se concretó cuando en la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada junto a la Declaración en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, los Estados expresaron que: “El disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña constituye una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas y es esencial para el adelanto de la mujer”⁹⁴ [énfasis agregado].

Es importante destacar que en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se reconoció que a pesar de los avances, persisten las desigualdades entre mujeres y hombres y sigue habiendo obstáculos importantes (párrafo 5). En tal sentido, los Estados se comprometen a garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de esos derechos y libertades (párrafo 23); adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer (párrafo 24); alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad (párrafo 25); promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres [...] (párrafo 26).

2.2.4.2 Declaración del Milenio de Naciones Unidas

En septiembre de 2000, durante la Cumbre del Milenio, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, el cual es conocido como la Declaración del Milenio; y en los ocho objetivos del Milenio (ODM) expresan metas sociales comunes que se comprometieron a alcanzar para reducir la pobreza y la injusticia al año 2015.

En el año 2001, durante el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó una “Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio”, en la que propuso los 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, que pasaron a ser los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En esta Declaración, suscrita por nuestro país, se reconoce que el desarrollo económico es una vía para el logro del desarrollo humano y no un fin en sí mismo; y, que éste no es posible sin la igualdad de género. Por ello varios de los objetivos del milenio se refieren a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, específicamente el objetivo 3 establece: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.

2.2.4.3 Declaración de Busán

A finales del año 2011, durante el IV foro de alto nivel para el desarrollo, realizado en Busán, Corea del Sur, se estableció como una meta “acelerar los esfuerzos para lograr la equidad de género y el empoderamiento de la mujer, mediante programas de desarrollo asentados en las prioridades nacionales, reconociendo que ambos son esenciales para alcanzar resultados de desarrollo”⁹⁵.

En este sentido, el Perú al ser parte firmante de la Declaración de Busán se comprometió a realizar los esfuerzos necesarios con miras a reducir la inequidad de género, ya que esto viene a ser un fin y un medio para alcanzar el desarrollo sostenible e incluyente de los países.

94 *Ídem, párr. 213.*

95 CUARTO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA. Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Documento final. Busán. 2011, párr. 20.

2.2.5 Consensos regionales para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres

En el ámbito de Latinoamérica y el Caribe se han organizado conferencias regionales en las que los Estados participantes han manifestado su preocupación por los indicadores que expresan que la igualdad todavía sigue siendo un reto en la mayoría de los países, y se han adoptado acuerdos para revertir la situación de discriminación y exclusión que generalmente enfrentan las mujeres. A continuación nos referiremos a los cuatro últimos: Consensos de Quito (2007), de Brasilia (2010), de Montevideo (2010) y de Santo Domingo (2013), suscritos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América y el Caribe⁹⁶.

2.2.5.1 Consenso de Quito

Del 6 al 9 de agosto de 2007, en la ciudad de Quito, se realizó la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la que se suscribió el Consenso de Quito teniendo como materia dos temas principales: la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles, así como en la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado.

Los Estados firmantes de la región se comprometieron a adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias que correspondan, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (literal ii). De igual manera, se asumió el compromiso de adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión (literal x).

Asimismo, es importante resaltar que los Estados hayan decidido en el Consenso de Quito adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres (literal xiii). En esta línea, se ha afirmado el compromiso por “eliminar la brecha de ingresos entre mujeres y hombres y la discriminación salarial en todos los ámbitos de trabajo” (literal xxii).

2.2.5.2 Consenso de Brasilia

Del 13 al 16 de julio de 2010, en la ciudad de Brasilia, se realizó la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la que se suscribió el Consenso de Brasilia a propósito de los logros y desafíos para alcanzar la igualdad de género con énfasis en la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres.

En dicho marco los Estados firmantes de la región han adoptado compromisos en torno a seis aspectos principales, entre ellos se encuentra el conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral. Entre las medidas que se deben adoptar para lograr que las mujeres obtengan la autonomía económica, está el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado (literal a); establecer o ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, a fin de contribuir a la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres (literal b); el establecimiento en las cuentas nacionales, de una cuenta satélite sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado (literal d).

De igual manera, los Estados se han comprometido a estimular la tasa de participación laboral de las mujeres, formalización del empleo y ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres (literal f); así como impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones (literal g).

⁹⁶ La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

2.2.5.3 Consenso de Montevideo

Los Estados asistentes en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, realizada entre los días 12 y 15 de agosto de 2013, suscribieron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que tuvo como principal objetivo examinar los progresos en los últimos 20 años del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, e identificar las medidas fundamentales para reforzar su implementación, poniendo énfasis en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo; en el bienestar humano y la dignidad; así como su sostenibilidad. Entre las medidas prioritarias la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos; así como la igualdad de género.

Los Estados participantes acordaron desarrollar y fortalecer las políticas y servicios universales de cuidado que estén basados en los estándares más altos de los derechos humanos, con perspectiva de igualdad de género y generacional, que promuevan la prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y que faciliten el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas (párrafo 53); impulsar leyes, desarrollar y fortalecer políticas públicas de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género en materia de acceso a empleos decentes y permanencia en ellos, remuneraciones y toma de decisiones en el ámbito laboral, y que reconozcan el valor productivo del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado (párrafo 54); y otro de los acuerdos relevantes vinculado a la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de recursos humanos es el de establecer mecanismos de prevención, presentación de quejas y sanción de las prácticas de hostigamiento y acoso sexual y laboral, así como otras formas de asedio y violencia contra las mujeres y los hombres, especialmente en el espacio laboral y educativo (párrafo 56).

2.2.5.4 Consenso de Santo Domingo

Entre el 15 y 18 de octubre de 2013, los Estados miembros y asociados de la CEPAL participaron en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe donde se suscribió el Consenso de Santo Domingo en torno al rol de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la igualdad de género y en la autonomía de las mujeres en sus diferentes dimensiones, así como la inclusión de la perspectiva de género como eje transversal de las políticas públicas de desarrollo productivo.

En tal sentido los Estados adoptaron compromisos en relación a seis áreas, dentro de las cuales es de resaltar la Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres para la participación política y la toma de decisiones. Los Estados se han comprometido a asegurar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de iniciativas y medidas legislativas y de carácter electoral que garanticen la representación paritaria de las mujeres (párrafo 101). De igual modo, existe el acuerdo de promulgar e implementar legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden por vía electoral o designación a puestos de decisión de cualquier nivel (párrafo 105).

2.3 La obligación del Estado peruano de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres: La transversalización del enfoque de género

A efectos de contar con una cabal comprensión de este punto debemos partir de que, tal es la importancia que tiene el Estado de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sin distinción, que dicho deber se encuentra expresamente establecido en los artículos 1° y 44° de la Constitución⁹⁷, así como en el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos⁹⁸.

El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el más alto nivel normativo, tanto por los diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú como por la Constitución peruana de 1993, el cual constituye, además, uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico vigente⁹⁹.

A nivel doctrinario y jurisprudencial, se ha interpretado que este derecho tiene una dimensión formal y otra material¹⁰⁰. En su dimensión formal, el derecho a la igualdad tiene dos componentes primordiales: a) la igualdad de la ley o en la ley, que constituye un límite al legislador pues le impide aprobar leyes que contravengan el principio de igualdad de trato (este límite alcanza también al poder reglamentario de la Administración); y, b) la igualdad en la aplicación de la ley, que impide a los órganos públicos aplicar la ley o toda norma jurídica de manera distinta a personas que se encuentran en casos o situaciones similares¹⁰¹.

Por su parte, la dimensión material de este derecho (también denominada dimensión sustancial o real) comporta una exigencia positiva dirigida al Estado, a partir de la constatación de que existen situaciones que son *per se* desiguales. Por este motivo, en algunas ocasiones, la Constitución admite que se promueva un trato diferenciado para que las personas pertenecientes a un determinado grupo social reciban ciertas ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables, a fin de que puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran¹⁰².

Es lo que doctrinariamente se conoce como “acciones afirmativas” (también denominadas “acciones positivas”), que tienen por finalidad compensar jurídicamente a personas pertenecientes a grupos que

97 Artículo 1° de la Constitución.- “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Artículo 44° de la Constitución.- “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

98 Artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.- “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]”.

99 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano ha aportado elementos para el desarrollo del derecho a la igualdad en diversas sentencias. En particular, en la sentencia 0261-2003-AA/TC ha señalado que el derecho a la igualdad debe ser considerado en dos planos: en el primero, como un principio rector de la organización y actuación del Estado Democrático de Derecho. En el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona. Respecto del derecho a la igualdad como principio rector del Estado refiere que constituye, entre otros aspectos, una expresión de demanda al Estado para que proceda a remover los obstáculos políticos, sociales, económicos o culturales que lo restringen: “En puridad, el principio de igualdad se constituye simultáneamente de la manera siguiente: a) como un límite para la actuación normativa, administrativa y jurisdiccional de los poderes públicos; b) como un mecanismo de reacción jurídica frente al hipotético uso arbitrario del poder; c) como un impedimento para el establecimiento de situaciones basadas en criterios prohibidos (discriminación atentatoria a la dignidad de la persona); y d) como **una expresión de demanda al Estado para que proceda a remover los obstáculos políticos, sociales, económicos o culturales que restringen de hecho la igualdad [...]**” (énfasis agregado)

100 Cabe precisar que en el presente informe empleamos el concepto “igualdad” y no “equidad” teniendo en cuenta que el Comité de la CEDAW, en sus Observaciones y Recomendaciones emitidas al VI Informe Perú señaló lo siguiente: “El Comité observa con preocupación que si bien en la Convención se hace referencia al concepto de igualdad, al hablar de sus planes y programas, el Estado Parte emplea el término equidad de tal manera que se podría interpretar que son sinónimos. [...] El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que emplee sistemáticamente el término “igualdad” en sus planes y programas”.

101 Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 1049-2003-PA/TC, FJ 10.

102 Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 0050-2004-AI/TC y otros (expedientes acumulados). FJ 68.

han sido tradicionalmente marginados o discriminados por razones económicas, sociales, culturales o de cualquier otra índole. En nuestro país, son algunos ejemplos de tales acciones: la creación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, las bonificaciones en concursos públicos para personas con discapacidad, las cuotas para garantizar la participación de las mujeres en la vida política, entre otras.

Específicamente en cuestiones de género, existen instrumentos internacionales sobre derechos humanos que consideran a las acciones afirmativas como medios adecuados para revertir las desventajas existentes y alcanzar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Así, como hemos señalado antes, el artículo 4° de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) señala que:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

A nivel interno, artículo 4°, inciso 2 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO), establece como uno de los roles del Estado: “Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias”. Asimismo, el artículo 5° de la citada ley, señala como un lineamiento del Poder Legislativo:

Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.

Ahora bien, dentro de las medidas que pueden ser calificadas como “acciones afirmativas” existe una forma o modalidad especialmente severa o excepcional que se conoce con el nombre de medidas de “discriminación inversa” o “discriminación positiva”. En estos casos se establecen reservas rígidas, asignando un número o porcentaje en beneficio de ciertos grupos socialmente en desventaja, a fin de favorecerlos. Ello se produce en contextos de especial escasez (listas electorales, puestos de trabajo, acceso a universidades), motivo por el cual los beneficios que reportan estas medidas tendrán como ineludible contrapartida el generar un perjuicio para otros grupos de personas¹⁰³.

Siendo especialmente severas las medidas de discriminación positiva o inversa, la doctrina ha interpretado que, para su incorporación, debe cumplirse con determinados requisitos, que son concurrentes: a) objetividad, lo que implica que debe acreditarse objetiva y fehacientemente la desigualdad de hecho en el ámbito concreto de la realidad de que se trate; b) necesidad, que supone que no debe ser posible lograr el mismo objetivo en un tiempo razonable a través de medidas menos extremas de acción afirmativa; c) legalidad, dado que se afecta el ejercicio de derechos fundamentales, el sistema de cuotas sólo podrá ser establecido por ley; y, d) transitoriedad, pues el establecimiento y la duración de la medida debe limitarse estrictamente al tiempo necesario para lograr su finalidad¹⁰⁴.

103 Cfr. REY, Fernando. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. Consulta: 18 de agosto de 2014. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1954/4.pdf>>.

104 Cfr. Ídem p. 77-78.

Resulta entonces claro que la diferencia de trato prohibida tanto por el ordenamiento jurídico nacional como internacional es aquella que resulta injustificada por no estar fundada en una base objetiva y razonable. A la doctrina que busca determinar si la diferencia de trato vulnera o no el principio de igualdad se le denomina test de razonabilidad o proporcionalidad¹⁰⁵.

Esta segunda dimensión de la igualdad (sustantiva, material o real) tiene una importancia crucial para aquellos grupos que han sido históricamente discriminados, excluidos o marginados, como es el caso de las mujeres. Por ello, es la noción de igualdad de la que parten instrumentos internacionales como la CEDAW, de cuyo contenido se desprende que no basta con garantizar a las mujeres un trato idéntico al de los hombres, siendo más bien necesario garantizar **“que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento** y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados” (énfasis agregado)¹⁰⁶.

Llegado a este punto es importante referir la diferencia entre igualdad y no discriminación. Sobre el particular, existen diversas posturas en doctrina respecto a la distinción entre estos dos conceptos. Mientras algunos consideran que la prohibición de discriminación ha ido adquiriendo el reconocimiento de autonomía conceptual y normativa respecto del tradicional principio de igualdad, para otros –entre los cuales nos encontramos– el derecho a la igualdad y no discriminación guardan una relación de género (igualdad) a especie (no discriminación). En ese sentido, no toda afectación a la igualdad implica necesariamente un supuesto de discriminación, sino únicamente en aquellos casos en que la desigualdad se funda en una “categoría sospechosa”, como el origen étnico, el sexo, el idioma, la religión, la opinión, la condición económica, la discapacidad, entre otras.

De esta manera, la discriminación se vincula directamente a aquellos prejuicios negativos en virtud de los cuales se considera a determinadas personas o grupos de personas como inferiores. Se trata de prejuicios que se pueden dar tanto en el ámbito público como en el privado, que son histórica y socialmente generados, y que responden a una concepción irrazonable, odiosa y humillante, que va directamente contra la dignidad humana¹⁰⁷.

Así, la igualdad de género se basa en el reconocimiento de hombres y mujeres como seres humanos de igual valor. Se orienta a desterrar toda distinción basada en la supuesta superioridad o inferioridad de unos respecto de los otros que genera la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas mujeres ante las diversas formas de discriminación que se producen en su contra por el solo hecho de ser mujeres.

A modo de ejemplo, una de las formas en que se manifiesta la discriminación que afecta a las mujeres es su exclusión del derecho a la educación debido a que se considera que su función “natural” es hacerse cargo de las labores domésticas y de cuidado de las personas del entorno familiar. En ese convencimiento, muchos padres y madres en situación de pobreza optan por no educar a sus hijas o por no promover su permanencia en la escuela. Esta circunstancia explica que el mayor índice del analfabetismo en el Perú sea el femenino y que exista un porcentaje importante de deserción escolar entre las adolescentes,

105 En cada caso concreto debe evaluarse si concurren los siguientes criterios: a) Fin legítimo: El tratamiento diferente debe asentarse en juicios de valor razonables, para lo cual el fin perseguido debe ser constitucionalmente admisible; b) Proporcionalidad: Para justificar un trato diferenciado debe existir una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. El examen de proporcionalidad se realiza a través de tres sub-principios: - Sub-principio de idoneidad: debe existir una relación de causalidad entre el medio adoptado y el fin propuesto, por tanto se debe examinar si el tratamiento diferenciado conduce a alcanzar la finalidad legítima propuesta. - Sub-principio de necesidad: no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado por el trato diferenciado. - Sub-principio de proporcionalidad en sentido estricto: el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental materia del trato diferenciado. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada para lograr una igualdad real y la afectación de otro derecho fundamental.

En numerosas ocasiones, el Tribunal Constitucional peruano ha empleado estos criterios para examinar la validez constitucional de medidas que inciden en el ejercicio del derecho a la igualdad. (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 048-2004-PI/TC, de 1 de abril de 2005, párr. 65).

106 COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 25, párr. 8.

107 GARCÍA MORRILLO, Joaquín. “La cláusula general de igualdad”. En: Academia de la Magistratura. *Programa de Formación de Aspirantes*. Materiales de Enseñanza de Derecho Constitucional. Lima: 1999, p. 249.

principalmente de las zonas rurales del país. Recuérdese que entre las razones de inasistencia o deserción escolar más citadas por las adolescentes destacan aquellas de índole familiar, como por ejemplo la dedicación a labores del hogar o por razones económicas. Este resultado es interpretado como una manifestación de la desigualdad de género en lo que respecta a la poca disposición de las y los progenitores a invertir en la educación de sus hijas/os¹⁰⁸.

El limitado acceso a la educación constituye una barrera en el acceso al mundo laboral en condiciones adecuadas y, en muchos casos, expone a las mujeres a trabajo precario o las coloca en condiciones de pobreza o pobreza extrema e impide que accedan a los recursos necesarios para salir de dicha situación.

De otro lado, la consideración de su pertenencia “natural” al espacio doméstico y el tiempo que destinan al cuidado de la familia, supone también una barrera para su acceso al trabajo y su participación política y/o económica. Y la insuficiencia o falta de guarderías y de espacios de cuidado a disposición de padres y madres como política para fomentar la responsabilidad compartida¹⁰⁹ es una manifestación de la persistencia de discriminación.

En este contexto cabe recordar que el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado respecto a la obligatoriedad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) –entre los que se encuentran los derechos fundamentales a la educación y el trabajo– señalando que

[...] si bien es cierto que la efectividad de los DESC requiere la actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que **los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población**¹¹⁰.

Lo expuesto busca evidenciar que, a pesar de los innegables avances, persiste aun una discriminación real de las mujeres¹¹¹. Y en este contexto la homogenización de las políticas públicas de género promueve que las situaciones de exclusión y vulnerabilidad que viven las mujeres no se visibilicen, por ejemplo en el caso de las mujeres amazónicas, afrodescendientes y andinas. En ese sentido, resulta indispensable que al diseñar políticas públicas, el Estado tome en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, especialmente en aquellos casos en los que se configure un supuesto de discriminación múltiple¹¹², que tiene lugar cuando en una misma persona, o grupo de personas, se unen dos o más formas de discriminación¹¹³.

108 VÁSQUEZ, Enrique y Álvaro MONGE. *Desigualdad de género en la educación de niñas y adolescentes rurales del Perú: situación y propuestas de políticas públicas para su atención*. Lima: Universidad del Pacífico y Movimiento Manuela Ramos, 2009.

109 Se define responsabilidad compartida como la situación en la que hombres y mujeres compartan por igual la crianza de sus hijos e hijas y de otras actividades de la vida doméstica. Sobre esta cuestión, cabe asimismo hacer referencia al documento titulado “Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del trabajo y la vida familiar y personal”, que se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 048-2014-TR, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2014.

110 Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N° 1417-2005-AA/TC, de fecha 8 de julio de 2005, fundamento jurídico 16. Las negritas son nuestras.

111 Por ello el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, refiriéndose a los informes del Estado Peruano sobre los avances en esta materia, ha manifestado su preocupación por la persistencia en toda la sociedad peruana de manifestaciones socioculturales de conducta que mantienen prejuicios y prácticas discriminatorias contra la mujer. Asimismo, el Comité ha planteado que se requiere de una acción más decidida para cambiar actitudes y prejuicios de la sociedad respecto de la mujer y el hombre. Ver al respecto Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité: Perú. 19 Período de sesiones. Suplemento N° 38 (A/53/38/Rev.1) 1998, párr. 317

112 El término discriminación “múltiple” o “interseccional” fue acuñado a finales de los años ochenta por algunas profesoras feministas afroamericanas de Estados Unidos. La más representativa ha sido Kimberlé Crenshaw. Cfr. “La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 28, número 84, 2008, p. 255 y ss. Consulta: 1 de octubre de 2014. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=663&IDA=27209>>

113 CHACARTEGUI, Consuelo. “Mujer, discriminación múltiple y exclusión social”. En: PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar (editor). *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid: Dykinson, 2010, p. 39.

Aunque la discriminación múltiple no es un fenómeno que afecte exclusivamente a las mujeres, como señala Chacartegui, “éstas la sufren con más intensidad como consecuencia de su discapacidad, origen racial o étnico, orientación sexual, edad, y, en general por cualquier factor de discriminación concurrente con el género. Ello conduce a situaciones de exclusión del mercado de trabajo y de marginación social muy difíciles de superar por parte de las mujeres, y que obstaculizan, en gran medida, los esfuerzos llevados a cabo para la consecución de la igualdad real y efectiva”¹¹⁴.

Si bien los fenómenos de discriminación múltiple o interseccional no son nuevos, es novedosa la atención que está recibiendo progresivamente por parte de los distintos organismos internacionales y los legisladores nacionales en la experiencia comparada, siendo posible detectar una característica particular: “esta no puede abordarse como cualquier tipo de discriminación, porque la conjunción de varios factores discriminatorios multiplica los efectos sobre sus víctimas y, en particular, las aísla y contribuye a su marginación y exclusión social”¹¹⁵.

Sólo el establecimiento de políticas que contemplen la transversalización del enfoque de género, así como de los demás enfoques que resulten pertinentes (por ejemplo, los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, discapacidad, contextual generacional, entre otros), permitirán al Estado cumplir con su obligación de garantizar la igualdad real entre mujeres y hombres; obligación que, por cierto, no sólo se encuentra establecida tanto a nivel constitucional como en los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, sino también en diversas normas internas emitidas por el Estado peruano, como se desarrollará en el acápite siguiente.

2.4 La obligación de transversalizar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos al interior del Estado peruano

2.4.1 Consideraciones generales

En este contexto resulta evidente que, para lograr una igualdad real, la transversalización del enfoque o perspectiva de género se torna en una función primordial y una de las bases de las políticas de Estado dirigidas a erradicar la violencia, la exclusión social y lograr el desarrollo integral, es decir, a consolidar una sociedad verdaderamente democrática. Sobre este concepto, cabe precisar que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como ente rector en la materia, ha definido este concepto de la siguiente manera:

*“Transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualmente” (cursivas y negritas en el original)*¹¹⁶.

Es importante dejar en claro que la incorporación del enfoque de género no constituye una facultad discrecional sino una obligación asumida por el Estado peruano, tanto en el marco de su obligación general de garantizar los derechos humanos de todas las personas reconocido en los artículos 1° y 44° de la Constitución Política y el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos, como en el reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación contemplado en la Constitución y en los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, en especial la CEDAW.

114 *Ibidem.*

115 *Ídem*, p. 61.

116 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012, p. 13. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf>

Más concretamente, el Perú ha adoptado la obligación de incorporar el enfoque de género como parte de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres asumidos hasta la fecha. Cabe al respecto recordar que los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado forman parte del derecho nacional (artículo 55° de la Constitución) y también constituyen cláusulas hermenéuticas conforme a las cuales deben ser interpretados los derechos y libertades que reconoce la Constitución (de conformidad con su Cuarta Disposición Final y Transitoria)¹¹⁷. Y no sólo los tratados, sino también las declaraciones internacionales y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según los tratados de los que el Perú es parte.

Es más, respecto de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según los tratados de los que el Perú es parte, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que supervisa el cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), sus sentencias son de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano cuando éste resulte responsable. Asimismo, tanto los estándares internacionales de protección de derechos derivados de las sentencias de la Corte IDH (incluso respecto de otros Estados parte de la CADH) como de sus opiniones consultivas, constituyen parámetros de interpretación vinculantes de los derechos constitucionales. Ello ha sido reconocido expresamente en el artículo V del Código Procesal Constitucional¹¹⁸. Finalmente, es importante mencionar la necesidad de considerar las observaciones y recomendaciones emitidas por órganos que supervisan la aplicación de los tratados internacionales (como el Comité DESC o el Comité CEDAW) pues, como señala Uprimny éstas, al proferir una interpretación autorizada de las normas de derechos humanos, consideran criterios que deben ser atendidos por los Estados¹¹⁹. Como es propio del Derecho internacional, los Estados deben cumplir con sus compromisos de buena fe; y el respeto de estas observaciones y recomendaciones generales responde precisamente al compromiso asumido por el Estado al ratificar el instrumento internacional por el que fueron creados.

Por otro lado, la obligación estatal de transversalizar el enfoque de género también surge de las políticas públicas aprobadas por la normatividad interna en los últimos años. Entre éstas últimas destacan las contenidas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) y en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que establece como uno de sus objetivos estratégicos promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los niveles de gobierno¹²⁰. Recientemente, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, también contiene normas que concuerdan con dicha obligación. Todas estas normas buscan establecer las condiciones que efectivicen el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

2.4.2 Gestión de recursos humanos. Persistencia de brechas y desigualdades de género que inciden en el ámbito del empleo femenino

Toda organización o entidad, sea de carácter público o privado, requiere contar con diversos recursos para alcanzar sus fines: humanos, financieros, materiales, tecnológicos, etc.

117 De conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución: "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

118 Artículo V.- El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

119 Cfr. UPRIMNY, Margarita. "La protección internacional de los derechos humanos: el sistema de Naciones Unidas". En: ABRAMOVICH, Víctor, ERAZO, Ximena, y ORBE Jorge (eds.). *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales*. Santiago, Fundación Henry Dunant, 2008, p. 32.

120 Como se ha señalado: "**Transversalización del enfoque de género** en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente" (cursivas y negritas en el original). MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Óp. Cit., p. 13. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf>.

Respecto de la importancia de los recursos humanos, Gutiérrez y Soto señalan que: “En una organización interactúan personas para alcanzar sus propósitos, individuales y colectivos. Los recursos más importantes con que cuentan las organizaciones son las personas. Estas le aportan su trabajo, su iniciativa, su creatividad y dinamismo. Por lo tanto, las personas son indispensables para que la organización alcance sus fines”¹²¹.

En virtud de lo expuesto resulta claro que, en el contexto actual, la gestión de los recursos humanos adquiere una relevancia especial.

De manera preliminar, podemos señalar que la gestión de los recursos humanos es un sistema complejo de relaciones y procedimientos que consisten, por ejemplo, en el diseño y aplicación de perfiles, reclutamiento y asignación de cargos o puestos a personas en lugares adecuados, etc. Estos procesos resultan indispensables al cumplimiento de los objetivos de la institución de manera eficiente y eficaz¹²².

En efecto, las últimas décadas se han caracterizado por el acceso de las mujeres al sistema educativo y al mercado laboral; además de una apuesta, desde el Estado peruano, por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la mejora de los marcos normativos y su inclusión en las políticas públicas y planes nacionales. Esta creciente incorporación al mundo laboral, demanda la elaboración de normativas y políticas públicas que aseguren una igualdad material (y no sólo formal) en su participación. Sin embargo, todavía las mujeres continúan enfrentando situaciones de desventaja y discriminación en distintos ámbitos de la vida económica, política y social.

En este contexto, una aproximación a la gestión de recursos humanos con enfoque de género exige, asimismo, poner en evidencia que las concepciones sobre lo femenino y lo masculino no pueden ser ajenas a la cultura organizacional. Si bien con frecuencia se tiende a privilegiar el sistema de normas y procedimientos formalmente establecidos y orientados a la regulación de relaciones en las organizaciones, como señalan Gutiérrez y Soto, “[n]o es suficiente conocer la misión, objetivos y estructura de una organización para entenderla y caracterizarla. Los aspectos subjetivos de la cultura son tanto o más importantes que los anteriores en la estructuración, funcionamiento y resultados de la organización”¹²³.

En consecuencia, es importante tener en cuenta que dentro de las organizaciones existe un conjunto de manifestaciones de poder, de formas de relación entre las personas y de toma de decisiones que se ven fuertemente influenciadas por ideas o representaciones de aquello que la sociedad considera como lo “propio” de las mujeres y los hombres. Lo expuesto resulta más palpable aún si tenemos en consideración que los estereotipos de género que se manifiestan en todas las relaciones sociales –y por ende también al interior de las propias instituciones– responden a patrones social y culturalmente arraigados en nuestras sociedades, y por ende requieren ser tenidos en consideración por el Estado al momento de diseñar políticas públicas¹²⁴ así como políticas internas, buscando sociedades verdaderamente democráticas.

121 GUTIÉRREZ, Ligia y Hermyda SOTO. *Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la Administración Pública*. Managua: ARCO Producciones S.A., 2002, p. 11. Énfasis agregado. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <<http://www.upnfm.edu.hn/bibliod/pgenero/dgrhegap.pdf>>

122 NARANJO, Ana Victorio y Dora BECKLEY. *Gerencia con equidad en instituciones públicas*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2003, p.5.

123 GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Ligia y Hermyda SOTO VÁSQUEZ. Óp. Cit. p. 13.

124 “Las políticas públicas constituyen estrategias del Estado para alcanzar determinados objetivos que garanticen la calidad de vida, las libertades y los derechos ciudadanos. Para cumplir con sus compromisos ante la ciudadanía, los Estados gestionan los recursos públicos de acuerdo a prioridades de política establecidas. La implementación de las políticas públicas se expresará finalmente en la provisión de servicios para los ciudadanos y ciudadanas; estos constituyen el quehacer de las entidades públicas y se gestionan a través de cuatro procesos claves: a) la planificación de las políticas; b) el proceso presupuestario para asignar recursos a las políticas enunciadas; c) el monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas y d) la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre tales resultados”. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 23. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, p. 27-28.

Resulta, en consecuencia, necesario tener en cuenta que, entre los aspectos a través de los cuales se expresan estas construcciones socioculturales sobre lo femenino y lo masculino, se encuentran los siguientes:

- a) **Los roles que se atribuyen en razón de género.** Mientras que las mujeres son identificadas como madres, los hombres son vistos como proveedores económicos y jefes del hogar. Desde esta perspectiva, como señala Ruiz Bravo, “lo femenino es reproducción, lo masculino producción”¹²⁵. Esta identificación de roles ha dado lugar a la división sexual del trabajo, que puede sintetizarse en la idea de que mujeres y hombres deben cumplir ciertas tareas porque estarían innatamente capacitadas/os para ello. De esta manera, la división sexual del trabajo se configura como uno de los ejes y mecanismos más poderosos que perpetúan la discriminación.
- b) **Los espacios que se atribuyen en razón de género.** En estos espacios se actúan los roles antes mencionados; y –de manera general– puede decirse que lo público se identifica con lo masculino y lo privado con lo femenino¹²⁶. Asimismo, que el ámbito público adquirió un mayor valor económico, social y de prestigio en comparación con el ámbito privado¹²⁷.

Adicionalmente, esta dicotomía entre lo público y lo privado ha generado un impacto adverso en las mujeres pues muchas de las formas de dominio que se han ejercido sobre ellas se han desarrollado precisamente en contextos íntimos, de la vida cotidiana, a los que la actuación del Estado no ingresa o tiene dificultades para ingresar¹²⁸.

Un ejemplo de ello es la problemática de la violencia contra las mujeres, que por mucho tiempo se consideró un asunto privado o doméstico, pese a que se trata de un auténtico problema social, de salud pública, de acceso a la justicia y, en general, de derechos humanos.

La violencia contra las mujeres tiene consecuencias laborales significativas. Según un estudio publicado recientemente –en el año 2013– en el Perú, producto de la violencia contra las mujeres, se deja de trabajar casi 70 millones de días por año, representando una pérdida mínima de 6,744 millones de dólares americanos, es decir, un equivalente a 242 mil 872 personas tiempo completo que han dejado de producir durante un año¹²⁹. Resulta claro entonces que el costo empresarial de la violencia contra las mujeres en nuestro país –considerando el Producto Bruto Interno (PBI) con estimaciones a mayo de 2012– oscila entre 3.7% y 3.9% del PBI¹³⁰.

- c) **Los atributos o características de la personalidad.** A partir de este tercer elemento, se asume que hombres y mujeres tienen una “naturaleza” diferente. Así, por ejemplo, se asocia lo femenino a la emoción, el sacrificio y la renuncia, mientras que lo masculino es asociado con la agresividad,

125 RUIZ BRAVO, Patricia. “Una aproximación al concepto de género”. En: *I Curso de Especialización en Género, Derechos Humanos y Constitución. Materiales de lectura*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional, 2013, p.47.

126 Pero esta no es la única dicotomía que ha emergido en el debate, pues existen también otros dualismos o pares opuestos, como son: racional/irracional, activo/pasivo, pensamiento/sentimiento, razón/emoción, cultura/naturaleza, poder/sensibilidad, objetivo/subjetivo, abstracto/concreto, universal/particular. Olsen da cuenta de ello y afirma que estos dualismos están sexualizados y que constituyen una jerarquía donde el término identificado con lo “masculino” (el primer término de cada par) es considerado como superior frente a lo “femenino”. Cfr. OLSEN, Frances. El sexo del Derecho. En: RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos, 2000, p. 25-43.

127 Cfr. ASTELARRA Judith. *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Santiago: CEPAL, 2004, p.10. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19624/lcl2154e.pdf>>.

128 Ello, por ejemplo, se aprecia con gran nitidez en el trabajo del hogar remunerado, que se realiza a puerta cerrada en un espacio donde la fiscalización de las autoridades estatales no puede realizarse de la misma manera que en otras categorías de empleo. En este caso el centro de labores coincide con el hogar del empleador/a y tiene, por consiguiente, el carácter de espacio privado y la garantía de la inviolabilidad de domicilio. De ahí que el Derecho tenga el importante desafío de regular mecanismos de articulación que permitan armonizar los derechos a la privacidad y a la inviolabilidad de domicilio del empleador/a y la protección de los derechos básicos de las trabajadoras del hogar. Al respecto ver: DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Las trabajadoras del hogar en el Perú. Supervisión a los sectores encargados de la promoción y defensa de sus derechos*. Informe de Adjuntía N° 007-2013-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, p.15.

129 VARA HORNA, Aristides Alfredo. Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú. Lima: Universidad de San Martín de Porres – Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, 2013, p. 156.

130 Cfr. *Ibidem*.

la fuerza y la competencia¹³¹. Estas características aparentemente “naturales” de las mujeres se consideran más afines a las labores de cuidado de otros, de ahí que muchas veces su identidad de género se construya en base a este tipo de actividades¹³². El problema radica en que estos estereotipos sobre las formas de ser, sentir y actuar de mujeres y de hombres tienen un impacto directo en aquello que es social y económicamente valorado o subvalorado en el ámbito laboral.

Corresponde, por tanto, que estas concepciones socioculturales sean evidenciadas, examinadas y revertidas, a fin de que el acceso y la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral se realicen –en el ámbito privado y, con mayor razón, en el ámbito público– en condiciones de igualdad y no discriminación.

Pese a que por largo tiempo estos roles, espacios y atributos no generaron una estructura social que propicie la inserción o sostenibilidad de las mujeres en la esfera productiva, poco a poco ellas han ido ingresando al mercado laboral. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que muchas veces aún pesa sobre ellas la presión social que las acusa de “descuidar a sus familias”¹³³. Esta situación ha determinado que sean las mujeres quienes sigan asumiendo las labores de cuidado en el hogar, generando una doble jornada laboral que aún obliga a muchas de ellas a buscar trabajos de medio tiempo o independientes; o que teniendo trabajados de tiempo completo cuenten con menos posibilidades de ingreso y progreso laboral pues deben compatibilizar sus roles productivo y reproductivo¹³⁴.

A manera de ejemplo, podemos mencionar que una investigación realizada hace algunos años en el ámbito del sistema de justicia peruano da cuenta de esta dificultad al señalar que: “las magistradas mujeres, al igual que la mayoría de las mujeres que trabajan en el país, asumen roles productivos (como magistradas) y roles reproductivos (en su vida privada). Esta situación determina que si se involucran en capacitaciones tengan dificultades para concluirlos, y si las concluyen tengan problemas para obtener el título que las acredita”¹³⁵.

La Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2010) nos permitió conocer el número de horas que en el Perú hombres y mujeres destinan a trabajar en el mercado de actividades remuneradas; y, en el hogar, en actividades domésticas no remuneradas. Así, mientras que las mujeres le dedican un promedio semanal de 39 horas con 28 minutos al trabajo doméstico no remunerado, los hombres le dedican 15 horas con 53 minutos semanales. Comparando estos dos resultados, se observa que **las mujeres trabajan 23 horas con 35 minutos más que los hombres en las actividades domésticas**, trabajo por el que no reciben pago alguno¹³⁶.

131 RUIZ BRAVO, Patricia. *Óp. Cit.* p. 48.

132 RODRÍGUEZ, Corina. *Economía del cuidado y política económica: Una aproximación a sus interrelaciones*. Mar de Plata: CEPAL, 2005, p. 3. Consulta: 8 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf>.

133 LÁZARO Rosa, Emma ZAPATA y Beatriz MARTÍNEZ. “Cambios en el trabajo productivo, reproductivo, las relaciones de poder y los modelos de género en mujeres jefas de hogar”. En: *Ra Ximbai*. Universidad Autónoma Indígena de México, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. Sinaloa, año/volumen 3, número 3, 2007. Consulta: 11 de setiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.ejournal.unam.mx/vol03-03/RXM003000303.pdf>>.

134 FEMENÍAS María Luisa y Paula SOZA ROSSI. Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. *Sociologías*. Porto Alegre, año 11, número 21, p.42-65, 2009. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/soc/n21/04.pdf>

135 LLAJA Jeannette, Diana PORTAL y Patricia SARMIENTO. “La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: Un diagnóstico preliminar”. En: LLAJA, Jeannette (coordinadora). *Para una justicia diferente. Temas para la reforma judicial desde y para las mujeres*. Lima: DEMUS – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2007, p. 64.

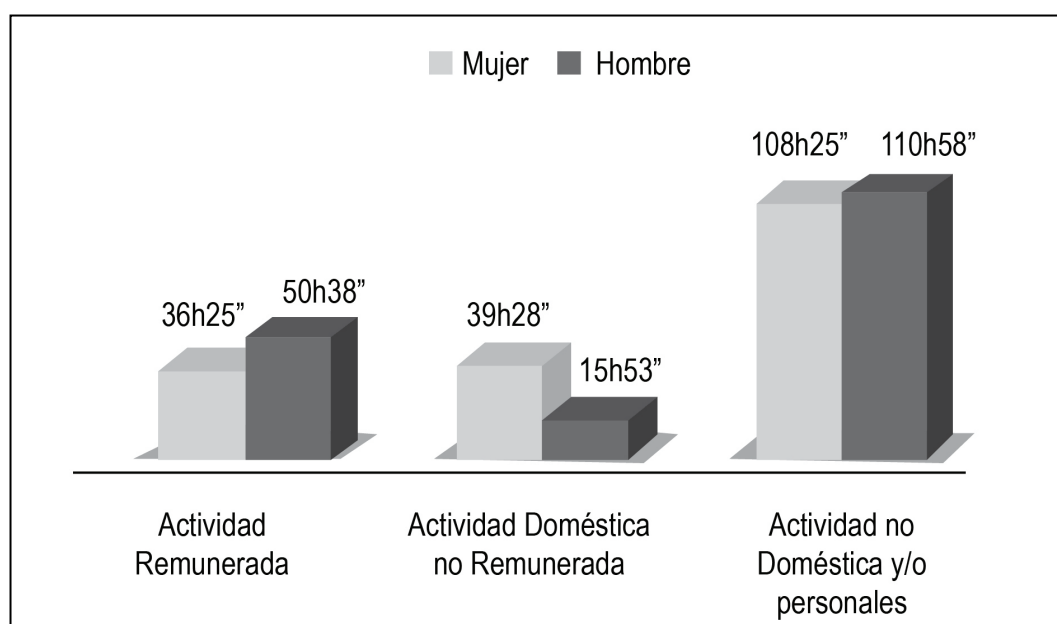
136 Cfr. MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Brechas de género en el uso del tiempo. Setiembre de 2011, p. 10. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/banner/Brechas_genero_enelUso_Tiempo.pdf>

Cuadro N° 7
Promedio de horas a la semana que la población de 12 años y más de edad dedica a las actividades diarias, por sexo (2010)

ACTIVIDAD	HOMBRE	MUJER
Actividad Remunerada	50 horas con 38 minutos	36 horas con 25 minutos
Actividad Doméstica no Remunerada	15 horas con 53 minutos	39 horas con 28 minutos
Actividad no doméstica y/o personales	110 horas con 58 minutos	108 horas con 25 minutos

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2010), en Brechas de Género en la Distribución del Tiempo/ Freyre Valladolid, Mayela; López Mendoza Edgardo. MIMDES. Lima 2011, p.11.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 4
Promedio de horas a la semana que la población de 12 años y más de edad dedica a las actividades diarias, por sexo (2010)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2010), en Brechas de Género en la Distribución del Tiempo. Freyre Valladolid, Mayela; López Mendoza Edgardo. MIMDES. Lima 2011, p.11.

Es precisamente con la finalidad de hacer frente a esta situación que la transversalización del enfoque de género en la gestión pública debe buscar que las labores de cuidado se vuelvan neutrales a fin de "igualar" la participación de los hombres, tal como ha sucedido con la participación de las mujeres en otras actividades que en un primer momento se consideraban sólo masculinas¹³⁷. Como señala Lamas, "la ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena"¹³⁸.

137 Cfr. LAMAS, Marta. "El enfoque de género en las políticas públicas", p. 3. Consulta: 11 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>

138 *Ibidem*.

Otro ejemplo de cómo las construcciones socioculturales sobre lo femenino y lo masculino impactan en el ámbito de los recursos humanos puede encontrarse en un estudio realizado en el año 2010 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile. En dicho estudio se evidenció que en las empresas chilenas las mujeres siguen ocupando una pequeña minoría de los altos puestos de poder, lo que resulta preocupante no sólo desde un punto de vista distributivo y de la igualdad de género, sino también por sus efectos en el modo en que se conforma el campo económico en Chile¹³⁹.

Al analizar los factores que explicarían por qué las mujeres no están ascendiendo a las posiciones desde las cuales es posible incidir en la gestión de las empresas, se formula la siguiente interrogante: ¿Son los agentes económicos (y sus prácticas de demanda y contratación) neutros a las consideraciones de género? Al parecer no. Los estudios en la materia ponen de manifiesto la existencia de mecanismos más o menos conscientes que operan en los distintos segmentos del mercado laboral y que tienen consecuencias en el acceso de hombres y mujeres a determinados puestos¹⁴⁰. Uno de estos mecanismos está vinculado a la representación tradicional de vincular el liderazgo corporativo con habilidades que se consideran masculinas, como la capacidad de mando, la competitividad, las capacidades analíticas, la tolerancia al riesgo, la toma de decisiones en contextos de incertidumbre y la ambición por el poder¹⁴¹.

Además, dicho estudio evidenció que incluso cuando se promovía el acceso de mujeres a las líneas gerenciales, se trataba casi exclusivamente de aquellas posiciones congruentes con una imagen naturalizada de lo femenino. En ese sentido, se señala que: “A las ejecutivas se les atribuyen habilidades interpersonales como la empatía y la capacidad de gestionar equipos de trabajo, habilidades que se simbolizan como «blandas» o «limpias», y que se consideran afines a determinadas posiciones. Ello ha conducido a la concentración de altas ejecutivas en las áreas de recursos humanos, como se constató en el Mapa Género y Élite 2009”¹⁴².

Estos hallazgos concuerdan con los de otro estudio realizado en América Latina, esta vez en Costa Rica, en el que se investigó a tres empresas que producen o trabajan con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)¹⁴³. Dicho estudio concluye que si bien la institucionalidad pública y privada costarricense expresa –al menos en el discurso– la voluntad de incorporar a más mujeres al mercado laboral que produce o trabaja con nuevas tecnologías, las mujeres que laboran en este sector se concentran en áreas como recursos humanos o servicios al cliente. Asimismo –a partir de entrevistas y encuestas aplicadas durante la investigación– se detectó que, a diferencia de lo que ocurre con las actividades consideradas como “masculinas”, las actividades “femeninas” no son las más valoradas simbólicamente y tampoco son las que reciben las remuneraciones más altas¹⁴⁴.

A nivel nacional, podemos referir un estudio realizado por DEMUS en el año 2007 en el ámbito del sistema de justicia, en el que se evidencia que las características con las que se asocia a las mujeres con mayor frecuencia son la honradez, la empatía y la emotividad; mientras que los hombres son asociados con la determinación. En ese sentido, se señala que “[l]os resultados mostrados por las encuestas

139 Según dicho estudio “el ámbito económico es la esfera social con la peor distribución de género en Chile, respecto del poder. Apenas un 5% de mujeres ocupan posiciones de alta responsabilidad en la gestión de las principales empresas chilenas, y sólo un 3% participa de la propiedad”. PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Chile 2010. Género: los desafíos de la Igualdad. Santiago: PNUD, 2010, p. 232.

140 Cfr. *Ibidem*, p. 234.

141 Cfr. *Ibidem*. Los testimonios recogidos en dicho estudio da cuenta de ello. Así, por ejemplo, el gerente de una gran empresa señaló lo siguiente “La única manera de sobrevivir en la empresa es siendo mucho más aguerrido y mucho más competitivo, y en eso somos mucho más los hombres porque somos los cazadores y hay que buscar el animal para comerlo, y la mujer todavía sigue en una perspectiva, digamos, de mirada social. Puede que en otros países sea diferente, pero es una mirada que todavía en Chile..., como diciendo mira, la verdad no está mal que esté en la casa, no está mal que trabaje media jornada. Incluso lo buscan como un ideal..., yo encuentro que son mucho más inteligentes que uno”. *Ibidem*, p. 234-235.

142 *Idem*, p. 236. El estudio del PNUD recoge el siguiente testimonio de un *headhunter* (reclutador de ejecutivos/as): “... se van todas a recursos humanos y marketing porque recursos humanos es el hermano chico de las empresas, el hermano pobre de las empresas, porque existe la sensación histórica de que recursos humanos es el área maternalista o paternalista de la empresa, donde todos van a llorar (...). Recursos humanos no es tan estratégico para la empresa, así que mandemos a una mujer a un lugar no estratégico y generalmente ellas tienen un liderazgo porque todos terminaron conversando con esta gerente (...) en el fondo es una caricatura pésimamente mal diseñada, pero lo es”. *Ibidem*.

143 FLORES-ESTRADA, María. *Loc. Cit.*

144 *Idem*, p. 230.

evidencian la existencia de estereotipos que, independientemente a si condicen o no con la realidad, marcan la percepción que se tiene sobre magistradas y magistrados¹⁴⁵. Estas percepciones podrían estar influyendo en la ubicación de las magistradas en el Poder Judicial pues el mismo estudio refiere que las mujeres están subrepresentadas en la mayoría de materias, salvo cuando se trata de resolver asuntos de Derecho de Familia¹⁴⁶.

De los ejemplos mencionados, se desprende que en el ámbito de la economía y el trabajo aún persisten problemas estructurales que impiden que las relaciones laborales entre hombres y mujeres sean más equitativas¹⁴⁷. A estos ejemplos, que ponen de manifiesto el impacto de las relaciones de género en las organizaciones, aún podemos añadir uno de especial preocupación: el hostigamiento sexual, que afecta fundamentalmente a las mujeres.

Los actos de hostigamiento sexual atentan contra los derechos de las y los trabajadores a la dignidad, libertad sexual, intimidad, integridad personal, una vida libre de violencia, a la igualdad y no discriminación, al trabajo, entre otros. Estos actos resultan contrarios a un buen clima laboral, generan malestar y bajo rendimiento. Este tipo de actos también podrían considerarse como una manifestación de rechazo al trabajo femenino y, en consecuencia, podrían estar disuadiendo a las mujeres de incursionar o de permanecer en el espacio público¹⁴⁸. Ello independientemente de las consecuencias económicas que genera en el rendimiento de la empresa.

En el Perú, la protección jurídica frente a este tipo de prácticas ha quedado formalmente establecida en la Ley N° 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, su modificatoria la Ley N° 29430 y su reglamento el Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES. Estas normas incluyen dentro de su ámbito de aplicación a los centros de trabajo públicos y privados, a los/as trabajadores/as o empleadores/as, al personal de dirección o de confianza, a el/la titular, asociado/a, director/a, accionista o socia/o de la empresa o institución; asimismo, a los funcionarios/as o servidores/as públicos/as cualquiera sea su régimen laboral. Asimismo, la normatividad citada tiene por objeto prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en relaciones laborales, con prescindencia de las jerarquías, estamentos, grados, cargos, funciones, niveles remunerativos o análogos, que pudieran existir¹⁴⁹.

Sin embargo, a pesar de estos avances normativos, la realidad demuestra la insuficiencia de estas normas. Así, por ejemplo, de acuerdo al VI Informe de Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres –del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables– de las treinta (30) entidades públicas responsables de indicadores en el Plan Nacional de Igualdad de Género, sólo el 27% manifiesta haber realizado procesos y sanciones en materia de hostigamiento sexual¹⁵⁰. Por su parte, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2013 evidenció que en el transcurso de dos años no se presentó ninguna denuncia por hostigamiento sexual ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹⁵¹. Ello podría deberse, entre otras razones, a un insuficiente conocimiento por parte de los y las trabajadoras respecto a cuál es el procedimiento a seguir en los casos de hostigamiento sexual o a

145 LLAJA Jeannette, Diana PORTAL y Patricia SARMIENTO. *Loc. Cit.*

146 *Ídem*, p. 75.

147 Otro problema que se detecta es el referido a las brechas remunerativas, que es un problema que ha sido desarrollado extensamente en el capítulo 1 del presente informe, al cual nos remitimos.

148 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Óp. Cit.*, p. 203.

149 *Cfr. Ibídem.*

150 Según dicho informe, se consideran acciones de atención y sanción del hostigamiento sexual al número de denuncias y procesos tramitados al amparo de la Ley N° 27942 en el ambiente institucional interno, reportándose un total de 36 casos. Los sectores y organismos constitucionales autónomos que han reportado sobre los procesos de hostigamiento sexual en sus respectivas instituciones han sido el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Defensa, RENIEC y la Defensoría del Pueblo. MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *VI Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013, p. 90-91.

151 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*. Informe de Adjuntía N° 003-2013-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013, p. 177.

la falta de envío de dicha información por parte de las y los empleadores del régimen laboral privado¹⁵². A ello debe sumarse que los actos de hostigamiento sexual presentan como una de sus características más importantes que no se producen de manera pública, siendo escasas las ocasiones en las cuales las víctimas logran obtener un medio de prueba evidente sobre la comisión de dichos actos.

En atención a ello, en el Informe de Adjuntía N° 003-2013-DP/ADM, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la falta de información en la materia, sumada a procedimientos administrativos que no toman en cuenta las particularidades de los actos de hostigamiento sexual, creando un clima de impunidad que desincentiva a las mujeres –que son las principales víctimas de hostigamiento sexual- a presentar la denuncia respetiva¹⁵³.

Las problemáticas expuestas permiten corroborar la existencia de brechas o desigualdades que justifican la incorporación de la dimensión o perspectiva de género como componente indispensable en la gestión de recursos humanos.

En opinión de la Defensoría del Pueblo estos hallazgos encontrados en las instituciones privadas y que evidencian la no neutralidad en las consideraciones de género, resultan asimismo aplicables en la cultura organizacional en el sector público, situación que resulta más relevante aún debido al deber de garantizar los derechos de las mujeres que corresponde al Estado como tal. Cabe mencionar que si bien no se puede dejar de reconocer la existencia de políticas con enfoque de género al interior de las instituciones del Estado, la regla general es la persistencia de estereotipos de género en aspectos como la planificación, selección de puestos, capacitación, clima laboral, entre otros¹⁵⁴, todo lo cual repercute en la escasa valoración social que, a pesar de los innegables avances, aún se atribuye a las mujeres en la gestión interna de recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado.

Y es que en las instituciones públicas, al igual que ocurre en toda la sociedad, persisten factores de género que se expresan de una u otra forma en todos los niveles de funcionamiento, en las relaciones individuales y colectivas. Por lo tanto, considerar esta dimensión hace más eficiente una gestión enmarcada en el proceso de modernización de la administración pública estatal, donde el factor humano es el recurso principal de las instituciones.

En ese sentido, gestionar los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género, implica que las distintas funciones y procesos que conforman la gestión de los recursos humanos y que por ende se presentan al interior de la organización, como por ejemplo, el reclutamiento, inducción, retribución o compensación, capacitación, evaluación del desempeño, entre otros, sean diseñados y aplicados considerando que las desigualdades existentes entre mujeres y hombres tienen efectos sobre las personas porque limitan sus posibilidades de desarrollo para incrementar la eficacia de la gestión y la calidad de los productos o servicios que entregan a la ciudadanía¹⁵⁵.

152 De acuerdo al artículo 7 literal c) de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y al artículo 22° del Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES, Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, es responsabilidad del empleador del régimen laboral privado, informar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo sobre los procesos de hostigamiento sexual instaurados en su centro de labores, el resultado de las investigaciones y las sanciones impuestas de ser el caso, dentro de los 30 días calendarios siguientes contados desde la fecha de la resolución final del proceso. Dicha obligación tiene como objetivo verificar el cumplimiento de la norma.

153 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Op. Cit.*, p.178.

154 Cabe sin embargo señalar que en lo que refiere a remuneraciones en el sector público, en el caso de la existencia de puestos de trabajo en el marco del Decreto Legislativo N° 276 (régimen público) como el Decreto Legislativo N° 728 (régimen privado) las escalas remunerativas son objetivamente en función del cargo, por lo que en estos supuestos, ante la existencia de niveles y puestos de trabajo preestablecidos, no puede encontrarse para un mismo puesto (igual trabajo en iguales condiciones) menor remuneración en detrimento de mujeres y beneficio de hombres.

155 LÓPEZ, Elizabeth. "Gerencia de recursos humanos con equidad de género en la administración pública de Nicaragua". En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa: CLAD, 2002.

2.4.3 Gestión pública de recursos humanos desde el principio de igualdad de género como obligación del Estado peruano. Análisis de la normatividad interna vigente en la materia

Llegado a este punto es importante incidir en que la obligación asumida por el Estado de incorporar el enfoque de género para garantizar la igualdad real resulta indispensable, tanto al interior de la propia gestión pública de todo el aparato del Estado, como también en el desarrollo de su función o actuación directa con la ciudadanía.

Es más, a fin de cumplir adecuadamente con su función, toda entidad u organismo del Estado, sea cual fuere el nivel de gobierno, requiere que su gestión interna sea realmente democrática y respetuosa de derechos y, por ende, garantice la igualdad real entre todas las personas que laboran en su interior, sin discriminación de ningún tipo. Y para ello es necesario referirnos a la importancia de que toda gestión pública de recursos humanos cumpla con la exigencia de incorporar el enfoque de género así como de los demás enfoques que resulten pertinentes, como el enfoque de derechos, interculturalidad, discapacidad, contextual generacional, entre otros¹⁵⁶

Ahora bien, el punto de partida para vincular la gestión pública de recursos humanos con el enfoque de género en el Perú radica en el reconocimiento de la obligatoriedad legal que tiene el Estado de introducir la categoría *género* en la formulación y aplicación de políticas públicas, a fin de evitar que las decisiones que adopte el Estado generen (o perpetúen) brechas o desigualdades que perjudican a las mujeres y dificultan su acceso a oportunidades de desarrollo¹⁵⁷.

La transversalización del enfoque de género, como se ha señalado, ha sido asumida por el Estado peruano como parte de los compromisos nacional e internacionalmente adoptados en materia de protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres. A nivel interno, esta se encuentra contenida en las normas nacionales, tanto en la Constitución como en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO), el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 -2017 (Planig) y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

En lo que se refiere a la LIO, ésta tiene como objetivo establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, estableciendo lineamientos de obligatorio cumplimiento¹⁵⁸ tanto para los tres niveles de gobierno como para los poderes del Estado y organismos constitucionalmente autónomos, a fin de que se adopten políticas, planes y programas integrando los principios de la Ley de manera transversal.

En materia de igualdad de género en el ámbito laboral, la LIO señala en su artículo 6° inciso f, como uno de los lineamientos para la gestión del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales el:

Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo.

156 Destacamos la importancia de incorporar permanentemente estos enfoques en todo accionar del Estado; sin perjuicio de ello, para los fines del presente informe nos centraremos principalmente en el enfoque de género para el logro de la igualdad real entre mujeres y hombres.

157 GUTIÉRREZ, Ligia y Hermyda SOTO. *Óp. Cit.* p. 5.

158 Cabe señalar que el 25 de marzo de 2007, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. En su artículo 2° este decreto supremo señala que: "Además del cumplimiento de sus políticas y acciones sectoriales, constituyen Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los Ministerios y demás entidades del Gobierno Nacional, las siguientes: [...] 2. EN MATERIA DE IGUALDAD DE HOMBRES Y MUJERES: 2.1 Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos. 2.2. Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual. 2.3 Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres. 2.4 Promover el acceso de las mujeres a instancias de poder y toma de decisiones en la sociedad y en la administración pública. 2.5 Atender prioritariamente a las familias en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social, así como a las familias dirigidas por mujeres. La supervisión del cumplimiento de estas políticas corresponde al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [hoy MIMP]".

Precisamente, a fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables¹⁵⁹ aprobó mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP el Planig, instrumento de política nacional que establece como objetivo general al 2017 promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, garantizando la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales y colectivas.

En lo que se refiere a sus Objetivos estratégicos, mientras que el primero de ellos establece promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en sus tres niveles de gobierno; el Objetivo estratégico 5 busca garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. Respecto a este último objetivo se establece como resultados de responsabilidad de las entidades públicas:

- Garantizar los derechos por maternidad y paternidad (resultado 5.1.).
- Garantizar un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual (resultado 5.3.).
- Que los programas de capacitación laboral generación de empleo y proyectos productivos promovidos por el Estado garanticen la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales, amazónicas y en situación de discapacidad (resultado 5.6.).
- La visibilización en el PBI del aporte económico del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres (resultado 5.7.)¹⁶⁰.

Para cada uno de estos resultados prevé las entidades responsables, metas, indicadores así como los medios de verificación respectivos¹⁶¹.

Finalmente es importante referir el recientemente publicado Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, de fecha 5 de julio de 2014. La aprobación e implementación de esta norma resulta importante en toda sociedad democrática, al convertirse en una herramienta que orienta la actuación del Estado en la promoción y defensa de los derechos fundamentales. Así, establece el diseño y ejecución de políticas en favor de la población en situación de mayor vulnerabilidad (artículo 1° numeral 3), en concordancia con la legislación nacional e internacional.

Cabe señalar que el artículo 3° del citado plan dispone que los ministerios, entidades públicas, gobiernos regionales y gobiernos locales deben adoptar las medidas necesarias para su implementación, siendo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el ente encargado de la supervisión y monitoreo de su cumplimiento (artículo 4°).

En lo que se refiere a su contenido¹⁶² cabe destacar que el Lineamiento Estratégico N° 1 “Promoción de una cultura de derechos humanos en el país”, en el Objetivo N° 1 “Diseñar, implementar y fortalecer

159 De acuerdo al artículo 2° de su Ley de Organización y Funciones, Decreto Legislativo N° 1098, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables “es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables...”.

160 Al respecto, cabe señalar que el 4 de junio de 2011 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N° 29700, Ley que incluye el Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales. El reglamento de esta ley fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 056-2014-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de agosto de 2014. El artículo 4 de este reglamento establece lo siguiente: “La Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico No Remunerado cuantifica el valor generado por el trabajo no remunerado de mujeres y hombres del hogar, en la producción de servicios domésticos para uso propio, teniendo en cuenta el tiempo de trabajo que estos emplean. La medición de este tiempo permite obtener información de las características del trabajo doméstico de acuerdo a diferentes variables como: sexo, edad, nivel educativo, ubicación geográfica, así como, valores agregados que no forman parte de la frontera de producción, pero que pueden ser relacionados con el PBI. En la elaboración de esta cuenta satélite, se siguen las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales 2008”.

161 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. *Óp. Cit.* p. 60-62.

162 Cabe mencionar que mediante Oficio N° 306-2014-DP, de fecha 10 de julio de 2014, dirigido al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo refirió que el plan establece acciones específicas para promover una cultura de respeto a los derechos humanos en los diversos niveles del Estado. Asimismo, respecto a su contenido, recomendó, en materia de derechos de las mujeres, la incorporación de algunos temas como la ratificación del Convenio 189 sobre trabajo doméstico no remunerado, sin perjuicio de otros que requieran una revisión más detenida, como por ejemplo la falta de incorporación del lenguaje inclusivo en todo el documento así como la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal.

programas de formación en derechos humanos para servidores públicos” establece entre las acciones vinculadas las siguientes:

- Adecuar los planes de desarrollo de personas al servicio del Estado incluyendo programas de formación en derechos humanos, género e interculturalidad, siendo las entidades involucradas que coordinarán su seguimiento el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y SERVIR.
- Diseñar e implementar programas de formación a servidores públicos sobre igualdad y no discriminación a gobiernos regionales y locales, figurando como entidades involucradas el MINJUS, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Por su parte, el Lineamiento Estratégico N° 3 “Diseño y Ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección”, en lo que se refiere específicamente a mujeres, establece que su marco de acción se basa en cuatro principios rectores entre los cuales se encuentra el reconocimiento por el Estado de la igualdad de género y su compromiso por desterrar prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.

En este contexto, el Objetivo N° 12 prevé “Consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres”. Entre las acciones vinculadas a este objetivo cabe destacar, para efectos del presente informe, las siguientes:

- Fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores públicos, siendo las entidades involucradas el MIMP, MINJUS y SERVIR.
- Implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional, figurando como entidades involucradas la PCM y MIMP, en coordinación con los gobiernos regionales.

Por su parte el Objetivo N° 13 “Reducir los índices de violencia basada en razones de género” consagra entre sus objetivos:

- Uniformizar normas para la prevención, derivación y denuncia de casos de violencia física, psicológica sexual, económica y patrimonial, así como el hostigamiento sexual en todo el territorio nacional, siendo las entidades involucradas que coordinarán su seguimiento el MINJUS y el MIMP, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, el Objetivo 14 “Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres” establece como acción vinculada el elaborar un diagnóstico de brechas salariales y discriminación basada en criterios de género en la Administración Pública y en el sector privado, figurando como entidades encargadas de coordinar su seguimiento el MINJUS, SERVIR, el MTPE y el MIMP.

Como puede apreciarse, el recientemente vigente Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 acierta en establecer expresamente, la obligación del Estado de incorporar el enfoque de género en diversos aspectos directa y expresamente vinculados a la gestión interna de sus propios recursos humanos.

De lo expuesto resulta claro que en lo que respecta a la gestión de sus propios recursos humanos, y conforme se desprende de lo expresamente establecido por la normatividad vigente en la materia, el Estado peruano, como empleador, es también responsable de transformar sus propias estructuras de trabajo y de gestionar equitativamente estos recursos humanos.

De esta manera, cada entidad que forma parte del Estado o cada nivel de gobierno requiere implementar estrategias organizacionales coherentes con el enfoque de género para el cumplimiento de los derechos laborales de sus trabajadoras y trabajadores. Así, el establecimiento de medidas o acciones que busquen garantizar una igualdad material o real en el personal de todo organismo del Estado no sólo se tornará en un modelo o ejemplo de transversalización del enfoque de género asumido desde el propio Estado,

sino que éste incidirá también en el cumplimiento de su rol garantista de los derechos humanos y, por ende, de agente del desarrollo sostenible en el país.

2.4.3.1 La administración de recursos humanos en el sector público: funciones, procesos, valores y sistemas

La administración del personal en el sector público constituye un elemento fundamental para el establecimiento de una administración pública efectiva y, por ende, de un Estado y sociedad democráticos.

De acuerdo con Klingner¹⁶³, la administración del personal en el sector público requiere ser analizada desde diferentes puntos de vista:

- Desde las funciones que se requieren para administrar los recursos humanos: planeamiento de la administración estratégica de los recursos humanos, contratación selección y ascenso de personal, desarrollo de conocimientos y capacidades, y derechos disciplina y sanción de empleados/as
- Desde el proceso: por el cual se asignan los puestos públicos.
- Desde la interacción de los valores sociales (responsabilidad política, eficiencia, derechos individuales y justicia social) que interactúan entre sí al determinar quiénes consiguen puestos públicos, los cuales por lo general pueden entrar en conflicto. El cómo o en qué forma se asignan estos puestos se refiere a los sistemas de personal (leyes, reglas, organizaciones y procedimientos) que se utilizan para expresar dichos valores al cumplir las ya citadas funciones de administración de personal (planeamiento, contratación, desarrollo y sanción).

La asignación de puestos públicos tiene una gran importancia para el proceso de establecimiento de las políticas públicas del Estado.¹⁶⁴ Y por ello el optar por determinado(s) valor(es) y por consiguiente por los correspondientes sistemas es fundamental.

En el caso del Perú esta opción no resulta sin embargo discrecional. Por el contrario, dado el carácter de Estado Social y Democrático de Derecho¹⁶⁵ que lo caracteriza, así como por el compromiso de garantizar la no discriminación y, por ende, la igualdad de oportunidades entre las personas –establecida, como hemos visto en el punto anterior, como principio esencial en el Servicio Civil–, se requiere de la coexistencia de los valores de eficiencia, derechos fundamentales y equidad social.

En efecto, lograr la eficacia y eficiencia en la organización implica la selección en función del principio de mérito y la evaluación de capacidades sobre la base de criterios objetivos, siendo precisamente este el marco que rige la vigente Ley del Servicio Civil peruana, cuyo objetivo es lograr la eficiencia y el logro de las políticas públicas, al contar con personal público seleccionado sobre la base de la habilidad y conocimientos.

163 KLINGNER, Donald E. *Administración del personal en el sector público: Contextos y estrategias*. Cuarta edición. México: McGraw-Hill, 2002, pp. 2 y 3.

164 *Ídem*, p. 3.

165 La Constitución de 1993 (artículos 3º y 43º) establece que la República del Perú es Social y Democrática de Derecho, superando de este modo la concepción de un Estado Liberal de Derecho.

El Estado Social y Democrático de Derecho, como alternativa política frente al Estado Liberal, si bien asume los fundamentos de éste, le imprime funciones de carácter social; su pretensión es que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido social. Ello porque en este modelo de Estado, los derechos del individuo no son excluyentes de los intereses de la sociedad, pues la realización de uno no puede ser sin el concurso del otro. Se trata, pues, de un tipo de Estado que procura la integración social y conciliar los legítimos intereses de la sociedad con los legítimos intereses de la persona, cuya defensa y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).

Ver al respecto Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0048-2004-PI/TC (Caso Regalías Mineras), sobre el Estado social y democrático de Derecho.

Sin embargo, la sola existencia de los valores y sistemas que garantizan la eficacia y eficiencia resulta en el caso del Perú no sólo insuficiente sino, en opinión de la Defensoría del Pueblo, vulneratorio de las obligaciones asumidas por el Estado peruano, si no se incorpora el respeto al principio de igualdad real. En efecto, de acuerdo a Klingner la equidad social se caracteriza por otorgar preferencia en el acceso a los cargos públicos a quienes por la situación de discriminación en que se encuentran no pueden competir con los demás en situaciones de igualdad¹⁶⁶, como es el caso de las mujeres. Y el respeto a este principio que busca eliminar la discriminación requiere también ir de la mano con lo que el mismo autor refiere como el respeto de los derechos fundamentales de las y los servidores públicos y su protección frente a decisiones administrativas arbitrarias.

Por consiguiente, será a partir de la ponderación entre estos tres valores que la administración del Estado debe establecer los sistemas de personal público, pues éstos últimos comprenden las políticas, reglas, regulaciones y prácticas que permiten llevar a cabo las funciones de personal (planeamiento, contratación, desarrollo y sanción). Estos sistemas de personal son fundamentalmente el denominado servicio civil¹⁶⁷ y las acciones afirmativas. Es más, la sola existencia del servicio civil¹⁶⁸ no resulta suficiente para contar con servidores públicos que respondan a la voluntad política. Sin sistemas de acción afirmativa que funcionen al interior del servicio civil no sólo se incumple con las obligaciones nacional e internacionalmente asumidas por el Estado peruano para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres. En opinión de la Defensoría del Pueblo, la adopción de medidas o acciones afirmativas en la gestión de recursos humanos del Estado resulta fundamental para garantizar un servicio civil de calidad y, a la vez, democrático y representativo.

Por todo lo expuesto, las funciones que se requieren para administrar los recursos humanos (vinculadas al planeamiento, contratación, gestión o desarrollo y sanción de empleados/as públicos) deben desarrollarse en el marco del principio constitucional de la igualdad entre los sexos, establecido en el artículo 2º inciso 2 de la Constitución. Asimismo, deben guardar concordancia con lo dispuesto por el Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, que establecen el deber de todo funcionario/a o, servidor/a, nombrado/a, contratado/a, designado/a o electo/a, de adecuar su conducta hacia el respeto de la Constitución y las leyes y, por ende, a no incurrir en actos discriminatorios¹⁶⁹.

La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es entonces una responsabilidad de todo el Estado en su conjunto; tanto a lo largo y ancho de su territorio como al interior de la administración¹⁷⁰, en la que a la fecha subsisten distintos regímenes laborales, como el Decreto Legislativo N° 276 que rige el ingreso y permanencia en la carrera administrativa, el Contrato Administrativo de Servicios-CAS (Decreto Legislativo N° 1057); y el Decreto Legislativo N° 728 que regula el régimen laboral de los

166 KLINGNER, Donald. *Óp. Cit.* p.5.

167 En nuestro sistema existe también el denominado por Klingner valor de simpatía política y su consiguiente sistema que es el Nombramiento Político, este se da para ciertos puestos de confianza. Al respecto, cabe señalar que el artículo 3 de la Ley del Servicio Civil señala lo siguiente: "a) Funcionario público. **Es un representante político** o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas" (énfasis agregado). Esta ley también regula a los servidores de confianza; el mismo artículo los define de la siguiente manera: "e) Servidor de confianza. **Es un servidor civil** que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y **cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó**. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresará sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa" (énfasis agregado).

168 KLINGNER, Donald E. *Óp. Cit.* p 9.

169 Artículos 4º inciso 1, y 6º inciso 1, Ley N° 27815.

170 Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 4º de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: "Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:

1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.
2. Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.
3. Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno".

trabajadores/as sujetos/as al régimen laboral de la actividad privada¹⁷¹. A ellos se suma ahora la novísima Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, que –como se ha señalado– pretende establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado¹⁷².

2.4.3.2 El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Como se ha señalado, uno de los ámbitos en los que el Estado peruano tiene la obligación de incorporar el enfoque de género es en la gestión de los recursos humanos, que constituye uno de los *Sistemas Administrativos* que contempla la legislación nacional.

Al respecto, cabe precisar que los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno¹⁷³. Los sistemas sólo se crean por ley y son de dos tipos:

- A. Sistemas Funcionales; y,
- B. Sistemas Administrativos.

Así, mientras que los primeros (sistemas funcionales) tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado¹⁷⁴, los segundos (sistemas administrativos) tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso¹⁷⁵.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) señala que los **Sistemas Administrativos de aplicación nacional** están referidos a las siguientes materias:

1. **Gestión de Recursos Humanos**
2. Abastecimiento
3. Presupuesto Público
4. Tesorería
5. Endeudamiento Público
6. Contabilidad
7. Inversión Pública
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado
10. Control
11. Modernización de la gestión pública

De conformidad con el artículo 46° de la LOPE, el Poder Ejecutivo tiene la rectoría de diez de los once sistemas administrativos antes mencionados, siendo el responsable de reglamentar y operar los sistemas aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y con arreglo a la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Sólo el Sistema Nacional de Control se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 82° de la Constitución vigente¹⁷⁶.

171 Con la implementación del Servicio Civil se busca crear un régimen laboral único y ordenado para los servidores y servidoras públicas, poniendo fin a la coexistencia temporal de estos diversos regímenes laborales (Decretos Legislativos 276, 728 y CAS). Como en su momento lo dispuso la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1023, “[l]a Autoridad [SERVIR] debe ejecutar e implementar progresivamente la política pública de unificación de los diversos regímenes de contratación utilizados en el sector público, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para garantizar la sostenibilidad fiscal de dicha implementación”.

172 No hemos mencionado aquí el contrato de locación de servicios porque no constituye propiamente un contrato laboral sino civil (regulado por las normas del Código Civil). Sin embargo, en ocasiones este contrato es desnaturalizado, en cuyo caso corresponderá aplicar el principio de primacía de la realidad para reconocer el vínculo laboral encubierto.

173 Artículo 43° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

174 Artículo 45° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

175 Artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

176 Artículo 82 de la Constitución Política del Perú.-

“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía

Atendiendo a los objetivos del presente informe, es importante señalar que el **Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos** “establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del **servicio civil**; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en **la gestión de los recursos humanos**”¹⁷⁷ (énfasis agregado). De conformidad con la legislación vigente, este Sistema comprende¹⁷⁸:

- a) **La planificación de políticas de recursos humanos:** Permite organizar la gestión interna de recursos humanos, en congruencia con los objetivos estratégicos de la entidad. Asimismo, permite definir las políticas, directivas y lineamientos propios de la entidad con una visión integral, en temas relacionados con recursos humanos¹⁷⁹. El Reglamento General de la Ley N° 30057 establece que los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: i) Estrategia, políticas y procedimientos; y, ii) Planificación de recursos humanos.
- b) **La organización del trabajo y su distribución:** En este subsistema, se define las características y condiciones de ejercicio de las funciones, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas¹⁸⁰. De conformidad con el Reglamento General de la Ley N° 30057, los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: i) Diseño de los puestos; y, ii) Administración de puestos.
- c) **La gestión del empleo:** Incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de servidores públicos en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos desde la incorporación hasta la desvinculación¹⁸¹. El Reglamento General de la Ley N° 30057 precisa que este subsistema contiene procesos que han sido clasificados en dos grupos: i) Gestión de la Incorporación, que comprende la selección, vinculación, inducción y periodo de prueba; y, ii) Administración de Personal, que comprende la administración de legajos, el control de asistencia, los desplazamientos, los procedimientos disciplinarios y la desvinculación.
- d) **La gestión del rendimiento:** Identifica y reconoce el aporte de los servidores y servidoras civiles a los objetivos y metas institucionales. Asimismo, por medio de este subsistema, se evidencian las necesidades de las y los servidores civiles para mejorar el desempeño en sus puestos y, como consecuencia de ello, de la entidad. El proceso de este subsistema es la evaluación de desempeño¹⁸².
- e) **La gestión de la compensación:** Incluye la gestión del conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina al servidor o servidora civil, como contraprestación a la contribución de este a los fines de la organización, de acuerdo con los puestos que ocupa¹⁸³. De conformidad con el Reglamento General de la Ley N° 30057, los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: i) Administración de compensaciones¹⁸⁴; ii) Administración de pensiones.

conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave”

177 Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1023.

178 Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1023.

179 Artículo 3.1 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de junio de 2014.

180 Artículo 3.2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

181 Artículo 3.3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

182 Artículo 3.4 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

183 Artículo 3.5 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

184 A manera de ejemplo, podemos señalar que mediante Informe de Adjuntía N° 007-2014-DP/ADM, la Defensoría del Pueblo recomendó a la SUNAT adecuar su normativa interna en materia de incentivos por desempeño a fin de que se tome en cuenta el supuesto de las mujeres gestantes que, por su propia condición de tales, requieren ejercer su derecho al descanso pre y post natal, sin que ello les suponga un perjuicio.

- f) **La gestión del desarrollo y la capacitación:** Contiene políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de las y los servidores y, en los casos que corresponda, estimulando su desarrollo profesional¹⁸⁵. El Reglamento General de la Ley N° 30057 consideran dentro de este subsistema los siguientes procesos: i) Capacitación; y ii) Progresión en la carrera.
- g) **La gestión de las relaciones humanas:** Comprende las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal¹⁸⁶. De conformidad con el Reglamento General de la Ley N° 30057, los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: i) Relaciones laborales individuales y colectivas; ii) Seguridad y Salud en el Trabajo; iii) Bienestar Social; iv) Cultura y Clima Organizacional; y, v) Comunicación Interna.
- h) **La resolución de controversias:** La resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema son resueltas en última instancia administrativa¹⁸⁷ por el Tribunal del Servicio Civil, que es un órgano con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. De conformidad con el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023, conoce recursos de apelación en materia de: i) Acceso al servicio civil; ii) Evaluación y progresión en la carrera; iii) Régimen disciplinario; y, iv) Terminación de la relación de trabajo.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, dichos ámbitos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se encuentran vinculados a aspectos tales como la planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo y su distribución, la gestión del empleo, de la compensación, del desarrollo y capacitación, del rendimiento, de las relaciones humanas y sociales de todos los servidores y servidoras públicas¹⁸⁸.

185 Artículo 3.6 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

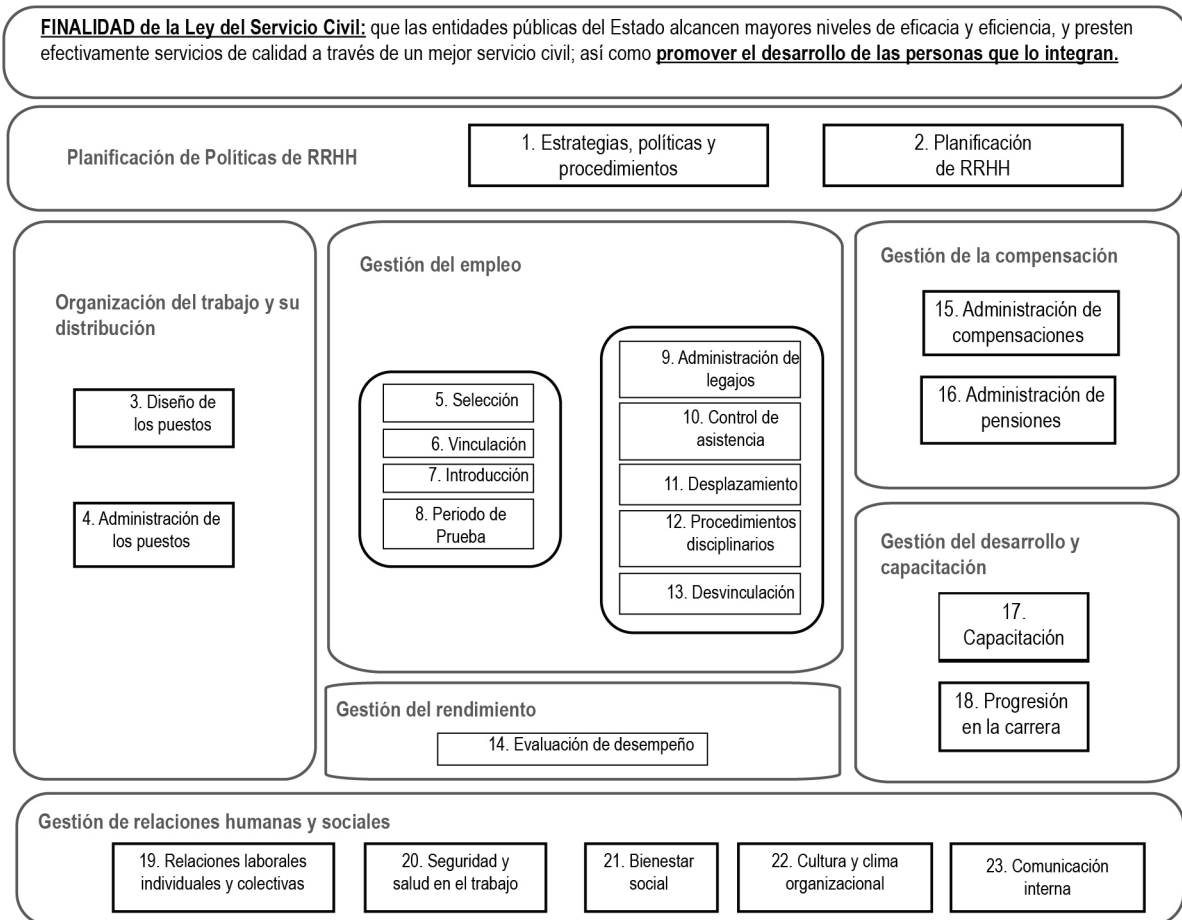
186 Artículo 3.7 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

187 Al respecto, cabe recordar que el artículo 148° de la Constitución vigente establece que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.

188 En este informe con frecuencia empleamos la expresión “servidor público” o “servidora pública” para hacer referencia al personal que trabaja para el Estado bajo cualquiera de los regímenes laborales previstos en la legislación vigente, como los regulados por los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057. No obstante, es importante señalar que con la aprobación del Reglamento General de la Ley N° 30057, la expresión “servidor civil” ha sido definida de la siguiente manera: “La expresión servidor civil se refiere a los servidores del régimen de la Ley organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por los Decretos Legislativos N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales de acuerdo con la Ley, a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, así como bajo la modalidad de contratación directa a que hace referencia el presente Reglamento”. Por este motivo, para efectos del presente informe, consideramos la expresión “servidor/a público/a” como sinónimo de la expresión “servidor/a civil”.

Diagrama N° 1

Modelo del sistema de Gestión de Recursos Humanos (propuesto)



Fuente: SERVIR

De otro lado, cabe señalar que de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil¹⁸⁹ y la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil¹⁹⁰, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos¹⁹¹ está integrado por:

- **La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**, que es un organismo técnico especializado¹⁹²—adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁹³— que formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del Sistema¹⁹⁴ y resuelve las controversias¹⁹⁵.

189 Artículo 3.6 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

190 Publicada el 4 de julio de 2013.

191 Cabe mencionar que, dada la complejidad y especialidad del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, su análisis y desarrollo integral excede los alcances del presente informe, el cual únicamente busca referir algunos aspectos del Sistema Nacional del Servicio Civil desde un análisis estrictamente vinculado a la inclusión de la perspectiva de género en materia de gestión pública de recursos humanos.

192 Según la LOPE, los *organismos técnicos especializados* se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: "1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional. 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado" (artículo 33°).

193 Artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1023.

194 De acuerdo a la LOPE, los sistemas están a cargo de un *ente rector* que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la LOPE (artículo 44°).

195 De conformidad con el artículo 11 del Decreto Legislativo 1023, SERVIR ejerce las siguientes atribuciones:

a) Normativa, que comprende la potestad de dictar, en el ámbito de su competencia, normas técnicas, directivas de alcance nacional y otras normas referidas a la gestión de los recursos humanos del Estado;

- **Las oficinas de recursos humanos de las entidades o empresas del Estado**, que constituyen el nivel descentralizado, responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema¹⁹⁶.
- **El Tribunal del Servicio Civil**, es un órgano integrante de SERVIR que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del sistema de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1023¹⁹⁷.

Es importante mencionar que las normas citadas definen el *servicio civil* como “el conjunto de medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad y los derechos de las personas al servicio del Estado”¹⁹⁸. En ese sentido, como se verá a continuación, el servicio civil se rige –entre otros– por el principio de mérito y su evaluación incluye los criterios de rendimiento y compromiso con el servicio a la ciudadanía¹⁹⁹. Además, se establece expresamente entre los principios del servicio civil que todo ingreso debe realizarse mediante procesos de selección transparentes sobre la base de criterios objetivos²⁰⁰.

2.4.3.3 Las Oficinas de Recursos Humanos y la implementación del Servicio Civil: principios básicos para su implementación

Siendo el factor humano el recurso principal y de mayor valía de las instituciones, la oficina de recursos humanos de las entidades públicas, o la que haga sus veces, es la responsable de la gestión de recursos humanos y tiene las siguientes funciones:

- Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad.
- Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de indicadores de gestión.
- Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos.
- Realizar el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales.
- Gestionar los perfiles de los puestos.
- Administrar y mantener actualizado en el ámbito de su competencia en Registro Nacional de Personal del Servicio Civil y el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido que lo integra.
- Otras funciones que se establezcan en las normas reglamentarias y lo dispuesto por el ente rector del sistema.

b) Supervisora, destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia; c) Sancionadora, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el Sistema; d) Interventora, en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos; y, e) De resolución de controversias, que se ejerce a través del Tribunal del Servicio Civil y que comprende la posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados.

Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1023.

196 Artículo 4, literal c) de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

197 Ello de conformidad con el artículo II del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023. Por su parte, el artículo IV del Título Preliminar del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, se refiere a este concepto señalando que el Servicio Civil también puede ser entendido como “el conjunto de personas que están al servicio del Estado, llamados servidores civiles. [...]” (literal h).

199 Artículo III del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.

200 *Ibidem*

Respecto de la implementación del Servicio Civil en el Perú, cabe precisar que en julio de 2013, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N° 30057, con el objeto de establecer un régimen único y exclusivo para las personas que presten servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas²⁰¹.

Esta norma legal tiene por finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil. Asimismo, busca promover el desarrollo de las personas que lo integran²⁰², mediante la instauración de un régimen laboral único y exclusivo. No obstante, cabe al respecto señalar que, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, existe una serie de trabajadoras/es, entidades y carreras que no se encuentran comprendidos en dicha ley²⁰³. Las excepciones incluidas en la citada disposición han motivado un intenso debate²⁰⁴ que no será materia de análisis en el presente estudio, pues excedería el ámbito de nuestra investigación.

Entre los principios que contempla la Ley N° 30057 se encuentran: el interés general, la eficacia y eficiencia, la igualdad de oportunidades, el mérito, la provisión presupuestaria, la legalidad y especialidad normativa, la transparencia, la rendición de cuentas de la gestión, la probidad y ética pública, la flexibilidad, la protección contra el término arbitrario del Servicio Civil²⁰⁵.

Si bien no se detallará aquí el contenido de cada uno de los principios que recoge la Ley del Servicio Civil y su reglamento, atendiendo al objeto del presente estudio, es importante destacar que la normativa vigente señala expresamente que uno de los objetivos prioritarios de esta reforma es el aseguramiento de la calidad de los servicios del Estado en beneficio de la ciudadanía. En ese sentido, el Reglamento General de la Ley N° 30057 señala que “el servicio civil se orienta, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos de cada entidad, a la obtención de los resultados y metas programados que redunden en la mejora de la calidad de las actividades, acciones y servicios del Estado que corresponden a la ciudadanía”²⁰⁶.

201 Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 30057.

202 Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 30057.

203 Primera Disposición Complementaria Final.- Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley

“No están comprendidos en la presente Ley los trabajadores de las empresas del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República ni los servidores sujetos a carreras especiales. Tampoco se encuentran comprendidos los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Para los efectos del régimen del Servicio Civil se reconocen como carreras especiales las normadas por:

- a) Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.
- b) Ley 23733, Ley universitaria.
- c) Ley 23536, Ley que establece las normas generales que regulan el trabajo y la carrera de los Profesionales de la Salud.
- d) Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.
- e) Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.
- f) Decreto Legislativo 1149, Ley de la Carrera y Situación del personal de la Policía Nacional del Perú.
- g) Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.
- h) Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público.
- i) Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.

Las carreras especiales, los trabajadores de empresas del Estado, los servidores sujetos a carreras especiales, los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales, las personas designadas para ejercer una función pública determinada o un encargo específico, ya sea a dedicación exclusiva o parcial, remunerado o no, así como los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso de la República, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley”.

204 Ver al respecto el fundamento jurídico 2 del voto de los magistrados del Tribunal Constitucional: Urviola Hani, Eto Cruz y Álvarez Miranda, Expediente N.° 00018-2013-PI/TC.

205 Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057.

206 Artículo 6°, inciso c) del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.

Así, uno de los principios que desarrolla el Reglamento General de la Ley N° 30057 es el principio de mérito, señalando que este busca que los puestos del servicio civil sean ocupados por las personas idóneas, en virtud de sus habilidades, aptitudes y capacidades. En consecuencia, “el mérito es el fundamento en los procesos de selección, progresión en la carrera y evaluación de desempeño, así como en la gestión de la capacitación, gestión del rendimiento y la permanencia en el servicio civil. El mérito en evaluación se demuestra en función de los aportes del servidor a los objetivos de la entidad”²⁰⁷.

2.4.3.4 La igualdad de oportunidades como principio del servicio civil

Respecto del **principio de igualdad de oportunidades** en el servicio civil, el Reglamento General de la Ley N° 30057, recientemente aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, recoge este principio en los siguientes términos:

La igualdad de oportunidades en el servicio civil es esencial para la incorporación y progresión de los servidores, implica que, en mérito de ello, cualquier persona interesada en un puesto en una entidad pública en el caso de la incorporación y cualquier servidor civil de carrera, en el caso de la progresión, puede postular en igualdad de condiciones en los procesos de selección, siempre que cumpla con las condiciones generales para la postulación y los requisitos del perfil del puesto vacante.

Es importante precisar que el contenido y los alcances de este principio en el ámbito del servicio civil deben ser interpretados de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, que consagran el principio-derecho a la igualdad y no discriminación por diversos factores, entre ellos el sexo. Así, por ejemplo, como se ha mencionado, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), establece que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, asegurando condiciones de igualdad material o real²⁰⁸.

207 Artículo 6°, inciso a) del Título Preliminar del Decreto Legislativo N° 1023.

208 El artículo 11 de la CEDAW establece lo siguiente:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a. El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b. El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;
- c. El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;
- d. El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad de trabajo;
- e. El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f. El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;
- b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;
- c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella”.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Otros instrumentos relevantes en materia de protección de los derechos de las mujeres y que corresponde tener en cuenta en este ámbito son los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁰⁹, que es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas que tiene un carácter “tripartito”, porque participan representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en la elaboración de sus políticas y programas así como en la promoción del trabajo decente²¹⁰.

Entre los Convenios OIT relativos a la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres destaca el Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor²¹¹; el Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación²¹²; el Convenio 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras (trabajadores con responsabilidades familiares)²¹³; entre otros.

El contenido de la Constitución y de estas normas internacionales tiene, a su vez, vinculación directa con el contenido de las normas nacionales emitidas en la materia ya referidas, como son la Ley de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

Por consiguiente, resulta indispensable que se interprete el principio de igualdad de oportunidades, a que hace referencia la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, en concordancia con la normatividad citada, asegurando que la transversalización del enfoque de género sea una realidad. Ello contribuirá a garantizar un servicio civil eficiente y de la calidad para todos los ciudadanos y ciudadanas.

2.4.3.5 Alcances sobre la incorporación del enfoque de género en la Ley del Servicio Civil y su Reglamento

Como se señaló líneas arriba, uno de los principios que guían la aplicación de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento es el principio de igualdad de oportunidades²¹⁴, cuyo contenido a su vez debe ser interpretado en concordancia con la Constitución y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el Perú y por ende de obligatorio cumplimiento.

En este sentido, si bien la Ley del Servicio Civil y su Reglamento no establecen un marco normativo con incorporación expresa del enfoque de género, una interpretación *contrario sensu* no solo no resultaría admisible con la Constitución ni con los estándares internacionales de protección de derechos humanos, sino que generaría la consiguiente responsabilidad del Estado peruano.

Así, se puede señalar que serían alrededor de tres los temas en los cuales ambos cuerpos normativos (Ley del Servicio Civil y su Reglamento) han previsto alguna regulación sobre situaciones en las que resulta fundamental un enfoque de género debido a que podrían afectar o mejorar la posición de la mujer en su centro laboral (servicio civil), y por ende en la sociedad. Estos temas son: gestión de la capacitación, derechos y obligaciones del personal SERVIR, y régimen disciplinario y sancionador.

209 La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se remonta al año 1919, cuando concluida la Primera Guerra Mundial se dieron los primeros pasos en el sistema internacional para mejorar la protección de los derechos de las personas. Como señala Claudio Nash, en aquel entonces se promovió una actividad importante en el ámbito internacional para hacerse cargo de al menos las siguientes cuestiones: “desarrollar un sistema de protección de minorías; desarrollar un sistema internacional de protección [de] trabajadores (destaca en este campo la creación de la Organización Internacional del Trabajo); y profundizar el sistema internacional de protección de las personas refugiadas”. NASH ROJAS, Claudio. “La protección internacional de los derechos humanos en contexto”. En: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos. México: Editorial Porrúa, 2009, p. 24. (Énfasis agregado).

210 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Acerca de la OIT. Consulta: 28 de octubre de 2012. Disponible en: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>>

211 El Estado peruano lo ratificó el 01 de febrero de 1960.

212 El Estado peruano lo ratificó el 10 de agosto de 1970.

213 El Estado peruano lo ratificó el 16 de junio de 1986.

214 LEY N° 30057. Ley de Servicio Civil, artículo III. DECRETO SUPREMO N° 040-2014-PCM. Reglamento General de la Ley de Servicio Civil, artículo 6.

En primer lugar, la gestión de la capacitación tiene por finalidad mejorar el desempeño y las capacidades de los/las servidores/as civiles para brindar servicios de calidad a los/las ciudadanos/as y para alcanzar los objetivos institucionales²¹⁵. Entre las reglas por las cuales se rige la gestión de la capacitación figura que “el acceso a la capacitación en el sector público se basa en **criterios objetivos** que garanticen la productividad de los recursos asignados, la imparcialidad y **la equidad**”²¹⁶(énfasis agregado).

Aparentemente, el utilizar este tipo de criterios para la selección de personal que va a acceder a los procesos de capacitaciones puede dar a entender que de esa forma se está evitando la comisión de toda conducta que implique una discriminación por razones de sexo, por ejemplo. Sin embargo, al contemplar al principio de igualdad de oportunidades como uno de los principios que guía el contenido de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento se busca ir más allá de implementar medidas de carácter neutro²¹⁷, ya que su meta es, precisamente, transformar las estructuras sociales e institucionales desiguales a fin de que resulten iguales y justas para mujeres y hombres. Cabe asimismo señalar que para efectos de este estudio, se ha preferido utilizar el término igualdad sustantiva en lugar de equidad. Al respecto, el Comité CEDAW en sus Observaciones y Recomendaciones emitidas al VI Informe Perú, ha señalado que:

12. El Comité observa con preocupación que, si bien en la Convención se hace referencia al concepto de igualdad, al hablar de sus planes y programas, el Estado Parte emplea el término “equidad” de tal manera que se podría interpretar que son sinónimos.

13. El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que emplee sistemáticamente el término “igualdad” en sus planes y programas²¹⁸.

En el artículo 16 literal a) de la Ley de Servicio Civil se contempla como uno de los tipos de capacitación a la formación laboral que han de recibir los/las servidores/as civiles, la misma que se aplica para el “cierre de **brechas de conocimiento** o competencias, así como para la mejora continua del servidor civil, respecto de sus funciones concretas y de las necesidades institucionales” (énfasis agregado). De acuerdo al Reglamento, la planificación de este tipo de capacitación se dará tomando en cuenta, entre otros, a los requerimientos para cierres de brechas identificados en diagnósticos institucionales de entes rectores o planes de mejora de los servidores de la entidad²¹⁹. Para realizar estas actividades de capacitación se darán facilidades a los/las servidores/as civiles, a través del otorgamiento de licencias, si la capacitación es financiada o canalizada total o parcialmente por el Estado, o de la asignación de comisiones de servicios²²⁰.

Al respecto, si bien en esta parte la Ley de Servicio Civil y su Reglamento mencionan que las capacitaciones se darán para cerrar las brechas de conocimiento, no se especifica que estas brechas afecten especialmente a las mujeres, y que esta invisibilización implicaría a su vez un problema si es que no se toman en cuenta situaciones que al vincularse directamente con las servidoras públicas afectan su acceso a estos programas de capacitación. Por ejemplo, los cursos de capacitación se dan en la mayoría de veces después del horario normal de trabajo, lo que dificulta que las mujeres que tienen hijos/as puedan acceder a estas capacitaciones ya que la mayoría de veces son ellas quienes, por patrones social y culturalmente arraigados, están encargadas del cuidado de sus hijos/as, por lo que seguir una capacitación en horas fuera de la oficina les impediría realizar esta labor.

215 *Ídem*, artículo 10.

216 *Ídem*, artículo 11 literal b).

217 Es decir, implementar medidas que no tomen en cuenta las experiencias y preocupaciones tanto de mujeres como de hombres.

218 COMITÉ CEDAW. *Observaciones Finales al VI Informe de Perú*. 2 de febrero, 2007, párrafos 12 y 13.

219 DECRETO SUPREMO N° 040-2014-PCM. Reglamento General de la Ley de Servicio Civil Artículo 14, literal c).

220 *Ídem*. artículo 20.

Teniendo en cuenta este contexto, una interpretación desde el principio de igualdad de oportunidades no podría dar por supuesto que hay problemas o cuestiones indiferentes desde la perspectiva de la igualdad de género, ya que la identificación inicial de estas circunstancias permitiría precisamente diagnosticar estas diferencias y disparidades en razón del género²²¹. En consecuencia, se podrían implementar programas de capacitación, y por ende facilidades para su acceso, que permitan a las mujeres y hombres participar en la labor de desarrollo de la institución, y desarrollo personal; además, de beneficiarse de ella por igual. Es más, cabe tener en cuenta que las “necesidades institucionales”²²², a las que deben responder las capacitaciones, tiene que ser definidas teniendo en cuenta el principio de igualdad de oportunidades a que se refieren expresamente la LIO, PLANIG y el PNDH.

Un segundo tema serían los derechos y obligaciones del personal SERVIR. El artículo 36 de la Ley de Servicio Civil establece que “es nula la destitución que se fundamente en discriminación por razón de (...) sexo”. Ante esta situación la agraviada/o puede solicitar la indemnización o la reposición al cargo que ocupaba. Esta disposición cumple con el mandato de no discriminación establecido en los Instrumentos Internacionales de Protección de Derechos Humanos y en el artículo 2 numeral 2 de la Constitución Política, además de establecer una solución a la afectación al derecho del trabajo²²³ causada por una distinción odiosa que merece ser sancionada, discriminación que por cierto podría producirse ya sea por objeto o por resultado²²⁴.

Un punto de resaltar en esta parte del informe es la suspensión del servicio civil permitida por ley y que no afecta el desarrollo de otros derechos fundamentales como es el derecho al descanso o vacaciones²²⁵. Al respecto, la Ley de Servicio Civil establece dos tipos de suspensión: perfecta e imperfecta. La perfecta se da cuando “cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de otorgar la compensación respectiva, sin que desaparezca el vínculo laboral”²²⁶. La suspensión será imperfecta cuando “el empleador debe otorgar la compensación sin contraprestación efectiva de labores”²²⁷. Así, la suspensión perfecta se da en el supuesto de la maternidad durante la licencia de descanso pre y postnatal²²⁸. Durante este periodo de tiempo la madre trabajadora recibirá un subsidio que se encuentra regulado por ley²²⁹. De otro lado, un supuesto de suspensión imperfecta se da con las licencias por paternidad²³⁰, situación que está regulada por la ley de la materia²³¹. Siguiendo esta línea de regulación de derechos, el Reglamento de la Ley de Servicio Civil establece en el artículo 140, literal b) subnumerales iv) y v) que para efectos del cómputo del record vacacional, se considera como días efectivos de trabajo el descanso pre y post natal, además del permiso por lactancia materna. Este último derecho está contemplado en el artículo 151 del Reglamento.

Disposiciones como estas aciertan en explorar una realidad propia de la vida de las personas y que a su vez reconoce y permite el ejercicio de derechos fundamentales, como son la maternidad, paternidad, las que por cierto no se contraponen en absoluto con la calidad y desarrollo de su trabajo. Así, al ser tomadas en cuenta por el derecho permite su protección contra acciones que puedan afectarlas. De igual manera, el cumplimiento de estas disposiciones podría generar información que permita conocer

-
- 221 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Definición de la transversalización de la perspectiva de género*. Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 22 de setiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>
- 222 LEY N° 30057. Ley de Servicio Civil, artículo 16: “Los tipos de capacitación son: a) Formación laboral. (...) Se aplica para el cierre de brechas de conocimientos o competencias, así como para la mejora continua del servidor civil, respecto de sus funciones concretas y de las necesidades institucionales”.
- 223 Artículo 22 de la Constitución.
- 224 Ver al respecto el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Asimismo, se sugiere revisar el acápite 2.2 del presente informe.
- 225 *Ídem*. artículo 25.
- 226 LEY N° 30057. Ley de Servicio Civil. Artículo 46.
- 227 *Ibidem*.
- 228 *Ídem*. Artículo 47. Se sugiere revisar también el artículo 153 del Reglamento.
- 229 Se puede revisar la Ley N° 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso pre y post natal de la trabajadora gestante; así como, sus normas complementarias, modificatorias y reglamentarias.
- 230 LEY N° 30057. Ley de Servicio Civil. Artículo 47.
- 231 Se sugiere revisar la Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada. Además, se puede revisar el reglamento de esta ley prevista en el Decreto Supremo N° 014-2010-TR.

y controlar los progresos realizados en torno al trabajo de transversalización del enfoque de género en la gestión de recursos humanos al interior del Estado.

Finalmente, otro tema que es desarrollado por la Ley del Servicio Civil y su Reglamento es el régimen disciplinario y sancionador. El artículo 85 de esta Ley establece que “son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo (...) k) el **hostigamiento sexual** (...) m) [la] **discriminación por razón de sexo** (...)” (énfasis agregado). La sanción aplicable, de acuerdo al artículo 87 de la Ley de Servicio Civil, será “proporcional a la falta cometida y se determina[rá] evaluando la existencia de las condiciones siguientes: (...) e) la concurrencia de varias faltas, f) la participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas”. Asimismo, el Reglamento de la Ley señala en su artículo 98.2 que “de conformidad con el artículo 85, literal a) de la Ley²³², también son faltas disciplinarias: (...) e) **acosar moral o sexualmente**” (énfasis agregado). El artículo 101 de esta norma prevé el procedimiento que se debe de seguir para realizar la denuncia si “cualquier persona consider[a] que un servidor civil ha cometido una falta disciplinaria, o transgredido el Código de Ética de la Función Pública”.

La importancia de la regulación y sanción del hostigamiento u acoso sexual resulta fundamental para garantizar la no discriminación de las mujeres en el empleo público²³³, ello debido a que es innegable que por los propios estereotipos de género y machismo persistente en la sociedad, las principales víctimas sean las mujeres²³⁴. En este sentido, es importante destacar que el hostigamiento sexual sea una práctica sancionable en la Ley de Servicio Civil, tal es así que el artículo 129 de su Reglamento prevé que todas las entidades públicas están obligadas a implementar instrumentos de gestión que deben contener como mínimo: “l) las medidas de prevención y sanción del hostigamiento sexual (...)”. Sin embargo, en lo que se refiere a la sanción de las faltas previstas en el artículo 87 de la Ley del Servicio Civil²³⁵, no está claro si las condiciones para establecer la sanción son concurrentes o excluyentes; en todo caso, una interpretación desde la *ratio legis* de la norma podría llevar a entender que estas condiciones son excluyentes, para dilucidar toda duda sería bueno precisar esta parte de la norma.

Así, del análisis realizado en esta parte del informe se puede desprender que, al igual que en toda norma del Estado, la transversalización del enfoque de género constituye un presupuesto indispensable para la aplicación de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento. Sin embargo, dada la trascendencia de la regulación del Servicio Civil para que el Estado cumpla con su obligación de garantizar la no discriminación entre mujeres y hombres –tanto en su gestión interna como en su relación con la ciudadanía– la incorporación del enfoque de género en la gestión de recursos humanos, en la Ley de Servicio Civil y en su Reglamento, merece ser expresamente precisada. De otro lado, independientemente de dicha mención expresa, lo más importante es contar con una clara voluntad política, así como la consiguiente asignación de los recursos adecuados, incluidos recursos adicionales financieros y humanos, si es necesario, que permita hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades como uno de los principios rectores de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.

232 Artículo 85. Son faltas de carácter disciplinario que según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo: a) el incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento.

233 Este tema será desarrollado con detenimiento al analizar los resultados de las entrevistas realizadas a los gobiernos regionales.

234 Para efectos de este informe se asumió al acoso sexual y hostigamiento sexual como sinónimos. Sin embargo, conforme a lo establecido por la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, sus modificatorias y reglamento, el término más adecuado sería hostigamiento sexual.

235 Artículo 87. Determinación de la sanción de las faltas. La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes: a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado. b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento. c) El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sean sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente. d) Las circunstancias en que se comete la infracción. e) La concurrencia de varias faltas. f) La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas. g) la reincidencia en la comisión de la falta. h) La continuidad en la comisión de la falta. i) el beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso. (...).

CAPÍTULO III

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN DEFENSORIAL

3.1. Consideraciones generales

La Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucional y legalmente atribuidas²³⁶ y de acuerdo a lo establecido por el artículo 8° inciso a) de la Ley N° 28983 - Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO)²³⁷, reporta cada año al Congreso de la República los avances sobre el cumplimiento de esta norma. En este sentido y en el marco del proceso de descentralización del Estado, nuestra institución ha venido evaluando las medidas adoptadas por los gobiernos regionales para la implementación de la LIO desde su primer reporte en el año 2008. Además, se ha realizado una supervisión de manera específica a los presupuestos de los gobiernos regionales para la reducción de brechas de género desde el año 2010²³⁸.

Si bien durante los últimos tres años la supervisión de la Defensoría del Pueblo se ha enfocado en la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales, es preciso mencionar que el VI Reporte sobre el cumplimiento de la LIO presentado a fines del año 2013 contiene la investigación complementaria "Participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales y gestión de los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género"²³⁹, lo que constituyó una primera aproximación al tema que es materia de análisis en la presente supervisión.

El estudio del año 2013 se elaboró teniendo como muestra a seis gobiernos regionales: Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Lambayeque, Piura y San Martín. Una de sus principales conclusiones fue la constatación de una subrepresentación de las mujeres en los cargos directivos de la administración regional, pues en ninguno de los veinticinco (25) gobiernos regionales se alcanzó el índice de paridad entre los sexos²⁴⁰.

Asimismo, de la información recabada en las seis regiones visitadas en el año 2013, se encontró que las oportunidades para que las mujeres puedan ejercer cargos directivos en la administración regional dependían básicamente del compromiso del presidente regional de turno, al ser en su mayoría puestos de confianza, lo cual no garantiza el acceso ni el incremento sostenido de mujeres en puestos directivos. En este sentido, se consideró pertinente evaluar el establecimiento de medidas de acción afirmativa, como por ejemplo, el establecimiento de una cuota que incorpore un requisito mínimo de participación del 30% a favor de las mujeres en puestos de dirección, en cada una de las unidades ejecutoras de los diversos sectores del Estado²⁴¹.

Como puede apreciarse, la mencionada investigación evidenció la necesidad de promover y reforzar la participación de las mujeres, en condiciones de igualdad, en los órganos e instancias que conforman los gobiernos regionales.

236 Conforme al artículo 162° de la Constitución Política del Perú y al artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

237 Publicada el 16 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

238 Es importante señalar que en el año 2008 se publicó el primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la LIO cuya supervisión se centró en el rol del MIMP como ente rector y en materia de violencia hacia las mujeres; el rol del MINSA en materia de salud reproductiva; el rol del MEF e INEI; el rol de los gobiernos regionales y, el rol de la sociedad civil en la difusión de la LIO. De igual manera, en el año 2009 se publica el segundo Reporte sobre el cumplimiento de la LIO que hace un balance de las normas publicadas sobre la materia y una evaluación de las medidas adoptadas en el marco de la LIO por diversos ministerios, otras entidades públicas, gobiernos regionales y locales y, sociedad civil. Además, en el año 2010 se publica el tercer Reporte sobre el cumplimiento de la LIO cuya supervisión abarcó los temas de acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo y en el mercado laboral; medidas adoptadas por los ministerios, otras entidades públicas y los gobiernos regionales para la implementación de la LIO.

239 La investigación "Participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales y gestión de los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género" (2013) tuvo por objetivo general identificar los avances, barreras y brechas de género en la participación política de las mujeres que ocupan cargos de representación popular y directivos y, en la participación de las mujeres al interior de la administración de los gobiernos regionales. Teniendo este antecedente, el estudio de este año 2014 plantea colocar el énfasis de la investigación en la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género.

240 El índice de paridad entre los sexos se calcula con el cociente entre la tasa neta de las mujeres y la de los hombres. Considerando que uno (1) es la paridad, se entiende que si el valor del cociente mencionado es inferior a uno (1), la tasa femenina es inferior a la masculina. En: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Óp. Cit., p. 172.

241 Ídem, p. 219.

Estos hallazgos se suman a la escasa atención –también constatada a partir de los resultados del VI Reporte²⁴²- que se brinda a la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género a pesar de ser una obligación del Estado²⁴³ y el principal recurso de toda institución. Ello, adicionado al próximo inicio de gestión de nuevas autoridades en las regiones, nos motivó a enfocar la supervisión defensorial del año 2014 en esta materia, con la finalidad de promover una gestión pública más eficiente, democrática y moderna, incorporando los enfoques de derechos humanos y de género, conforme al marco normativo internacional y nacional.

En este contexto, cabe recordar que el primer estudio del VII Reporte de la LIO (2014), titulado “Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales” tiene como objetivos:

- Identificar las acciones que realiza la gestión de recursos humanos de los gobiernos regionales para impulsar la participación de las mujeres y, la defensa y promoción de sus derechos al interior de su institución.
- Identificar buenas prácticas que podrían servir de modelo para promover la participación y la defensa de los derechos de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales y, en general, de las diversas entidades del Estado y de los tres niveles de gobierno.

A diferencia de la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2013, la supervisión defensorial del año 2014 se focaliza fundamentalmente en la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género y se basa en una muestra de siete gobiernos regionales: Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna.

Sobre el particular, es pertinente señalar que los gobiernos regionales de Amazonas, Huancavelica, Lambayeque y Piura participaron en la investigación complementaria del año anterior, lo que permite dar seguimiento a los hallazgos encontrados en relación a estas regiones. Además, en el 2014 se ha realizado la supervisión a los gobiernos regionales de Huánuco, Puno y Tacna, con la finalidad de incorporar al análisis información de diferentes realidades. La decisión de supervisar a estos gobiernos regionales busca, a su vez, presentar resultados que, a pesar de las particulares realidades de cada región, puedan resultar representativos a nivel nacional.

En el marco de la supervisión realizada en el presente año, cabe destacar que la información brindada por los propios gobiernos regionales participantes -tanto por las personas encuestadas como la información disponible en sus páginas web- ha constituido el insumo principal para presentar los resultados de esta supervisión.

Además, resulta importante mencionar que, en aquellos casos en que se cuenta con la información a nivel nacional, los resultados del informe hacen referencia a la totalidad de los 25 gobiernos regionales. Ahora bien, cabe recordar que cuando se hace referencia a los resultados de la muestra de los siete gobiernos regionales seleccionados -como se planteó en la estrategia metodológica²⁴⁴- ésta permite visibilizar la situación en la generalidad de los demás gobiernos regionales, independientemente de sus propias particularidades.

242 La mayoría de personas entrevistadas en el año 2013 (7 de 12 personas, entre responsables de las Oficinas de Recursos Humanos y mujeres directivas) señalaron que la administración de sus gobiernos regionales prestan solo “cierta atención” a garantizar las relaciones de respeto entre mujeres y hombres. *Ídem*, p. 200.

243 La gestión pública de recursos humanos con enfoque de género es una obligación de todos los gobiernos regionales. Ello se sustenta de manera especial en el Acuerdo Nacional (Décimo Primera Política); el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM “Políticas de Obligatorio Cumplimiento” (segunda política); la Ley N° 28983 - Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (artículo 6° literal f); La Ley N° 26867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (artículo 6°); el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (objetivos estratégicos 1 y 7) y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 (objetivo 12 correspondiente al lineamiento estratégico 3). Este aspecto se desarrollará con mayor detalle en el acápite sobre avances normativos de este capítulo.

244 Resulta importante mencionar que uno de los aspectos críticos identificados en el “Sistema de Seguimiento Defensorial de la LIO desde un enfoque de derechos”, elaborado por la institución en el año 2010, es el eje de trabajo que incluye la inserción laboral femenina y segregación del mercado de trabajo; el acceso y la permanencia laboral de mujeres trabajadoras armonizando responsabilidades familiares y laborales y, derechos laborales. En este sentido, se constata que la igualdad de las mujeres en el ámbito del empleo ha sido una preocupación de la Defensoría del Pueblo desde los inicios de su labor de supervisión en la implementación de la LIO. Para mayor información sobre el particular se puede consultar: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Tercer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010, pp. 197 -209.

A continuación se caracteriza brevemente a las personas entrevistadas por la Defensoría del Pueblo en la presente supervisión:

- Responsables de la Oficina de Recursos Humanos²⁴⁵

La ficha dirigida a la Oficina de Recursos Humanos fue completada por la jefatura, cargo denominado de acuerdo al organigrama de cada gobierno regional, como “Director/a”, “Director ejecutivo/a” o Jefe/a”. Además, en algunos casos se denomina “Oficina de Recursos Humanos” u “Oficina de Desarrollo Humano” a la instancia competente²⁴⁶. En adelante se les llamará a estas personas entrevistadas “responsables de la Oficina de Recursos Humanos”.

De las siete (7) personas que respondieron la ficha de supervisión, cuatro (4) son hombres y tres (3) son mujeres. Si bien los gobiernos regionales de Huancavelica, Piura y Puno no contestaron los datos correspondientes a edad y formación (grado, especialidad) de la persona responsable de la Oficina de Recursos Humanos, quienes sí completaron esta información eran personas mayores de 40 años de edad, con formación profesional en las carreras de Derecho, Economía, Administración y Contabilidad. En este sentido, y dado que se trata de un tema que se viene desarrollando recientemente, es probable que en la mayoría de los casos durante el estudio de su profesión no se les brindara formación sobre cómo aplicar el enfoque de género, lo cual debe considerarse en los procesos de capacitación al personal.

- Trabajadoras del gobierno regional²⁴⁷

Las fichas dirigidas a trabajadoras del gobierno regional fueron contestadas por 25 mujeres de los siete gobiernos regionales participantes, de las cuales doce (12) ocupaban puestos de toma de decisión (gerencia, subgerencia, dirección, subdirección y jefatura)²⁴⁸ y trece (13) ocupaban otros puestos.

Cabe precisar que son pocas las diferencias que se han encontrado entre las respuestas de las trabajadoras en puestos de toma de decisión, y las que no ostentan tales cargos; por ello dichas respuestas se han englobado denominando en general al grupo de informantes como “trabajadoras” o “servidoras públicas” entrevistadas. Cuando se mencionen las opiniones o explicaciones de estas personas se referirá un código para mantener su anonimato, y a efectos de guardar relación con la base de datos de la Defensoría del Pueblo.

Sobre la edad de las trabajadoras entrevistadas, se puede decir que en promedio es de 45,5 años de edad, siendo las mujeres directivas levemente mayores a las mujeres que ocupan otros puestos (48 años y 43 años, respectivamente). La trabajadora de mayor edad tiene 59 años y es directiva, mientras que la de menor edad tiene 27 años y no es directiva. El grupo más grande fue el de las trabajadoras entre 50 y 55 años de edad (9 trabajadoras) que representaron una tercera parte del grupo. Al respecto, llama la atención que la mitad de las trabajadoras entrevistadas sean mayores a los 50 años, edad no reproductiva de acuerdo al INEI. Probablemente muchas de ellas tienen hijos e hijas en una edad de menor dependencia, lo que les permite trabajar con mayor libertad.

245 Se les aplicó la “Guía de entrevista: Responsable de Recursos Humanos” (anexo 3), con la finalidad de obtener información relacionada a aspectos como la dotación de personal y el clima laboral al interior de sus gobiernos regionales.

246 De acuerdo al Reglamento de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, se denomina “Oficina de Recursos Humanos”.

247 Se les aplicó la “Guía de entrevista: Funcionaria del Gobierno Regional” (anexo 2), con la finalidad de obtener información sobre su trayectoria y aspectos claves para el tema de igualdad de género en su ámbito laboral; a lo que se agregaron preguntas que permitieran conocer sus impresiones sobre la situación de la mujer al interior de la gestión del gobierno regional.

248 A fin de evitar confusiones conceptuales, se debe aclarar que en este estudio se utilizan indistintamente los términos “cargos directivos” y “puestos de toma de decisión”, en los cuales se incluye a las gerentas, subgerentas, directoras, subdirectoras y jefas de la estructura central de los gobiernos regionales.

De igual modo, se infiere que la menor presencia de mujeres técnicas, profesionales y gerentas con edad reproductiva en este grupo de informantes podría deberse a la exclusión social que suelen sufrir en los centros laborales las mujeres que tienen hijos o hijas en edad de mayor dependencia, al no lograrse una conciliación efectiva de la vida laboral y familiar.

En relación al cargo y la formación, todas las entrevistadas tienen título técnico y/o profesional, contando en tres casos con posgrado (maestría) y uno con especialidad. Existe una representación importante de contadoras públicas, administradoras y economistas (15 entrevistadas), así como de arquitectas e ingenieras civiles, agrónomas, químicas e informáticas (6 entrevistadas). En menor número hay en esta muestra abogadas (2), una especialista en desarrollo social y una secretaria ejecutiva. La trabajadora entrevistada que tiene menor grado académico cuenta con un título técnico en contabilidad.

Las servidoras públicas entrevistadas se desempeñan en las siguientes áreas del gobierno regional: Presidencia; Gerencia General; Asesoría Jurídica; Infraestructura; Desarrollo Social; Recursos Humanos; Presupuesto, Crédito y Tributación/ Planeamiento, Programación e Inversión/ Planeamiento e Informática; y Salud Ambiental.

Por último, sobre el tiempo de vinculación laboral con el gobierno regional, siete (7) de las mujeres entrevistadas tiene menos de dos años trabajando en el gobierno regional, seis (6) lleva entre dos y cuatro años, y doce servidoras públicas (12) han trabajado más de cuatro años en la institución²⁴⁹. Así, en la muestra existen mujeres, cuyos testimonios pueden representar experiencias similares a las de otras trabajadoras del gobierno regional con diferente tiempo de antigüedad, desde las que han vivido recientemente los procesos de gestión a la incorporación, hasta aquellas que pueden dar cuenta de las modificaciones que se han dado en la gestión de recursos humanos durante los últimos años.

3.2. Avances normativos: La gestión pública de recursos humanos con enfoque de género como obligación de los gobiernos regionales

Si bien en el capítulo 2 del presente estudio ya se presentó un análisis sobre el marco normativo de la gestión pública de recursos humanos desde el principio de igualdad de género como obligación del Estado peruano, en el presente acápite se analizará esta normativa en relación al caso concreto de los gobiernos regionales.

Para empezar, cabe precisar que la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil²⁵⁰ y su Reglamento²⁵¹, publicados recientemente, tienen por finalidad establecer en el Estado un régimen único y exclusivo para las personas que presten servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas²⁵².

Este régimen se basa en criterios como la calidad, eficacia y eficiencia. Sin embargo ello requiere necesariamente ir de la mano de uno de los principios de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, como es la igualdad de oportunidades²⁵³, reafirmando así la obligación de los gobiernos regionales de incorporar el enfoque de género en su gestión de recursos humanos y, por ende, la importancia de la presente supervisión.

249 Las trabajadoras que mencionaron más tiempo de labor en el gobierno regional, reportaron haber trabajado 11, 17, 20, 27 y 35 años.

250 Publicada el 4 de julio de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

251 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, publicado el 13 de junio de 2014 en el Diario Oficial El Peruano.

252 Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

253 La igualdad de oportunidades se sustenta en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú como la CEDAW (artículo 11°), así como en normas como la Constitución (artículos 2° inciso 2) y la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres. En este contexto, el artículo III inciso c) de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, referido al principio de igualdad de oportunidades, señala que: "Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole". Por tanto, es necesario interpretar este concepto en concordancia con la CEDAW, la Constitución y la LIO para afirmar que la igualdad de oportunidades no sólo se refiere a la igualdad ante la ley sino que engloba tanto la igualdad formal (ante la ley) como la material.

En efecto, el Estado es responsable de la implementación de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en sus respectivas instituciones y circunscripciones. En el caso concreto de los gobiernos regionales, su propia Ley Orgánica, Ley N° 26867²⁵⁴ estipula en el artículo 6° que las políticas de los gobiernos regionales deben guardar concordancia con las políticas nacionales de Estado y, se establece a la equidad como un principio rector de la gestión regional.

Asimismo, es importante destacar sobre el tema de gestión pública de recursos humanos con enfoque de género, la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres cuyo artículo 6° literal f) establece como uno de los lineamientos a seguir por los gobiernos regionales:

Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.

En esta misma lógica cabe mencionar que el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG 2012-2017), instrumento de gestión que permite evaluar los avances de la LIO, tiene como uno de sus objetivos “promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en sus tres niveles de gobierno” (objetivo estratégico 1).

Para transversalizar el enfoque de género en los gobiernos regionales se presenta como uno de los resultados esperados la aprobación de normas y políticas institucionales en el marco de la Ley N° 28983 (resultado 1.4). Por tanto, existe la obligación de los gobiernos regionales de contar con directivas sobre hostigamiento sexual; uso de lenguaje inclusivo; mecanismos de cuotas; lineamientos de políticas para la igualdad de género; la promoción de la participación de la mujer y de las responsabilidades familiares compartidas; la prevención, atención y sanción de la violencia de género; entre otros. Otro de los resultados esperados del PLANIG es que “Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género” (resultado 1.5), lo que también constituye una obligación para los gobiernos regionales.

De igual manera, el PLANIG plantea como objetivo “fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género” (objetivo estratégico 2). Para estos efectos presenta como uno de sus resultados, la erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género (resultado 2.1). Sobre la materia, los gobiernos regionales tienen como indicadores el número de campañas para la erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias que realicen para su propio personal. Además, otro resultado esperado para los gobiernos regionales es la adopción del lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial (resultado 2.2), lo que refuerza el mandato de la LIO sobre la materia.

Un objetivo adicional del PLANIG es “garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres” (objetivo estratégico 5). Para ello se plantea entre los resultados esperados, garantizar los derechos por maternidad y paternidad (resultado 5.1.); garantizar un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual (resultado 5.3.) asociado con acciones de prevención, atención y sanción de esta problemática; que los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos promovidos por el Estado garanticen la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales, amazónicas y en situación de discapacidad (resultado 5.6.). En este sentido, los gobiernos regionales deben cumplir con los derechos laborales de todas las mujeres que trabajan con ellos.

Por último, el PLANIG plantea como objetivo “incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana” (objetivo estratégico 7) y propone como resultados esperados, la implementación de medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones (resultado 7.2), lo que constituye un mandato para los

gobiernos regionales y, el reconocimiento de buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública (resultado 7.4).

De otro lado resulta relevante para nuestro informe mencionar que el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH 2014-2016)²⁵⁵ tiene como lineamiento estratégico N° 1, la “promoción de una cultura de derechos humanos en el país”. En este marco, se busca diseñar, implementar y fortalecer programas de formación en derechos humanos para servidores públicos (objetivo N° 1) y, se establece entre las acciones vinculadas para este fin: adecuar los PDP incluyendo programas de formación en derechos humanos, género e interculturalidad; diseñar e implementar programas de formación a servidores públicos sobre igualdad y no discriminación a gobiernos regionales y locales.

De igual modo, el PNDH establece como lineamiento estratégico N° 3 el “diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección”. En este sentido, se busca consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres (objetivo N° 12). Para ello se plantea fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores/as públicas e; implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional. Además, se apunta a reducir los índices de violencia basada en género para lo que plantea uniformizar normas para la prevención, derivación y denuncia de casos de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, así como el hostigamiento sexual en todo el territorio nacional (objetivo N° 13). Por último, se plantea “reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres” (objetivo N° 14).

Finalmente, el lineamiento estratégico N° 4 referido al “fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos” tiene como acción vinculada a su objetivo N° 1, impulsar la ratificación del Convenio de la OIT N° 183, Convenio sobre la Protección de la Maternidad y, como acción vinculada de su objetivo N° 2, promover la reforma a la Ley General del Trabajo, con el fin de incluir las recomendaciones formuladas por los órganos competentes de la OIT al Perú, incluyendo el enfoque de género y de derechos humanos.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se detallan las competencias de los gobiernos regionales en relación a la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género, conforme a lo que ya se ha explicado líneas arriba.

Cuadro N° 8
Competencias de los gobiernos regionales en relación a la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género

Entidad	Competencias	Base Normativa
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen por finalidad fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo a sus planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. • Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promueve, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades y la identificación de grupos sociales que requieran ser atendidos de manera especial. 	Artículos 4°, 8°, 9°, 10° y 60° de la Ley N° 27867, Ley de Orgánica de los Gobiernos Regionales

²⁵⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, de fecha 5 de julio de 2014.

	<p>Competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional. • Dictar normas sobre materias de su responsabilidad y, proponer las iniciativas legislativas correspondientes. <p>Funciones en materia del desarrollo social e igualdad de oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los gobiernos locales. • Coordinar la ejecución por los gobiernos locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social del Estado, con énfasis en la calidad de los servicios, la igualdad de oportunidades con equidad de género y el fortalecimiento de la economía regional. • Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual. • Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades. 	
	<p>Lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático. • Garantizar la participación y desarrollo de mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades. • Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres. 	<p>Artículo 6° de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Este Plan establece entre sus actividades: el desarrollo de acciones de incidencia para que se incorpore dentro de los sistemas de evaluación de personal, contenidos sobre igualdad de género y violencia basada en género. Definición de indicadores de conocimiento de igualdad de género y violencia hacia la mujer para ser incluidos en los criterios de selección, evaluación y/o promoción de funcionario/as. 	<p>Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 Objetivo Estratégico 1</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado 1.4: Aprobación de normas y políticas institucionales en el marco de la Ley N° 28983: normas que aprueban PRIOS, directivas sobre hostigamiento sexual, uso de lenguaje inclusivo, mecanismo de cuotas, lineamientos de política para la igualdad de género, promoción de participación de la mujer, responsabilidades familiares compartidas, etc. • Resultado 1.5: Los PDP incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género. • Resultado 2.1: Erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género. • Resultado 2.2: Adopción de lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial. • Resultado 5.1: Garantía de los derechos por maternidad y paternidad. • Resultado 5.3: Garantía de un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual. • Resultado 5.6: Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales, andinas y amazónicas y en situación de discapacidad. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 1 Objetivo Estratégico 2 Objetivo Estratégico 5 Objetivo Estratégico 7</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado 7.2: Implementación de medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones. • Resultado 7.4: Reconocimiento de buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública y en las organizaciones sociales, políticas, gremiales, comunales y el sector privado. 	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 1 Objetivo Estratégico 2 Objetivo Estratégico 5 Objetivo Estratégico 7
	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo 1: Diseñar e implementar programas de formación a servidores públicos sobre igualdad y no-discriminación. • Objetivo 12: Implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional. • Objetivo 13: Reducir los índices de violencia basada en razones de género. • Objetivo 14: Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres. 	Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 Lineamiento Estratégico 1 Lineamiento Estratégico 3

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por todo lo expuesto, una interpretación sistemática de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la Ley del Servicio Civil, el PLANIG 2012-2017 y el PNDH 2014-2016, a la luz de la CEDAW (además de otros tratados de derechos humanos) y de la Constitución Política del Perú, nos permite afirmar que existe un claro mandato legal que obliga a los gobiernos regionales a incorporar el enfoque de género en la gestión pública de recursos humanos.

Este mandato legal será fundamental para realizar el análisis de los resultados de esta supervisión, es decir, para determinar si los gobiernos regionales cumplen o no con la obligación de contar con una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género. Ello será, a su vez, contrastado con las percepciones de las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos como con las opiniones de las trabajadoras entrevistadas de los gobiernos regionales que son objeto del presente estudio.

3.3. Resultados de la supervisión realizada en el año 2014 a los gobiernos regionales de Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna

A efectos de evidenciar lo expuesto en el presente trabajo resulta relevante recordar lo que significa gestionar los recursos humanos desde el principio de la igualdad efectiva de género. Ello implica, necesariamente, que las distintas funciones y procesos que conforman la gestión de los recursos humanos y que se dan al interior de la organización (como la planificación, el reclutamiento, la inducción, la retribución o compensación, la capacitación, la evaluación del desempeño, el ascenso, la conciliación de vida laboral y familiar, el hostigamiento sexual, el clima laboral, entre otros), deben ser diseñados y aplicados considerando que las desigualdades existentes entre mujeres y hombres limitan, en los hechos, sus posibilidades de desarrollo, lo que repercute directamente en la eficacia de la gestión y la calidad de los productos o servicios que entregan a la ciudadanía²⁵⁶.

256 Cfr. LÓPEZ A., Elizabeth. "Gerencia de recursos humanos con equidad de género en la administración pública de Nicaragua". En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002.

Lo expuesto, a su vez, guarda relación con la obligación que tiene el Estado peruano de garantizar los derechos fundamentales, conforme lo establecen los artículos 1° y 44° de la Constitución Política²⁵⁷, y el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵⁸ y, en especial, de garantizar los derechos de quienes se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres.

En concordancia con lo referido sobre la gestión pública de recursos humanos, es importante recordar que el “Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos”, creado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, comprende²⁵⁹:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos que incluye: i) Estrategia, políticas y procedimientos; ii) Planificación de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución, que incorpora: i) Diseño de los puestos; ii) Administración de puestos.
- c) La gestión del empleo, que se refiere a: i) Gestión de la Incorporación, que comprende la selección, vinculación, inducción y periodo de prueba; y, ii) Administración de Personal, que comprende la administración de legajos, el control de asistencia, los desplazamientos, los procedimientos disciplinarios y la desvinculación.
- d) La gestión del rendimiento, que alude a la evaluación de desempeño.
- e) La gestión de la compensación, que incluye: i) Administración de compensaciones; ii) Administración de pensiones.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación que alude a: i) Capacitación; y ii) Progresión en la carrera.
- g) La gestión de las relaciones humanas que incluye: i) Relaciones laborales individuales y colectivas; ii) Seguridad y Salud en el Trabajo; iii) Bienestar Social; iv) Cultura y Clima Organizacional; v) Comunicación Interna.

Al respecto, cabe mencionar que la información brindada por los propios gobiernos regionales, proporcionada en base a las fichas elaboradas por la Defensoría del Pueblo, nos permite realizar un análisis a la luz de los componentes del “Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos” referidos líneas arriba.

En este contexto, es preciso señalar que se ha buscado que los temas seleccionados para la presente supervisión defensorial se enmarquen en lo dispuesto por la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, el PLANIG 2012-2017 y el PNDH 2014-2016 sobre la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género. De igual modo, se ha procurado que estos temas se vinculen con aquellos planteados a nivel del Derecho comparado y de la doctrina en la materia.

257 Artículo 1° de la Constitución: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Artículo 44° de la Constitución: “Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación [...]”.

258 Artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]”.

259 Artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, publicado el 21 de junio de 2008 en el Diario Oficial El Peruano. Para mayor detalle sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se puede revisar el marco conceptual del presente documento (capítulo 2).

A continuación presentamos los temas específicos que han sido objeto de la supervisión en el marco del VII Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la LIO, realizada a siete gobiernos regionales (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna):

- Normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género
- Participación de las mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales
 - a) Acceso de las servidoras públicas a puestos de dirección de los gobiernos regionales: visibilizando la brecha existente
 - b) Barreras que enfrentan las mujeres para el acceso y la permanencia en puestos de dirección en los gobiernos regionales
- Planificación y oportunidades de capacitación para la progresión en la carrera profesional²⁶⁰
 - a) Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP)
 - b) Oportunidades de capacitación para las servidoras públicas de los gobiernos regionales
- Cultura organizacional y clima laboral en los gobiernos regionales
 - a) Prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en los gobiernos regionales
 - b) Uso del lenguaje inclusivo
- Medidas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal
 - a) Otorgamiento de licencias de maternidad, paternidad y permisos por lactancia en los gobiernos regionales
 - b) Implementación de lactarios en los gobiernos regionales
 - c) Implementación de guarderías en los gobiernos regionales

3.3.1. Normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género

La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas²⁶¹ es el proceso de examinar las implicancias que tiene, para hombres y mujeres, cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente. El objetivo es integrar esta perspectiva desde el diseño, la implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas y en todas las esferas y niveles de cualquier acción planificada. Se trata de integrar las consideraciones de género en todos los niveles de la gestión pública, en la planificación, normas y procedimientos, procesos, cultura organizacional, política laboral y presupuesto.

Sobre el particular, el MIMP, a través de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG) ha identificado cinco ámbitos de la gestión regional para la transversalización del enfoque de género²⁶²:

- Gestión institucional.- Se refiere a la formulación de lineamientos y acuerdos institucionales para la transversalización del enfoque de género en las políticas y gestión regional. Además, alude al fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño e implementación de políticas de igualdad de género.

260 De acuerdo a SERVIR, “progresión” es el nuevo término que se utilizará en reemplazo de “ascenso”.

261 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Óp. Cit. p.14 y 20.

262 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo regional. Contribuyendo a la información de las futuras autoridades regionales y municipales*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014, p.10.

- **Planificación.-** Se vincula a las acciones programadas por el gobierno regional para asegurar que el desarrollo territorial incluya la igualdad entre hombres y mujeres y, que estas acciones cuenten con indicadores para medir su cumplimiento.
- **Presupuesto.-** Se refiere a la dotación de recursos para todas las intervenciones que tengan como objetivo o resultado la reducción de brechas de género o la ampliación de derechos de los grupos que se encuentren en desventaja por razones de género.
- **Monitoreo y evaluación.-** Se asocia a la evaluación permanente de los avances de las políticas de igualdad de género, para lo cual se cuenta con el Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG).
- **Rendición de cuentas.-** Se vincula con informar a la ciudadanía sobre los resultados de las políticas de la igualdad de género, así como recoger sus opiniones y propuestas para mejorar el desempeño de la gestión pública regional.

Asistencias técnicas o capacitaciones del MIMP a los gobiernos regionales

En relación a la labor del MIMP, es importante destacar los esfuerzos que se vienen realizando en materia de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales sobre la implementación de políticas de igualdad de género, la transversalización del enfoque de género, la formulación y/o actualización de brechas de género y Planes de Igualdad de Género. A continuación, el detalle de la información proporcionada por el MIMP sobre las asistencias técnicas y/o capacitaciones en la materia realizadas en los años 2013 y 2014²⁶³.

Cuadro N° 9
Asistencias técnicas y/o capacitaciones brindadas por el MIMP, 2013 y 2014

Gobierno Regional	Tema	Periodo de la asistencia técnica
Amazonas	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Ancash	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Apurímac	No recibió asistencia técnica, de acuerdo al informe complementario del MIMP	-----
Arequipa	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Tercer trimestre de 2014

²⁶³ Información proporcionada mediante Oficio N° 212-2014 MIMP/DVMM de fecha 24 de setiembre de 2014, que remite el Informe N° 019-2014-MIMP/DVMM/BMLRH, Informe complementario requerido por la Defensoría del Pueblo sobre avances en el cumplimiento de la LIO, de fecha 23 de setiembre de 2014.

Ayacucho	Incorporación del enfoque de género en el ciclo presupuestal y en el presupuesto participativo (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de planeamiento, Acondicionamiento Territorial y Presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Primer trimestre de 2014
	Incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico Institucional, ciclo presupuestal, presupuesto participativo y en los proyectos de inversión pública (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de Planeamiento, Acondicionamiento Territorial y presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Segundo trimestre de 2014
	Sustentación y aprobación de ordenanzas sobre el uso del lenguaje inclusivo.	Tercer trimestre de 2014
Cajamarca	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Callao	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
Cusco	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico Institucional, ciclo presupuestal, presupuesto participativo y en los proyectos de inversión pública (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de Planeamiento, Acondicionamiento Territorial y presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
Huancavelica	No recibió asistencia técnica, de acuerdo al informe complementario del MIMP	----

Huánuco	Formulación y/o Actualización de Brechas de género y Planes de Igualdad de Género.	Durante el año 2013
	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014
Ica	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
Junín	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
La Libertad	Formulación y/o actualización de brechas de género y Planes de Igualdad de Género.	Durante el año 2013
	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Lambayeque	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Lima Metropolitana	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014

Lima Provincias	Formulación y/o actualización de brechas de género y Planes de Igualdad de Género.	Durante el año 2013
	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
Loreto	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
	Asistencia para la sustentación y aprobación de ordenanzas sobre el uso del lenguaje inclusivo.	Tercer trimestre de 2014
Madre de Dios	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Implementación de las políticas de igualdad de género.	Primer semestre 2014
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
Moquegua	No recibió asistencia técnica, de acuerdo al informe complementario del MIMP	-----
Pasco	Priorización de temas a abordar en el año	Durante el año 2013
	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
Piura	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
	Formulación de sus documentos normativos a fin de incorporar funciones para la transversalización del enfoque de género en su Reglamento de Organización y Funciones – ROF.	Primer trimestre de 2014

	Incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico Institucional, ciclo presupuestal, presupuesto participativo y en los proyectos de inversión pública (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de Planeamiento, Acondicionamiento Territorial y presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia para la sustentación y aprobación de ordenanzas sobre el uso del lenguaje inclusivo.	Tercer trimestre de 2014
Puno	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
San Martín	Tres jornadas macroregionales sobre el avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014
	Incorporación del enfoque de género en el ciclo presupuestal y en el presupuesto participativo (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de planeamiento, Acondicionamiento Territorial y Presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Primer trimestre de 2014
	Formulación de sus documentos normativos a fin de incorporar funciones para la transversalización del enfoque de género en su Reglamento de Organización y Funciones – ROF.	Primer trimestre de 2014
	Incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico Institucional, ciclo presupuestal, presupuesto participativo y en los proyectos de inversión pública (Funcionarios/as y especialistas de las Gerencias de Planeamiento, Acondicionamiento Territorial y presupuesto y de las Direcciones Regionales).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia para la sustentación y aprobación de ordenanzas sobre el uso del lenguaje inclusivo.	Tercer trimestre de 2014
Tacna	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014
Tumbes	Formulación y/o Actualización de Brechas de género y Planes de Igualdad de Género.	Durante el año 2013
	Actualización y/o formulación de Políticas de Igualdad de Género.	Primer semestre 2014.
	Avance de la implementación de las Políticas de Igualdad de Género.	Segundo semestre de 2014

Ucayali	Capacitación sobre la Transversalización del Enfoque de Género (Autoridades, funcionarios/as y especialistas del gobierno regional).	Segundo trimestre de 2014
	Asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional.	Tercer trimestre de 2014

Fuente: Informe complementario requerido por la Defensoría del Pueblo sobre avances en el cumplimiento de la LIO.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en el cuadro, Apurímac, Huancavelica y Moquegua no habrían recibido asistencia técnica y/o capacitación durante los años 2013 y 2014. De igual modo, cabe mencionar que, conforme a lo reportado por el MIMP, en el primer trimestre de 2014, Ayacucho, Piura y San Martín vienen desarrollando acciones de coordinación y formulando directivas para la implementación de lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional. Además, durante el tercer trimestre de 2014, nueve gobiernos regionales han recibido asistencia técnica para sustentar y aprobar Lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las políticas y gestión regional: Callao, Tacna, Puno, Cusco, Junín, Pasco, Loreto, Madre de Dios y Ucayali²⁶⁴.

Resultados de la supervisión sobre normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género

En relación a los resultados de los siete gobiernos regionales supervisados y a las instancias encargadas de la implementación de políticas para la igualdad de género, a partir de las conversaciones sostenidas con las personas entrevistadas y con asistentes de los talleres de la Defensoría del Pueblo sobre ¿cómo transversalizar el enfoque de género al interior de los gobiernos regionales?, se constató como percepción mayoritaria la atribución de esta responsabilidad a las Gerencias de Desarrollo Social²⁶⁵. Al respecto, si bien puede existir una instancia coordinadora o articuladora al interior del gobierno regional sobre la materia, la obligación de transversalizar el enfoque de género corresponde a cada una de las y los servidores públicos y oficinas de los gobiernos regionales. Ello, independientemente de que la Oficina de Recursos Humanos sea la principal responsable de la implementación de políticas de recursos humanos que garanticen la igualdad de género al interior de la institución.

En este contexto, y pese a no ser parte de la muestra de este estudio, es interesante mencionar la iniciativa de algunos gobiernos regionales. Por ejemplo, en San Martín, la Dirección Regional de Inclusión e Igualdad de Oportunidades cuenta con la Oficina de Promoción de Derechos y Género. En Cusco se cuenta con la Subgerencia de la Mujer como instancias responsables de la implementación de políticas para la igualdad de género.

Asimismo, en relación a los lineamientos y orientaciones para la transversalización del enfoque de género, cabe destacar las iniciativas de los gobiernos regionales de Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, Madre de Dios, Piura y San Martín que cuentan con normativa para institucionalizar la transversalización del enfoque de género en algunas áreas y procesos de la gestión regional y/o en todas estas áreas y procesos, o con lineamientos para llevar a cabo la institucionalización de este enfoque.

A continuación presentamos una breve referencia de las iniciativas de los gobiernos regionales mencionados para la transversalización del enfoque de género y que son saludadas por la Defensoría del Pueblo:

264 *Ibidem.*

265 Cabe precisar que conforme al artículo 29-A de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, las Gerencias de Desarrollo Social tienen funciones específicas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

- El Gobierno Regional de Arequipa, mediante Ordenanza N° 226-AREQUIPA²⁶⁶, promueve la institucionalización y transversalización del enfoque de género en las Gerencias y áreas de gestión del gobierno regional y los gobiernos locales de Arequipa²⁶⁷. De igual modo, la Directiva N° 004-2014-GRA/OPI aprueba las “Orientaciones para Transversalizar el Enfoque de Género en los Procesos de Gestión en el Gobierno Regional de Arequipa”²⁶⁸.
- El Gobierno Regional de Ayacucho, mediante Ordenanza Regional 025-2013-GRA/CR²⁶⁹, institucionaliza la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los procesos de gestión del gobierno regional, con el objeto de orientar a las autoridades y funcionarios/as en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de normas, proyectos y políticas dirigidas hacia la igualdad de género en la región. En este sentido, se aprueban “Lineamientos Técnicos y Asignación de Responsabilidades para la Transversalización del Enfoque de Género en las Políticas y Gestión del Gobierno Regional de Ayacucho”.
- El Gobierno Regional de Ica, mediante Ordenanza N° 0005-2014-GORE-ICA²⁷⁰, aprueba los “Lineamientos Técnicos para la Transversalización del Enfoque de Género en las políticas y gestión del Gobierno Regional”.
- El Gobierno Regional de Junín, mediante Ordenanza N° 184-2014-GORJ/CR²⁷¹, aprueba los “Lineamientos Técnicos para la Transversalización del Enfoque de Género en las políticas y gestión de la Región Junín”.
- El Gobierno Regional de Madre de Dios, mediante Ordenanza Regional N° 03-2014-RMDD/CR²⁷², declara como una de las prioridades en la gestión la elaboración de planes, lineamientos, políticas que incorporen el enfoque de género, asegurando la transversalidad y eficacia de su implementación²⁷³.
- El Gobierno Regional de San Martín, mediante Ordenanza N° 005-2013-GRSM/CR²⁷⁴, institucionaliza la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y todos los procesos de gestión del Gobierno Regional.

Respecto a los hallazgos de la supervisión realizada cabe resaltar que, de los siete gobiernos regionales visitados, Piura es el único que cuenta con “Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos”²⁷⁵, iniciativa que es saludada por la Defensoría del Pueblo pues está directamente relacionada con el tema materia de esta supervisión.

Estos lineamientos tienen la finalidad de promover una cultura organizacional favorable a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como a la disminución de brechas de género, a través de la eliminación de condiciones desiguales en las diferentes dimensiones de la gestión de recursos humanos (procesos de selección y contratación, capacitación y cultura organizacional).

266 Publicada el 22 de mayo de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

267 También el Gobierno Regional de Arequipa ha constituido el Comité Técnico para la implementación multisectorial del enfoque de género en la región como instancia de coordinación para la implementación de políticas y planes de igualdad de género.

268 Aprobadas mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 471-2014-GRA/PR, de fecha 17 de junio 2014.

269 Publicada el 22 de agosto de 2014 en el Diario Oficial El Peruano.

270 De fecha 2 de julio de 2014.

271 Publicada el 31 de agosto de 2014 en el Diario Oficial El Peruano.

272 De fecha 14 de febrero de 2014.

273 De igual manera, el Gobierno Regional de Madre de Dios ha constituido la Mesa Multisectorial para la integración del Enfoque de Género en el Desarrollo Regional a fin de contribuir a la reducción de las brechas de género.

274 Publicada el 14 de abril de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

275 Contenidos en la Directiva Regional N° 05-2014/GRP-480000-480300, aprobada mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 428-2014/Gobierno Regional de Piura - PR, de fecha 14 de julio 2014. Además, el Gobierno Regional de Piura ha creado el Observatorio Regional de Género que promueve una campaña regional denominada “Concurso de Buenas Prácticas de Igualdad de Género en los Servicios Públicos en la Región Piura” que tiene como objetivo mejorar la prestación de los servicios públicos en la región mediante la transversalización del enfoque de género que coadyuve a la reducción de brechas de género. También se cuenta con la Ordenanza N° 284-2014/GRP-CR, de fecha 29 de enero de 2014, que aprueba los “Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los servicios públicos que brinda la región Piura”.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo resalta que estos lineamientos dispongan que la Oficina de Recursos Humanos o, quien haga sus veces en las diferentes Unidades Ejecutoras del Pliego Gobierno Regional Piura, deberán realizar el diagnóstico e identificación de las brechas de género en la gestión de recursos humanos, implementando medidas dirigidas a su disminución o eliminación tanto en capacitación, acceso al trabajo y remuneración, así como la promoción de una cultura organizacional orientada a erradicar estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en el género mediante, por ejemplo, programas de sensibilización a las autoridades.

Sobre las políticas de recursos humanos con enfoque de género, los responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Puno y Tacna manifestaron que implementan estas políticas, a partir del establecimiento de lactarios, u otorgamiento de permisos de paternidad y maternidad. En el caso de Amazonas, se señaló que se contratará a una asistente social para que se encargue de estos temas y, en Piura, se reconoció que se trata de un tema en el que recién se está capacitando. En este sentido, la mayoría de Oficinas de Recursos Humanos supervisadas consideran que transversalizar el enfoque de género se limita a respetar los permisos por lactancia, las licencias por maternidad/paternidad así como la implementación de lactarios.

De igual modo, llama la atención que en los gobiernos regionales de Huánuco, Puno y Tacna, mientras las Oficinas de Recursos Humanos afirman que cuentan con políticas que incorporan el enfoque de género, todas las trabajadoras entrevistadas señalan lo contrario. Al respecto, del total de 25 trabajadoras entrevistadas en los siete gobiernos regionales supervisados, 13 manifestaron que las políticas de recursos humanos no tienen enfoque de género, cuatro (4) mencionaron que lo tienen parcialmente y sólo cuatro (4) señalaron que sí se tienen políticas con enfoque de género.

A continuación, presentamos algunos testimonios de los siete gobiernos regionales supervisados sobre la materia:

“La Oficina de Recursos Humanos hasta el momento no ha emitido políticas o directivas que ayuden a conciliar entre hombres y mujeres en el aspecto laboral” (6NDHO).

“El gobierno regional no tiene guardería. Tampoco lactario. Ambiente está hacinado” ((10NDPU).

“Casi no existe estas políticas en el Gobierno Regional de Tacna, pero se debería fomentar para así aliviar la carga laboral y familiar de las mujeres” (13DTA).

“No existe ese tipo de políticas, salvo el derecho a lactancia y licencia por maternidad y paternidad que está dado por Ley” (1DAM).

“No se cuenta con políticas específicas para promover la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres, sin embargo se tiene el respectivo cuidado de no discriminar” (9DPI).

“Lo que se busca es trabajar en un buen clima laboral y ante cualquier problema se busca la solución. Sin embargo se conocen las necesidades diferentes” (4DHA).

“Si hay algunas actitudes al respecto, ya han instalado un lactario, así las madres pueden alimentar a sus bebés en la institución, favoreciendo el lazo madre-hijo y proporcionándoles un alimento fundamental a los bebés” (8NDLA).

Por lo expuesto, se evidencia la necesidad de los gobiernos regionales de contar con lineamientos y/u orientaciones para institucionalizar la transversalización del enfoque de género en todo el gobierno regional, de manera especial, en la gestión pública de recursos humanos. Sin embargo resulta además necesario que estos lineamientos vayan de la mano con capacitación y difusión en la materia para lograr su efectiva implementación.

3.3.2. Participación de las mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales

La participación igualitaria o equitativa de las mujeres en la adopción de decisiones es una exigencia básica de justicia y de toda democracia. Sin su participación activa y la incorporación de sus necesidades en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones, no se podrán conseguir los objetivos de igualdad y desarrollo que requiere todo Estado verdaderamente democrático.

Es por ello que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se había planteado como objetivo de los gobiernos que para el año 1995 exista un 30% de mujeres en puestos directivos y, un 50% para el año 2000²⁷⁶.

De acuerdo a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing²⁷⁷, los Estados deben vigilar y evaluar los progresos logrados en la representación de las mujeres mediante el análisis y la difusión regular de datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres y los hombres en todos los niveles de los diversos puestos de adopción de decisiones en los sectores público y privado. Asimismo, deben garantizar que las mujeres y los hombres tengan igual acceso a toda la gama de nombramientos públicos y establecer, dentro de estructuras gubernamentales, mecanismos que permitan vigilar los progresos realizados en esa esfera.

A nivel nacional, la segunda de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento²⁷⁸ establece que, para los sectores y gobiernos regionales, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes, contratación de servidores y acceso a cargos directivos resulta de acatamiento imperativo e ineludible, así como el impulso de prácticas, valores y comportamientos equitativos, garantizando la no discriminación, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, entre otros.

Por su parte, el PLANIG 2012-2017²⁷⁹, instrumento de gestión creado para la aplicación de la LIO, tiene como séptimo objetivo estratégico, “incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana”.

De igual modo, el PNDH 2014-2016 plantea como objetivo 12 de su Lineamiento Estratégico 3, “implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional”.

Por tanto, existe un claro y expreso mandato legal que obliga al Estado peruano a incrementar la participación de las mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales.

En este contexto y antes de reportar los hallazgos sobre la materia de análisis, resulta importante considerar que, a pesar de lo expuesto, lamentablemente la realidad demuestra que las mujeres continúan estando insuficientemente representadas en el desempeño de cargos²⁸⁰.

Al respecto, el VI Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres²⁸¹ elaborado por el MIMP, refiere que de las entidades nacionales vinculadas a los indicadores del PLANIG, solo el MIMP, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), el Ministerio de Educación (Minedu), y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Onpe), tienen 50% o más de mujeres en cargos directivos. Resulta evidente que si bien el cumplimiento de la obligación por parte de estas cuatro entidades representa un avance, este es aún insuficiente.

3.3.2.1 Acceso de las servidoras públicas a puestos de dirección de los gobiernos regionales: visibilizando la brecha existente

Es preciso recordar que la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a nivel regional en el año 2013 constató que en 21 de los 25 gobiernos regionales, el número de hombres directivos al menos triplicaba el número de mujeres directivas, y que en el caso más grave- el Gobierno Regional de Huancavelica- el número de hombres directivos era hasta 19 veces el número de mujeres²⁸².

276 Mediante Resolución del Consejo Económico y Social E/RES/1990/15 de fecha 24 de mayo de 1990, párr. 7.

277 Párr. 190, literal e) de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.

278 Aprobadas mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado el 25 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

279 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, el 17 de agosto de 2012.

280 Para información al respecto ver Capítulo 1 del presente informe sobre economía, trabajo y género.

281 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *VI Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Lima 2013, p.17.

282 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima, 2013, pp. 189-191.

Lo referido evidencia una brecha importante que obstaculiza y/o limita que las mujeres puedan alcanzar cargos de dirección y/o liderazgo. Sobre el particular, es interesante cómo se asocia la equidad de género y el desarrollo en el siguiente testimonio de una de las trabajadoras entrevistadas en este año 2014.

“Las mujeres en el poder pueden desarrollar con mayor facilidad un compromiso político por la equidad de género, incorporando los intereses específicos de las mujeres en las políticas públicas, representando y defendiendo de mejor manera sus derechos, se podría incrementar la inclusión de los temas y problemáticas de las mujeres en la agenda pública regional y local y eso coadyuvaría a visibilizar los intereses de todos/as los/as ciudadanos/as” (8NDL).

No obstante lo expuesto, resulta indispensable aclarar que la presencia de mujeres que ocupan cargos directivos en los gobiernos regionales no necesariamente se traduce en una gestión más comprometida con la igualdad de género si es que no va acompañada del diseño e implementación de estrategias institucionales que incorporen esta perspectiva.

Antes de presentar los resultados de la participación de las mujeres en puestos directivos en el año 2014, es preciso mencionar que algunos de éstos corresponden a nombramientos “de confianza”, los cuales no pasan por un proceso de concurso público dirigido por la Oficina de Recursos Humanos, sino que más bien son asignados por la Presidencia del Gobierno Regional. Sin embargo, la Oficina de Recursos Humanos tiene la obligación de cuantificar y caracterizar los puestos directivos ocupados por mujeres y hombres para detectar cualquier forma de discriminación y para implementar acciones concretas que garanticen la igualdad de oportunidades.

A continuación, se describen los resultados de la actual investigación sobre los puestos de gerencia, subgerencia, dirección, subdirección²⁸³ y jefatura ocupados en los gobiernos regionales por hombres y mujeres, así como su índice de paridad.

Cuadro N° 10
Distribución por sexo de personas en gerencias, subgerencias, direcciones, subdirecciones y jefaturas de oficina, con índice de paridad, 2014²⁸⁴

Gobierno Regional	N° de puestos directivos en la administración regional ²⁸⁵	N° de hombres, gerentes, subgerentes directivos y jefes de oficina	N° de mujeres gerentas, subgerentas directivas y jefas de oficina	Índice de paridad
San Martín	59	36	23	0,64
Tacna	38	25	13	0,52
Junín	37	26	11	0,42

283 Es importante señalar que los puestos de subdirección no existen o no aparecen en todos los organigramas publicados en las páginas web de los gobiernos regionales, mas sí aparece claramente en la estructura institucional del Gobierno Regional de Lambayeque, por lo que se optó por incluir esta categoría dentro de los puestos directivos.

284 Si bien para seleccionar los 7 gobiernos regionales en este estudio se consideraron los índices de paridad elaborados en la supervisión del año 2013 (Anexo N° 4), esta data se ha actualizado para el presente estudio. Esta actualización se ha realizado a partir de la información disponible en sus páginas web y en el Portal del Estado Peruano, pues se encontraron obstáculos debido a que los gobiernos regionales ofrecen organigramas diversos, y brindan información en distintos niveles de disponibilidad en sus páginas web. Es más, en muchos casos esta información presenta contradicciones o no es reciente, lo que dificultó conocer el sexo de la persona nombrada en cada puesto. Solamente en 8 gobiernos regionales se encontró información completa (Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Moquegua, Lambayeque y Piura). En otras ocasiones, como ocurrió en Ucayali, la información se construyó a partir de las páginas web de Direcciones o Gerencias Regionales, mientras que en otros casos fue necesario buscar ordenanzas y directivas con los nombramientos de cada una de las personas para definir su sexo. Sin embargo, a partir de la información encontrada - excluyendo la data que resultaba incierta - se ha construido una tabla con los índices de paridad en los puestos de dirección y jefatura de la estructura central de los gobiernos regionales, la cual permite observar los cambios ocurridos en el lapso de un año.

285 Habiéndose considerado conveniente contar para este punto con la información del total de 25 gobiernos regionales, se optó por uniformizar la fuente de información, que es la de las páginas web. Es más, cabe mencionar que de los siete (7) gobiernos regionales supervisados, varios brindaron información sobre el total de su personal y no solo sobre los cargos directivos.

Moquegua	39	28	11	0,39
Ica	36	27	9	0,33
La Libertad	64	48	16	0,33
Piura	45	34	11	0,32
Ucayali	9	7	2	0,29
Amazonas	41	33	8	0,24
Arequipa	46	37	9	0,24
Lima	31	25	6	0,24
Callao	38	31	7	0,23
Lambayeque	56	46	10	0,22
Tumbes	28	23	5	0,22
Apurímac	36	30	6	0,20
Loreto	50	42	8	0,19
Ancash	27	23	4	0,17
Cajamarca	37	32	5	0,16
Huánuco	39	34	5	0,15
Cusco	41	36	5	0,14
Madre de Dios	40	35	5	0,14
Pasco	37	33	4	0,12
Ayacucho	48	43	5	0,11
Puno	35	33	2	0,06
Huancavelica	44	44	0	0
Total	1001	811	190	0,23

Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Al igual que ocurrió en la supervisión anterior, en 21 de los 25 gobiernos regionales la presencia de hombres al menos triplica la de mujeres en los puestos indagados. Además, se mantiene muy similar la proporción de mujeres, aumentando levemente (de 18.23% en la supervisión del 2013 a 18.98% en el presente estudio). Esto último significa que, globalmente, la presencia masculina es mayor a cinco veces que la de las mujeres, lo cual representa una brecha mucho mayor a la que describe SERVIR cuando

indica que 3 de cada 10 puestos directivos en el Estado están ocupados por mujeres. Esto se debe a dos razones principales que se exponen a continuación:

- La primera razón es que SERVIR incluye en su cálculo los tres niveles del gobierno.
- La segunda es que el cuadro anterior se ha construido a partir de la información disponible en las páginas web de los gobiernos regionales y del Portal del Estado Peruano. Estas últimas fuentes de información ofrecen datos acerca de los puestos que conforman la estructura central de los gobiernos regionales, es decir, aquellos que constituyen los puestos más altos y centralizados.

Por su lado, SERVIR contabiliza también en su estimación los puestos directivos ocupados por mujeres en niveles de menor poder de decisión, los cuales posiblemente se concentran en las áreas de docencia y salud. Esto último debido a que, como se ha dicho anteriormente, son estos dos grupos ocupacionales los caracterizados por tener una mayoría femenina (segregación horizontal). En este sentido, se debe comprender que los resultados que presenta la Defensoría del Pueblo corresponden a los niveles laborales de mayor jerarquía al interior de la estructura central de los gobiernos regionales, cuya fuente de información ha sido precisamente la publicada por los mismos gobiernos regionales al respecto.

En consecuencia, se puede afirmar que en los puestos más altos de la estructura laboral de los gobiernos regionales, las mujeres representan menos de una quinta parte del total.

Gráfico N° 5
Distribución por sexo de puestos de gerencia, subgerencia, dirección, subdirección y jefatura en los gobiernos regionales seleccionados



Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En relación al avance o retroceso de cada gobierno regional²⁸⁶, la mitad de ellos (12)²⁸⁷ mantuvo un índice de paridad similar al del año pasado, mientras en ocho (8) gobiernos regionales ha aumentado la presencia de mujeres²⁸⁸ y en cinco (5) más bien ésta se ha reducido²⁸⁹. Los casos en los cuales ha aumentado mayormente la presencia de mujeres en puestos directivos son Moquegua, Amazonas y Junín; mientras que son los gobiernos regionales de Ica, Piura y Puno aquellos en los cuales se redujo significativamente la representación de mujeres.

Resulta interesante notar que en seguimiento a los gobiernos regionales que se incluyeron tanto en la muestra de la supervisión anterior como en la actual (Amazonas, Huancavelica, Lambayeque y Piura), se puede observar que los gobiernos regionales de Amazonas y Lambayeque aumentaron la presencia de mujeres en puestos directivos, mientras que los gobiernos regionales de Huancavelica y Piura la disminuyeron.

286 Se está considerando un margen de 0.05% para definir el cambio de un año a otro como avance, permanencia o retroceso en la participación de las mujeres.

287 San Martín, La Libertad, Ucayali, Arequipa, Tumbes, Apurímac, Loreto, Ancash, Cajamarca, Huánuco, Pasco, Ayacucho.

288 Tacna, Junín, Moquegua, Amazonas, Lima, Callao, Lambayeque, Madre de Dios.

289 Ica, Piura, Cusco, Puno, Huancavelica.

En general, como se puede notar en el Gráfico N° 7, ninguno de los gobiernos regionales ha alcanzado todavía la igualdad numérica en la participación entre hombres y mujeres en altos puestos. Incluso el Gobierno Regional de San Martín, que presenta la mayor proporción de mujeres (0,64), está todavía muy lejos de llegar a la paridad (50% hombres y 50% mujeres).

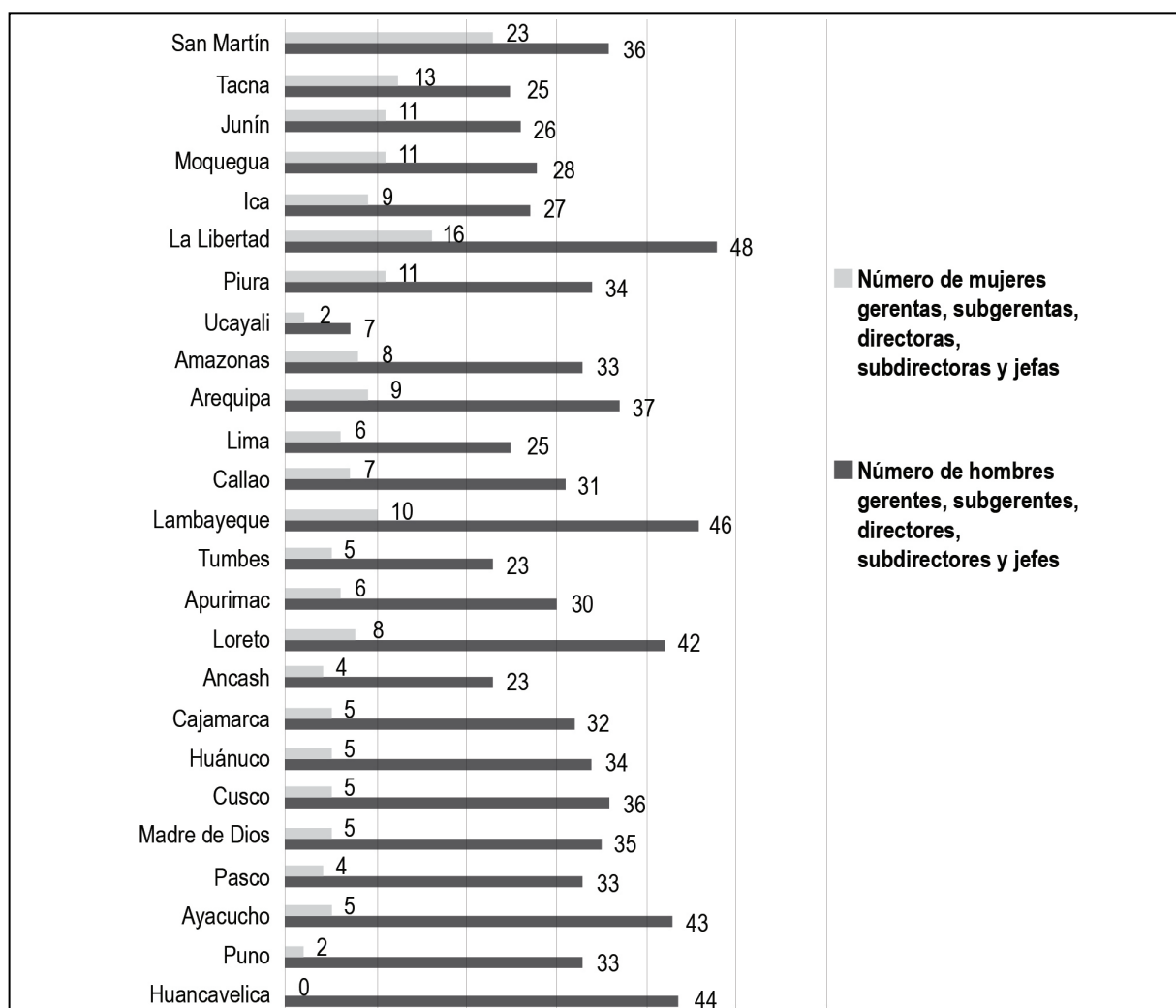
Los casos más preocupantes son el Gobierno Regional de Huancavelica, que no contaría con ninguna mujer en un puesto directivo mientras hay 44 hombres en esos cargos, y el Gobierno Regional de Puno, en el cual la presencia de hombres es más de 15 veces la de las mujeres.

Esta información evidencia la urgencia de implementar una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género, de forma que cada gobierno regional genere a través de sus Oficinas de Recursos Humanos políticas institucionales y estrategias técnicas que garanticen avances constantes en la igualdad de oportunidades entre sus trabajadores y trabajadoras para alcanzar puestos de liderazgo.

En los siguientes dos gráficos se puede ver la evidente diferencia que existe en los gobiernos regionales en cuanto al acceso a puestos de dirección que brindan a las mujeres y a los hombres servidores/as públicos, primero en números absolutos y después en términos relativos por medio de los índices de paridad.

Gráfico N°6

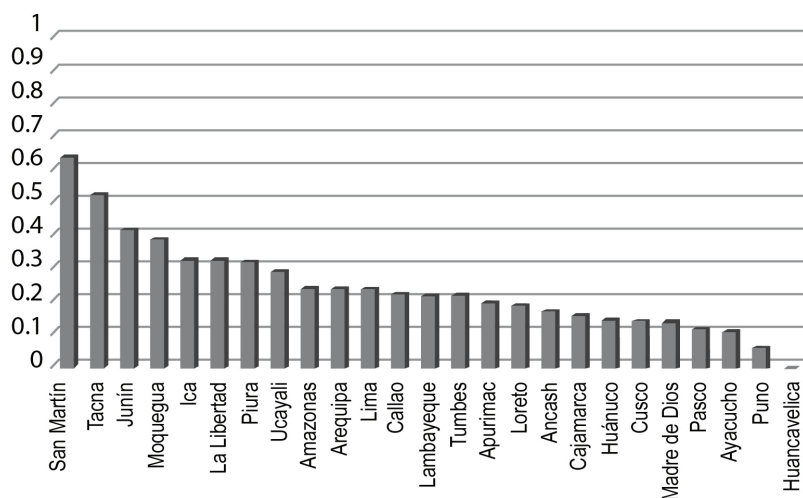
Distribución por sexo de personas en gerencias, subgerencias, direcciones, subdirecciones y jefaturas de oficina, 2014



Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 7

Índice de paridad en puestos de gerencia, subgerencia, direcciones, subdirecciones y jefaturas de oficina en los gobiernos regionales, 2014

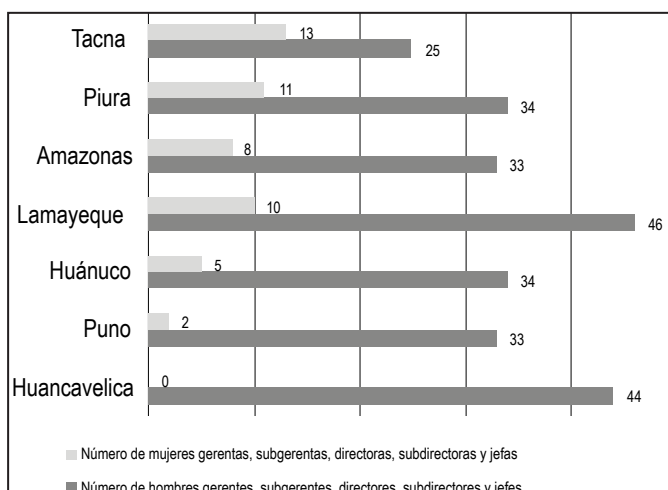


Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En relación a los siete gobiernos regionales supervisados, los resultados sobre la participación de las mujeres en puestos directivos pueden visualizarse en los siguientes gráficos, que también muestran datos absolutos y relativos²⁹⁰.

Gráfico N°8

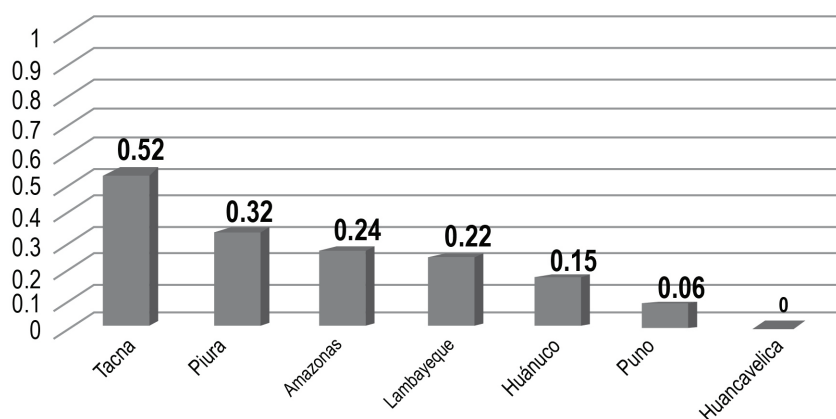
Distribución de personas en gerencias, subgerencias, direcciones, subdirecciones y jefaturas de oficina por sexo en los siete gobiernos regionales seleccionados, 2014



Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

290 Cabe precisar que si bien las Oficinas de Recursos Humanos de los siete gobiernos regionales supervisados completaron la ficha de recojo de información en la cual se indagaba acerca de la distribución de los cargos de toma de decisión por sexo, se encontró un problema en las respuestas. En efecto, en ocasiones se brindó información acerca de todo el personal y/o no dieron información específica sobre los puestos directivos. Asimismo, en algunos casos se incluyeron puestos que no aparecen en el organigrama institucional. Es por ello que se optó por utilizar solamente la información de las páginas web de los gobiernos regionales y el Portal del Estado Peruano (consultados a setiembre de 2014). Sin embargo, es preciso mencionar algunas dificultades para encontrar esta información en relación a los siete gobiernos regionales supervisados: falta de funcionamiento y/o de actualización de algunas páginas web (por ejemplo, Huancavelica); falta de coincidencia entre los organigramas que se presentan y la información sobre los puestos disponible en las páginas web (por ejemplo, Huánuco); falta de información sobre el personal (por ejemplo, Puno y Tacna); poco orden en la presentación de la información (por ejemplo, Lambayeque); falta de coincidencia entre lo reportado en las páginas web y el Portal del Estado peruano; etc. Por último, es importante señalar que en relación a la información disponible en las páginas web, destacan Piura y Amazonas que presentan información de manera amigable y ordenada.

Gráfico N°9
Índice de paridad en puestos de gerencia, subgerencia, direcciones, subdirecciones y jefaturas de oficina en los siete gobiernos regionales seleccionados



Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por lo expuesto, se puede concluir hasta el momento que en los gobiernos regionales existe una baja o muy baja presencia femenina en los puestos de toma de decisión, lo que constituye una brecha de género objetiva y real que se evidencia en las siete regiones visitadas durante la elaboración del presente informe.

Otro aspecto a analizar son los puestos que ocupan las mujeres directivas al interior de los siete gobiernos regionales seleccionados. Como se observa en el siguiente cuadro, la posición más favorable la presentan los gobiernos regionales de Amazonas, Piura y Tacna, que han empleado mujeres en todos los niveles jerárquicos indagados. De otro lado, en el Gobierno Regional de Huancavelica no existe ninguna mujer en puestos de toma de decisión, lo que genera particular preocupación para la Defensoría del Pueblo pues se puede constatar una situación de discriminación vertical y horizontal más evidente. Conviene recordar que este gobierno regional reportaba una mujer en cargo directivo en la supervisión realizada en el año 2013, lo que significa un retroceso lamentable.

En segundo lugar, preocupa que el Gobierno Regional de Puno no haya ocupado a ninguna mujer en puestos de gerencia, dirección y jefatura. Por su lado, el Gobierno Regional de Lambayeque no reporta ninguna mujer laborando como gerenta ni como subgerenta, y por último, en el Gobierno Regional de Huánuco no existe ninguna mujer en puesto de gerencia.

Cuadro N° 11

Puestos de toma de decisión ocupados por mujeres en los gobiernos regionales, 2014²⁹¹

Gobierno Regional	Puestos de toma de decisión ocupados por mujeres
Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenta Regional de Infraestructura - Subgerenta de Igualdad de Oportunidades - Subgerenta de Presupuesto y Tributación - Subgerenta de Cooperación Técnica Internacional - Directora Regional de la Producción - Directora Regional de Trabajo y Promoción de Social - Directora Ejecutiva de Gestión Ambiental - Jefa Oficina Regional de Asesoría Jurídica
Huancavelica	No hay ninguna mujer en puestos de gerencia, subgerencia, dirección, subdirección o jefatura ²⁹²
Huánuco²⁹³	<ul style="list-style-type: none"> - Subgerenta de Desarrollo Empresarial - Directora Regional de Comercio Exterior y Turismo - Directora Regional de Vivienda y Saneamiento - Jefa de Oficina de Recursos Humanos - Jefa de Archivo Regional
Lambayeque	<ul style="list-style-type: none"> - División de Gestión Institucional - Dirección Ejecutiva de Turismo y Artesanía - Dirección de Acuicultura y Pesca Artesanal - Dirección de Estudios y de Asistencia Técnica - Directora Ejecutiva de Salud Ambiental - Subdirectora de Medio Ambiente - Subdirectora de inspección de trabajo - Jefa de Oficina de Contabilidad - Jefa Oficina de Tesorería - Jefa División de Administración de Terrenos y Patrimonio Fiscal
Piura²⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenta General Regional - Subgerenta Regional de Normas y Supervisión – GRDE - Subgerenta Regional de Presupuesto, Crédito y Tributación - Subgerenta Regional Planeamiento, Programación e Inversiones - Subgerenta Regional de Bienes Regionales y Ordenamiento Territorial - Subgerenta Regional de Medio Ambiente - Directora Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Jefa de Oficina de Tesorería - Jefa de Oficina de Coordinación y Gestión - Jefa de Oficina Regional de Asesoría Jurídica - Jefa de Archivo Regional

291 Se han incluido los datos de las estructuras organizacionales de la sede central de los gobiernos regionales y sus direcciones regionales. Sin embargo, se tomó la decisión de excluir a las jefaturas de estas últimas por no ofrecerse información uniforme al respecto en todas las páginas web visitadas. Vale aclarar también que dada la diversidad de organigramas y denominaciones de puestos, pueden encontrarse en este cuadro puestos de toma de decisión en los cuales las trabajadoras no son llamadas exactamente “gerenta, subgerenta, directora, subdirectora o jefa”, tal es el caso de la División de Gestión Institucional en el Gobierno Regional de Lambayeque (Anexo N° 5).

292 Sin embargo, de acuerdo a la ficha de información proporcionada por la Oficina de Desarrollo Humano habría una mujer responsable de una oficina. No obstante no se consideró este dato por no tratarse de un cargo directivo de acuerdo a su propio organigrama.

293 No obstante tener la ficha de recojo de información completada por la mujer a cargo de la Jefatura del Área de Mujer, no se ha considerado este puesto porque a setiembre de 2014 esta jefatura no figura como un puesto de dirección dentro del organigrama del Gobierno Regional de Huánuco.

294 Es preciso mencionar que al 19 de setiembre de 2014, la Oficina de Recursos Humanos está a cargo de un varón, designado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 403-2014/ GORE PIURA-PR de fecha 30 de junio de 2014. Anteriormente, en el momento de la realización de la supervisión defensorial, este puesto era ocupado por una mujer, quien ha sido designada al cargo de Asesora IV de la Presidencia Regional, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 397-2014/ GORE PIURA-PR de fecha 25 de junio de 2014.

Puno ²⁹⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Subgerenta de Inversión Pública y Cooperación Técnica Internacional - Subgerenta de Racionalización y Desarrollo Institucional
Tacna ²⁹⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenta Regional de Desarrollo Social - Subgerenta de Presupuesto - Subgerenta de Desarrollo Organizacional - Directora Regional Sectorial de Comercio Exterior y Turismo - Directora Regional Sectorial de Educación - Directora Regional Sectorial de Trabajo y Promoción del Empleo - Directora Regional Sectorial de Vivienda, Construcción y Saneamiento Archivo Regional - Jefa de Oficina Regional de Asesoría Jurídica - Jefa de Oficina Ejecutiva de Programación e Inversiones - Jefa de Oficina Regional de Administración - Jefa de Oficina Ejecutiva de Contabilidad - Jefa de Oficina Regional de Administración de Bienes Inmuebles - Jefa de Oficina de Relaciones Públicas e Imagen Institucional

Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, Portal del Estado Peruano, setiembre 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo al cuadro anterior, se pudo constatar que no hubo participación de mujeres en algunos de los niveles jerárquicos y áreas organizacionales de la muestra de gobiernos regionales. Los problemas descritos constituyen situaciones de segregación vertical y horizontal.

Asimismo, es importante observar que los puestos directivos ocupados por mujeres representan diversas áreas de especialización, lo que denota que en los gobiernos regionales participan mujeres que están innovando en puestos que han sido históricamente ocupados por hombres, lo cual constituye un avance. En este sentido, la Defensoría del Pueblo saluda de manera especial los casos en los que se tiene gerencias o subgerencias ocupadas por mujeres que no se vinculan con temas tradicionalmente asociados al género femenino (segregación horizontal).

En esta línea, la supervisión ha constatado la presencia de algunas mujeres en cargos tradicionalmente ocupados por hombres. Por ejemplo, en Piura, se tiene a mujeres a cargo de la Gerencia General Regional y, de la Subgerencia Regional de Presupuesto, Crédito y Tributación. En Amazonas, la Subgerencia de Presupuesto y Tributación es liderada por una mujer. En el caso de Lambayeque, se tiene a una mujer responsable de la División de Gestión Institucional de la Gerencia Regional de Comercio Exterior y Turismo.

En Puno, existe una mujer en la Subgerencia de Inversión Pública y Cooperación Técnica Internacional. Por último, en Tacna destaca la existencia de mujeres a cargo de la Subgerencia de Presupuesto y de la Subgerencia de Desarrollo Organizacional.

Finalmente, con el objetivo de indagar la permanencia en los cargos y la progresión en la carrera de las 25 trabajadoras entrevistadas, se les consultó sobre el tiempo que se habían vinculado laboralmente con el gobierno regional, cuánto tiempo habían permanecido en el mismo puesto y cuál había sido su trayectoria laboral. En relación al tiempo de vinculación laboral con el gobierno regional, siete (7) de las trabajadoras entrevistadas tiene menos de dos años trabajando en el gobierno regional, seis (6) lleva entre dos y cuatro años, y doce (12) han trabajado más de 4 años en la institución²⁹⁷.

295 Cabe referir que el puesto de Directora del Sistema Administrativo II reportado en la ficha de recojo de información no se ha considerado al no encontrarse como tal en el organigrama ni en la página web del gobierno regional.

296 Es preciso indicar que al 19 de setiembre de 2014, quien está a cargo de la Oficina de Recursos humanos es un varón. Así, la mujer que se encontraba a cargo al momento de realizarse la supervisión defensorial, ya no se desempeña como jefa de Recursos Humanos; habiendo sido designada al cargo de Jefa de la Oficina Regional de Administración, conforme a información de la propia web del Gobierno Regional de Tacna.

297 En este caso las trabajadoras reportaron haber trabajado 11, 17, 20, 27 y 35 años en el gobierno regional.

Por otro lado, sobre el tiempo de labor en el cargo actual, trece (13) lo han ocupado por menos de dos años, seis (6) entre dos y cuatro años y, seis (6) más de cuatro años. En el grupo de servidoras públicas con puestos ocupados por menos de dos años, es difícil saber si han existido oportunidades de progresión precisamente por su reciente incorporación. Sin embargo, al indagar las trayectorias laborales se encontró que diez (10) de las 25 trabajadoras entrevistadas tuvo progresión en su carrera durante los últimos años. Entre estas últimas, todas las trabajadoras que han laborado en el gobierno regional más de cuatro años han ocupado diferentes cargos.

En este marco, se puede afirmar que aunque los datos anteriores muestren que existen grados importantes de permanencia y progresión en las carreras de las servidoras públicas entrevistadas, no se puede generalizar este dato pues se requeriría un estudio más exhaustivo que considere a las trabajadoras que rompieron su vínculo laboral con los gobiernos regionales, así como las causas. Además, para determinar si existe desigualdad o igualdad en la permanencia y la progresión entre las mujeres y los hombres trabajadores, sería necesaria una comparación directa con una muestra de varones.

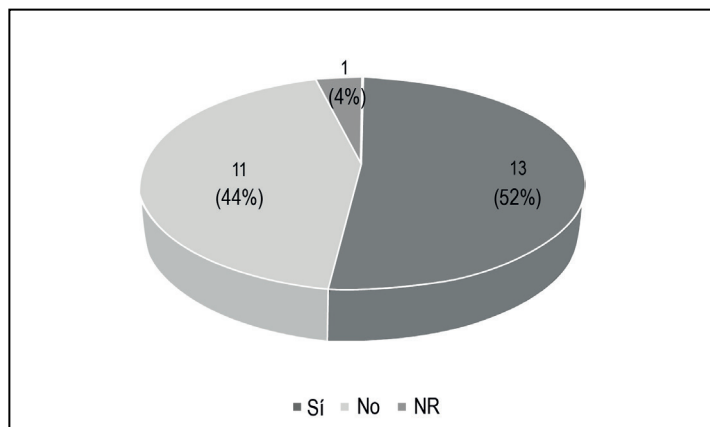
Por último, es importante reconocer que una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género exige un proceso de auto revisión por medio del diagnóstico y de mediciones periódicas que permitan dar cuenta de la participación de las mujeres en los diferentes niveles de poder y áreas de especialización. Un diagnóstico de este tipo permitiría alertar sobre la ausencia o baja presencia de mujeres en determinados sectores organizacionales, y a partir de ello, se podrían diseñar estrategias en los distintos sistemas y subsistemas de la gestión pública de recursos humanos para garantizar la participación laboral de mujeres y hombres en condiciones de igualdad material.

3.3.2.2 Barreras que enfrentan las mujeres para el acceso y la permanencia en puestos de dirección en los gobiernos regionales

Al preguntarles a las trabajadoras entrevistadas si ha existido alguna situación que las haya hecho sentir discriminadas por razones de género en su relación laboral, las respuestas son reveladoras pues poco más de la mitad (13 servidoras públicas, 52%) de ellas ha percibido situaciones de discriminación contra las mujeres, mientras que 11 trabajadoras (44%) mencionaron que no habían percibido este tipo de discriminación y una no contestó. Entre quienes sí dijeron sentir discriminación por razones de género, ocho trabajadoras (32%) afirman haber experimentado situaciones discriminatorias contra ellas en su relación laboral actual con el gobierno regional y cinco las vivieron en empleos anteriores u observaron que afectaba a otras mujeres.

Gráfico N° 10

Trabajadoras que han experimentado discriminación contra las mujeres en su relación laboral



Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo, 2014.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Es preciso subrayar que en todos los gobiernos regionales consultados al menos una mujer dijo experimentar discriminación por razones de género en el momento de la supervisión.

A continuación, se presentan testimonios expresados por el grupo de trabajadoras que percibieron situaciones de discriminación por género. Se ha decidido mencionar en la presente exposición de resultados un número amplio de declaraciones por la diversidad de formas de discriminación que describen las trabajadoras:

“Por mi condición de mujer he sido hostilizada, presionada, siempre me exigían y me responsabilizaban de más cosas que a los demás gerentes, tal vez con la intención de hacerme fracasar y que dejara el cargo, fui la única gerenta mujer del equipo (cuando fui Gerenta de Desarrollo Económico por presencia mayoritaria de varones). En toda situación, hasta para los permisos por motivos de salud, tenemos más dificultades que los varones, por un tema de género, entre ellos sí se apoyan” (8NDLA).

“Hay mucho machismo y resistencia de que mujer lidere la oficina. Sin embargo se logró conducir por 8 años. En el gobierno regional no hay mujeres en cargos altos. Antes fui Jefe; la Jefa de OPI es la única que queda contratada de confianza” (10NDPU).

“Por ser mujer se pretende que una cambie de opinión jurídica cuando al jefe anterior que fue hombre no se lo pedían” (8DPI).

“Falta de apoyo en la carga laboral, se siente sobrecarga de trabajo” (5NDHO).

“Cuando laboraba en la Agencia Agraria de la Dirección Regional de Agricultura, me hicieron sentir que como mujer, el cargo para el Área de Logística indicaron que preferían a un varón y que ya tenía designado de parte del administrador” (5DHO).

“En otros centros laborales sí hubo discriminación, me dijeron felizmente eres inteligente pues sino no puedo trabajar con una mujer (10DPI).

“En un mayor tiempo de mi trayectoria profesional no me he sentido discriminada, sin embargo en el Gobierno Regional a partir de las Elecciones Regionales, sí hay discriminación contra las mujeres en general dado que las gestiones actuales dan prioridad a los que hicieron propaganda electoral en época de elecciones (varones que pegan afiches y otros de noche) no toman en cuenta el perfil profesional, la trayectoria, experiencia, la carrera que uno ha logrado en la Administración Pública” (11DPU).

Si bien las trabajadoras que no percibieron discriminación no dieron mayor información sobre el tema, quienes sí lo hicieron mencionaron lo siguiente:

“Porque nunca he experimentado que por ser mujer me hayan otorgado menos derechos laborales o me hayan impedido ejercer alguna función o limitado de alguna manera, siempre he sentido que se me respeta como profesional, se respeta mi criterio y se respeta mi trabajo” (1DAM).

“No, nunca me sentí discriminada durante el tiempo que laboré por el contrario me dieron esa confianza casi siempre” (2NDHA).

Resulta importante señalar que la última declaración representa a las mujeres elegidas en puestos de confianza. Sobre el particular, si bien este tipo de nombramientos podría brindar oportunidades de acceso a las mujeres, podría no hacerlo necesariamente.

Cabe mencionar que el hecho de que muchas personas no perciban las desigualdades de género no se explica simplemente por la ausencia de discriminación en los centros laborales, sino en buena parte por la misma dificultad que tienen las personas de tomar conciencia de la violencia simbólica que se manifiesta constantemente en la vida cotidiana y que se “naturaliza” debido a la socialización de género²⁹⁸.

Ahora bien, es necesario sin embargo aclarar que lo planteado en este acápite no contradice el hecho de que las mujeres puedan tener también experiencias positivas en sus centros de trabajo, que las hagan sentirse valoradas y realizadas profesionalmente.

Es interesante en este punto contrastar la posición de las servidoras públicas descrita anteriormente respecto a haberse sentido discriminadas con la información proporcionada por la Oficinas de Recursos Humanos participantes cuando se les preguntó si en general se solía colocar a las mujeres en puestos tradicionalmente femeninos. El propósito de esta pregunta ha sido conocer si estas instancias perciben situaciones de segregación vertical u horizontal.

Es preciso indicar que la mayoría de Oficinas de Recursos Humanos (5 de 7) contestó que no suelen colocarse a las mujeres en puestos tradicionalmente femeninos y argumentan que los procedimientos actuales garantizan que esto no suceda al ser neutros. La siguiente respuesta ilustra esta posición:

“Con relación al personal nombrado, la ubicación es de conformidad a la presentación del concurso público y por grupos ocupacionales, como profesionales técnicos y auxiliares, los cargos de Directivos se ocupan de conformidad a evaluación, concursos internos y/u homologación. En el caso del personal contratado por funcionamiento, programas de inversión y CAS, es indistinto, de conformidad a la presentación y perfiles de puestos requeridos. Existe personal femenino que asumen funciones de asistentes administrativos de obras, ingenieros residentes y arquitectos que son de género femenino” (Puno).

Solamente las Oficinas de Recursos Humanos de los gobiernos regionales de Huancavelica y Huánuco reconocieron que los perfiles de los puestos del MOF tienen sesgos de discriminación de género, además de que existe una cultura machista en la institución que facilita que no se perciban las desigualdades. En este sentido, se presenta el testimonio de la persona responsable de la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno Regional de Huánuco.

“En el puesto o cargos de secretarías. Por la cuestión del machismo, el varón cree que el cargo de secretaria le corresponde a las mujeres” (Huánuco).

De acuerdo a lo anterior es posible que muchas personas en los gobiernos regionales, entre ellas las mismas mujeres, no logren percibir la discriminación de género e incluso reproduzcan planteamientos discriminatorios que directa o indirectamente les perjudican y mantienen los privilegios para los hombres (violencia simbólica). Tal es el caso de los razonamientos que naturalizan el hecho de que las mujeres se las ingenien entre sus múltiples obligaciones para trabajar remuneradamente en una supuesta igualdad de oportunidades con los hombres, quienes tienden a invertir mucho menos tiempo en labores del hogar y en el cuidado de las personas dependientes.

En este sentido, uno de los factores que explica la poca presencia de mujeres en puestos de dirección de los gobiernos regionales es la distribución tradicional del trabajo que asocia a las mujeres a los roles del ámbito privado vinculado a labores del hogar y, a los hombres al ámbito público vinculado a

298 BOURDIEU, Pierre. *Loc. Cit.*

labores productivas. Una muestra de ello se refleja en el siguiente testimonio de una de las trabajadoras entrevistadas:

“En el actual trabajo no sin embargo en un gobierno local, la expresión que se utilizó para mi persona fue de que por ser mujer debo estar de cocinera y no trabajando en el gobierno local” (9DPI).

La tradicional división sexual del trabajo es la que también explica la sobrecarga que experimentan muchas de las mujeres trabajadoras por la doble o triple jornada laboral que se ven obligadas a asumir.

Asimismo, los estereotipos de género constituyen otra barrera en el acceso a los puestos de dirección para las mujeres. En efecto, aún se asocia más a los hombres con puestos de toma de decisiones porque se les atribuye capacidad de liderazgo, mientras que se tiende a vincular a las mujeres con puestos subordinados o con puestos que al interior de las instituciones suelen asociarse a los roles considerados como “esencialmente femeninos”, como puede ser el caso de gerencias sociales o direcciones vinculadas a labores de cuidado²⁹⁹. Por ejemplo, tenemos el siguiente testimonio de una de las trabajadoras entrevistadas:

“Bueno, en algún momento me sentí discriminada por razones de género, porque mi jefe creía que por ser mujer tenía menor capacidad para un trabajo determinado, pero el tiempo le hizo ver lo contrario y creo ahora piensa distinto a lo que él creía” (4NDHA).

Es preciso sin embargo recordar que la mayoría de Oficinas de Recursos Humanos contestó que las mujeres no suelen colocarse en puestos tradicionalmente femeninos y opinan que los procedimientos actuales garantizan que esto no suceda.

Sobre el particular el Comité CEDAW, respecto del Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado peruano, correspondiente al periodo 2007- 2014, ha expresado su preocupación por los persistentes estereotipos acerca de los roles de género de las mujeres y los hombres que limitan la participación de las mujeres en la vida política y pública y, ha recomendado al Perú que “continúe sus esfuerzos para empoderar a las mujeres en todas las áreas y para combatir los roles de género tradicionales de mujeres y hombres”³⁰⁰, así como que “fortalezca las iniciativas para mejorar el acceso de las mujeres a una gama más amplia de empleos, incluyendo puestos gerenciales y de toma de decisiones”³⁰¹.

Al respecto, es importante que en los procesos de convocatoria de personal se tome especial cuidado de colocar requisitos que no sean difíciles de cumplir para las mujeres o, que indirectamente, favorezcan a uno de los sexos en desmedro del otro o, que se remarquen los estereotipos de género para los diferentes cargos. En esta línea, el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 25 ha señalado que:

[...] las cuestiones de las cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral³⁰².

De igual modo cabe recordar que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo en el ámbito laboral incluye dos mandatos, es decir, la prohibición tanto de discriminación directa como de discriminación indirecta:

299 Se han encontrado algunos supuestos que podrían estar, directa o indirectamente, asociando a las mujeres con las responsabilidades del área social, cultural o de cuidado de otras personas, la familia, la comunidad. Por ejemplo, en Amazonas, se tiene a una mujer a cargo de la Subgerencia de Igualdad de Oportunidades; en Huánuco, se cuenta con una mujer como responsable de la Dirección de Artesanía; en Lambayeque, se tiene a una mujer a cargo de la Dirección Ejecutiva de Turismo y Artesanía; en Puno, una mujer es responsable de la Dirección de Artesanías y; en Tacna, la Gerencia Regional de Desarrollo Social está a cargo de una mujer.

300 COMITÉ CEDAW. *Observaciones Finales a los Informes Periódicos combinados séptimo y octavo de Perú*. 18 de julio de 2014, párr. 26.

301 *Ídem*, párr. 26 literal c).

302 COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. 20° periodo de sesiones, 1999, párr. 23.

El primero es la prohibición de discriminación directa, a través de la cual toda norma, política o acto del empleador que dispense un trato diferente y perjudicial en función de la pertenencia a uno u otro sexo es inconstitucional, lo que comporta la obligación de exigir un trato jurídico indiferenciado para hombres y mujeres como regla general. El segundo es la prohibición de la discriminación indirecta, es decir, de aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros, pero de los cuales se derivan consecuencias desiguales y perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tiene sobre los miembros de uno u otro sexo³⁰³.

Respecto al tema de discriminación por embarazo, cabe también recordar que el mismo Tribunal Constitucional ha establecido que “el despido de una trabajadora por razón de su embarazo constituye una discriminación directa basada en el sexo, como también lo es la negativa a contratar a una mujer embarazada, o cuando una trabajadora percibe una remuneración inferior al de un trabajador por un mismo trabajo”³⁰⁴. Estas son manifestaciones de discriminación directa porque excluyen la posibilidad de justificar, objetivamente, la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Sobre la problemática de discriminación por embarazo o maternidad es de tener en cuenta que la no renovación de los contratos CAS a mujeres embarazadas o madres trabajadoras resulta una práctica contraria al derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 2º, inciso 2) de la Constitución y en diversas normas internacionales. Cabe al respecto mencionar que esta problemática no sólo afecta a trabajadoras de gobiernos regionales sino que ha sido objeto de diversas quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo sobre el accionar de diferentes instituciones del Estado³⁰⁵.

De otra parte, es importante considerar la existencia de algunas situaciones de “discriminación múltiple o interseccional”³⁰⁶, es decir, discriminaciones que se entrecruzan y que inciden en la condición de vulnerabilidad de muchas trabajadoras que se sienten discriminadas no sólo por el hecho de ser mujeres sino también por otros factores como la condición de discapacidad, la situación de pobreza, el origen rural, etc. En esta línea, por ejemplo, una trabajadora con discapacidad puede sentirse discriminada por la falta de oportunidades para acceder a puestos de dirección debido a su condición de mujer y, a la vez, sentir discriminación por la falta de accesibilidad física³⁰⁷ del gobierno regional en el que labora debido a su condición de discapacidad, lo que impondría una doble barrera a las mujeres con discapacidad que trabajan en este gobierno regional.

De otro lado, al igual que en el VI Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la LIO, las personas entrevistadas coinciden en identificar como problemática que la mayoría de cargos de dirección son puestos de confianza, por lo que el acceso y la permanencia de una mujer directiva depende básicamente de la voluntad política del Presidente/a del gobierno regional. Al respecto cabe referir el siguiente testimonio de una de las funcionarias entrevistadas:

“En los últimos años la discriminación se da por condición laboral, el personal nombrado no es considerado para cargos de responsabilidad” (9NDPI).

En cuanto a lo expuesto, si bien la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ha establecido como límite que solo el 20% de los puestos directivos públicos en cada entidad pueda ser ocupado por servidores de

303 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP. N.º 05652-2007-PA/TC, FJ. 47.

304 *Ídem*, Fj. 52.

305 Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 008-2010-DP/AEE: Derechos laborales de las servidoras CAS que mantienen vínculo con el Estado. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010.

306 El término discriminación “múltiple” o “interseccional” fue acuñado a finales de los años ochenta por algunas profesoras feministas afroamericanas de Estados Unidos. La más representativa ha sido Kimberly Crenshaw. Cfr. REY, Fernando. “La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 28, número 84, 2008, p. 255 y ss.

307 El artículo 16º de la Ley N° 29973, Nueva Ley General de la Persona con Discapacidad, publicada el 24 de diciembre de 2012 en el Diario Oficial El Peruano, señala: “La persona con discapacidad tiene derecho a acceder, en igualdad de condiciones que las demás, al entorno físico, los medios de transporte, los servicios, la información y las comunicaciones, de la manera más autónoma y segura posible. El Estado, a través de los distintos niveles de gobierno, establece las condiciones necesarias para garantizar este derecho sobre la base del principio de diseño universal [...]. Además, el artículo 17.1 dispone que “las edificaciones públicas y privadas que brinden u ofrezcan servicios al público deben contar con ambientes y rutas accesibles para permitir el libre desplazamiento y atención de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones [...]”.

confianza³⁰⁸; no se ha dispuesto ninguna medida para asegurar la participación equitativa de mujeres directivas en puestos de confianza o en puestos que sean objeto de concurso público.

Esta situación se complica por la falta de políticas o medidas afirmativas institucionalizadas que garanticen la presencia de mujeres en cargos directivos. En este sentido, es necesario evaluar medidas que promuevan la mayor presencia de mujeres en este tipo de cargos en los tres niveles de gobierno.

Sobre el particular y en relación con la supervisión, cabe señalar que al preguntar si existen procedimientos para la contratación, selección o ascenso con enfoque de género, cuatro (4) Oficinas de Recursos Humanos dicen no contar con dichos procedimientos (Huancavelica, Huánuco, Lambayeque y Tacna). Si bien tres (3) oficinas afirman que sí se utilizan los procedimientos (Amazonas, Piura y Puno), al explicar su postura no se evidencia lo que significa contar con un procedimiento con enfoque de género, haciendo referencia a una igualdad eminentemente formal.

Por ejemplo, la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno Regional de Amazonas indica que utiliza mecanismos para la proporción igualitaria por sexo y procedimientos con enfoque de género en la contratación, selección o ascenso, pero al explicar manifiesta lo siguiente:

“En los procesos de selección no existen cláusulas en las bases y/o convocatoria que haga alguna diferencia entre el varón o la mujer, todos y todas postulan en la misma igualdad” (Amazonas).

De acuerdo a las respuestas de las Oficinas de Recursos Humanos consultadas, se podría sostener que no se están aplicando mecanismos para la proporción igualitaria entre mujeres y hombres, y que la mayoría no implementa procedimientos de contratación, selección o ascenso con enfoque de género, ello a pesar de que algunas Oficinas de Recursos Humanos consideran que sí los aplican. Ello se debe al desconocimiento que existe acerca del enfoque de género, y en particular acerca de las medidas afirmativas.

Además, como se pudo notar, la percepción de las Oficinas de Recursos Humanos en relación a si se da discriminación hacia las mujeres en el acceso a los puestos laborales, contrasta con las experiencias compartidas sobre este tema por las trabajadoras entrevistadas más arriba. No está de más evidenciar que las Oficinas de Recursos Humanos tienen la obligación de visualizar las necesidades específicas y diferenciadas de trabajadoras y trabajadores.

Cabe reconocer como un avance innovador de gestión de recursos humanos con enfoque de género aquella regulación existente en el Gobierno Regional de Piura, que cuenta con lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos³⁰⁹. Si bien esta disposición contempla estrategias para disminuir las brechas en la participación de las trabajadoras, resulta necesario su desarrollo e implementación a partir de establecimiento de instrumentos técnicos y de políticas internas para tal efecto.

Para finalizar este acápite se concluye que los datos presentados dan cuenta de la magnitud de la brecha de género que existe en la participación laboral, lo que evidencia la necesidad de que el Estado peruano evalúe el establecimiento e implementación de acciones afirmativas que favorezcan tanto el acceso como la permanencia y progresión de mujeres en los puestos de decisión de los gobiernos regionales.

Estas medidas deberían estar encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres, objetivo que resulta indispensable para lograr el derecho a la igualdad (en su dimensión material o sustantiva) reconocido en la Constitución vigente como en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano³¹⁰ así como en diversas normas legales vigentes en el país³¹¹.

308 Artículo 64° de la Ley N° 30057- Ley SERVIR.

309 Véase acápite sobre normas y políticas para institucionalizar la transversalización del enfoque de género, desarrollado anteriormente en este capítulo.

310 Sobre las acciones afirmativas como medidas para garantizar la igualdad real entre mujeres y hombres, así como el marco normativo nacional e internacional en esta materia, ver el Capítulo II del presente estudio, en particular el acápite referido a la obligación del Estado peruano de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres.

311 Cabe al respecto recordar que el artículo 4°, numeral 2 de la LIO ha establecido que el Estado debe “adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no

Por todo lo expuesto, es necesario establecer e implementar -tanto a mujeres como a hombres- procesos para la toma de conciencia y capacitación técnica para erradicar las barreras y los estereotipos de género en la gestión pública de recursos humanos. Ello es una labor fundamental de las entidades estatales involucradas en la gestión de recursos humanos con enfoque de género como es el caso del MIMP, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), de SERVIR, así como de los propios gobiernos regionales y locales.

3.3.3. Planificación y oportunidades de capacitación para la progresión en la carrera profesional

Es fundamental iniciar este análisis recordando el compromiso en el marco de la Plataforma de Acción y la Declaración de Beijing -de la que el Perú es Estado parte- de “desarrollar la capacitación y las oportunidades para el liderazgo para todas las mujeres, a fin de alentarlas a desempeñar funciones directivas [...]”³¹².

Asimismo, la citada Plataforma de Acción y la Declaración compromete a los Estados a eliminar la segregación en las ocupaciones, especialmente promoviendo una participación igual de la mujer en trabajos de alta especialización y en los puestos de dirección, estimulando la diversificación de las posibilidades ocupacionales de las mujeres y los hombres y alentando a las mujeres a realizar trabajos no tradicionales. De igual modo, se plantea brindar capacitación a las mujeres para ocupar puestos directivos; aplicar criterios transparentes para los puestos de adopción de decisiones y garantizar que los órganos selectivos tengan una composición equilibrada entre mujeres y hombres; proporcionar a mujeres y hombres una capacitación que tenga en cuenta el género a fin de fomentar relaciones de trabajo no discriminatorias, y el respeto por la diversidad en el trabajo y en los estilos de administración³¹³.

La capacitación, conforme al artículo 10° de la Ley de Servicio Civil y al artículo 9° de su Reglamento, tiene como finalidad cerrar las brechas identificadas en los y las servidores/as civiles, fortaleciendo sus competencias y capacidades para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía y alcanzar el logro de los objetivos institucionales. Además, la capacitación permite fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Lo expuesto resulta de especial interés en el caso de derechos de las mujeres si tenemos en consideración que, tanto en la experiencia comparada como en el país, una de las brechas existentes es la mayor ventaja en materia de capacitación que juega en favor de los hombres y en contra de las mujeres³¹⁴.

Es importante tener en cuenta que si bien SERVIR es el ente rector en la gestión de recursos humanos - lo que incluye las capacitaciones para el personal-, las entidades del Estado como los gobiernos regionales -a través de sus Oficinas de Recursos Humanos- deben realizar un trabajo coordinado con los entes rectores de políticas nacionales y sectoriales, como el MIMP y el MTPE, para la capacitación en materias que son parte de sus competencias.

El artículo 13° de la Ley de Servicio Civil señala que la planificación debe tomar en cuenta los temas que contribuyan a cerrar las brechas de conocimiento o competencias de los servidores para el mejor cumplimiento de sus funciones. Si bien esta norma no incluye expresamente la incorporación del enfoque de género, su interpretación conforme a la Constitución, tratados de derechos humanos y demás normas vigentes en la materia implica la necesidad de su inclusión, más aún al tratarse de un aspecto fundamental de toda política de capacitación al interior del Estado.

se considerarán discriminatorias”. En concordancia con la LIO, el resultado 7.2 correspondiente al objetivo estratégico 7 del PLANIG, plantea como meta que al 2017, que el 50% de entidades públicas nacionales y el 50% de gobiernos regionales establecen cuotas de género en los cargos de toma de decisiones. De igual modo, otra de las acciones vinculadas al objetivo 12 del lineamiento estratégico 3 “Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección” del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2016, es implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional.

312 Párr. 83 literal h) de la Plataforma de Acción y la Declaración de Beijing

313 *Idem*, párr. 178 literal g) y 195.

314 *Cfr.* Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en Beijing en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, entre el 4 y 15 de setiembre de 1995, párr. 69-88, 181-195.

En este marco, cabe recordar que la LIO establece que se deben incorporar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, entre otras medidas (artículo 6° literal f).

Asimismo, el PLANIG 2012-2017, establece en su Resultado 1.5 que los Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) deben incluir competencias para la gestión de políticas de igualdad de género. Además, en el Resultado 5.6, se dispone que los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales, andinas y amazónicas y en situación de discapacidad.

Por último, el PNDH 2014-2016 tiene entre las acciones vinculadas a su objetivo 12 en el marco de su Lineamiento Estratégico N° 3 “Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección”, consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres. Otra acción vinculada es la de fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores/as públicos/as.

Por tanto, de una lectura integral entre la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, así como de la LIO, el PLANIG 2012-2017 y del PNDH 2014-2016, se puede afirmar que existe una obligación legalmente establecida de las Oficinas de Recursos Humanos de los gobiernos regionales de planificar y capacitar en relación a la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas.

En cuanto a la supervisión realizada, es preciso mencionar que la trayectoria laboral de las trabajadoras del gobierno regional entrevistadas muestra que quienes han laborado en el gobierno regional más de cuatro años han ocupado diferentes cargos. Así, el 40% (10 entrevistadas) han logrado una progresión en su carrera en los últimos cuatro años. Sin embargo, para definir si las mujeres tienen iguales oportunidades de capacitación que los hombres, es necesario realizar un estudio comparativo que incluya la trayectoria laboral de una muestra de varones. En este sentido, se requieren estudios más exhaustivos a futuro que puedan asociar las oportunidades de capacitación con las de progresión en la carrera por sexo.

Finalmente, respecto al fortalecimiento de la incorporación del enfoque de género en las políticas de capacitación se deben considerar dos aspectos: de un lado, la planificación y contenido de estas capacitaciones y, de otro lado, las oportunidades de las mujeres para acceder a ellas. En este sentido, en la supervisión defensorial realizada se ha indagado sobre los siguientes aspectos:

3.3.3.1 Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP)

Según el artículo 135° del Reglamento de la Ley SERVIR, el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) es un instrumento de gestión para la planificación de las acciones de capacitación de cada entidad. Su elaboración se basa en las necesidades de capacitación por formación –laboral o profesional-, con la finalidad de promover la actualización, el desarrollo profesional o potenciar las capacidades de las y los servidores civiles. Estos planes deben definir los objetivos generales de capacitación y su estrategia de implementación.

Sobre la materia, el PLANIG 2012-2017, en su Objetivo Estratégico 1, Resultado 1.5, señala entre sus metas al 2017, que el 50% de los Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) de las entidades que reportan al MIMP los avances del PLANIG -entre los que se encuentran los gobiernos regionales- deberán incluir competencias para la gestión de políticas de igualdad de género. De igual modo, se refiere en el PLANIG que estas políticas deberían ser consideradas en las pruebas de acceso al empleo público.

Lo expuesto se complementa con lo dispuesto por el PNDH 2014-2016, cuyo Objetivo N° 1 correspondiente al Lineamiento Estratégico 1 “Promoción de una cultura de derechos humanos en el Perú”, establece que se deben adecuar los PDP incluyendo programas de formación en derechos humanos, género e interculturalidad. Además, se dispone que se debe diseñar e implementar programas de formación a servidores/as públicos/as sobre igualdad y no discriminación a nivel de los gobiernos regionales y locales.

No obstante, conforme lo señala el MIMP en su VI Informe de cumplimiento de la LIO del año 2013³¹⁵, si bien SERVIR aún no ha realizado un análisis sobre la variable de género en los contenidos de los Planes de Desarrollo de las Personas, para viabilizar el cumplimiento del indicador se incorporará esa variable en los análisis cualitativos a realizarse. Para ello SERVIR coordinará con el MIMP la definición y alcances del concepto de “competencias para la gestión de políticas de igualdad de género”.

Sobre la materia, el MIMP en su VII Informe de cumplimiento de la LIO del año 2014³¹⁶ reitera que SERVIR aún no ha realizado un análisis sobre la presencia de la variable de género en los contenidos de los PDP. Sin embargo, se reporta la incorporación de algunos criterios de género en la fase diagnóstica del PDP en un 37,5% a nivel de ministerios e instituciones constitucionalmente autónomas. Por otro lado, se indica que se han desarrollado programas de formación o capacitaciones vinculadas a temas de género en un 20.8% (5) de esas entidades, de las cuales solamente el MINEDU y el MIMP asignaron presupuesto para cumplir con este fin. Al respecto, cabe resaltar que el MIMP realizó a nivel del gobierno central un taller sobre la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos con personal de diversos ministerios y organismos constitucionalmente autónomos, al cual asistieron 48 servidores/as de las áreas de recursos humanos.

A partir de la información proporcionada por el MIMP se puede afirmar que si bien se ha dado ya inicio a las capacitaciones y asistencias técnicas a los gobiernos regionales en materia del enfoque de género, ello resulta insuficiente más aún cuando no se refieren de manera específica a la transversalización del enfoque de género en la gestión pública de recursos humanos³¹⁷. Asimismo, es importante mencionar que en lo que respecta a la incorporación del enfoque de género, el MIMP ha elaborado cuatro guías con orientaciones y metodología como contribución al desarrollo de capacidades de los y las servidores/as y técnicos/as de los gobiernos regionales para incorporar el enfoque de género en el presupuesto participativo y en el proceso presupuestal³¹⁸.

Retomando el tema específico de los Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP), a continuación se presenta el cuadro en el que se detallan los PDP aprobados por los gobiernos regionales visitados.

Cuadro N° 12
Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado de los gobiernos regionales supervisados (quinquenales y anualizados 2014)

Gobierno Regional	PDP Quinquenal	Norma que aprueba PDP Anualizado 2014	Contenido con enfoque de género en PDP Anualizado 2014
Amazonas	PDP Quinquenal 2012-2016, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 439-2011-Gobierno Regional De Amazonas/PR, de fecha 29 de setiembre de 2011.	Resolución Ejecutiva Regional N° 032-2014-Gobierno Regional De Amazonas/PR, de fecha 30 de enero de 2014.	Sí
Huánuco	PDP Quinquenal 2014-2019, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 684-2014-GRH/PR, de fecha 03 de abril de 2014.	Resolución Ejecutiva Regional N° 665-2014-GRH/PR, de fecha 03 de abril de 2014.	No
Huancavelica	No tiene	No tiene	-

315 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Óp. Cit.*, p. 43

316 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *VII Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014, p. 69-70. Próximo a publicarse y remitido por Silvia Quinteros vía correo electrónico de fecha 22 de setiembre de 2014.

317 Véase el Oficio N° 212-2014 MIMP/DVMM de fecha 24 de setiembre de 2014, que remite el Informe N° 019-2014-MIMP/DVMM/BMLRH, Informe complementario requerido por la Defensoría del Pueblo sobre avances en el cumplimiento de la LIO, de fecha 23 de setiembre de 2014. Además, MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *VII Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. *Loc. Cit.*.

318 *Ídem*, p. 247.

Lambayeque	No tiene	No tiene	-
Piura	PDP Quinquenal 2012-2016, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1174-2011/Gob.Reg.Piura-PR, de fecha 29 de diciembre de 2011.	Resolución Ejecutiva Regional N° 037-2014/Gob.Reg.Piura-PR, de fecha 28 de enero de 2014.	Sí
Puno	PDP Quinquenal 2012-2016, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 0304-2011-GRPUNO/PR, de fecha 23 de agosto de 2011.	Resolución Ejecutiva Regional N° 041-2014-GRPUNO/PR, de fecha 30 de enero de 2014.	No
Tacna	PDP Quinquenal 2014-2018, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 051-2014-PR/GOB.REG.TACNA, de fecha 22 de noviembre de 2013.	Resolución Ejecutiva Regional N° 051-2014-PR/GOB.REG.TACNA, de fecha 22 de noviembre de 2013.	No

Fuente: Página web de SERVIR, setiembre 2014³¹⁹
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como indica el cuadro anterior, cinco de los siete gobiernos regionales visitados cuentan con PDP (Amazonas, Huánuco, Piura, Puno y Tacna), tanto quinquenales como anualizados 2014. Ello evidencia el interés de estos gobiernos regionales con la formación del recurso humano, que es el más importante en toda institución.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo saluda que tanto los gobiernos regionales de Piura y Amazonas incluyan de alguna manera el enfoque de género en sus PDP Anualizado 2014. Así por ejemplo, Amazonas identifica como una prioridad la realización de seminarios sobre la elaboración de programas de desarrollo e investigación en materia de igualdad de oportunidades (prioridad 13). Si bien ello constituye un avance normativo al interior del gobierno regional, en las acciones de capacitación programadas para el presente año no hay cursos sobre la incorporación del enfoque de género.

En el caso de Piura, se ha programado en su PDP Anualizado 2014, un Seminario sobre “Intercambio de experiencias de buenas prácticas en gestión de Recursos Humanos con enfoque de género y elaboración de propuesta para el Gobierno Regional de Piura”, lo que constituye una iniciativa interesante.

Cabe sin embargo mencionar que ninguno de los PDP de los siete gobiernos regionales visitados contempla medidas afirmativas que promuevan la participación de las mujeres en las capacitaciones programadas. Tampoco se han encontrado en los PDP de estos gobiernos regionales supervisados, medidas que promuevan la participación de las mujeres en cursos que permitan el acceso a cargos que tradicionalmente han sido ocupados por hombres; ni medidas para compatibilizar responsabilidades laborales y familiares. Estas medidas resultarían importantes dado que la realidad demuestra que en estos casos existe una discriminación indirecta pues el establecimiento de disposiciones neutrales – indistintas entre mujeres y hombres- juega en contra de la participación de mujeres en estas actividades de capacitación.

Por último, en relación al contenido de las capacitaciones, cabe precisar que, aun cuando no constituye una pregunta expresa prevista en la ficha de supervisión, algunas de las servidoras entrevistadas señalaron que se ha incorporado el tema del enfoque de género pero que, en los hechos, se suele enviar a mujeres pues se suele entender que esta perspectiva se vincula exclusivamente al personal femenino. Además, es importante indicar que en el Gobierno Regional de Tacna una trabajadora refirió que la primera capacitación sobre transversalización del enfoque de género que había recibido durante su carrera fue la que brindó la Defensoría del Pueblo en los primeros meses del 2014. Ello constata la necesidad de mayor capacitación sobre la materia.

319 Disponible en el siguiente link: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/1812>. Consulta: 30 de setiembre de 2014.

De lo expuesto, y tal como se corroborará a partir de los resultados que figuran a continuación, resulta necesario en primer término, la aprobación por parte de los gobiernos regionales de los PDP así como la incorporación del enfoque de género en la planificación de las capacitaciones a todo su personal.

3.3.3.2 Oportunidades de capacitación para las directivas y trabajadoras de los gobiernos regionales

La discriminación en los sistemas de capacitación, en las prácticas de contratación, remuneración, progresión y movilidad horizontal, las condiciones de trabajo inflexibles, la distribución inadecuada de las tareas familiares, junto con la falta o insuficiencia de servicios tales como los de guardería, continúan hasta el día de hoy restringiendo a las mujeres el acceso y la permanencia en el empleo así como sus oportunidades de capacitación. Al respecto, cabe recordar que la política de capacitación de una institución determina en gran medida que las trabajadoras puedan optar, en igualdad de condiciones, por los mismos puestos de trabajo y los mismos niveles de responsabilidad que los trabajadores hombres³²⁰.

Cabe precisar que en la presente supervisión se indaga principalmente acerca de la participación igualitaria de hombres y mujeres en la capacitación, en el horario de las jornadas de formación, así como en determinar si existe la percepción de que las mujeres trabajadoras experimentan mayores barreras que los trabajadores hombres. En relación al último punto se indagó si existían medidas compensatorias para quienes tienen obligaciones familiares de cuidado.

- **Participación igualitaria en la capacitación**

Se preguntó a las Oficinas de Recursos Humanos si existía una política que garantizara en la capacitación una participación igualitaria entre mujeres y hombres, además de cómo funcionaba este tema en sus instituciones. Las respuestas se pueden visibilizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13
Opinión de las Oficinas de Recursos Humanos sobre si la política de capacitación garantiza una participación igualitaria entre mujeres y hombres

Opinión de las Oficinas de Recursos Humanos	
Sí	No
<p>“La capacitación que se brinda está orientada a mejorar las capacidades del personal para brindar un mejor servicio a la comunidad por tanto de acuerdo al puesto se capacita al personal. 2014. Diplomado en gestión público. Word y Excel Profesional” (Amazonas).</p> <p>“Según su función y/o actividad que realiza en la institución, libre elección” (Huancavelica)</p> <p>“El Plan de Desarrollo de Personas - PDP está dirigido a todos y todas los (as) trabajadores (as)” (Piura).</p> <p>“Existe un plan de capacitación para actualización y reforzamiento de conocimiento de funciones y áreas de trabajo, los interesados asisten a la capacitación. En caso de eventos de capacitación invitados por el nivel central, regional y local, el personal asiste según su función y responsabilidad de trabajo, siendo el jefe inmediato quien designa quien debe asistir, considerando que todos deben tener una oportunidad para la capacitación, hombres y mujeres” (Puno).</p>	<p>“Podría reglamentarse viendo el universo de la PEA de nombrados y contratados CAS o por Proyecto de Inversión para la participación igualitaria. Más aún cuando en el gobierno regional hay más mujeres que varones, podría darse una directiva de que asista 50% de mujeres y 50% de hombres basándose en la LIO” (Huánuco).</p> <p>“Las capacitaciones en la sede se dirigen por el área de capacitación, son abiertas” (Lambayeque).</p> <p>“La capacitación va dirigida a todo el personal sin distinción es voluntaria” (Tacna).</p>

Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

320 Cfr. CORONA Mónica, CORREA Laura, ESPINOZA María y PEDRAZA María. *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*. Instituto Nacional de las Mujeres. México. Primera edición, noviembre de 2002.

Como puede apreciarse, las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos en general opinan que la política de acceso en la capacitación debe ser neutral. En este sentido, no se llega a comprender la problemática de la discriminación estructural contra las mujeres en la dinámica social, tanto en su forma directa e indirecta, como en su manifestación de segregación vertical (*techo de cristal*) y horizontal³²¹. Lo expuesto se corrobora si tomamos en consideración que –como se evidencia en el cuadro anterior–, tanto quienes consideran que sí implementan medidas como quienes afirman lo contrario, brindan respuesta similares en cuanto a que no existe limitación ni para hombres ni para mujeres por tratarse de medidas neutrales.

Lo expuesto coincide con lo manifestado por la mayoría de mujeres entrevistadas (directivas y trabajadoras) quienes señalaron que se da la oportunidad de acceder a capacitaciones de manera general y neutral a todo el personal. Sin embargo, como es sabido, estas medidas aparentemente neutrales generan discriminación indirecta pues, en muchas ocasiones, las mujeres que asisten y que desempeñan labores en el hogar y/o de cuidado, manifiestan realizar un gran esfuerzo para participar. Así, resulta importante referir el siguiente testimonio de una de las trabajadoras entrevistadas:

“Bueno, cuando se dan las capacitaciones fuera de la jornada laboral especialmente las mujeres pienso yo, que tenemos grandes limitaciones que los varones, puesto que tenemos mayores responsabilidades en el ámbito de nuestro hogar, toda vez que las horas no laboradas apenas nos alcanza para dedicarnos a nuestros hijos y los quehaceres del hogar” (4NDHA).

Este tipo de situaciones constata una ventaja a favor de la mayoría de los directivos y trabajadores hombres quienes, debido a patrones de género social y culturalmente arraigados, no tienen que realizar una “doble jornada” de trabajo en el gobierno regional y en el hogar, motivo por el cual cuentan con mayor tiempo libre y para capacitarse.

- **Horario de capacitación**

Mediante la ficha de entrevista se preguntó a las trabajadoras si en sus gobiernos regionales las oportunidades de capacitación para mejorar las habilidades y calificaciones se realizaban durante la jornada laboral o fuera de ésta. Las respuestas no fueron uniformes; por el contrario, presentaron una clara diversidad al interior de cada gobierno regional pues no hubo uniformidad en ninguno de los gobiernos regionales sobre el tema, lo cual podría indicar que las trabajadoras viven diferencias en el acceso a la capacitación.

Así por ejemplo, una cuarta parte (6), de las entrevistadas manifestó que las capacitaciones se llevaban a cabo solamente fuera del horario laboral. Cuatro (4) trabajadoras mencionaron que ellas no habían recibido capacitación en ninguna de las modalidades de horario. Además, dos (2) trabajadoras mencionaron que las capacitaciones solamente son en horario laboral. Finalmente, la mitad de las trabajadoras entrevistadas (13) de todos los gobiernos regionales supervisados contestaron que sí había capacitación tanto dentro como fuera del horario.

De lo expuesto se concluye que el total de trabajadoras que indicó recibir capacitación fuera del horario laboral fue de 19, lo que equivale al 76% del total de trabajadoras entrevistadas. En opinión de la Defensoría del Pueblo resulta conveniente evaluar que la capacitación fuera del horario de trabajo no facilita la asistencia de las personas que tienen obligaciones de cuidado en sus familias, que en su mayoría son las mujeres.

En este marco, las respuestas de las trabajadoras permiten evidenciar que no hay un sistema de capacitación uniforme para todos los gobiernos regionales. Quienes afirmaron que las capacitaciones se daban dentro de la jornada laboral, mencionaron diferentes modalidades como el pago de las mismas por medio de contrataciones del gobierno regional, o la asistencia a capacitaciones que dictan los ministerios u otras entidades públicas, universidades, colegios privados, entes privados u organizaciones de la sociedad civil. De otro lado mencionaron que, en algunos casos, las trabajadoras asumen los costos de la capacitación y el viaje a otra región. La capacitación se dirige a puestos profesionales o técnicos, y excluye generalmente a las áreas con las funciones administrativas.

321 Ver capítulo 1 sobre “Economía, Trabajo y Género”.

Cabe asimismo mencionar que en algunos casos las personas entrevistadas cuestionaron los procedimientos para la capacitación, como se evidencia en las siguientes declaraciones:

“No permiten interrumpir la jornada laboral” (3DAM).

“Sí existen oportunidades de capacitación fuera de la jornada laboral a los cuales difícilmente se puede asistir” (4NDHA).

“Los jefes de área privilegian la participación de los profesionales hombres y cuando son eventos organizados por el área, a las mujeres las consideran para actividades de inscripción, recepción de participantes y atención con refrigerios” (8NDLA).

“Uno tiene que autocapacitarse; la institución no tiene interés en capacitar a sus trabajadores, lo que se demuestra con cero de asignación presupuestal para este rubro” (11DPU).

“Pero el costo lo asume uno misma” (6DHO).

“Solo se ejecuta la capacitación contemplada en el Plan de Capacitación; las cuales se realizan dentro de la jornada laboral, que muchas veces no tienen oportunidad de participar el personal que labora en áreas de trámite de procesos administrativos diarios: contabilidad, tesorería, abastecimiento, etc.” (9NDPI).

Una gestión de recursos humanos con enfoque de género exigiría que las oficinas responsables de la capacitación al personal tomen en cuenta que las mujeres trabajadoras generalmente ocupan más horas de su tiempo diario en obligaciones del hogar y de cuidado, en comparación con los trabajadores varones. En tal sentido resultaría conveniente tener en consideración que la asistencia del personal a las capacitaciones podría, siempre que resulte posible, requerir la coordinación con los equipos de trabajo a fin de que las jefaturas logren distribuir las tareas de forma que las asignaciones a cada persona no limiten las posibilidades reales de participación.

En este sentido, resulta conveniente que los gobiernos regionales desarrollen iniciativas a partir de las cuales se evidencie que realmente están concibiendo las obligaciones de cuidado como una responsabilidad social compartida, que lleven a materializar la conciliación de la vida familiar y laboral.

- **Barreras de las personas con obligaciones de cuidado para participar en la capacitación**

Tres Oficinas de Recursos Humanos (Huánuco, Lambayeque y Piura) consideran que las mujeres encuentran mayores limitaciones para acceder a la capacitación por la doble jornada que asumen en relación a las tareas de cuidado y/o del hogar y al trabajo. El siguiente testimonio da muestra de lo expuesto:

“Efectivamente teniendo en consideración que es la mujer la que lidera la dirección del hogar, los quehaceres domésticos y la educación de los hijos” (Huánuco).

A diferencia de lo expuesto, las Oficinas de Recursos Humanos de Amazonas y Tacna señalaron que no existen limitaciones para que las mujeres sean capacitadas. Si bien las Oficinas de Recursos Humanos de Huancavelica y Puno no contestaron la pregunta directamente, sí brindaron argumentos en los cuales se puede hallar estereotipos que naturalizan las responsabilidades del hogar como obligaciones femeninas. Cabe referir el siguiente testimonio:

“Las mujeres por su naturaleza y múltiples obligaciones y ocupaciones (madres y trabajadoras) organizan su tiempo para atender sus hogares de manera muy especial, fundamentalmente cuando hay hijos menores, en tal razón tienen las mujeres limitaciones para asistir a eventos y/o actividades fuera del horario de trabajo, sin embargo cuando se anticipa actividades de trabajo, capacitación u otras, las mujeres se organizan para disminuir sus limitaciones y atender sus quehaceres laborales” (Puno).

Por su parte, del grupo de trabajadoras entrevistadas, la mitad (12) refirieron la existencia de limitaciones para la capacitación de mujeres, mientras que la otra mitad (12) consideraron que no existían barreras para las mujeres. Una servidora pública afirmó que el hecho de que la capacitación se diera en horario laboral hacía que las mujeres no experimentaran limitaciones para participar.

En este sentido resulta conveniente recordar que una gestión de recursos humanos con enfoque de género debe concientizar y capacitar al personal para vencer este tipo de estereotipos, con el fin de garantizar la igualdad material de oportunidades laborales para las mujeres y los hombres.

De otro lado, al preguntar a las Oficinas de Recursos Humanos si existían medidas compensatorias para permitir la asistencia a las capacitaciones de las mujeres o de las personas que tienen obligaciones de cuidado, las personas responsables de estas oficinas contestaron que no las tenían, incluidas aquellas oficinas que reconocían que las mujeres enfrentan mayores dificultades para participar en las capacitaciones (Huánuco, Lambayeque y Piura).

Al respecto, cabe destacar la propuesta de la responsable del Gobierno Regional de Huánuco para garantizar una verdadera participación igualitaria en las capacitaciones:

“Podría reglamentarse viendo el universo de la PEA de nombrados y contratados CAS o por Proyecto de Inversión para la participación igualitaria. Más aún cuando en el gobierno regional hay más mujeres que varones, podría darse una directiva de que asista 50% de mujeres y 50% de hombres basándose en la LIO” (Huánuco).

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario promover la mayor asistencia de las mujeres directivas y trabajadoras de los gobiernos regionales en las capacitaciones. De igual modo, es importante que las capacitaciones planificadas y brindadas incorporen el enfoque de género, conforme al marco normativo internacional y nacional, y que no segreguen, en virtud de la temática a abordar, a mujeres y hombres como participantes. Por el contrario, las capacitaciones deben ser un espacio para promover la equidad de género y el desarrollo en condiciones de igualdad de oportunidades para todo el personal de los gobiernos regionales.

3.3.4. Cultura organizacional y clima laboral en los gobiernos regionales

Se denomina cultura organizacional³²² al conjunto de valores, creencias y actitudes que determinan los comportamientos, individuales y colectivos, dentro de una organización. Estos valores y modelos son también parte del contexto social en que ésta se inserta. Así, se puede decir que es la forma, acostumbrada o tradicional, de pensar o hacer las cosas, por parte de todos los miembros que la integran.

En esta medida, la cultura organizacional comprende un conjunto de manifestaciones de poder, de formas de relación entre las personas y de toma de decisiones, sustentadas en valores que surgen en su interior y que, a lo largo del tiempo, se convierten en hábitos de las organizaciones o entidades, como podría ser el caso de los gobiernos regionales.

Algunos elementos de la cultura organizacional son los siguientes:

- El estilo de trabajo: la preferencia por el trabajo individual o en equipo; los mecanismos de coordinación; la colaboración o competencia al interior de la organización.
- El estilo de liderazgo y el ejercicio de la autoridad: las relaciones horizontales y/o verticales que se dan entre el personal; el ejercicio de la autoridad como instrumento de poder o de servicio.
- El manejo de la información: restringido a unos pocos, como fuente de poder; o amplio, como instrumento facilitador y promotor de la optimización del desempeño de todas las personas que la integran.
- La vinculación con su “clientela”: El rol y peso que la organización asigna a su clientela³²³ para la toma de decisiones y su operación misma³²⁴.

Bajo esta perspectiva se puede entender a la cultura organizacional como una manifestación social, dinámica y que depende principalmente de personas, redes sociales y sistemas de trabajo.

322 GUTIÉRREZ, Ligia y Hermyda SOTO. *Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la Administración Pública*. Managua: ARCO Producciones S.A, 2002, p. 12-13. Consulta: 22 de agosto de 2014. Disponible en: <<http://www.upnfm.edu.hn/bibliod/pgenero/dgrhegap.pdf>>

323 Entiéndase que en el caso del Estado se trata de los ciudadanos y ciudadanas.

324 GUTIÉRREZ, Ligia y Hermyda SOTO. *Loc. Cit.*

De otro lado, si bien el término clima laboral suele utilizarse como sinónimo de cultura organizacional, también se asocia con la forma en que una persona percibe su trabajo, su desempeño, productividad y satisfacción. Así, se refiere también a cómo se siente cada trabajador/a en la organización o entidad en la que labora, como podría ser el caso de los gobiernos regionales. En este sentido, la apreciación del clima laboral tiende a ser subjetiva, es decir, puede ser dominada por la percepción de cada persona; a diferencia de la cultura organizacional, cuya apreciación tiende a ser más objetiva.

A continuación, presentamos el siguiente cuadro sobre la percepción de las servidoras públicas entrevistadas respecto a la atención brindada por los gobiernos regionales al respeto entre las relaciones de mujeres y hombres, un aspecto clave de la cultura organizacional y del clima laboral en los gobiernos regionales.

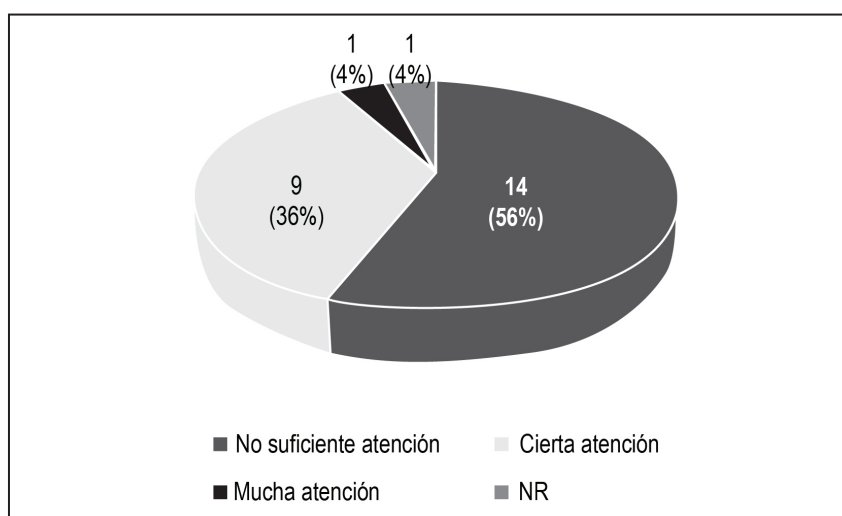
Cuadro N° 14
Percepción de las servidoras públicas entrevistadas sobre la atención brindada al respeto entre las relaciones entre mujeres y hombres en los gobiernos regionales supervisados

	Mucha atención	Cierta atención	No la suficiente atención	No responde	Total
Servidoras públicas de gobiernos regionales supervisados	1	9	14	1	25

Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar, de las 25 servidoras públicas entrevistadas, 14 mujeres han manifestado que su gobierno regional no presta la suficiente atención al respeto entre las relaciones entre mujeres y hombres; 9 trabajadoras señalan que se presta cierta atención y sólo una trabajadora – del Gobierno Regional de Piura- refiere que se presta mucha atención en su gobierno regional a esta materia.

Gráfico N° 11
Opinión de las servidoras públicas acerca de la atención que presta el gobierno regional a garantizar el respeto y la no discriminación entre hombres y mujeres



Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, cabe tener en consideración que mientras las Oficinas de Recursos Humanos de Huancavelica, Puno y Tacna manifiestan que sus gobiernos regionales prestan “mucha atención” al problema de la

discriminación contra las mujeres, sus trabajadoras opinaron de manera muy distinta. Así por ejemplo, en Huancavelica las trabajadoras manifestaron que el gobierno regional prestaba solo “cierta atención” o “no la suficiente”, y las trabajadoras de los gobiernos regionales de Puno y Tacna coincidieron en que no se prestaba suficiente atención.

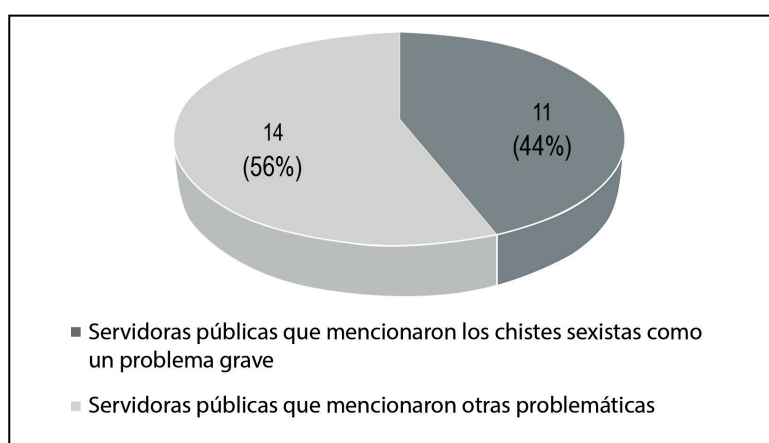
Preocupa además que en el Gobierno Regional de Huánuco, tanto la Oficina de Recursos Humanos como las servidoras entrevistadas coincidieron al afirmar que “no se presta atención suficiente” a esta materia. En el caso del Gobierno Regional de Amazonas, su Oficina de Recursos Humanos coincidió con las trabajadoras entrevistadas al señalar que se presta “cierta atención” al respeto de las relaciones entre mujeres y hombres.

En este marco es importante mencionar que las trabajadoras entrevistadas refirieron distintas situaciones de discriminación sexista que no son percibidas al interior de sus oficinas. Ejemplo de ello es la tolerancia hacia los chistes o bromas sexistas. Por ejemplo, una de las trabajadoras entrevistadas manifestó lo siguiente:

“Los varones usualmente están acostumbradas a hacer sus bromas o chistes en torno a la mujer. Yo creo que falta una mayor concientización y sensibilización en estos” (9NDPI).

De hecho, cuando se preguntó a las servidoras públicas entrevistadas su opinión sobre la atención que prestaba el gobierno regional a garantizar el respeto y la no discriminación entre hombres y mujeres- a pesar de ser una pregunta abierta- el 44% de las servidoras públicas entrevistadas coincidió en expresar su malestar sobre la situación que se generaba a partir de los chistes o bromas sexistas. Este tipo de bromas no ha sido visto por el gobierno regional como un factor tolerado por la cultura organizacional que afecta el clima laboral y que contribuye a la reproducción de los estereotipos de género, lo cual constituye una manifestación clara de la violencia simbólica contra las mujeres. Es importante mencionar que este tema de los chistes y bromas sexistas ya se había señalado como un problema grave desde la supervisión defensorial anterior.

Gráfico N° 12
Servidoras públicas entrevistadas que afirmaron que los chistes o bromas sexistas constituyen un problema en el gobierno regional



Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De igual modo, se ha identificado en los testimonios de las trabajadoras entrevistadas otra forma de discriminación sexista en el hecho de que muchos hombres profesionales subestiman la utilidad que tiene la capacitación en la transversalización del enfoque de género; las situaciones de hostigamiento sexual y, el incumplimiento del uso del lenguaje inclusivo.

Asimismo, es importante mencionar que en ninguno de los gobiernos regionales visitados hubo uniformidad en las respuestas de las trabajadoras en relación a si existían normas para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres. En efecto, del total de las 25 mujeres entrevistadas, 11 manifestaron que en el gobierno regional no existía normativa para garantizar la no discriminación, 8 indicaron que en el gobierno regional sí había normativa para proteger a las mujeres, y 6 señalaron que no conocían el tema.

Así por ejemplo, entre quienes manifestaron que sí existía dicha normativa, en Amazonas se refirió el PRIO; en Lambayeque se hizo mención a una ordenanza que declara a la mujer lambayecana como reserva moral de la región en la lucha contra la corrupción. Por su parte, en Piura se refirió el tema de la participación en el presupuesto participativo, el uso de lenguaje inclusivo y promoción de participación de mujeres en convocatoria de personal, así como el PRIO; mientras que en Tacna se aludió a una ordenanza sobre no discriminación.

Por su parte, las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Amazonas, Lambayeque, Piura y Tacna señalaron que en su gobierno regional sí se contaba con normativa para garantizar la no discriminación contra las mujeres. Así, en Amazonas se mencionó una directiva sobre atención preferencial; en Lambayeque, la existencia del PRIO; en Tacna, el proceso de elaboración del PRIG. Las Oficinas de Recursos Humanos de Huánuco, Huancavelica manifestaron que no cuentan con normativa que garantiza el derecho a la no discriminación de las mujeres. Preocupa asimismo que en el Gobierno Regional de Huancavelica, tanto la Oficina de Recursos Humanos como las trabajadoras entrevistadas coincidieran en señalar que no existe normativa sobre la materia.

Otro aspecto a considerar es que solo cuatro (4) trabajadoras de los gobiernos regionales de Amazonas, Lambayeque y Piura señalaron que la normativa para evitar la discriminación contra las mujeres sí se está implementando, lo que se evidenciaría con la existencia del SNIG, así como de capacitaciones y actividades con mayor participación de las mujeres de la comunidad. Por su parte, seis (6) trabajadoras opinan que las normas son declarativas pues no se traducen en planes a largo y mediano plazo.

En este sentido, es necesario difundir e implementar en los gobiernos regionales el marco normativo que ya se tiene a nivel nacional y a nivel regional sobre el derecho a la igualdad y no discriminación hacia las mujeres, aspecto clave para evaluar la cultura organizacional y el clima laboral de toda institución³²⁵.

En cuanto a la existencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normas sobre la no discriminación hacia las mujeres, las Oficinas de Recursos Humanos, o mencionaron la existencia de ellos sin brindar mayor información al respecto, o manifestaron desconocer si existían tales mecanismos. Sólo en el caso del Gobierno Regional de Tacna se mencionó que el tema está a cargo de la Gerencia de Desarrollo Social. De igual modo, es interesante que la Oficina de Recursos Humanos de Piura señale como obstáculos para el cumplimiento de la normatividad existente a la falta de presupuesto y capacitación al personal.

Respecto a las respuestas de las trabajadoras entrevistadas, la mayoría no brindó información sobre la materia, mientras que seis (6) trabajadoras manifestaron que no existían mecanismos y solamente tres (3) trabajadoras -de los gobiernos regionales de Amazonas y Piura- declararon que en sus gobiernos regionales sí los había. Cabe mencionar que en Amazonas se hace referencia al seguimiento de su PRIO, y en Piura se alude a la participación de las mujeres en el presupuesto participativo. En ambos casos, se trata de medidas que no son parte de la gestión interna de los gobiernos regionales.

A continuación se desarrollarán con mayor detalle los resultados vinculados al tema del hostigamiento sexual y al uso del lenguaje inclusivo, aspectos fundamentales a analizar en relación a la cultura organizacional y al clima laboral al interior de los propios gobiernos regionales.

325 Cabe recordar que además existe una obligación legal específica para que los gobiernos regionales incorporen el enfoque de género en la gestión de sus recursos humanos Véase el acápite 3.2. correspondiente a avances normativos de este capítulo.

3.3.4.1 Prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en los gobiernos regionales

El hostigamiento sexual es una grave manifestación de la violencia de género hacia las mujeres que suele ser invisibilizada a pesar de que afecta directamente el clima laboral y, por tanto, la cultura organizacional de una institución.

En efecto, los actos de hostigamiento sexual vulneran diversos derechos fundamentales de las y los trabajadores a la dignidad, libertad sexual, intimidad, integridad personal, vida libre de violencia, al trabajo y a la formación para el trabajo, entre otros. Estas vulneraciones generan, además, malestar y bajo rendimiento en las víctimas, las que en su mayoría suelen ser mujeres y quienes, por lo general, dada la propia naturaleza de esta forma de violencia sexual y discriminación, no pueden probar la comisión de los actos de hostigamiento sexual de los que son víctimas.

Cabe asimismo mencionar que este tipo de actos también podrían considerarse como una manifestación de misoginia y rechazo a la presencia de mujeres en el ámbito laboral, por lo que, en consecuencia, podrían estar disuadiendo a las mujeres de incursionar o de permanecer en el espacio público³²⁶; ello independientemente de las consecuencias económicas que genera en el rendimiento de la entidad.

Cabe precisar que el hostigamiento sexual, conforme al artículo 4° de la Ley N° 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual³²⁷ y su modificatoria, la Ley N° 29430³²⁸, puede ser de dos tipos:

Hostigamiento sexual típico o chantaje sexual: Conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual o sexista no deseada o rechazada, realizada por una o más personas que se *aprovechan de una posición de autoridad* o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, así como sus derechos fundamentales [las cursivas son nuestras].

Hostigamiento sexual ambiental: Conducta física o verbal reiterada de carácter sexual o sexista de una o más personas hacia otras *con prescindencia de jerarquía*, estamento, grado, función, nivel remunerativo o análogo, *creando un clima de intimidación, humillación u hostilidad* [las cursivas son nuestras].

En este sentido, los tocamientos, las proposiciones o insinuaciones sexuales, el uso de términos de connotación sexual o sexista, los gestos obscenos y la exhibición de imágenes de contenido sexual, que resulten hostiles, humillantes u ofensivas para la víctima, son algunos ejemplos de hostigamiento sexual.

Sobre el particular resulta importante recordar que la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) en su artículo 6° literal f), establece la obligación de los gobiernos regionales de garantizar el derecho a un trabajo ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, así como la protección frente al hostigamiento sexual.

Asimismo, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, tiene como uno de sus resultados esperados al 2015, que se cuente con normativa *ad hoc* de carácter sustantivo y procesal y, un servicio especializado y en funcionamiento para la atención y protección a las víctimas de hostigamiento sexual en el centro de trabajo en el 100% de las regiones del país.

De manera complementaria, el PLANIG 2012-2017, plantea como una de sus metas vinculadas al Objetivo Estratégico 5 que, al 2017, todas las entidades del Estado implementen medidas en cumplimiento de la Ley N° 27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual³²⁹, lo que constituye un mandato para los gobiernos regionales.

326 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Óp. Cit., p. 203.

327 Publicada el 27 de febrero de 2003 en el Diario Oficial El Peruano.

328 Publicada el 08 de noviembre de 2009 en el Diario Oficial El Peruano.

329 En las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento en materia de igualdad entre hombres y mujeres (Decreto Supremo N° 207-2007-PCM) se monitorea el número de instituciones públicas nacionales y sub-nacionales que implementan políticas internas de prevención y sanción del hostigamiento sexual. En el PLANIG las acciones de prevención, atención y sanción están separadas. Además, en el monitoreo de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, el indicador se satisface con la aprobación de normativa, mientras que en el PLANIG se evalúan acciones realizadas (prevención, atención y sanción) en materia de hostigamiento sexual.

En concordancia con lo expuesto, la Ley N°27942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual y su Reglamento³³⁰, obliga a todas las entidades previstas en los alcances de dichas normas -como es el caso de los gobiernos regionales- a establecer un procedimiento interno para presentar quejas por hostigamiento sexual, el mismo que deberá cumplir con las disposiciones específicas para cada proceso según el tipo de entidad.

Al respecto, es importante que este procedimiento interno respete los principios rectores que orientan la aplicación de la Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual y su Reglamento. Estos principios son la dignidad y defensa de la persona, integridad personal, debido proceso, igualdad de oportunidades sin discriminación, confidencialidad, ambiente saludable y armonioso (artículo 2° del Reglamento de la Ley N°27942).

Además, de acuerdo a la gravedad de la falta, los servidores o funcionarios pueden ser sancionados por el hostigamiento sexual con suspensión, cese temporal o destitución, previo procedimiento administrativo (artículo 33° del Reglamento de la Ley N°27942).

En este contexto y conforme a lo reportado por el MIMP³³¹, preocupa que de las treinta entidades públicas responsables de indicadores en el PLANIG, el 43.3% señala haber realizado acciones de prevención en el ambiente laboral interno en materia de hostigamiento sexual y, tan solo el 16.7% indica haber implementado acciones de atención y sanción en relación al hostigamiento sexual durante el año 2013. En este sentido, las entidades públicas informaron que se presentaron 16 denuncias, se iniciaron tres procesos, se dictó una sanción y se emitieron resoluciones firmes sólo en tres casos³³².

Por su parte, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2013 evidenció que en el transcurso de dos años no se presentó ninguna denuncia por hostigamiento sexual ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)³³³.

Ello podría deberse, entre otras razones, a un insuficiente conocimiento por parte de los y las trabajadoras respecto a cuál es el procedimiento a seguir en los casos de hostigamiento sexual o a la falta de difusión de dicha información por parte de las y los empleadores del régimen laboral privado³³⁴. A ello debe sumarse que los actos de hostigamiento sexual no suelen producirse de manera pública, siendo escasas las ocasiones en las cuales las víctimas logran obtener un medio de prueba sobre la comisión de dichos actos.

En cuanto a los resultados del presente estudio, a continuación presentamos la normativa vigente contra el hostigamiento sexual emitida por los 25 gobiernos regionales existentes a nivel nacional.

Cuadro N° 15
Normativa contra el hostigamiento sexual en gobiernos regionales a nivel nacional

Gobierno Regional	Normativa regional contra el hostigamiento sexual
Amazonas	Ordenanza Regional N° 225 Gobierno Regional Amazonas-CR, publicada el 15 de febrero de 2009 en el Diario Oficial El Peruano. Declara de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual. Encarga al Consejo Regional de Desarrollo Humano y a la Gerencia de Desarrollo Social, como órgano consultivo y ejecutivo, la responsabilidad de coordinar, implementar y realizar acciones de seguimiento y monitoreo.

330 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES, publicado el 26 de noviembre de 2003 en el Diario Oficial El Peruano.

331 MIMP. VII Informe de Cumplimiento de la LIO entre hombres y mujeres. Óp.Cit; p.149 y154.

332 *Ibidem*.

333 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. Lima, 2013 p. 177.

334 De acuerdo al artículo 7 literal c) de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y al artículo 22° de su Reglamento, es responsabilidad del empleador del régimen laboral privado, informar al MTPE sobre los procesos de hostigamiento sexual instaurados en su centro de labores, el resultado de las investigaciones y las sanciones impuestas de ser el caso, dentro de los 30 días calendarios siguientes contados desde la fecha de la resolución final del proceso. Dicha obligación tiene como objetivo verificar el cumplimiento de la norma.

Ancash	Ordenanza N° 018-2007-Region Ancash/CR, publicada con fecha 13 de marzo de 2008 en el Diario Oficial El Peruano. Declaran de interés prioritario regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual
Apurímac	Ordenanza Regional 03-2010-Apurimac. Declara de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual y cualquier otro tipo de acercamiento sexual no deseado, requerimiento de favores sexuales, o cualquier otra conducta de naturaleza sexual, verbal o física.
Arequipa	Ordenanza Regional N° 151-AREQUIPA, publicada el 23 de noviembre de 2011 en el Diario Oficial El Peruano. Determina acciones obligatorias en caso de maltrato físico, psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual y su prevención en las dependencias del Gobierno Regional.
Ayacucho	Ordenanza Regional N° 026-2009-GRA/CR, de fecha 30 de diciembre de 2009. Declarar de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual y cualquier otra tipo de acercamiento sexual no deseado, requerimiento de favores sexuales o cualquier otra conducta de naturaleza sexual, verbal, visual o física.
Cajamarca	Resolución Ejecutiva Regional N° 454-2011-GR.CAJ/P, de fecha 16 de agosto de 2011. Aprueba la Directiva N° 03-2011-GR.CAJ-GRPPAT/SGDI. Establecen procedimientos para la prevención y sanción del Hostigamiento Sexual en las entidades y dependencias que conformen el Gobierno Regional de Cajamarca.
Callao	Resolución Gerencia General N° 1617 – Gobierno Regional del Callao-GGR, de fecha 26 de diciembre de 2011. Aprueba la Directiva General N° 003-2011-GRC/GA-OR. Medidas para la Investigación y Sanción del Hostigamiento Sexual en el Gobierno Regional del Callao.
Cusco	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
Huancavelica	Ordenanza Regional N° 115-GOB.REG-HVCA/CR, publicado el 15 de octubre de 2008 en el Diario Oficial El Peruano. Declara de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual y cualquier otro tipo de acercamiento sexual no deseado, requerimiento de favores sexuales o cualquier otra conducta de naturaleza sexual, verbal, visual o física y; crea el Sistema regional de prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual en la región Huancavelica. Encarga a la Gerencia de Desarrollo Social, la coordinación, implementación y seguimiento de las acciones de prevención. Resolución de Gerencia General N° 357-2009-GOB.REG-HVCA/CR, de fecha 11 de noviembre de 2009, aprueba el Reglamento 01-2009-GR-Hcva/OR-ODH, para la Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en Huancavelica.
Huánuco	Ordenanza Regional N° 057-2009-CR-GRH publicada el 8 de mayo de 2009 en el Diario Oficial El Peruano. Declara de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual y cualquier otro tipo de acercamiento sexual no deseado, requerimiento de favores sexuales u otra conducta sexual. Crea el Comité Regional frente al hostigamiento sexual en la Región Huánuco, conformado por los responsables de las instituciones públicas que ejercen funciones y competencias establecidas en la Ley N° 27942 y su Reglamento. Encarga a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la coordinación, difusión, implementación y seguimiento de las acciones de prevención contra el hostigamiento sexual en la región. Resolución Ejecutiva Regional N° 950-2010-GRH/PR de fecha 14 de diciembre de 2010, aprueba la Directiva “Procedimientos para la Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en el gobierno regional de Huánuco”.
Ica	Ordenanza Regional N° 003-2011-GORE-ICA, publicada el 16 de abril de 2011 en el Diario Oficial El Peruano. Declara de interés regional la prevención, atención y protección de las personas frente al hostigamiento sexual.
Junín	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
La libertad	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
Lambayeque	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.

Lima	Resolución de Gerencia General Regional N° 249-2008-GGR, de fecha 02 de diciembre de 2008. Aprueba la Directiva N° 11-2008-GRL/SG, de prevención y sanción del hostigamiento sexual en el Gobierno Regional Lima.
Loreto	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
Madre de Dios	Ordenanza N° 018-2009-GRMDD/CR., publicada con fecha 29 de agosto de 2009 en el Diario Oficial el Peruano. Declaran de interés regional la prevención, atención y protección de la población, frente al hostigamiento sexual.
Moquegua	Ordenanza Regional N° 016-2008-CR/GRM, de fecha 17 de setiembre de 2008. Declara de interés regional la prevención, sanción y protección frente al hostigamiento sexual. Aprueba el procedimiento de atención, investigación y sanción frente al hostigamiento sexual.
Pasco	Ordenanza Regional N° 163-2008-G.R.PASCO, de fecha 22 de setiembre de 2008. Declara de interés prioritario la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual. Crea el Sistema Regional de Prevención del Hostigamiento Sexual en la Región Pasco, integrado por las Instituciones Públicas que ejerzan competencias y funciones establecidas por la Ley N° 27942. Encarga al a Gerencia Regional de Desarrollo Social para la coordinación, implementación y seguimiento de las acciones de prevención.
Piura	Directiva 011-2011/GRP/480300, "Procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el Gobierno Regional", aprobada por la Resolución Ejecutiva Regional N° 881-2011/Gobierno Regional de Piura-PR, de fecha 12 de setiembre de 2011. Ordenanza Regional N° 176-2009/GRP-CR, publicada el 5 de diciembre de 2009 en el Diario Oficial El Peruano. Declara de necesidad pública regional, implementar las acciones para la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual en el Gobierno Regional.
Puno	Resolución Ejecutiva Regional 380-2011-PR-GR-Puno, de fecha 11 de octubre de 2011, aprueba la Directiva Regional N° 4 2011 sobre Prevención y Sanción por Hostigamiento Sexual.
San Martín	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
Tacna	No tiene normativa sobre Hostigamiento Sexual.
Tumbes	Ordenanza Regional N° 12-2008-GR.TUMBES-CR, de fecha 22 de agosto de 2008. Declárese de interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual. Crea el Comité Regional de Prevención del Hostigamiento Sexual en la Región conformado por los representantes del Estado y de la sociedad civil. Encarga a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la coordinación, implementación y seguimiento de la Ley y su reglamento en la región.
Ucayali	Ordenanza Regional N° 014-2010-GRU/CR, publicada en el Diario Oficial el Peruano con fecha 04 de febrero de 2011. Declara como interés regional la prevención, atención y protección frente al hostigamiento sexual. Encarga a la Gerencia Regional de Desarrollo Social la coordinación, implementación y seguimiento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y su respectivo Reglamento en la Región Ucayali.

Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, setiembre 2014
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación a este marco normativo es importante destacar que, a nivel nacional y de acuerdo a la información existente en sus páginas web, 18 de los 25 gobiernos regionales cuentan con normativa contra el hostigamiento sexual³³⁵. En este sentido, 7 gobiernos regionales no la tienen: Cusco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, San Martín y Tacna.

Respecto a la supervisión realizada, cabe mencionar que cinco de los siete gobiernos regionales visitados (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Piura y Puno) cuentan con normativa propia contra el

³³⁵ La mayoría de los gobiernos regionales que cuenta con la normativa vinculada a la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual en el ámbito laboral, no ha colocado de forma accesible en sus páginas web esta información, por lo que se debería remover este obstáculo, asegurando así el acceso tanto a nivel del personal de los gobiernos regionales como de la ciudadanía en general.

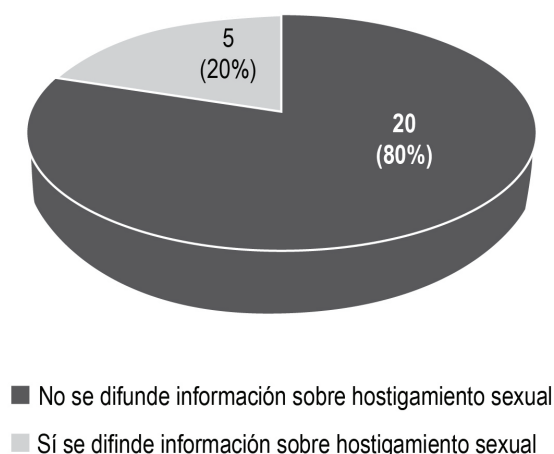
hostigamiento sexual y, dos gobiernos regionales (Lambayeque y Tacna) carecen de ella. Sin embargo, en la mayoría de casos, al igual que en la supervisión realizada en el año 2013, se corrobora que las normas emitidas por los gobiernos regionales supervisados continúan siendo fundamentalmente de carácter declarativo y que no han sido difundidas de manera adecuada a todo el personal³³⁶.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo saluda que los gobiernos regionales supervisados de Huancavelica, Huánuco y Piura cuenten con procedimientos específicos para la materia. De otro lado, la institución recomienda que los gobiernos regionales supervisados de Amazonas y Puno establezcan el procedimiento correspondiente.

En relación a la difusión de la normativa sobre hostigamiento sexual, de acuerdo a las entrevistas realizadas a las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Amazonas, Huánuco, Puno y Tacna sí se difundía información sobre el hostigamiento sexual al interior del gobierno regional; sin embargo, todas las trabajadoras entrevistadas opinaron lo contrario. De igual modo, preocupa que en el caso de Lambayeque y Tacna este tema no se asuma como una competencia de la gestión de Recursos Humanos sino que se traslada la responsabilidad a la Gerencia de Desarrollo Social. Es posible que esta sea una de las razones por las que en ambas regiones, hasta la fecha, no se cuente con normativa específica sobre el tema.

En general, se podría decir que las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos fueron mucho más optimistas que las trabajadoras, ya que las personas a cargo de estas oficinas solían manifestar que sí difundían información sobre el hostigamiento sexual y que el personal conocía los procedimientos. Sin embargo, como se ha referido en el párrafo anterior, en muchos casos la totalidad de las trabajadoras de un gobierno regional estaba de acuerdo en que no se difundía información sobre el tema ni se conocían los procedimientos para interponer quejas. De hecho, 20 de las 25 trabajadoras entrevistadas afirmaron que en sus gobiernos regionales no se difundía información sobre el hostigamiento sexual y solamente cinco dijeron que en sus centros de trabajo sí se difundía esta información. En consecuencia, podría concluirse que la difusión sobre el hostigamiento sexual al interior de la institución aún resulta insuficiente.

Gráfico N° 13
Opinión de las servidoras públicas entrevistadas acerca de si se difunde información sobre hostigamiento sexual en el gobierno regional



Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De otro lado, llama la atención que los responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Piura y Lambayeque señalen no difundir información sobre la materia. Ello preocupa de manera particular en el caso de Piura pues si bien cuenta con "Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de recursos humanos" y con normativa específica en materia de prevención, atención y

336 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.* Óp. Cit., p. 204.

protección del hostigamiento sexual así como con una directiva en relación al procedimiento a seguir; no difundiría información a su personal sobre este tema tan relevante para la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género.

Respecto al establecimiento de procedimientos para la prevención, investigación y sanción del hostigamiento sexual, recordemos que el Comité CEDAW ha recomendado al Estado peruano que difunda información de manera amplia sobre los mecanismos existentes para denunciar casos de hostigamiento sexual en el lugar de trabajo y que se sancione este tipo de actos³³⁷.

En este sentido, preocupa que la difusión de los procedimientos sea insuficiente y que ninguna de las de las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de los siete gobiernos regionales supervisados haya reportado ni un solo caso de hostigamiento sexual entre los años 2011 y 2014. Ello contrasta con los testimonios de las trabajadoras entrevistadas que sí han podido identificar diferentes casos en los que no se siguió ningún procedimiento.

Al respecto, dos de las entrevistadas señalaron:

“Hubo 2 casos, uno en el 2006, en la Dirección Regional, demoraron casi 1 año en sacarlo, pero sólo por presión mediática. Otro caso, entre un asesor y una practicante, salió el asesor por un tiempo, luego regresó” (8NDLA).

“El personal no conoce [el procedimiento], pero yo sí por cuanto soy abogada, en el año 2006/2007 sufrí una situación de hostigamiento sexual por parte de un funcionario, presenté mi queja al Presidente Regional, pero el tema se solucionó con una mera disculpa” (8DPI).

En este contexto, cabe mencionar que del total de 25 trabajadoras, 18 manifestaron desconocer cuáles son los procedimientos para interponer una queja por hostigamiento sexual y siete (7) dijeron sí conocerlos, pero, básicamente por la normativa nacional sobre el tema. De igual modo, es lamentable que los responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Piura y Puno señalen que el personal conoce estos procedimientos, pero, todas sus trabajadoras entrevistadas manifiesten lo contrario.

Asimismo, se ha identificado que los casos de hostigamiento sexual no suelen ser denunciados por parte de las víctimas por temor a perder el trabajo y/o por la dificultad de probar los hechos. Sobre esta materia, es interesante revisar el siguiente testimonio tomado en la supervisión:

“Se dieron muchos casos sobre este tema durante los años que estoy, pero en ningún momento la Oficina de Recursos Humanos ha tomado las cartas en el asunto en ninguna gestión, mucho menos ha difundido información al respecto. Varios casos con jefe de personal, en la mayoría de casos sale la víctima y el hostigador permanece en su puesto. El tema probatorio es difícil” (4NDHA).

De otro lado, preocupa que, al igual que se pudo apreciar en la investigación complementaria del VI Reporte de la LIO elaborado en el año 2013 por nuestra institución³³⁸, no se tenga claridad en relación a la responsabilidad de la Oficina de Recursos Humanos sobre el tema de hostigamiento sexual, ello debido a que muchas veces se encarga a la Gerencia de Desarrollo Social la implementación de la norma, tal como se puede apreciar en el cuadro referido líneas arriba. Por ejemplo, tenemos el siguiente testimonio:

“Como recursos humanos, no, pero como Gerencia de Desarrollo Social, venimos haciendo incidencia en esta materia en los diferentes sectores como sector Educación algunos trabajadores sancionados se hace seguimiento” (3DAM).

En este sentido, no en todos los casos las Oficinas de Recursos Humanos difunden información sobre la problemática de hostigamiento sexual. Lo expuesto, sumado al desconocimiento de los procedimientos para la presentación de quejas son algunos de los factores que explican que en ninguno de los siete gobiernos regionales visitados se haya presentado formalmente casos de hostigamiento sexual.

337 COMITÉ CEDAW. *Observaciones Finales a los Informes Periódicos combinados séptimo y octavo de Perú*. Óp. Cit., párr. 18 literal d).
338 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., p. 200.

Por todo lo expuesto cabe concluir que si bien es importante que los gobiernos regionales cuenten con ordenanzas y/o directivas en materia de hostigamiento sexual, estas normas deben ser difundidas y se tiene que brindar capacitación sobre la materia. Para ello, sería importante una coordinación articulada entre MIMP, MTPE, SERVIR y los gobiernos regionales.

De igual modo, resulta fundamental que se desarrollen acciones no sólo a nivel de prevención³³⁹ sino también de atención y sanción de esta problemática, por lo que es indispensable que la Oficina de Recursos Humanos establezca y difunda los procedimientos para su denuncia.

3.3.4.2 Uso del lenguaje inclusivo

Si bien la cultura organizacional es fundamental para la efectividad de las políticas de igualdad de género, resulta ser una de las áreas más difíciles de transversalizar porque implica vencer resistencias personales, culturales y sociales arraigadas y, en general, modos de operar muy instalados en las organizaciones o entidades del Estado. Sin embargo, una manera idónea de iniciar esta transformación es haciendo uso del lenguaje inclusivo.

Al respecto, recordemos que la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, señala en su artículo 4° inciso 3 que “el Estado impulsa la igualdad e incorpora y promueve el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno”³⁴⁰.

Asimismo, este compromiso legal y expresamente establecido ha sido asumido en el PLANIG 2012-2017 por lo que se plantea como una de las metas vinculadas al objetivo estratégico 2 que, al 2017, todas las entidades públicas del nivel nacional y regional adopten el lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial.

De igual modo, el PNDH 2014-2016, en el acápite sobre mujeres correspondiente al Lineamiento Estratégico N° 3, señala como principio de la política de igualdad y no discriminación el reconocimiento por parte del Estado de la igualdad de género y su compromiso por desterrar prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.

Por tanto, existe un mandato legal que obliga a los gobiernos regionales y a todas las instancias de la administración pública a usar el lenguaje inclusivo. No obstante, según reporte del MIMP sobre la LIO³⁴¹, de las 30 entidades públicas responsables de indicadores en el PLANIG, sólo un 26.7% señala que cuenta para el año 2013 con normativa sobre el uso del lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial.

339 Se consideran acciones de prevención del hostigamiento sexual aquellas enmarcadas en la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y su reglamento (Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES -Sección II: Artículo 64.- Medidas de prevención y difusión.- Las medidas de difusión y prevención a adoptar por cada una de las instituciones que integran el ámbito de aplicación de la Ley incluirán las siguientes acciones, entre otras:

- a) Comunicar a todo el personal de la institución y aquellos que se incorporen a las mismas, sobre la existencia de una política de prevención y sanción del hostigamiento sexual, brindando información completa, asequible y comprensible.
- b) Realizar campañas de detección, prevención y difusión del hostigamiento sexual dentro de la institución, tales como encuestas de opinión, buzón de sugerencias, entre otras.
- c) Colocar en lugares visibles de la institución información sobre el procedimiento para denunciar y sancionar el hostigamiento sexual.
- d) Realizar talleres de capacitación y módulos itinerantes que promuevan la toma de conciencia y los cambios en los patrones socioculturales que toleren o legitimen el hostigamiento sexual.
- e) Coordinar con las entidades gubernamentales y no gubernamentales sobre acciones afirmativas a adoptar con relación a la prevención de la violencia de género y del hostigamiento sexual.

340 La LIO refuerza lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM que establece como una de sus Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, “impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres” (artículo 2° numeral 2.2).

341 MIMP. VII Informe de Cumplimiento de la LIO entre hombres y mujeres. Óp.Cit; p. 74.

En este marco, recientemente en el año 2014, el MIMP ha publicado la “Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Documento de Trabajo. Promoviendo el uso del lenguaje inclusivo en las entidades públicas”³⁴², que debería ser un referente para los gobiernos regionales.

Precisamente, la “Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Documento de Trabajo. Promoviendo el uso del lenguaje inclusivo en las entidades públicas” define al lenguaje inclusivo como:

El conjunto de propuestas de uso de la lengua castellana que busca personalizar la presencia de mujeres y hombres al escribir, hablar y representar, promoviendo que las y los hablantes abandonen o no incurran en el sexismo lingüístico y en el sexismo social presente en el lenguaje³⁴³.

Cabe recordar que el lenguaje es un producto social e histórico que refleja y contribuye a la construcción de nuestra concepción del mundo, repercutiendo positiva o negativamente, según el uso que le demos, en las relaciones entre hombres y mujeres y que es a través del lenguaje que construimos la realidad y quienes están en ella. Es por ello que resulta necesario reflexionar desde un enfoque de género sobre el importante rol que tiene el lenguaje hablado, el escrito, y las representaciones gráficas de mujeres y hombres en el quehacer al interior del Estado.

Así por ejemplo, el uso exclusivo del masculino genérico para referirnos a las personas distorsiona los contenidos de los mensajes al otorgar mayor valor a lo asociado con los hombres, y tiende a invisibilizar los aportes de las mujeres. Por ello es que resulta tan importante evidenciar la presencia y contribuciones de las mujeres en puestos de dirección y/o de liderazgo.

Cabe recordar que el uso del denominado lenguaje inclusivo es una medida de especial trascendencia simbólica para el reconocimiento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El empleo de un lenguaje que no discrimine contribuye con la erradicación de patrones preestablecidos socialmente para las personas, de acuerdo con su sexo³⁴⁴.

A continuación presentamos las normas sobre uso del lenguaje inclusivo de los siete gobiernos regionales supervisados.

Cuadro N° 16
Normativa sobre uso de lenguaje inclusivo en los gobiernos regionales supervisados

Gobierno Regional seleccionado	Normativa regional
Amazonas	Ordenanza Regional N° 254 – Gobierno Regional de Amazonas/CR, publicada el 15 de mayo del 2010 en el Diario Oficial El Peruano.
Huancavelica	Ordenanza Regional N° 202-GOB.REG-HVCA/CR, de fecha 7 de mayo de 2012.
Huánuco	Ordenanza Regional N° 025-E-2005-CR-GRH, publicada el 12 de setiembre de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.
Lambayeque	Ordenanza Regional N° 017-2004-GR.Lamb./CR, publicada el 8 de mayo de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.
Piura	Directiva Regional N° 05-2014/GRP-480000-480300, aprobada con “Resolución Ejecutiva Regional N° 428-2014/GOB.REG.PIURA-PR”, de fecha 14 de julio de 2014. Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos en el pliego del Gobierno Regional de Piura.

342 Este documento actualiza la Guía “El mundo se escribe y habla en femenino y masculino. Guía para el uso del lenguaje inclusivo”, publicada por el MIMP en el año 2010.

343 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras no existo*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014, p.14.

344 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (enero – diciembre) 2008*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 149.

Puno	No cuenta con normativa sobre uso de lenguaje inclusivo
Tacna	Ordenanza Regional N° 007-2010-CR/GOB.RRG. TACNA, publicada el 30 de setiembre de 2010 en el Diario Oficial El Peruano.

Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, setiembre 2014

Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación a los resultados de la supervisión realizada, la Defensoría del Pueblo destaca que seis de los siete gobiernos regionales visitados (Amazonas, Huancavelica³⁴⁵, Huánuco, Lambayeque, Piura y Tacna) cuenten con una normativa sobre el uso del lenguaje inclusivo, conforme al mandato legal de la LIO. Sin embargo, sería importante que el Gobierno Regional de Huancavelica publique su Ordenanza en el Diario Oficial El Peruano, en aras de respetar el principio de publicidad de las normas. Además, la Defensoría del Pueblo recomienda al Gobierno Regional de Puno que apruebe su propia normativa para regular esta materia.

Sobre el particular, cabe mencionar que no obstante que la mayoría de gobiernos regionales supervisados cuenta con una normativa que ordena el uso del lenguaje inclusivo y que incluye medidas de promoción de su uso entre su personal³⁴⁶, de las entrevistas realizadas se constata una necesidad de capacitación sobre el tema debido a que no se conoce su regulación ni las principales pautas para su utilización.

En efecto, se consultó a las 25 trabajadoras entrevistadas si se presta atención desde la perspectiva de género al lenguaje o a las imágenes utilizadas en los documentos y los materiales elaborados por el gobierno regional. Ante esta pregunta, 19 trabajadoras manifestaron que no, y solo seis trabajadoras refirieron que sus gobiernos regionales sí prestan atención a este tema. Estas últimas pertenecieron a los gobiernos regionales de Amazonas, Piura, Puno y Tacna; sin embargo sus respuestas contrastaron con las de otras compañeras de trabajo que consideraban que no se estaba utilizando lenguaje ni imágenes inclusivas. Por lo expuesto, aún en los gobiernos regionales en los que se manifestó que se presta atención al lenguaje inclusivo, no existe consenso al respecto.

De otro lado, preocupa que todas las trabajadoras entrevistadas de los gobiernos regionales de Huancavelica, Huánuco y Lambayeque estuvieran de acuerdo en que no se utiliza en sus centros de trabajo el lenguaje y las imágenes inclusivas.

Sobre el particular, la no utilización del lenguaje inclusivo al interior del Estado responde fundamentalmente a la insuficiente toma de conciencia respecto a la importancia de cumplir este mandato legal para contribuir a adoptar medidas que permitan, progresivamente, vencer los estereotipos sociales que reflejan la persistencia de un lenguaje eminentemente sexista.

Cabe de otro lado señalar que algunas de las mujeres entrevistadas han referido que en su gobierno regional se utiliza en las relaciones sociales y profesionales un lenguaje discriminatorio, de forma voluntaria, inconsciente o “humorística” contra mujeres y hombres por razón de su género. Por ejemplo, se tiene el siguiente testimonio de una servidora pública entrevistada:

“Los documentos internos y externos no enfatizan por ejemplo en la profesión de una mujer simplemente ponen o figura como señora o doña a pesar de que la mujer ostenta un cargo y tiene una profesión, igualmente el lenguaje verbal de los compañeros y compañeras de trabajo motivan que al hombre se le dice o saluda por su profesión (Ingeniero o Doctor) pero a la dama simplemente señora” (11DPU).

345 No obstante, al 30 de setiembre de 2014, no se ha publicado la Ordenanza en el Diario Oficial El Peruano.

346 Las Ordenanzas Regionales sobre la materia de los gobiernos regionales supervisados señalan diversas medidas de promoción del uso del lenguaje inclusivo. Por ejemplo, implementar un plan de promoción de lenguaje inclusivo (Amazonas); elaborar manuales de orientación y un plan de promoción del lenguaje inclusivo en la región (Huancavelica); la implementación de un plan de promoción del lenguaje inclusivo (Huánuco); implementación de un plan de promoción del lenguaje inclusivo (Lambayeque); acciones para la incorporación del lenguaje inclusivo (Piura) que incluye su uso en las convocatorias del personal y una guía para la mención de profesiones con lenguaje inclusivo; la implementación del plan de promoción del lenguaje sensible al género/ lenguaje inclusivo que considere lineamientos específicos (Tacna).

De otra parte, es importante reconocer que en la utilización del lenguaje gráfico se deben utilizar imágenes que representen la presencia igualitaria de mujeres y hombres. Es preciso tener en cuenta que las imágenes también tienen una función formativa, por lo que norman patrones y comportamientos. En este sentido, se debe promover no solo un lenguaje verbal o escrito inclusivo, sino también un lenguaje visual inclusivo³⁴⁷.

Por todo lo expuesto, si bien la Defensoría del Pueblo destaca la aprobación de normas internas sobre el uso del lenguaje inclusivo, es necesario redoblar esfuerzos a fin de capacitar al personal de los gobiernos regionales y contribuir a su toma de conciencia sobre la importancia de este tema³⁴⁸. Cabe recordar que los y las servidores público/as deben comprometerse a eliminar concepciones, actitudes y prácticas en el uso de lenguaje que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo considera que si bien existen avances en relación a la aprobación de normativa interna sobre el uso de lenguaje inclusivo, se requiere una real implementación a fin de que no se conviertan en solo normas de carácter declarativo.

En efecto, la comunicación empleada por los gobiernos regionales debe estar dirigida hacia el reconocimiento y valoración de la diversidad, así como el bienestar de las peruanas y los peruanos, no debiéndose, al interior del Estado, tolerar expresiones discriminatorias de ninguna índole, por ser precisamente las autoridades las principales encargadas de dar el ejemplo en el uso y la promoción del lenguaje inclusivo como mandato legal.

3.3.5. Medidas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal

Resulta innegable el incremento, a nivel mundial, de la participación femenina en la fuerza laboral fuera del hogar. Al respecto, como ya se ha referido, según data de SERVIR³⁴⁹, comparando la información del año 2014 respecto del año 2010, existe en el Perú un incremento del 2% en la participación de la mujer en el mercado laboral, tanto en el sector público como en el privado.

A pesar de lo expuesto, la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo no se ha acompañado de una redistribución equitativa de las responsabilidades familiares y las tareas domésticas. Por el contrario, el aporte de las mujeres en relación a las tareas domésticas y labores de cuidado carece aún de un reconocimiento adecuado.

De igual modo, no puede dejar de reconocerse que muchas veces aún pesa sobre las mujeres la presión social que las acusa de “descuidar a sus familias”³⁵⁰. Esta situación ha determinado que sean las mujeres quienes sigan asumiendo las labores de cuidado en el hogar, generando una doble jornada laboral, que aún obliga a muchas de ellas a buscar trabajos de medio tiempo o independientes, con menos posibilidades de ingreso y progreso laboral, a fin de compatibilizar sus roles productivo y reproductivo³⁵¹.

347 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Óp. Cit.*, p. 40.

348 La necesidad de capacitación al personal de los gobiernos regionales en el uso del lenguaje inclusivo ha sido anteriormente referida en el “Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres”. Serie de Informes de Adjuntía – Informe N° 002-2010-DP/ADM, Lima: Defensoría del Pueblo, 2010, p.139.

349 SERVIR. *La mujer en el Servicio Civil peruano* [infografía]. *Loc. Cit.*

350 LÁZARO CATELLANOS Rosa, Emma ZAPATA MARTELO y Beatriz MARTINEZ CORONA. “Cambios en el trabajo productivo, reproductivo, las relaciones de poder y los modelos de género en mujeres jefas de hogar”. En: *Ra Ximbai. Universidad Autónoma Indígena de México, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, Sinaloa, año/volumen 3, número 3, pp. 649-691, 2007. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/vol03-03/RXM003000303.pdf>. Consulta: 11 de setiembre de 2014.

351 FEMENÍAS María Luisa y Paula SOZA ROSSI. “Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. En: *Sociologías*, Porto Alegre, año 11, N° 21, jan/jun.2009. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/soc/n21/04.pdf>

Sobre el particular y de acuerdo a la Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)³⁵², es preciso mencionar que en el año 2010 las mujeres en el Perú trabajaban en la semana un promedio de 75 horas semanales mientras que los hombres trabajaban en promedio 66 horas semanales; ello considerando la carga de trabajo global (trabajo remunerado y trabajo doméstico no remunerado). Por tanto, existe una brecha de aproximadamente 9 horas más de trabajo global semanal para las mujeres, quienes además destinan en promedio mayor tiempo que los hombres al trabajo doméstico no remunerado, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 17
Promedio de horas a la semana que la población de 12 años y más de edad dedica a las actividades diarias, por sexo (2010)

	Trabajo remunerado	Trabajo doméstico	Cargo global
Mujer	36.25	39.28	75.53
Hombre	50.38	15.53	66.31
Brecha	14.13	24.15	9.22

Fuente: DGM - ENUT 2010
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Esta brecha en el uso del tiempo coloca a las mujeres en una situación de objetiva desventaja frente a los hombres, quienes disponen de mayor tiempo libre. En efecto, el cuadro muestra que los hombres tienen mayor tiempo que las mujeres para dedicar al trabajo remunerado o a la capacitación y, por lo tanto, mayores oportunidades de generar ingresos monetarios y desarrollo laboral.

Precisamente, para atender esta brecha de género, los Estados deben implementar políticas de conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, por ejemplo, mediante el otorgamiento de licencias por maternidad y paternidad; así como políticas públicas de cuidados, por ejemplo a través de la implementación de lactarios y guarderías.

Al respecto y considerando, de un lado, el Convenio N° 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación)³⁵³ y, el Convenio N° 156 OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares³⁵⁴, así como la Ley N° 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia³⁵⁵, es importante destacar la reciente publicación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el año 2014 de la “Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del trabajo y la vida familiar y personal”³⁵⁶.

Esta guía tiene el objetivo de promover el cumplimiento de la normativa sobre igualdad de oportunidades y la no discriminación, así como la adopción de prácticas voluntarias o acuerdos que permitan la conciliación entre el trabajo y, la vida familiar y personal. Si bien este documento constituye de por sí un avance, es necesario establecer con claridad que la promoción de estas buenas prácticas es, desde tiempo atrás, una obligación de toda institución pública, en el marco de los instrumentos internacionales referidos líneas arriba, así como de la LIO y el PLANIG.

De igual modo, cabe destacar que actualmente se cuenta con la propuesta de un “Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familias 2013-2017”³⁵⁷ que señala como tercer lineamiento de política el fomento de las responsabilidades compartidas y, la conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales. Este Plan –aún pendiente de aprobación– tiene como objetivo que el Estado y la sociedad en su conjunto generen e implementen normas, políticas, programas y servicios para promover, proteger y fortalecer a las familias.

352 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Principales Resultados Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Lima: INEI, 2010.

353 Ratificado por el Perú el 10 de agosto de 1970.

354 Ratificado por el Perú el 16 de junio de 1986.

355 Publicada el 16 de junio de 2005 en el Diario Oficial El Peruano. Esta norma reconoce la importancia de establecer políticas para garantizar que, tanto hombres como mujeres, puedan ejercer plenamente sus responsabilidades familiares dentro del ámbito laboral (art.2 literal a, c, m, n, ñ).

356 Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 048-2014-TR y, publicada el 26 de marzo de 2014 en el Diario Oficial El Peruano.

357 Elaborado por la Comisión Multisectorial encargada de crear el “Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familias 2013-2017”, la misma que está adscrita al MIMP.

Es importante tener en cuenta que la promoción de responsabilidades compartidas es un asunto de derechos humanos y, específicamente, de no discriminación hacia las mujeres pues persisten en nuestro país estereotipos social y culturalmente arraigados a partir de los cuales se considera que las responsabilidades familiares son esencialmente femeninas, lo que limita las posibilidades de las mujeres de participar activamente en la vida política, social y económica en igualdad de condiciones³⁵⁸.

Asimismo, la promoción de responsabilidades compartidas busca beneficiar también a padres, hijos e hijas, a partir de la construcción de nuevas masculinidades que repercuten en la mejora de sus vidas a nivel personal y familiar.

Además, la promoción de responsabilidades compartidas entre mujeres y hombres también puede tener un impacto positivo en la productividad de las entidades. Así, al mejorar el clima laboral, puede contribuir a generar una mayor motivación y compromiso del personal con el trabajo, reducir las tardanzas y el ausentismo, etc.

En virtud de lo expuesto, la transversalización del enfoque de género en la gestión pública debe promover la participación de los hombres en las labores de cuidado, tal como ha sucedido con la participación de las mujeres en otras actividades que en un primer momento se consideraban sólo masculinas³⁵⁹. Como señala Lamas, “la ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena”³⁶⁰.

A continuación, abordaremos los temas trabajados en materia de responsabilidades compartidas en la supervisión realizada en los siete gobiernos regionales seleccionados.

3.3.5.1 Otorgamiento de licencias de maternidad, paternidad y permisos por lactancia en los gobiernos regionales

Las licencias de maternidad y los permisos por lactancia materna así como las licencias por paternidad son derechos de las madres y de los padres trabajadores, respectivamente. En este sentido existen claros mandatos legales sobre la materia, así como políticas públicas que promueven la protección de estos derechos.

Al respecto, el PLANIG 2012-2017 señala como resultado 5.1 que las instituciones públicas garanticen los derechos por maternidad y paternidad, lo que constituye un mandato para los gobiernos regionales.

Por su lado, el PNDH 2014-2016 señala como uno de los principales retos del Estado cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, por lo que impulsa la ratificación del Convenio N° 183 “Convenio sobre la protección de la maternidad”³⁶¹.

En relación a la licencia de maternidad, la Ley N° 26644³⁶² y la Ley N° 29992³⁶³ establecen que la madre trabajadora tiene derecho a 45 días de descanso prenatal y 45 días de descanso postnatal, los cuales se pueden acumular siempre y cuando exista el permiso del médico tratante.

358 Sobre el particular, véase el primer capítulo del presente informe sobre el bono de género y el bono demográfico. En este sentido, según el bono de género, el incremento en la producción económica en los últimos años ha sido influenciado de modo importante por la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Por su parte, el bono demográfico se refiere a que actualmente existe una gran población en edad de participar en la producción económica; lo que es temporal pues en el futuro aumentará el número de personas que requieran especial protección. Por ello, el Estado debe cumplir con el principio de responsabilidades compartidas en las obligaciones de cuidado, transformando las prácticas sociales tradicionales y la ideología patriarcal que reproduce la división sexual del trabajo, lo que coadyuvará a garantizar la participación plena de las mujeres en la sociedad.

359 Cfr. LAMAS, Marta. “El enfoque de género en las políticas públicas”, p.3. Consulta: 11 de julio de 2014. Disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>>.

360 *Ibidem*.

361 Véase Objetivo N° 1 del Lineamiento Estratégico N° 4: Fortalecimiento del Ordenamiento Jurídico Interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos.

362 Publicada el 27 de junio de 1996 en el Diario Oficial El Peruano.

363 Publicada el 07 de febrero de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

Asimismo, conforme a la Ley N° 27240³⁶⁴, la Ley N° 27403³⁶⁵ y la Ley N°28731³⁶⁶, la madre trabajadora tiene derecho a una hora de lactancia materna hasta que su hijo/a cumpla un año de edad. Además, el Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337³⁶⁷, señala que el Estado es responsable de promover la lactancia materna y el establecimiento de centros de cuidado diurno (artículo 2°).

Sobre el particular, también es importante considerar que la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing³⁶⁸ compromete a los Estados a adoptar medidas apropiadas para eliminar las prácticas discriminatorias de los empleadores hacia las mujeres, tales como no contratar o despedir a estas personas debido al embarazo o la lactancia materna, y adoptar medidas eficaces para garantizar que las mujeres embarazadas, con licencia de maternidad o las mujeres que se reintegran al mercado laboral después de tener hijos/as, no sufran discriminación alguna.

En este marco, el artículo 29° literal e) del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral³⁶⁹, brinda protección a las mujeres frente al despido laboral que se produce como consecuencia del embarazo, calificando como nulo el despido que se sustente en esta causa³⁷⁰.

De otro lado, la Ley N° 29409³⁷¹ y el Decreto Supremo N° 014-2010-TR, dispone que todo padre trabajador de la actividad pública y privada tiene derecho a cuatro (4) días hábiles consecutivos de descanso por el nacimiento de sus hijo/as.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo destaca que en seis de los siete gobiernos regionales³⁷² visitados se esté cumpliendo con el mandato legal de otorgar las licencias de maternidad y permisos por lactancia materna, así como las licencias por paternidad, en el marco del reconocimiento de las responsabilidades compartidas entre las mujeres y los hombres en el ámbito laboral y familiar. Ello se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°18
N° de licencias por maternidad, paternidad y permisos por lactancia en gobiernos regionales supervisados, 2014

Gobierno Regional	Licencia Maternidad	Licencia Paternidad	Permiso por Lactancia
Amazonas	3	1	5
Huancavelica	5	1	5
Huánuco	6	1	6
Lambayeque	No reporta información	No reporta información	No reporta información
Piura	12	Se reporta que no están en edad reproductiva	12
Puno	4	1	5
Tacna	4	11	2

Fuente: Fichas de supervisión de la Defensoría del Pueblo
Elaboración: Defensoría del Pueblo

364 Publicada el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial El Peruano.

365 Publicada el 20 de enero de 2001 en el Diario Oficial El Peruano.

366 Publicada el 13 de mayo de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

367 Publicada el 7 de agosto de 2000 en el Diario Oficial El Peruano.

368 Párr. 165 literal c) de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

369 Publicada el 27 de marzo de 1997 en el Diario Oficial El Peruano.

370 De conformidad con el artículo 29° literal e) del TUO del Decreto Legislativo 728: "Es nulo el despido que tenga por motivo: e) El embarazo, si el despido se produce en cualquier momento del período de gestación o dentro de los 90 (noventa) días posteriores al parto. Se presume que el despido tiene por motivo el embarazo, si el empleador no acredita en este caso la existencia de causa justa para despedir. Lo dispuesto en el presente inciso es aplicable siempre que el empleador hubiere sido notificado documentalmente del embarazo en forma previa al despido y no enerva la facultad del empleador de despedir por causa justa".

371 Publicada el 20 de setiembre de 2009 en el Diario Oficial El Peruano.

372 El Gobierno Regional de Lambayeque no remitió la información pendiente sobre la materia, por lo que no ha sido considerado en el grupo.

Respecto de los resultados presentados en el Cuadro N° 18, cabe señalar que, en el caso de Piura, llama la atención que en las licencias por paternidad no se reporte ninguna, argumentando que la mayoría de hombres en el personal no se encuentran en edad reproductiva.

De otro lado, cabe señalar que en el marco de la supervisión realizada, las Oficinas de Recursos Humanos de los gobiernos regionales de Huánuco, Puno y Tacna refirieron que sus políticas de recursos humanos tienen enfoque de género; sin embargo, las trabajadoras entrevistadas estuvieron en desacuerdo con esta afirmación. En los demás gobiernos regionales hay diferentes opiniones (sí, no, parcialmente o desconoce). Al realizar la sumatoria de las respuestas se obtiene que del total de 25 trabajadoras entrevistadas, trece (13) contestaron que las políticas de Recursos Humanos no tienen enfoque de género, cuatro (4) mencionan que parcialmente lo tienen y cuatro (4) señalaron que sí tienen enfoque de género.

Finalmente, cabe señalar que la mayoría de Oficinas de Recursos Humanos, salvo Amazonas y Piura, tienen la concepción de que transversalizar el enfoque de género implica únicamente respetar las licencias de maternidad y permisos por lactancia materna, así como las licencias por paternidad. En opinión de la Defensoría del Pueblo, si bien el respeto de estos derechos es sin duda importante, la obligación de transversalizar el enfoque de género es más amplia y supone diseñar e implementar una serie de medidas que garanticen efectivamente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.

3.3.5.2 Implementación de lactarios en los gobiernos regionales

Los lactarios son ambientes especialmente acondicionados para que las madres trabajadoras extraigan su leche materna durante el horario de trabajo, asegurando su adecuada conservación. Su implementación forma parte de una política de promoción de la lactancia materna, que constituye un asunto de derechos humanos³⁷³.

Al respecto es importante señalar que, a través de la promoción de la lactancia materna, el Estado no sólo beneficia a las madres y garantiza el derecho de niños/as a alcanzar un estado adecuado de nutrición sino que también permite una mayor oportunidad para el acceso al trabajo de las mujeres, al tener y mantener un espacio en donde trabajo y familia concilien. De esta manera, se estaría contribuyendo a una igualdad de género, a la disminución de la desnutrición y mortalidad infantil así como a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres con responsabilidades familiares³⁷⁴.

Conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 009-2006-MIMDES³⁷⁵ y a la Ley N° 29896³⁷⁶, existe la obligación de implementar lactarios en todas las instituciones del sector privado y público en las que trabajen veinte o más mujeres en edad fértil. Sin embargo, en opinión de la Defensoría del Pueblo, sería recomendable evaluar una reforma normativa a fin de que se cumpla con la obligación de implementar lactarios adecuados en toda institución pública o privada, independientemente del número de mujeres en edad fértil que laboren en estas instituciones.

Sobre el particular, el MIMP³⁷⁷ ha informado que durante el año 2013 se han identificado 500 lactarios implementados: 279 corresponden a entidades del sector público y 221 a entidades del sector privado. En cuanto al sector público, es preciso indicar que estas cifras representan un incremento del 12% en comparación de los lactarios del sector público identificados en el año 2012.

A continuación, presentamos un cuadro que nos permite visualizar la cantidad de lactarios implementados en los gobiernos regionales objeto de la supervisión defensorial.

373 Sobre la materia, la LIO en su artículo 6 literal i) refiere como uno de los lineamientos de los Gobiernos Regionales, garantizar el derecho a la salud, en particular el derecho a la maternidad segura que está ligado a la promoción de la lactancia materna.

374 De acuerdo al cumplimiento del tercer y cuarto objetivos del milenio según el PNUD: promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, como la reducción de la mortalidad infantil. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>. Consulta: 20 de agosto de 2014.

375 Publicada el 23 de agosto de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

376 Publicada el 7 de julio de 2012 en el Diario Oficial El Peruano.

377 MIMP. Comisión de Supervisión Multisectorial encargada de velar por el cumplimiento del D.S. N°009-2006-MIMDES. *Informe Anual 2013*, p. 9.

Cuadro N° 19
Número de lactarios en gobiernos regionales seleccionados

Gobierno Regional	Sedes	Normativa	Cantidad
Amazonas	Sede Central	Directiva N° 555-2012-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/GGR	1
Huancavelica ³⁷⁸	Sede Central	Directiva N° 008-2012/GOB.REG. HVCA/GRPP y AT-SG	1
Huánuco	No existe el lactario ³⁷⁹		
Lambayeque ³⁸⁰	Sede Central	No es accesible la normativa	1
Piura	Sede Central	Directiva N° 030-2012/ GRP-480300	1
Puno	No existe el lactario ³⁸¹		
Tacna	Sede Central	Directiva en proyecto	1

Fuente: Páginas web de los gobiernos regionales, septiembre de 2014
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Adicionalmente es importante tener en consideración que, si bien es necesario cumplir con los requerimientos normativamente establecidos, las Oficinas de Recursos Humanos de todos los gobiernos regionales deben también considerar otros factores propios de cada región y/o requerimientos particulares de sus trabajadoras, a fin de cumplir con el objetivo o finalidad de la norma. Así por ejemplo, en lugares como Piura se debe contar con un ambiente especialmente ventilado dado el excesivo calor de la región para que pueda darse uso al lactario institucional. Además, otra medida a considerar en las particulares realidades de cada región y que reflejaría la voluntad de lograr armonizar el trabajo con la vida familiar y personal sería, por ejemplo, permitir a las madres que lleven a sus bebés al lactario o permitirles que puedan dar de lactar a sus bebés en sus propias casas, en caso de existir cercanía entre su domicilio y la sede del gobierno regional.

Por último, la Defensoría del Pueblo invoca a los gobiernos regionales de Huánuco y Puno a que puedan redoblar esfuerzos para implementar sus lactarios institucionales.

3.3.5.3 Implementación de guarderías en los gobiernos regionales

La implementación de guarderías es uno de los aspectos a considerar en las políticas de cuidado que aluden a la forma en que el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil se organizan para proveer el cuidado de las personas en especial situación de vulnerabilidad, como son los niños y las niñas.

Las políticas de cuidado comprenden todas las tareas necesarias para la sostenibilidad de la vida familiar, incluido el mantenimiento de la crianza, la educación, la atención y el cuidado de niñas/os, enfermos, personas con discapacidad, personas adultas mayores; además de la transmisión de costumbres y valores del grupo social. De allí la importancia de reconocer que no debe concebirse como un asunto privado, familiar y de exclusiva responsabilidad de las mujeres, sino del Estado, las familias (hombres y mujeres), las empresas y la sociedad civil³⁸².

378 El lactario implementado en el Gobierno Regional de Huancavelica entró en funcionamiento en el mes de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.regionhuancavelica.gob.pe/region/index.php/home/noticias/noticias-setiembre-2014/4605-inauguran-primer-lactario-institucional-en-huancavelica>. Consulta 25 de septiembre de 2014.

379 Cabe mencionar que en el Gobierno Regional de Huánuco laboran 191 mujeres, de un total de 462 personas, conforme a lo señalado en la ficha de recojo de información de la persona a cargo de la Oficina de Recursos Humanos.

380 Conforme al Informe Anual 2013, elaborada por la Comisión de Supervisión Multisectorial encargada de velar por el cumplimiento del D.S. N° 009-2006-MIMDES del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Gobierno Regional de Lambayeque ha implementado en el año 2013 su lactario. Informe Anual 2013, p. 35.

381 Cabe mencionar que en el Gobierno Regional de Puno laboran 459 mujeres, de un total de 2845 personas, conforme a lo señalado en la ficha de recojo de información de la persona a cargo de la Oficina de Recursos Humanos.

382 Cfr. PAUTASSI, Laura. "Cuidado y derechos: la nueva cuestión social". En: MONTAÑO, Sonia y CALDERÓN, Coral (coord.). *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010, capítulo 1.

Al respecto, el Acuerdo Nacional³⁸³ señala como décimo sexta política el “fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud”, estableciendo dentro de sus objetivos el rol que tiene el Estado en el fortalecimiento de los sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial. Además, es importante considerar que la Ley N° 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia³⁸⁴, obliga al Estado a desarrollar políticas públicas dirigidas a promover el establecimiento de servicios de cuidado infantil en los centros laborales públicos y privados (artículo 2° literal n). Estos servicios deberían ser de uso tanto para las madres como para los padres. Ello, en el marco de promover responsabilidades compartidas y, de conciliación entre la vida laboral y familiar.

En cuanto a las guarderías, el Decreto Supremo N° 002-2007-MIMDES³⁸⁵ dispone la implementación y funcionamiento de servicios de cuidado diurno³⁸⁶ a través de Cunas o Wawa Wasi Institucional en las Entidades de la Administración Pública en las que trabajen más de cincuenta mujeres en edad fértil y/o donde los trabajadores requieran de servicio de cuidado diurno para sus hijos, en un número no menor de 16 niñas/os. Sobre el particular, esta normativa establece, a diferencia del Decreto Supremo N° 009-2006-MIMDES y la Ley N° 29896 (sobre lactarios)³⁸⁷, que la obligación de implementar y supervisar el funcionamiento de los servicios de cuidado diurno está a cargo de la Oficina de Recursos Humanos y Bienestar Social de las entidades públicas³⁸⁸. En este contexto, es claro que la inexistencia de un entorno de trabajo propicio para la familia, incluida la falta de servicios de guardería infantil apropiados y asequibles y los horarios de trabajo poco flexibles, se constituyen en barreras para la conciliación entre la vida laboral y familiar.

En cuanto a la supervisión realizada, preocupa que en ninguno de los siete gobiernos regionales se tengan implementadas guarderías institucionales. Si bien la normatividad vigente establece algunos requisitos mínimos para su exigibilidad, la importancia de contar con instancias de cuidado podría también considerarse como parte de la voluntad política de todas las instituciones del Estado, en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres³⁸⁹ y del PLANIG 2012-2017³⁹⁰.

Cabe mencionar que en el Gobierno Regional de Tacna una de las trabajadoras señaló que la entidad tuvo una guardería años atrás, pero que había dejado de funcionar por falta de presupuesto. En todos los gobiernos regionales, al menos una de las trabajadoras entrevistadas ha manifestado la importancia y la necesidad de implementar las guarderías para conciliar la vida laboral y familiar.

Con el objetivo de que las Oficinas de Recursos Humanos de los gobiernos regionales implementen medidas diversas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal³⁹¹ es imprescindible, como primer paso, conocer las necesidades de su personal. Por ejemplo, el número de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. De igual modo, es importante incidir en la cultura organizacional de cada entidad para que no se alienten las largas jornadas de trabajo y, lograr involucrar a todo el gobierno regional en este aspecto, con particular interés a quienes ocupan puestos de toma de decisión.

383 Suscrito el 22 de julio de 2002.

384 Publicada el 27 de mayo de 2005 en el Diario Oficial El Peruano.

385 Publicado el 8 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano. Al respecto cabe mencionar que mediante correo electrónico de fecha 16 de octubre de 2014, la Dirección de Fortalecimiento de las Familias del MIMP precisó que los Wawa Wasis institucionales eran un componente del Programa Nacional Wawa Wasi de este Ministerio. Sin embargo, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS se transfirieron a este sector las competencias sobre este tema. Sin embargo cabe mencionar que en dicha transferencia no se ha considerado que los Wawa Wasi institucionales no están exclusivamente dirigidos a la población beneficiaria del MIDIS (personas en situación de pobreza o extrema pobreza). Por ello, el MIMP ha solicitado que la competencia sobre los Wawa Wasi institucionales sean transferida nuevamente a su sector.

386 El artículo 4° del Decreto Supremo N° 002-2007-MIMDES, establece dos modalidades de Servicio de Cuidado Diurno que las instituciones públicas pueden implementar: a) Cunas y b) Wawa Wasi Institucional, en ambos casos la cobertura se brinda a niñas y niños desde los tres meses de edad.

387 Cabe señalar que desde la Comisión de Supervisión Multisectorial encargada de velar por el cumplimiento del Decreto Supremo N° 009-2006-MIMDES, se ha trabajado el Reglamento de la Ley N° 29896, donde expresamente se menciona que la responsabilidad de implementar y supervisar el funcionamiento de los lactarios está a cargo de la Oficina de Recursos Humanos. Esta propuesta está pendiente de aprobación por la PCM.

388 Artículo 2° del Decreto Supremo N° 002-2007-MIMDES.

389 Asociados al artículo 6, inciso f.

390 Vinculado al objetivo estratégico 5.

391 Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE). “Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del Trabajo y la vida familiar y personal”. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, 2014, p. 12-13.

Sobre el particular, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha propuesto distintas medidas para conciliar el trabajo y, la vida familiar y personal. Por ejemplo, el uso de horarios escalonados de trabajo para el ingreso y/o salida³⁹². De esta manera, el personal podría acordar con la Oficina de Recursos Humanos del gobierno regional, iniciar sus labores a las 7, 8 o 9 am. Ello facilitaría que trabajadores y trabajadoras puedan acompañar a sus hijos/as a la escuela; optando por iniciar su jornada laboral a una hora que les permita cumplir con esta obligación familiar.

Otra medida vinculada al tiempo del trabajo –y que podría evaluarse para ser aplicada en los gobiernos regionales– es el establecimiento de horarios variables que permitirían, previo acuerdo con la Oficina de Recursos Humanos, atender las necesidades del personal. Si bien se podría pactar una hora de inicio y fin de labores flexible, se respetaría el número total de horas dedicadas al trabajo. Cabe mencionar como ejemplo de buena práctica aquella adoptada en el año 2013 por la Oficina Defensorial de Huánuco, al adoptar esta política de flexibilidad en el horario de trabajo, lo que sin descuidar las labores institucionales, coadyuva a la conciliación de la vida laboral y familiar del personal que percibe de manera positiva la adopción de esta medida.

De igual manera, otra propuesta interesante es la de establecer jornadas concentradas³⁹³ que permitirían que trabajadores/as de los gobiernos regionales, previo acuerdo con la Oficina de Recursos Humanos, reciban un día o medio día libre en la semana a cambio de trabajar más horas en determinado número de días. Por ejemplo, laborar una hora adicional de lunes a jueves y, tener medio día libre los viernes.

Finalmente, si bien sería recomendable que todos los gobiernos regionales implementen guarderías o servicios de cuidado para los hijos o hijas del personal, en aquellos casos en los que no reúnan los requisitos mínimos para su exigibilidad, se podría adoptar medidas como brindar información a los trabajadores y trabajadoras sobre centros de cuidado cercanos a su centro de labores y/o gestionar facilidades para que accedan a ellos³⁹⁴.

En suma, la conciliación de la vida laboral con la vida familiar y personal, así como la concepción de las labores de cuidado como una responsabilidad compartida, son desafíos todavía pendientes para los gobiernos regionales y para el Estado en general. Cabe incidir además en que este tipo de medidas no sólo repercute directamente en la efectiva vigencia de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras y en la consiguiente mejora de su vida personal y familiar, sino que además repercute también en la mejora de su desempeño y rendimiento laboral. Resulta necesario, por tanto, que en la planificación e implementación de las políticas nacionales, regionales y locales se tomen en cuenta estos objetivos, de manera que se garantice una igualdad real o material para todos los servidores y servidoras públicas.

3.4 A manera de conclusión

Por todo lo expuesto, se puede constatar la persistencia de los principales problemas ya evidenciados en la investigación complementaria presentada en nuestro VI Reporte sobre el cumplimiento de la LIO: falta de lineamientos para transversalizar el enfoque de género en la gestión pública de recursos humanos de los gobiernos regionales; poca presencia de las mujeres en los puestos directivos y falta de medidas afirmativas para promover su acceso y permanencia en este tipo de puestos; prácticas de discriminación de género que afectan el clima laboral; desconocimiento de la normativa sobre hostigamiento sexual y falta de acciones de prevención, atención y sanción de esta problemática; desconocimiento de la normativa sobre lenguaje inclusivo y poco uso del mismo en la comunicación oficial de los gobiernos regionales; falta de implementación de medidas de conciliación entre la vida laboral y, familiar y personal. Por lo tanto, si bien se han identificado avances, éstos aún resultan insuficientes.

Al respecto y en términos de Donald Klingner, es importante recordar que la equidad social se caracteriza por otorgar preferencia en el acceso a los cargos públicos a quienes, por la situación de discriminación en que se encuentran, no pueden competir con los demás en situaciones de igualdad³⁹⁵. En este sentido,

392 *Ídem*, p. 14.

393 *Ibidem*.

394 *Ibidem*.

395 KLINGNER, Donald. *Óp. Cit.* p. 5.

promover la mayor participación de mujeres en puestos directivos y de toma de decisiones es un compromiso acorde con el marco normativo internacional y nacional y, principalmente un tema de equidad y justicia social. Sin embargo, no debe olvidarse que también tiene una directa repercusión en la mejora para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el país.

En este contexto, en opinión de la Defensoría del Pueblo, y en el marco del deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales, resulta indispensable que el Estado en general, y específicamente los gobiernos regionales, pueda institucionalizar la transversalización del enfoque de género en todas sus áreas e instrumentos de gestión, con especial incidencia en la gestión de recursos humanos.

En tal sentido, resulta fundamental apostar por una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género, lo que implica garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los procesos asociados con la gestión de recursos humanos. Lo expuesto comprende, por ejemplo, el acceso, la permanencia y la progresión de las mujeres al interior de la administración regional (elaboración de perfiles de puestos adecuados, el uso de lenguaje inclusivo en las convocatorias así como el uso de mensajes que motiven la participación de mayor número de mujeres en la administración y los puestos de dirección).

Asimismo, la gestión pública de recursos humanos con enfoque de género implica garantizar el acceso a las capacitaciones en condiciones de igualdad para mujeres y hombres, así como incorporar el enfoque de género en sus Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado. De igual modo, una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género supone asegurar un clima laboral y una cultura organizacional idónea, en el que se implementen acciones de prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual, así como que se utilice el lenguaje inclusivo en toda comunicación verbal, escrita o en las imágenes que se difundan desde el gobierno regional.

Finalmente, el Estado – del que forman parte los gobiernos regionales- requiere implementar políticas de promoción de responsabilidades compartidas, así como de conciliación entre la vida laboral y, la vida familiar y personal.

CAPÍTULO IV

BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

En consecución del segundo objetivo de esta investigación se han señalado ya las buenas prácticas que han generado los gobiernos regionales supervisados para transversalizar el enfoque de género en la gestión de derechos humanos. En los capítulos que se presentan a continuación se hará referencia primero a algunas experiencias internacionales que resultan ilustrativas en el tema, y en segundo lugar, se sistematiza la experiencia de capacitación que implementó la Defensoría del Pueblo al respecto con los mismos siete gobiernos regionales supervisados (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna).

4.1 Experiencia comparada y nacional

4.1.1 Consideraciones generales

Uno de los desafíos que comparten los países, desarrollados o en vías de desarrollo, es la discriminación basada en género, la cual afecta principalmente a las mujeres. Si bien, tanto desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como desde la normatividad de cada país, se han establecido normas que prohíben este tipo de discriminación, aún se presentan prácticas que colocan a la mujer en una situación de desventaja y/o restringen su acceso a oportunidades para mejorar su posición en la sociedad.

Uno de los espacios en los cuales se presentan persistentemente estas prácticas es en el ámbito laboral. Al respecto, en América Latina se suelen presentar situaciones que afectan los derechos de las mujeres en este ámbito. Sólo a modo de ejemplo, se suele dar un uso sexista³⁹⁶ al lenguaje en la mayor parte de los centros laborales, la participación de la mujer en algunos sectores productivos es escasa o casi nula, usualmente ganan menos que sus colegas varones que trabajan en igualdad de condiciones y/o enfrentan obstáculos para acceder a puestos laborales con poder de decisión, entre otras³⁹⁷.

Esta situación ha generado la preocupación y el compromiso de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres y el Banco Mundial. Estos organismos tienen como finalidad apoyar a los Estados de América Latina en la implementación de programas que fomenten la equidad de género en la gestión de recursos humanos en las empresas e instituciones públicas o privadas, y cuya puesta en marcha supone transformaciones significativas en la gestión organizacional.

Entre estos programas se encuentran los sistemas de certificación en igualdad de género o modelos para promover la equidad de género³⁹⁸, a través de los cuales se promueven los derechos económicos y laborales, y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Cabe destacar que este trabajo en pro de un mercado laboral sin discriminaciones e inequidades por razones de género busca generar beneficios y oportunidades que trascienden el ámbito social y de autonomía individual, puesto que la equidad laboral constituye un eje indispensable para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Es por ello que durante el IV Foro de Alto Nivel para el Desarrollo, realizado en Busán, Corea del Sur a finales de 2011, se estableció como meta para los Estados: “acelerar los esfuerzos para lograr la **igualdad de género y el empoderamiento de la mujer**, mediante programas en países prioritarios, reconociendo que ambos son **esenciales para alcanzar resultados de desarrollo**”³⁹⁹ (las negritas son nuestras).

396 El sexismo social en el uso oral puede deberse a una actitud discriminatoria por género, etnia, origen social, orientación sexual, edad, discapacidad, entre otros. Por ejemplo se usa tradicionalmente el sustantivo “hombre” como criterio universal para referirse a hombres y mujeres con lo cual se distorsionan los contenidos de los mensajes al otorgar mayor valor a lo asociado con los hombres y se tiende a pensar en varones únicamente. Al respecto, se sugiere revisar el documento elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, titulado: Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras no existo. Documento de trabajo. Lima, 2014. También se puede revisar el libro Compilación lineamientos para el uso de lenguaje inclusivo. Elaborado por CUSO Internacional, Lima, 2013.

397 WORLD BANK. *Setting International Standards for Gender Equality in the Private Sector. The Gender Equity Model*. World Bank, 2012. Consulta: 1 de agosto de 2014. Disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/Results2012PREMPrivateSector.pdf>>.

398 El Banco Mundial nombra a los programas que fomentan la equidad de género, “modelos para promover la equidad de género”; en tanto que el PNUD los designa como “sistemas de certificación en igualdad de género”.

399 CUARTO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA. Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al

Una muestra objetiva de esta información es que, de acuerdo al The Global Gender Gap Report 2013, los países con menor índice de disparidad entre los géneros en el ámbito laboral y participación política, como Noruega, Finlandia, Suecia e Islandia, son los que poseen un mayor índice de competitividad global además de los mayores índices de Producto Bruto Interno (PBI) per cápita del mundo⁴⁰⁰.

En América Latina y el Caribe, de acuerdo a un informe publicado por el Banco Mundial en el 2012, las mujeres desempeñaron un rol crucial en la disminución de la pobreza observada en la última década⁴⁰¹. Así, de acuerdo a este informe, al aumentar la tasa de la participación laboral femenina en un 15 por ciento entre el 2000 y 2010, el ingreso laboral femenino pudo aportar el 30 por ciento de la reducción de la pobreza extrema⁴⁰². Por lo tanto **“cualquier progreso futuro demandará un mayor poder económico entre las mujeres y políticas más efectivas para fomentarlo”**⁴⁰³ (las negritas son nuestras).

En este sentido, reducir la inequidad de género puede ser considerado un fin y a la vez un medio para el desarrollo sostenible de los países.

A continuación, se presentan algunas experiencias sobre gestión de recursos humanos con enfoque de género implementadas desde el Estado en Argentina y Colombia, las mismas que tienen carácter voluntario y pueden participar empresas privadas y/o públicas. Asimismo, se describen las experiencias en Costa Rica, Chile y México, en donde las instituciones públicas también participan de estos programas de gestión de recursos humanos con enfoque de género.

Siguiendo esta línea de análisis se presenta la experiencia Noruega, donde se ha implementado un Plan Nacional de Equidad de Género en el que se establecen metas que deben de cumplir las instituciones/empresas públicas y privadas, a fin de que la participación femenina en el mercado laboral y en la política sea igual o mayor que la de los varones. Finalmente, se analizará la experiencia peruana a través de los Lineamientos para el Otorgamiento del Reconocimiento de Buenas Prácticas Laborales elaborados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El objetivo en este capítulo es reflexionar sobre algunos programas de buenas prácticas de gestión de recursos humanos con enfoque de género que han sido implementados en experiencias comparadas puntuales, y que pueden coadyuvar al análisis realizado en el presente informe. Así, estas experiencias muestran que es posible la interrelación de dos perspectivas que anteriormente se pensaban diferentes pero que, en la actualidad, están interrelacionadas: una perspectiva de equidad y de derechos y otra de desarrollo económico con calidad y eficiencia⁴⁰⁴.

4.1.2 Sistemas de certificación en igualdad de género

4.1.2.1 Argentina

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)⁴⁰⁵, en el marco del Plan Nacional contra la Discriminación (Decreto 1086/05), estableció dentro de sus prioridades el desarrollo de políticas privadas y públicas a favor de la diversidad a través de la Red de Empresas por la Diversidad⁴⁰⁶. De esta manera, el Programa de Certificación de Empresas en Equidad de Género, más conocido como Modelo de Sistema de Gestión de Equidad de Género (MEGA), se integró como política de gobierno para promover herramientas innovadoras de gestión de los diversos grupos sociales en el ámbito de las empresas privadas. Este Programa es de carácter voluntario y se aplica a empresas que deseen demostrar su compromiso con la equidad de género.

Desarrollo. Documento final. Busán. 29 de noviembre- 01 de diciembre, 2011, numeral 20.

400 WORLD ECONOMIC FORUM. *Insight Report. The Global Gender Gap Report 2013*. Ginebra: World Economic Forum, 2013.

401 WORLD BANK. *The effect of women's economic power in Latin American and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank, 2012.

402 *Ibidem*.

403 *Ídem*, p. 7.

404 COMUNIDAD SELLO DE IGUALDAD DE GÉNERO. *Primer foro regional de empresas por la igualdad*. México DF: Comunidad Sello de Igualdad de Género, 2012.

405 El INADI es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo que está adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Fue creado mediante la Ley N° 24.515 en el año 1995 y comenzó con sus funciones en el año 1997. Sus funciones se orientan a garantizar un trato igualitario a las personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico o su nacionalidad, por sus opiniones políticas o sus creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico.

406 INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO. *Modelo de Equidad de Género para Argentina. MEGA 2009*. Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2009.

La aplicación del MEGA permite, en primera instancia, visualizar las posibles brechas de género que puedan existir al interior de las empresas las mismas que, por lo general, no suelen percibirse como desigualdades. Para ello, existen requisitos mínimos que pueden guiar la identificación de estas brechas entre los cuales figuran: política de recursos humanos, desarrollo profesional, equidad en las políticas de conciliación familiar / vida laboral, prevención del acoso sexual y mejora del clima laboral, e imagen diversa/proyección de una imagen de equidad (imagen no sexista)⁴⁰⁷. En segundo término, la aplicación del MEGA, posibilita la implementación de medidas de equidad que, articuladas estratégicamente buscan corregir las desigualdades existentes y promover un ambiente de trabajo satisfactorio.

De esta manera, se busca obtener mayores beneficios, competitividad, altos niveles de productividad y un mejor desempeño mediante el desarrollo eficaz de sus recursos humanos. Asimismo, se espera fomentar la motivación del personal y, consecuentemente, aumentar la satisfacción familiar, profesional, económica y social de mujeres y varones dentro de su entorno organizacional; además de promover un clima laboral libre de discriminación y sensibilizar a la sociedad respecto a las relaciones de equidad de género⁴⁰⁸.

Es importante mencionar que este modelo fue definido con un enfoque de sistemas de gestión, con lo que se busca propiciar la mejora continua y la auto-evaluación, así como la identificación y disminución de las brechas que puedan existir entre mujeres y varones, a través de la aplicación de medidas compensatorias que favorezcan la igualdad de oportunidades y la equidad de género. Por ejemplo, en la experiencia del MEGA 2009, participaron 11 empresas privadas y alrededor de 21,000 trabajadores/as que estaban vinculados/as a estas empresas. Durante la aplicación del MEGA se brindó capacitación al personal sobre la implementación de este modelo, de instrumentos de auto diagnósticos cuantitativos y cualitativos (promoción laboral de las trabajadoras, licencias por paternidad, acoso sexual, utilización de lenguaje inclusivo, entre otras medidas), y de un plan de acción para el 2009. Al respecto, la aplicación de los autodiagnósticos permitió a las empresas identificar situaciones de inequidad que desconocían, pero a la vez se observó una resistencia importante para incorporar acciones afirmativas dentro de los planes de acción; a pesar de ello, las empresas evaluaron el programa como política pública novedosa y positiva⁴⁰⁹.

4.1.2.2 Colombia

El Ministerio de Trabajo implementó el Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género 2013-2016 (el Programa), a través del cual el Ministerio de Trabajo estableció su plan de acción para la prevención y erradicación de todas las formas de discriminación, inequidad y violencia contra las mujeres en su centro laboral y la promoción de su participación en el mercado laboral.

Al respecto, es preciso señalar que este programa se implementó teniendo en cuenta que cualquier política que se construya para mejorar el acceso al empleo, el ambiente laboral y la generación de ingresos auto-sostenibles de las mujeres, representa capacidades instaladas para el desarrollo económico y social del país⁴¹⁰. De esta manera, se busca una intervención con enfoque diferencial de género a través de la transversalidad e integralidad del programa, ello con el fin de fomentar el desarrollo, generar empleo formal y emprendimiento, e incentivar los derechos humanos y laborales de las mujeres.

Así, el objetivo estratégico de este Programa es:

Impulsar la igualdad y la no discriminación por razones de género en el ámbito laboral y potenciar mayores oportunidades laborales para las mujeres para su bienestar y desarrollo. Lo anterior, mediante el diseño, implementación, validación y transferencia de herramientas que propendan por la igualdad y equidad entre hombres y mujeres⁴¹¹.

407 *Ibidem.*

408 *Ibidem.*

409 Para mayor información, se sugiere revisar el Informe de Avance del Programa Piloto MEGA 2009. Disponible en: http://www.americaingenere.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=78

410 MINISTERIO DE TRABAJO - REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Programa Nacional de Equidad con enfoque diferencial de género 2013-2016*. Bogotá: Ministerio de Trabajo, 2013.

411 *Ídem.*, p. 3.

En cuanto a las líneas de acción para llevar a cabo este objetivo, el Programa señala las siguientes⁴¹²:

- Prevenir las discriminaciones e inequidades en el ámbito laboral por razones de género, en el acceso a empleos permanentes, remuneración, protección, ascensos y puestos de dirección, conciliación y prevención del acoso sexual a partir del cumplimiento de la ley y los derechos laborales.
- Reducir las brechas de desempleo por razones de sexo y la segregación laboral de género.
- Reducir la informalidad focalizada en las mujeres.
- Promover y fortalecer el diálogo social y generar mecanismos de vigilancia, control y seguimiento a indicadores de brechas de género en el mercado laboral.

En el marco de esta última actividad es que el Ministerio del Trabajo y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – ACPÉM-, con el apoyo del PNUD, han implementado el Programa de Certificación de Sistemas de Gestión en Igualdad de Género (SGIG). Este programa está dirigido a aquellas empresas privadas o públicas que decidan, de manera voluntaria, implementar medidas sobre igualdad de género en su organización, a fin de aprovechar al máximo las capacidades y el potencial de sus recursos humanos al mejorar el ambiente laboral, disminuir la rotación de personal y aumentar la productividad⁴¹³.

Específicamente, a partir de la implementación del SGIG, se busca en primer lugar, visibilizar las brechas de género que puedan presentarse al interior de una organización, las cuales suelen ser invisibles o subvaloradas. En segundo lugar, posibilitar la aplicación de medidas de equidad, articuladas estratégicamente con acciones afirmativas, que corrijan las desigualdades existentes y promuevan un ambiente de trabajo satisfactorio y de motivación entre el personal. Y finalmente, buscar la eficacia de los procedimientos en las empresas para erradicar las desigualdades de género que hacen perder el talento humano, generan mayor rotación del personal e impactan negativamente en la productividad de la empresa. Las empresas, tanto del sector privado como del público, tienen así un rol protagónico en la defensa y promoción de promover un trabajo en equidad de género.

En este marco, se estableció el EQUIPARES- Sello de Equidad Laboral que distingue a las empresas que hayan implantado e implementado el SGIG mediante un proceso de certificación que conlleva a generar transformaciones culturales para alcanzar la equidad de género en las empresas. Esta evaluación tiene en cuenta las siguientes áreas: el reclutamiento y selección, la promoción y desarrollo profesional, capacitación, remuneración y salario, conciliación de la vida familiar y laboral con corresponsabilidad, acoso sexual y laboral, ambiente laboral y salud y comunicación no sexista⁴¹⁴.

En este sentido, el Programa de Certificación de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género se compone por tres actores fundamentales: El primero es el Mecanismo de la Igualdad, compuesto por la ACPÉM, quienes otorgarán la certificación del Sello de Equidad Laboral- EQUIPARES, y el PNUD, quien actuará como acompañante permanente del proceso de implementación del SGIG. El segundo, es la empresa u organización, que decida de manera voluntaria, implementar el SGIG como parte de su política organizacional. El tercer actor es el ente certificador, que es independiente al Mecanismo de la Igualdad, quien será el responsable de la auditoría y evaluación externa⁴¹⁵.

Si bien el planteamiento de este programa resulta interesante, para conocer cómo se ejecuta en la realidad será necesario esperar a la publicación de los primeros resultados, lo cual probablemente se realice hacia fines de 2014, dada su reciente creación.

412 *Ibidem.*

413 MINISTERIO DE TRABAJO - REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Manual del Sistema de Gestión de Igualdad de Género*. Bogotá: Ministerio de Trabajo, 2014.

414 *Ídem.*, p. 12-19.

415 *Ídem.*, p. 20.

4.1.2.3 Chile

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)⁴¹⁶ implementó el Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género a fin de contribuir con la promoción e instalación de éstas en las organizaciones, relacionadas a paliar:

La reducción de brechas, mejorar la incorporación femenina y desarrollo de carrera de las mujeres, así como contribuir al aumento de la productividad y competitividad de las organizaciones, a través de la implementación de acciones que promueven igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁴¹⁷.

Este programa está dirigido a universidades, empresas públicas y privadas, grandes, medianas y pequeñas, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, ministerios, servicios públicos, etcétera; es decir está dirigido a organizaciones/instituciones públicas y privadas que estén dispuestas a revisar sus prácticas laborales y a obtener el “Sello Iguala – Conciliación Vida laboral, familiar y personal”.

Asimismo, en este programa pueden participar sectores productivos, gremios, empresas y organizaciones con los cuales se han generado alianzas anteriormente, con la finalidad de implementar estrategias que posibiliten la difusión de la temática desarrollada por este programa, así como de la Norma Chilena NCh3262 – “Sistema de gestión-Gestión de Igualdad de Género y conciliación de la vida laboral, familiar y personal”, y el “Sello Iguala – Conciliación Vida laboral, familiar y personal”.

En lo que respecta al “Sello Iguala – Conciliación” como ya se mencionó, es otorgado por el SERNAM a diferentes organizaciones que opten voluntariamente por participar en él, a fin de generar en ellas modelos de referencia de prácticas de equidad de género en el empleo, mediante la instalación voluntaria de acciones, planes o programas de buenas prácticas laborales con equidad de género, que permitan disminuir las brechas e inequidades que enfrentan las mujeres al incorporarse al mundo laboral remunerado.

Este sello empezó a ser emitido en el año 2009 y en el 2010 se certificaron 37 empresas⁴¹⁸. Actualmente el Sello Iguala-Conciliación se encuentra en revisión, cuyos ejes claves serán: participación laboral en cargos de jefaturas y en puestos no tradicionales, y conciliación de la vida laboral y familiar⁴¹⁹.

4.1.2.4 Costa Rica

Costa Rica fue el país pionero en la implementación de los programas de certificación en igualdad de género. A fines de 2002, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)⁴²⁰ comenzó a desarrollar un proyecto para crear un sistema de certificación laboral para el sector público y privado, y surgió el Sistema de Gestión de Igualdad y Equidad de Género (SIGEG), sustentado en las estructuras de las normas de The International Organization for Standardization/Organización Internacional de Normalización (ISO)⁴²¹.

416 Es un organismo creado por el gobierno chileno para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Su creación se dio por Ley N° 19.023, publicada el 3 de enero de 1991.

417 SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER. Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Servicio Nacional de la Mujer. Servicio Nacional de la Mujer. Consulta: 5 de agosto de 2014. Disponible en: <<http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=4>>.

418 COMUNIDAD SELLO DE IGUALDAD DE GÉNERO. *Loc. Cit.*

419 *Ibidem.*

420 El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) fue creado en 1998 por la ley 7801. Es una entidad de derecho público, autónoma y descentralizada del Poder Ejecutivo, que busca impulsar el desarrollo de la mujer en Costa Rica.

421 STOCK, Gustavo. “Sello de Igualdad. Costa Rica, pionero en programas de certificación de equidad de género que crecen entre empresas privadas y entes públicos de América Latina”. *MicAméricas. Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires, 28 de setiembre. Consulta: 1 de agosto de 2014. Disponible en: <<http://www.iadb.org/micamericas/section/detail.cfm?language=Spanish&id=9150§ionID=SPCAL>>. De otro lado, cabe precisar que la ISO es un organismo independiente encargado de promover el desarrollo de normas internacionales para la fabricación y/o implementación de productos y servicios, a fin de fomentar la calidad, seguridad y eficiencia de los mismos en un contexto de comercio internacional como el que se vive en la actualidad. Mayor información sobre este tema se puede ubicar en: <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>.

El SIGEG certifica la instalación de un sistema que evidencie prácticas laborales saludables, orientadas a disminuir las brechas de género en algunas organizaciones, y que se evalúan por medio de los requerimientos que la Norma del SIGEG establece. Así, se puede certificar a organizaciones medianas o grandes que implementen este sistema de manera voluntaria y evidencien, mediante una auditoría, resultados exitosos.

La implementación de este sistema está generando un cambio en las percepciones culturales sobre los espacios, roles y atributos de género, además de ventajas para las compañías que deciden participar en el SIGEG⁴²².

En principio, si los logros en la reducción de las brechas de género son validados, las empresas o entes públicos reciben un sello que puede utilizarse como diferenciador en los productos y servicios de las firmas certificadas; así como el mejor posicionamiento frente a consumidores responsables, también se dan beneficios hacia el interior de las empresas, como por ejemplo: se reduce el ausentismo, mejora el clima laboral al disminuir los niveles de estrés, se fomenta la lealtad del personal hacia la empresa, entre otros⁴²³.

Ejemplo de esto último es lo ocurrido en el Scotiabank de Costa Rica, en donde entre el 2009 y 2012 se han dado claros cambios en el porcentaje de las posiciones ocupadas por mujeres; precisamente, las gerencias senior ahora están ocupadas por un 44 por ciento de mujeres mientras que antes era 15 por ciento y las Direcciones en un 23 por ciento cuando antes era de 0 por ciento⁴²⁴. Así, la mayor equidad entre mujeres y hombres promueve un mejor clima laboral, lo que estimula un mejor aprovechamiento de las capacidades de los/las empleados/as.

La percepción de oportunidades reales y equitativas de crecimiento profesional incrementa, además, el compromiso con el trabajo y la retención de recursos humanos calificados⁴²⁵.

En estrecha relación con los resultados que se vienen experimentando con la aplicación del SIGEG, está la implementación de la Política para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) para los próximos 10 años por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que fue presentada a fines de 2009. Esta estrategia, que contó con el asesoramiento del INAMU, tiene como marco general la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007 -2017, en la cual el MTSS desempeña un rol importante en el cumplimiento de las acciones que conducen al avance de los derechos laborales y la calidad del trabajo de las mujeres⁴²⁶.

Al respecto, la PIEG contempla cinco ejes estratégicos sobre los cuales se inciden e impulsan acciones de forma prioritaria: 1) el tutelaje, regulación y asesoría de los derechos laborales de mujeres y hombres; 2) el acceso a oportunidades de trabajo decente; 3) el acceso a servicios de cuidado y ambientes laborales que propicien la armonía entre las responsabilidades laborales y las familiares; 4) el desarrollo de políticas de recursos humanos y de; 5) procesos de planificación estratégica⁴²⁷.

Estos ejes estratégicos, abordan dos dimensiones: la externa que busca alcanzar la igualdad y equidad de género en el ámbito laboral; y la interna dirigida a lograr ese mismo objetivo en los procesos internos del MTSS y en los mecanismos que se han establecido para dar seguimiento a los avances en esta materia. Cabe resaltar que el Tercer Eje Estratégico de la PIEG contempla la igualdad de género en el acceso a servicios de cuidado y la corresponsabilidad en las obligaciones familiares.

Los esfuerzos realizados en Costa Rica buscan demostrar que optar por la igualdad de género es optar por la promoción del desarrollo social y desarrollo económico del país, ello a fin de construir una mejor sociedad para todos y todas.

422 COMUNIDAD SELLO DE IGUALDAD DE GÉNERO. *Loc. Cit.*

423 *Ibidem.*

424 *Ibidem.*

425 *Ibidem.*

426 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL- REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Política para la Igualdad y Equidad de Género*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2010.

427 *Ibidem.*

4.1.2.5 México

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)⁴²⁸ implementó el Modelo de Equidad de Género (MEG) en el año 2003 y desde entonces, cada año, se emite una nueva versión de este modelo.

El MEG es un sistema de gestión con perspectiva de género que proporciona herramientas a las empresas, las instituciones públicas y las organizaciones sociales para asumir un compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres. Permite revisar sus políticas y prácticas internas, para reorganizar y definir mecanismos que incorporen la perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas y/o a favor del personal, que conduzcan a corto y mediano plazo al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en los centros de trabajo⁴²⁹.

Desde el 2012 el MEG abarca un espectro protector más amplio y un claro compromiso con la prevención de todas las formas posibles de vulneración organizacional de los derechos fundamentales. En este sentido, consagra y articula un mecanismo para la defensa de los derechos fundamentales a través del 'ombudsperson organizacional'⁴³⁰ que con independencia, imparcialidad, confidencialidad y neutralidad protege a las personas y sus derechos⁴³¹. En este sentido, cada organización tiene un organismo defensor con formación profesional progresiva que garantice que el MEG funcione en beneficio de las mujeres y los hombres.

Precisamente, el ombudsperson del MEG tiene como función proporcionar mentoría y asesoría a las organizaciones interesadas que así lo soliciten, lo cual llevará a un ejercicio transparente de rendición de cuentas nacional e internacional, ya que el ombudsman/ombudswoman del MEG tendrá a cargo una relatoría sobre el estado de los derechos fundamentales en las organizaciones. De esta manera, se lleva a cabo un seguimiento real de la evolución y desarrollo de los derechos y garantías de los/las trabajadores/trabajadoras.

Así, la adopción del MEG representa un impacto importante para las organizaciones, toda vez que mejora el clima organizacional, fortalece el capital humano de las organizaciones, promueve la igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres, y mejora la imagen de las organizaciones al exterior⁴³².

Al respecto, de acuerdo a una evaluación realizada por el INMUJERES en relación a la aplicación del MEG, las organizaciones aprendieron a diagnosticar la situación de la igualdad de género que existe al interior de sus instituciones, a saber cómo mejorarla, y a generar condiciones de mayor equidad, estabilidad y un mejor ambiente de trabajo⁴³³. Estas acciones, contribuyen con promover una cultura de respeto a las diferencias, y de igualdad de oportunidades, fortaleciendo así la democracia y el desarrollo del país.

Es preciso señalar que, en la actualidad, se está rediseñando el MEG con el objetivo de presentar a finales de 2014 un nuevo instrumento acorde al estado actual del marco jurídico y los documentos de planeación nacional⁴³⁴.

428 Es una institución gubernamental, a nivel federal, que fue creada a través de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001. Esta institución trabaja para crear una cultura de igualdad libre de violencia y discriminación para las mujeres.

429 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Modelo de Equidad de Género MEG: 2012. Modelo del Sistema de Gestión de Equidad de Género*. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres, 2012.

430 Alude de forma neutra a un hombre o una mujer que desarrollen las funciones de Ombudsman; es decir, para el caso concreto, se encarga de controlar que los derechos de los/las trabajadores/as no sean avasallados por la empresa o institución pública.

431 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Loc. Cit.*

432 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Logros del MEG y beneficios para las organizaciones. Instituto Nacional de las Mujeres*. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres, 2014. Consulta: 21 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/meg/megactualizado2014/4_logros.pdf>.

433 *Ibidem*.

434 Este nuevo marco jurídico incluye: el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra la Mujeres 2013-2018, que materializa la Estrategia Transversal denominada Equidad de Género, y el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018. Mayor información se puede ubicar en: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES. *Modelo de Equidad de Género MEG: 2012. Modelo del Sistema de Gestión de Equidad de Género*. *Loc. Cit.*

4.1.3 Noruega y su Plan de Acción para la Equidad de Género 2014

A fines de 2011, Noruega aprobó el Plan de Acción para la Equidad de Género 2014 (Plan de Acción) cuyo objetivo es promover la implementación de políticas en equidad de género por parte del gobierno central y en especial de los gobiernos locales⁴³⁵. El Ministerio de la Niñez y de la Equidad Social es el encargado de coordinar la implementación de las políticas que se den desde los diferentes sectores del gobierno central y local⁴³⁶.

Este Plan de Acción cuenta con nueve objetivos que deberán tomar en cuenta las políticas que vayan a implementarse para alcanzar la equidad de género. De los nueve objetivos planteados en este Plan de Acción, los objetivos 4, 5 y 6 son los más relevantes para el desarrollo del presente informe de adjuntía. Así, el objetivo 4 se denomina: Romper las barreras – mayor equilibrio de género en el mercado laboral. Con este objetivo se busca aumentar la participación de mujeres en los gobiernos locales y regionales, en los puestos de alta dirección en el sector público, y facilitar la incorporación de más mujeres en los cargos de alta dirección en el sector privado.

Para alcanzar estos objetivos, el gobierno establece acuerdos con los gobiernos regionales y municipales, por ejemplo, para capacitar a sus funcionarios/as en temas relacionados a la implementación de programas que promuevan prácticas laborales en equidad de género.

El objetivo 5 se denomina: Poder económico – mejorar la distribución equitativa de recursos económicos y poder. A través de este objetivo el gobierno ejecuta estudios regulares en los cuales se analice los factores que influyen en una distribución inequitativa de salarios entre hombres y mujeres que realizan igual trabajo, y así proponen cambios a las instituciones privadas y/o públicas que están en esta situación.

Finalmente, el objetivo 6 desarrolla el tema de: Equidad en los cargos públicos de elección popular, específicamente en los gobiernos locales. Para alcanzar este objetivo el gobierno implementa medidas, legales o no, a fin de promover la elección de más mujeres para puestos en los gobiernos locales, sobre todo. Así por ejemplo, se elaboran folletos o estudios dirigidos a los partidos políticos a fin de que puedan incluir a más mujeres entre sus listas de candidatos/as para las elecciones municipales. Las reuniones de trabajo con los partidos políticos son importantes para evaluar los avances en este tema.

Además de estos objetivos este Plan de Acción prevé cinco políticas transversales que deben de ser atendidas al momento de implementar cada uno de los objetivos del Plan de Acción. Entre estas políticas transversales destaca la referida a: Municipios con equidad. El objetivo de esta política es aumentar la competencia y los esfuerzos para alcanzar la transversalización de la perspectiva de la equidad de género en las políticas y los servicios brindados por las municipalidades⁴³⁷.

Los esfuerzos de este Plan de Acción están dirigidos a todos los ámbitos de la sociedad, pero especialmente a los municipios, donde las personas tienen una estrecha relación con sus autoridades, las cuales conocen directamente de los problemas que afectan a su comunidad.

Finalmente, este plan busca alcanzar la igualdad en la práctica, lo que significa que ambos sexos puedan tener acceso a los recursos económicos, posiciones de poder y responsabilidades familiares. Para ello, es importante prevenir la transmisión y el reforzamiento de estereotipos basados en el género que colocan a la mujer en una posición de desventaja en la sociedad.

4.1.4 Experiencia Peruana

El 25 de junio de 2014 fue publicada la Resolución Ministerial N° 117-2014-TR a través de la cual el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobó los Lineamientos para el Otorgamiento del Reconocimiento de Buenas Prácticas Laborales.

435 Noruega volvió a implementar un plan sobre equidad de género después de 20 años.

436 NORWEGIAN MINISTRY OF CHILDREN, EQUALITY AND SOCIAL INCLUSION. *Equality 2014 - the Norwegian Government's gender equality action plan*. Oslo: Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, 2011.

437 *Idem*. p. 13.

Este documento tiene como finalidad identificar y premiar a las empresas que constituyan modelos nacionales en la defensa, respeto y promoción de los derechos fundamentales de los/las trabajadores/as, para poder multiplicar estas experiencias y fomentar un mayor compromiso de las empresas con la responsabilidad social empresarial. Este programa se dirige a empresas privadas que voluntariamente deciden participar en él.

Si bien, estos lineamientos están planteados de manera neutral, en su contenido figura la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y prevención del acoso sexual y hostigamiento laboral, temas estos que afectan directamente a las mujeres trabajadoras. Sin embargo, existen otros criterios de evaluación en el programa que también involucran a las mujeres tales como promoción del equilibrio trabajo-familia, y desarrollo profesional y acceso a la capacitación.

Las empresas que hayan superado satisfactoriamente el proceso de evaluación tendrán beneficios, los cuales se circunscriben a la publicidad de la práctica que están llevando a cabo y servicios de atención preferente y orientación por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Se está frente a un programa inicial, cuya evaluación de viabilidad aún tendrá que esperar y para ello será necesario analizar su implementación conjuntamente con el marco normativo y político que pueda contribuir con el logro del objetivo por el cual fue creado.

4.1.5 A manera de conclusión

Como se puede apreciar, la mayoría de las experiencias que se han revisado para esta sección han incidido fundamentalmente en el ámbito empresarial privado, lo cual no desmerece la información presentada pues la mayor parte de ellas también buscan comprender el ámbito público.

Por el contrario, los temas o contenidos de estas estrategias (como políticas de recursos humanos, desarrollo profesional, conciliación de vida familiar y laboral, prevención del hostigamiento sexual y mejora del clima laboral, buenas prácticas) buscan corregir las desigualdades existentes y promover un ambiente de trabajo satisfactorio, por lo que resultan aplicables para guiar el trabajo a desarrollar en el sector público.

4.2 Capacitación de la Defensoría del Pueblo en gobiernos regionales y locales sobre transversalización del enfoque de género (TEG).

En este apartado se sistematizará la experiencia de la Defensoría del Pueblo al implementar el curso-taller “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional/ local?”, la cual se basó en una capacitación previa efectuada con el personal de la misma Defensoría del Pueblo al respecto. Los resultados del curso-taller fueron relevantes y las técnicas pedagógicas resultaron novedosas, para contribuir a la comprensión de que la transversalización del enfoque de género (TEG) no es una opción personal, sino de una obligación del Estado que compete a todas las instituciones y niveles de gobierno. La evaluación mostró además que las personas participantes consideraron la capacitación como una herramienta efectiva de concientización e instrumentalización, que tiene incidencia en el espacio laboral y en la vida personal.

Imagen N° 1



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG en la Defensoría del Pueblo. Marzo, 2014.

La creación de este diseño metodológico coincidió con la importancia de capacitar en la TEG a los equipos de trabajo de los gobiernos regionales. Esta necesidad había sido señalada reiteradamente por la Defensoría del Pueblo en sus supervisiones al cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (LIO)⁴³⁸. Se pensó entonces en generar una experiencia similar a partir de las responsabilidades propias de los gobiernos regionales y locales en relación a la TEG.

Con la finalidad de contribuir a los esfuerzos del Estado Peruano en el nivel subnacional, se llevó la experiencia a los siete (7) gobiernos regionales seleccionados en el primer estudio del Séptimo reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014) referente a la gestión de recursos humanos con enfoque de género en los gobiernos regionales. Además, participaron cuatro (4) gobiernos locales convocados por la Agencia Alemana de Cooperación GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

A continuación se resume la lista de gobiernos regionales y locales beneficiados con la iniciativa del curso- taller, así como el tiempo de capacitación que recibieron en horas lectivas.

Cuadro N° 20 Gobiernos regionales y locales participantes

Gobiernos regionales (horas lectivas):	Municipalidad Provincial de Lambayeque (9)
· Piura (12)	Municipalidad Provincial de Ferreñafe (9)
· Amazonas (12)	Municipalidad Provincial de Sechura (9)
· Huánuco (12)	Municipalidad Distrital de Castilla (Piura) (9)
· Lambayeque (10)	
· Huancavelica (10)	
· Tacna (10)	
· Puno (6)	

Elaboración: Defensoría del Pueblo

438 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2010). Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2011.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2011). Segunda Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Loc. Cit.

Imagen N° 2



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Provincial de Ferreñafe. Mayo, 2014.

4.2.1 Estrategia metodológica del curso- taller “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional/local?”

La Defensoría del Pueblo envió una invitación a los siete gobiernos regionales, y las oficinas defensoriales de cada región coordinaron los eventos de capacitación. Si bien la convocatoria fue abierta al gobierno regional, se señaló la importancia de que asistiera personal de áreas consideradas estratégicas para la transversalización del enfoque de género (TEG), como son las siguientes:

- Gerencia de Desarrollo Social
- Gerencia de Desarrollo Económico
- Gerencia de Planificación y Presupuesto
- Oficina de Recursos Humanos.

A continuación, se describe la experiencia de la Defensoría del Pueblo con la facilitación del curso- taller “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional/ local?”. Para este fin se dividirá la exposición en cuatro partes: objetivos, aspectos metodológicos, principales resultados (ver numeral 4.2.2), y finalmente, se incluye un análisis de las resistencias encontradas a cumplir con la TEG (ver numeral 4.2.3).

Imagen N° 3



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Huancavelica. Mayo, 2014.

4.2.1.1 Objetivos de la capacitación al personal:

- Concientizar sobre la importancia de transversalizar el enfoque de género en la acción gubernamental regional/ local como obligación legal establecida que, a su vez, contribuye a democratizar la gestión interna y el servicio a la ciudadanía.
- Ofrecer instrumentos y buenas prácticas institucionales para transversalizar el enfoque de género en intersección con otros enfoques, como derechos humanos e interculturalidad.
- Generar compromisos a nivel personal y organizacional para incorporar el enfoque de género en las políticas institucionales y en las acciones cotidianas del personal de los gobiernos regionales y locales.

4.2.1.2 Aspectos metodológicos

El equipo a cargo del curso- taller se conformó de forma multidisciplinaria con profesionales de las carreras de Derecho y Psicología especializadas en el área del género.

El diseño metodológico buscó proporcionar una experiencia de aprendizaje que facilitara la incorporación del enfoque de género en la acción institucional, mediante la generación de conocimientos, la revisión de actitudes personales y percepciones en el trabajo cotidiano, y la formulación conjunta de soluciones para garantizar la igualdad real de derechos entre mujeres y hombres, al interior y exterior de la institución.

Las técnicas pedagógicas y los materiales elaborados se fundamentaron en un listado de temáticas básicas. Cabe mencionar que éstas fueron previamente validadas en un taller con personas expertas.

Los temas base que sirvieron como guía fueron los siguientes:

1. Conceptos estratégicos para la transversalización del enfoque de género.
2. Identificación de las brechas de género (segregación de datos, causas, consecuencias y poblaciones especialmente afectadas).
3. Discriminación y violencia contra las mujeres.
4. Masculinidad y empoderamiento de las mujeres.
5. Lenguaje inclusivo.
6. Medidas afirmativas.
7. Participación política de las mujeres: cuotas, alternancia y paridad.
8. Ciclo presupuestal con enfoque de género.
9. Buenas prácticas de transversalización del enfoque de género.

Las técnicas se basaron en los principios del aprendizaje significativo. Es decir, se presentaron desafíos de aprendizaje que facilitaron una reflexión espontánea sobre situaciones reales de desigualdad de género. Este estilo de abordaje permite una mayor comprensión individual y grupal sobre la efectividad práctica de cada uno de los temas tratados y su relación con el quehacer institucional, facilitando que las personas le den un sentido y una utilidad a lo aprendido.

En concordancia con lo expuesto, se concibió a las personas participantes, hombres y mujeres, como sujetos proactivos con capacidad de construir tanto conocimientos, como un entorno social con mayor igualdad de oportunidades.

La estrategia de aprendizaje incorporó varios órdenes de la experiencia humana: las percepciones, los pensamientos, las emociones, las decisiones y las acciones⁴³⁹, con la finalidad de lograr un mayor impacto mediante las técnicas de capacitación.

Así, se invitó a la revisión de actitudes personales o acciones institucionales que pueden promover soluciones a las problemáticas reales desde los gobiernos regionales. La facilitación motivó el ejercicio de un pensamiento complejo, multi-causal y holístico, que desafiara los planteamientos esencialistas y

439 ATINCHIK. *El Arte y Oficio de la Facilitación. La experiencia Atinchik*. Lima: Servicios Alternativos para el Desarrollo S.A.C., 2011.

dicotómicas propios de la lógica patriarcal⁴⁴⁰. En tal sentido, se cuestionaron tácticamente los argumentos populares que suelen justificar los roles rígidos de género, la división sexual del trabajo, y la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Imagen N° 4



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Piura. Marzo, 2014.

4.2.1.3 Descripción del curso- taller:

Se explicó a las personas asistentes que el curso- taller llevaba esta denominación al proponerles experiencias participativas de aprendizaje y también exposiciones magistrales.

El equipo facilitador comunicó que esta capacitación tenía la expectativa de contribuir con el gobierno regional para que lograra gestionar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en sus funciones “hacia afuera” y “hacia adentro” del propio gobierno. Se agregó que las personas participantes eran vistas integralmente, en su calidad de trabajadoras y trabajadores del Estado, y en su calidad de ciudadanas y ciudadanos de la región.

Se entregó el siguiente material complementario al abordar las temáticas correspondientes:

- 2 Folletos sobre TEG de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)⁴⁴¹.
- Un breve manual sobre lenguaje inclusivo⁴⁴².
- Un documento sobre lenguaje amigable para referirse a personas con discapacidad⁴⁴³.
- Un cuadro con mitos y realidades acerca de la población lésbica, gay, bisexual y transexual (LGBT)⁴⁴⁴.

440 Pierre Bourdieu plantea que la eficacia de la lógica de dominación masculina radica en la organización binaria original de las culturas, que simbólicamente parte de pares de opuestos, y que finalmente hace que las personas de esas culturas perciban los roles de género tradicionales como naturales o evidentes. Por esto, se requiere hacer un gran esfuerzo de análisis para trascender lo que parece obvio y cuestionar los supuestos culturales del género. Ver: BOURDIEU, Pierre. *La dominación masculina*. Loc. Cit..

441 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*. Segunda Edición. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *Las políticas públicas y el enfoque de género*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012.

442 CUSO INTERNACIONAL. *Compilación Lineamientos para el uso del lenguaje inclusivo*. Lima, 2013. Elaborado por Swamy De León Contreras.

443 El uso amigable del lenguaje, una herramienta para la inclusión. En: Portal Educativo Medellín. <http://www.medellin.edu.co/sites/Educativo/Paginas/uso-amigable-lenguaje-herramienta-inclusion-social.aspx>

444 CENTRO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS- PROMSEX. *Aprendiendo y Educando con Inclusión. Guía de consulta sobre sexualidad, diversidad sexual y derechos humanos, para docentes de educación básica regular*. Lima: PROMSEX, 2010.

- Un documento con lineamientos para el análisis de género⁴⁴⁵.
- Un cuadro de marcadores para monitorear la TEG en la planificación y el diseño de estrategias, políticas, programas y proyectos⁴⁴⁶.
- Una escala de criterios de evaluación para definir niveles y avances de TEG en las políticas y los programas⁴⁴⁷.
- Un texto sobre equidad de género, desarrollo y productividad⁴⁴⁸.

Para cada gobierno regional se panificó un programa que combinó las técnicas descritas en el siguiente cuadro, de manera que los temas base fueran siempre abordados y se aprovechara al máximo el tiempo acordado con cada institución. A continuación, se describen también los objetivos de cada una de las técnicas aplicadas y el tiempo requerido para su facilitación.

Cuadro N° 21
Técnicas de capacitación del curso- taller

Técnica (tiempo aproximado)	Objetivos
“Un paso adelante, un paso atrás”	-Ofrecer una experiencia introductoria para la revisión de la propia historia en relación a las oportunidades vitales que se recibieron. -Motivar la presentación de las personas participantes. -Ejemplificar cómo las circunstancias de vida de acuerdo a sexo, etnia, edad, nivel económico, nivel educativo y otras, pueden crear distancias entre las personas, en cuanto a percepciones, creencias, oportunidades, posibilidades,.
“Cuerpo, espacio y voz”	-Generar un ambiente de mayor confianza (“romper el hielo”). -Invitar a las personas participantes a apropiarse del espacio de capacitación. -Ofrecer pautas para la comunicación con el uso del micrófono.
“Comunidad 4D”	-Analizar colectivamente los cambios históricos familiares y comunitarios, así como los avances y los desafíos actuales para lograr la igualdad de género.
Exposiciones magistrales	-Brindar información teórica y/o técnica acerca de la TEG. -Propiciar un espacio para aclarar dudas y evidenciar estereotipos en relación a los conceptos básicos del enfoque de género.
Línea del tiempo TEG	-Ilustrar las principales normas referentes a la TEG que ha aprobado el Estado Peruano y recalcar su carácter obligatorio.
Líneas del tiempo. Trabajo en equipos	-Hacer un recuento de los cambios históricos en las relaciones de género e interculturalidad en los ámbitos de la educación, la familia, la sexualidad, la ciencia, la participación política y el trabajo.
Cine- foros ⁴⁴⁹	-Propiciar el diálogo acerca de prácticas culturales e ideologías patriarcales que generan situaciones de injusticia a partir de producciones audiovisuales elegidas estratégicamente.
“Las estadísticas cobran vida”	-Representar estadísticas nacionales para evidenciar cómo se vinculan las brechas de género con situaciones cotidianas de desigualdad de oportunidades en los diferentes grupos de personas. -Evidenciar las tendencias sociales en cuanto a discriminación y violencia de género.

445 CUSO INTERNACIONAL. *Lineamientos para el análisis de género*. Lima, 2014. Elaborado por Swamy De León Contreras.

446 CUSO INTERNACIONAL. *Cuadro de marcadores para monitorear la TEG en la planificación y el diseño de estrategias, políticas, programas y proyectos*. Lima, 2014. Elaborado por Swamy De León Contreras.

447 CUSO INTERNACIONAL. *Escala de criterios de evaluación de la transversalización del enfoque de género: Una herramienta para evaluar políticas y programas*. Lima, 2014. Elaborado por Swamy de León Contreras y adaptado por Nadia Blanco Guzmán, a partir de la escala de 5 niveles de la Organización Mundial de la Salud para medir el grado en el cual el diseño de programas contempla el enfoque de género.

448 INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (INCAE). *Equidad de Género y el Desarrollo Mundial*. Consulta: 15 de enero de 2014. Disponible en: <<http://www.incae.edu/es/investigacion-y-conocimiento/blog-clm/2011/10/03/equidad-de-genero-y-el-desarrollo-mundial/>>.

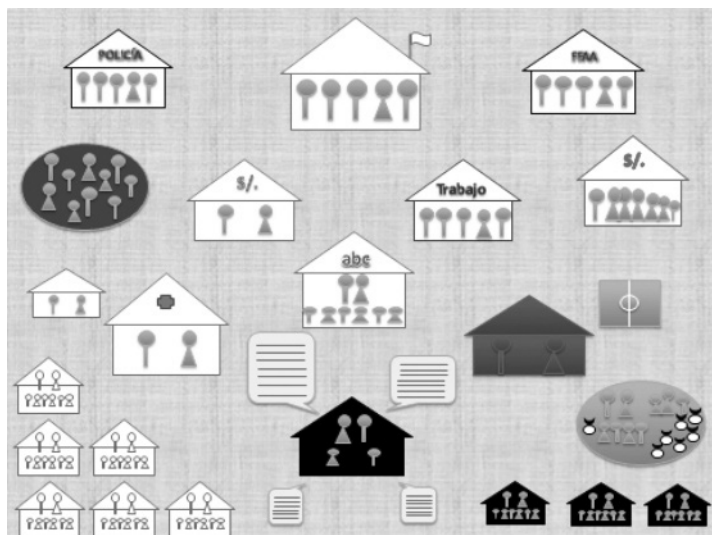
449 Se proyectaron dos producciones audiovisuales elegidas estratégicamente por su potencial de mostrar las desigualdades de género en manera más sensorial, con estimulación emocional y cognitiva. Estas fueron: UNICEF. *La escuela del silencio*. La problemática de las niñas en las escuelas rurales del Perú [Videograbación]. Lima: UNICEF, 2014. Consulta: 10 de abril de 2014. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=wBG3jUvTMCs>>. ALENDA, César y José ALENDA. *El orden de las cosas* [Cortometraje]. Madrid: FILMAFFINITY, 2010. Consulta: 10 de febrero de 2014. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=hfGsrMBsX1Q>>.

450 Abreviatura de “Políticas, Planes, Programas, Proyectos y Presupuestos con enfoque de género” que se utilizó en el contexto del taller.

Cuotas, alternancia y paridad	-Representar cómo funcionan las medidas afirmativas de cuotas alternancia y paridad dentro de las listas de candidaturas para cargos de elección popular.
Votación PPPPP ⁴⁵⁰	-Distinguir iniciativas estatales (políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos) que tienen enfoque de género de otras que no lo tienen.
Resolución de casos emblemáticos. Trabajo en grupos	-Generar proyectos y estrategias en el gobierno regional/ local para la solucionar problemáticas relacionadas con la discriminación de género.
Experiencias de relajación	-Ofrecer la experiencia de la relajación como una buena práctica para reforzar la salud personal y ocupacional.
Actividades rápidas	-Propiciar un breve cambio de actividad cognitiva en las personas participantes para estimular los niveles de atención y participación cada vez que se detectara dispersión en el grupo.
Banner “¿Cómo?”	-Generar compromisos personales para transversalizar el enfoque de género en acciones concretas en la vida personal y laboral.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Imagen N° 5



Descripción: Diapositiva de la Comunidad 4D (técnica de capacitación).

4.2.2 Alcances y fortalezas del curso- taller. Principales resultados de la evaluación de las personas participantes.

La Defensoría del Pueblo logró llegar a un total de 337 personas (204 mujeres y 133 varones) que fueron capacitadas en las diferentes temáticas concernientes a la TEG.

Los gobiernos regionales realizaron convocatorias abiertas a su personal, de forma voluntaria. Los resultados fueron distintos, reflejando el compromiso e interés que existe en el aprendizaje de la temática. La mayoría pertenecía a las siguientes áreas:

- Gerencia de Desarrollo Social
- Oficina de Recursos Humanos
- Gerencia de Planificación y Presupuestos
- Gerencia de Desarrollo Económico
- Área de Infraestructura
- Programas de Salud
- Programas de Educación
- Programas de Vivienda y Asentamientos Humanos

- Presidencia Regional/ Municipal
- Concejo Regional

Las profesiones de las personas participantes se mencionan a continuación: Derecho, Administración de Empresas, Administración Pública, Enfermería, Psicología, Trabajo Social, Sociología, Educación, Arquitectura, Ingeniería y Secretariado. Además, se incluyó choferes y bibliotecarios/as.

Un punto importante a referir es que en todos los gobiernos regionales se invitó personas pertenecientes a otras instituciones como universidades, Centro de Emergencia Mujer, Mesa de Concertación contra la Pobreza, empresas locales y otras organizaciones de la sociedad civil.

Cabe mencionar que en el caso de los gobiernos regionales se registró preocupación en quienes asistieron porque consideraban que las personas que tenían poder de decisión y requerían más capacitación en el tema no estaban participando. Ante la ansiedad grupal se habló de la importancia de los aportes para transversalizar el enfoque de género en todos los niveles institucionales y de la influencia que podrían lograr. Cabe sin embargo, que en el caso de los gobiernos locales participaron principalmente personas que ocupaban puestos directivos, como gerentes, subgerentes y jefaturas, dado el tipo de convocatoria que había realizado la Agencia Alemana de Cooperación GIZ.

Imagen N° 6



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con la Municipalidad Provincial de Lambayeque, la Municipalidad Distrital de Castilla (Piura) y la Municipalidad Provincial de Sechura. Mayo, 2014.

Es importante señalar que la mayoría de las personas asistentes manifestó que se trataba de la primera capacitación en el enfoque de género que había recibido en su formación profesional y además la primera vez que participaban de una capacitación con metodología vivencial.

Resulta de vital importancia anotar que la participación del personal de las oficinas defensoriales de las localidades visitadas, enriqueció el análisis grupal de las problemáticas de la región desde un enfoque de derechos humanos.

Evaluación del curso- taller por parte de las personas participantes

Para la evaluación del curso- taller, se aplicó un cuestionario semi- estructurado como instrumento para revisar distintos aspectos metodológicos y de contenido, a partir de lo cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Pertinencia de la metodología

Ante la pregunta de cuál fue la actividad que más gustó se expresó gran diversidad de respuestas que mencionaron de manera representativa todas las técnicas utilizadas y todas las temáticas abordadas. Esta variedad de respuestas indica que el diseño metodológico ha sido acertado en cuanto a que captó

la atención de las personas de acuerdo a sus distintos estilos cognitivos (visual, auditivo y kinestésico) y abarcó la integralidad de la experiencia humana (cognitiva, emocional, proactiva)⁴⁵¹.

Las personas participantes, mencionaron que además de reflexionar sobre las problemáticas regionales que afectan a la población por razones de género, pudieron plantear proyectos desde el gobierno regional para solucionarlas. Además, se comprometieron con desarrollar proactivamente acciones concretas en el espacio laboral y el en el espacio privado para promover la justicia de género.

En este sentido, la experiencia muestra que capacitar al personal del gobierno regional sobre cómo transversalizar el enfoque de género a través de este tipo de metodologías, es un instrumento estratégico para facilitar el proceso.

Aprendizaje conceptual

Las personas participantes anotaron que el curso- taller les había permitido una ampliación de los conceptos que manejaban anteriormente sobre el proceso de transversalización del enfoque de género. Al respecto anotaron:

“La transversalización del enfoque de género debe ser tomado en cuenta por los diferentes profesionales en todas las unidades orgánicas”.

“El cambio no solo depende de una unidad orgánica dentro de la institución pública, sino también de otras que aparentemente no tienen influencia en el tema”.

“Se debe articular entre las gerencias”.

“Es fundamental que los gobiernos regionales capaciten a las jefaturas y a todo el personal sin distinción sobre la “equidad de género”.

“Estos talleres deben de realizarse frecuentemente para concientizar al personal (formación continua)”.

Se constató un entendimiento claro de las diferencias entre sexo y género, así como entre igualdad formal e igualdad material, que permitieron cambios de actitud hacia la temática. Al respecto, algunas personas expresaron lo siguiente:

“Creía que solo el enfoque de género se daba a nivel de sexo pues ahora sé que tenemos que verlo mucho más profundo”.

“En que tanto mujer y varón no solo deben tener igualdad sino equidad”.

“Me ayudó a aclarar algunas ideas erradas que tenía”.

“No es netamente con tendencia al feminismo⁴⁵²”.

“Estuve equivocado en lo que es la equidad de género”.

“Cambio de actitud y valoración del enfoque de género en mi persona”.

Impacto sobre la vida laboral y la vida personal

Uno de los grandes logros del curso- taller fue permitir que las personas alcanzaran un entendimiento claro de la conexión y complejidad que existen entre el espacio público y el privado, y que asumieran compromisos en ambos ámbitos.

Las personas participantes se concibieron a sí mismos y mismas como agentes de cambio que asumían la responsabilidad de crear un efecto multiplicador tanto en su espacio laboral como en el familiar. Se mostró gran interés en compartir los materiales del curso- taller con colegas, amistades y familiares, en especial los audiovisuales.

451 ATINCHIK. *Loc. Cit.*

452 Más adelante, cuando se abordan las resistencias a transversalizar el enfoque de género que encontró el equipo de facilitación en las personas participantes, se hará referencia a la confusión conceptual y la noción negativa que se suele expresar frente a la palabra “feminismo”.

Los compromisos que asumieron las/ los participantes buscaban que se dé un trato equitativo a las mujeres y los hombres en el trabajo y en la casa, como puede evidenciarse en las frases siguientes:

“Todo lo aprendido deberá ser aplicado en principio en casa, con mis padres y hermanos y hermanas, en un segundo lugar tratar estos temas en mi centro de labores con mis compañeros y poder hacer una cadena. Claro, ésta no solo deberá ser palabras, también cuentan mis acciones y en el futuro con las personas que me rodean”.

“Utilizar el lenguaje inclusivo en todo tipo de comunicación que se tenga tanto en el hogar como en el trabajo. Difundir lo aprendido y ser el efecto multiplicador en la casa y en el trabajo ya que no todos han podido escuchar del tema”.

“Hacer del tema enfoque de género una actividad permanente empezando por uno mismo, por lo tanto debe ser constante”.

“No hacer diferencias entre varones ni mujeres, no ser parte de falsas creencias sobre los roles de las mujeres”.

“Apoyar a mis compañeras de trabajo para que tengan el valor y carácter de hacer prevalecer sus derechos en su vida personal dentro de sus hogares”.

Lo anterior muestra que la capacitación sobre transversalización del enfoque de género contiene un potencial estratégico para el cambio sociocultural, pues genera transformaciones en doble vía al cuestionar y proponer alternativas a los roles tradicionales que se adjudican a hombres y mujeres, tanto en los centros de trabajo como en los hogares. Así, esta experiencia generó reflexión y cambio de actitudes acerca de la conexión que existe entre el espacio público y el espacio privado.

Muchos de los compromisos se dirigieron a difundir el enfoque de género con los equipos de trabajo a partir de charlas, capacitaciones, conversatorios y evidenciándolo en todas las formas de participación institucional. La influencia de las personas capacitadas sobre las/los colegas en el espacio laboral pueden impactar directamente el clima organizacional, como se puede evidenciar a continuación:

“Hablar sobre TEG para aplicarlo a funciones que realizamos”.

“Socializar lo aprendido para practicarlo en equipo”.

“Dando a conocer a mis compañeros, amigos y familiares de las ordenanzas y directivas contra el acoso sexual en el centro laboral”.

“Compartiendo la información aprendida para que sepan qué hacer en caso de encontrarse en algún supuesto de discriminación y/o desigualdad de género”.

Imagen N° 7



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Tacna. Junio, 2014.

En el ámbito privado, los compromisos se dieron en tres áreas:

- El cambio de mentalidad personal para eliminar estereotipos de género.
- La difusión de la información sobre la igualdad de oportunidades con familiares (padres, hermanas y hermanos, la pareja, las hijas y los hijos) para cambiar pautas de género en las próximas generaciones.
- La propuesta de ajustes en la organización del hogar para promover las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres.

Uno de los alcances más poderosos que tiene el planteamiento de las responsabilidades compartidas es el de involucrar a los varones en las labores de cuidado, de forma que en las familias las niñas y los niños aprendan nuevas formas de ser mujeres y hombres que les lleve en el futuro a una mayor igualdad de género. Esto significaría una revolución en la economía del cuidado en el presente y con potencial hacia el futuro.

Imagen N° 8



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con la Municipalidad Provincial de Ferreñafe. Marzo, 2014.

A continuación se exponen algunos de los compromisos adquiridos por las personas participantes en el ámbito privado:

“Respecto a este taller, y a lo aprendido en el mismo, modificaría mi manera de pensar y actuar, respecto a la igualdad de género”.

“Tratando de que más personas entiendan la igualdad de género e igualdad de oportunidades. Siempre se habla, siempre se dice, pero la verdad es que se predica con el ejemplo”.

“En mi vida personal tratando de conversar con mis hijos y mi pareja para así llegar a ser mejor y cambiar nuestra vida tanto en lo económico y laboral, para así poder ser mejores en nuestra vida diaria”.

“Lo practicaré en mi hogar incentivando la participación de todos los integrantes de mi familia, ya sea mujer y varón, en los quehaceres del hogar y respetando la igualdad de género, es decir haciendo prevalecer las opiniones del varón y la mujer”.

“Incidir en las responsabilidades de casa, puede hacerlo tanto hombre como mujer”.

“Incorporar a integrantes de mi familia en algunos roles que aún faltan ser compartidos”.

Oportunidad de efectuar un auto-diagnóstico en el gobierno regional y acciones estratégicas para alcanzar la igualdad real

La revisión de las normas y prácticas existentes en cada gobierno regional permitió que las personas participantes pudieran dirigir la mirada hacia adentro de su organización para verificar cómo se estaban cumpliendo sus funciones hacia la ciudadanía y hacia el personal en materia de TEG.

Algunas de las declaraciones fueron las siguientes:

- “La normatividad algunas veces es letra muerta en nuestro gobierno regional”.
- “El tratamiento que se viene dando al problema es la indiferencia”.
- “Hay que apoyar políticas de género”.
- “Que en algunos casos discriminamos inconscientemente sin darnos cuenta de las consecuencias. Que debemos ser inclusivos en la documentación y oralmente, cosas que pasan son desapercibidas”.
- “Falta mayor oportunidad a las mujeres para su desarrollo”.
- “El Gobierno Regional tiene la responsabilidad de invertir para reducir y eliminar las brechas de género”.
- “Hay que conocer bien cuáles son las brechas con datos regionales y locales”.
- “Debe dársele mayor importancia a la participación de la mujer en las decisiones de su comunidad”.
- “La participación de las mujeres en el gobierno regional, economía y política”.
- “La mujer tiene igual derecho a participar políticamente”.
- “Es necesario impulsar el respeto a las cuotas y avanzar en la alternancia y la paridad”.
- “Solicitar más atención a nivel presupuestal”.
- “Presupuestos específicos para proyectos con enfoque de género”.
- “Implantar el lenguaje inclusivo en charlas, atención a usuarios de la institución en la que trabajo”.
- “Incorporar el enfoque de género en la relación con las ciudadanas y ciudadanos”.
- “Elaborar ordenanzas de hostigamiento sexual y presentarlo al Concejo Regional”.
- “Apoyar creación de normas o la implementación cuando ya existen”.
- “Es necesario que el gobierno regional aplique medidas afirmativas/ discriminación positiva para impulsar la igualdad de género”.

En relación a la función particular que tienen las oficinas de recursos humanos se propusieron las siguientes ideas:

- “Modificar los documentos de gestión (reglamentos) de recursos humanos”.
- “Que todas las guías del centro laboral tienen que ver directamente con la equidad”.
- “A la hora de contratar dar igualdad de oportunidades”.
- “Dar mayor prioridad a las mujeres y hacer que participen y se incluyan en todas las actividades”.
- “Tener una reunión con gerencia para ver de los horarios escalonados”.
- “Sé que no hay una directiva de hostigamiento sexual, hay que implementarla”.
- “Exigiendo se implemente charlas y/o capacitaciones en cuanto a los permisos para la mujer y el varón”.

Imagen N° 9

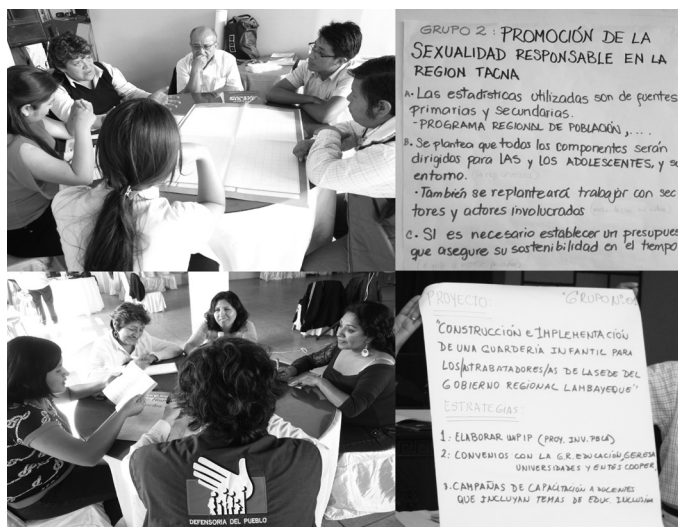


Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Huánuco. Abril, 2014.

Las propuestas que el personal ideó a partir de los trabajos grupales efectuados para resolver situaciones de discriminación y violencia contra las mujeres en sus gobiernos regionales/ locales, se orientaron a incluir en el Plan Concertado Regional (PCR) y en el Plan Estratégico Institucional (PEI) las siguientes actividades de forma que cuenten con presupuesto específico, fueron las siguientes:

- Crear una Subgerencia de Desarrollo y Promoción de Género.
- Actualizar los datos sobre desarrollo y género en la región.
- Desarrollar un proyecto de fortalecimiento de capacidades para el personal acerca de las responsabilidades compartidas (vida laboral- vida familiar) con enfoque de género.
- Implementar una guardería infantil con educación inclusiva para trabajadoras y trabajadores, por medio de un proyecto de inversión pública, en alianza con la Gerencia Regional de Educación, universidades y otras instituciones.
- Aprobar una ordenanza de cero tolerancia para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual, considerándolo una falta grave y difundir información sobre el tema y los procedimientos. Difundir buenas prácticas de convivencia y relaciones laborales en el personal.
- Dedicar un 10% del presupuesto participativo para actividades de prevención y concientización de la violencia contra las mujeres, con énfasis en la violencia sexual. Incluir el trabajo con las familias de zonas particularmente afectadas por el rapto.
- Invertir en la prevención del embarazo adolescente, reforzando los datos existentes en educación y salud, y dirigir una campaña masiva que incluya tanto a mujeres como a varones.
- Crear un programa de capacitación sobre violencia de género.
- Capacitar al personal que se dedica a la atención en las lenguas autóctonas que se hablan en la región.
- Invertir en infraestructura para la educación en las zonas rurales más alejadas.
- Creación de un programa de fortalecimiento de capacidades y emprendimientos empresariales en comunidades indígenas.
- Implementar una ordenanza regional que disponga que las instituciones públicas tomen medidas preventivas y correctivas en contra del hostigamiento sexual en el trabajo.

Imagen N° 10



Descripción: Trabajo en grupo dirigido a generar proyectos y estrategias desde el gobierno regional/local para solucionar casos relacionados con la transversalización del enfoque de género (técnica de capacitación).

Entendimiento del vínculo entre enfoque de género y las oportunidades de desarrollo

El gráfico que ilustró la pequeña inversión que realizan los gobiernos regionales en la reducción y eliminación de brechas de género (Gráfico N° 17 del segundo estudio de esta publicación) tuvo un impacto muy positivo sobre las personas participantes, así como la figura que planteaba una solución con el ciclo de la gestión presupuestaria con enfoque de género.

Así, las personas participantes señalaron como parte de la transversalización de género en los gobiernos regionales la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de la infraestructura escolar, la atención especial a las jóvenes adolescentes en las políticas educativas y en la prevención del embarazo.

Es un logro importante del curso- taller el que el público meta comprendiera que el ciclo de la pobreza está estrechamente ligado con el incumplimiento de los derechos de las mujeres a gozar de oportunidades de desarrollo mediante la educación, la autonomía y la salud sexual y reproductiva.

La competencia del gobierno regional en materia de violencia contra las mujeres

Otro logro a recalcar es el reconocimiento que efectuaron las personas participantes de las responsabilidades que tienen los gobiernos regionales de invertir en acciones contra todas las formas de violencia que sufren las mujeres en su jurisdicción.

Al principio se manifestaron resistencias evidentes. Sin embargo, con el diálogo y las técnicas utilizadas como el video-foro y la exposición de buenas prácticas, se pudo sensibilizar a la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores de los gobiernos regionales para que comprendieran el poder de cambio que podría tener su institución sobre la vida de las mujeres y hombres que habitan la región.

Hubo ocasión para hablar de la violencia sexual y familiar contra las mujeres, así como del hostigamiento sexual en el trabajo, concibiéndolos como hábitos patriarcales que son necesarios de modificar con la intervención directa del Estado. Se logró aprehender estas formas de violencia como fenómenos sociales que afectan directamente los derechos humanos de las mujeres y sus oportunidades de desarrollo.

Promoción de nuevas masculinidades

La construcción de espacios para conversar sobre los aportes de la población masculina a un nuevo orden de justicia de género permitió que se concibiese a los hombres como protagonistas del cambio cultural que se requiere. Los compromisos se ven reflejados en las frases que se presentan a continuación.

“Apoyar a mis colegas mujeres, en las tareas de soporte (tradicionalmente masculinas). Influir en mis hijas para que adopten posturas de liderazgo”.

“Mejorar mi trato frente a las damas. Cambiar mi manera de pensar”.

“Continuar compartiendo roles con mi esposa en mi hogar”.

“Me comprometo para ejercer y compartir los quehaceres de la casa de manera compartida”.

“Difundir lo aprendido a mis compañeros, realizar las labores del hogar no como ayuda sino como responsabilidad compartida”.

“Hablar con mi esposa y con mi hija para comunicarles que tienen derechos y que debemos compartir las labores del hogar”.

Empoderamiento de mujeres

La capacitación permitió que las mujeres pudieran reflexionar sobre la necesidad de fortalecerse para asumir mayor protagonismo en las transformaciones sociales y así alcanzar la igualdad de oportunidades:

“Trabajar en mi persona para evitar en lo sucesivo actos que vulneren mis derechos como mujer”.

“Que nosotras las mujeres debemos asumir de una vez la dirección de nuestras provincias, regiones y país en general para mejorar las políticas públicas”.

Imagen N° 11



Descripción: Actividad rápida mediante el análisis de una canción (técnica de capacitación).

La intersección entre género e interculturalidad como reto para el desarrollo de la región

Las diferentes actividades facilitaron que se pudiera observar con claridad la necesidad que tiene el Perú de visualizar y concientizarse del hecho de que la diversidad cultural debe ser vista como un potencial de desarrollo, no como una limitación.

Se evidenció que la capacitación en el tema de interculturalidad es estratégica para mejorar los servicios hacia las personas serranas y amazónicas, de forma que se elimine la discriminación étnico-racial en la región y se ofrezcan programas que contemplen estrategias especiales para incorporar tanto el enfoque de género como el de interculturalidad para trabajar en conjunto con cada grupo cultural.

Recomendaciones de las personas participantes

Las personas participantes sugirieron realizar al curso- taller los siguientes ajustes:

- Contar con mayor tiempo de capacitación.
- Efectuar también capacitación a las jefaturas en el tema de transversalización del enfoque de género, considerado personal con poder para la toma de decisiones.
- Incluir a todos los trabajadores y trabajadoras.
- Promover mayor participación de los hombres de la institución.
- Capacitar en la transversalización del enfoque de género a todo el Estado.

Las siguientes manifestaciones muestran los puntos anteriores a manera de conclusión:

“Muy poco un día. Se debe sensibilizar permanentemente”.

“Que se obligue la asistencia de las personas que sí tienen la autoridad para hacer estos cambios como lo son los presidentes regionales y los cargos de confianza para que puedan ordenar sobre los temas que se necesita y se implanten dentro del gobierno regional”.

“Buscar una forma de obligar al gobierno regional a disponer que su personal participe en estos cursos”.

“Encontrar formas de sancionar a quienes no hacen caso a estos temas”.

Por último, se sugirió profundizar en los siguientes temas:

- Cálculo de las brechas de género y segregación de datos por sexo
- Buenas prácticas de transversalización del enfoque de género
- Intersección entre enfoques.
- Violencia de género
- Masculinidad
- Ciclo presupuestal con enfoque de género

El deseo de quienes participaron en conocer mayormente los temas anteriores, muestra que se produjo interés en ellos y que pudieron identificar que tienen necesidad real de mayor capacitación técnica para cumplir las funciones relacionadas con la TEG. Sin embargo, debe quedar claro que el curso-taller “¿Cómo transversalizar el enfoque de género en la acción del gobierno regional/local?” es una capacitación introductoria al tema, a la cual es necesario darle seguimiento en la lógica de la formación continua para el personal para garantizar una exitosa TEG. En tal sentido, el reforzamiento de esta labora por parte de las instituciones competentes resulta fundamental.

4.2.3 Análisis de las principales resistencias a transversalizar el enfoque de género

Se evidenciaron sistemáticamente algunas resistencias en las/los participantes del curso- taller, que pueden ser útiles de mencionar para efectos de experiencias similares en el futuro, particularmente por la manera que el equipo facilitador las abordó.

1) Si bien, muchas personas manifestaron cuestionamientos y dudas que fueron resueltas en el proceso de aprendizaje, se pudo ubicar un grupo de personas que mostró mayores resistencias ante el enfoque de género y la obligación de transversalizarlo. Quienes exteriorizaron irritación fueron principalmente hombres mayores de 45 años de edad. Estas características deben tomarse en cuenta para fines pedagógicos, pues revelan un desafío particular por el cambio generacional que existe.

En este contexto, se puede definir una resistencia como la manifestación de incomodidad, la negación de la realidad, el enojo o la actitud de burla que muchas personas exteriorizan al enfrentarse con temas que consideran tabú⁴⁵³. El enfoque de género suele exponer temas que en las culturas son tabú revelar, relacionados con la sexualidad o los problemas internos a las familias, que suelen idealizarse.

La creencia en una complementariedad rígida entre las mujeres y los hombres que manifestaron como resistencia muchos de los trabajadores hombres de mayor edad, obstaculizó significativamente el proceso de comprensión de la igualdad de género, pues al verse de forma simplista a las mujeres y a los hombres como antagónicos (pasivas- activos, sentimentales- racionales, débiles- fuertes, enigmáticas- claros, complicadas- prácticos, asistentes- líderes, obedientes- autoritarios), se idealiza una sola forma de ser mujer o de ser hombre. De esta forma, se dificulta el entendimiento de la diversidad humana expresada en infinitas formas de identidad y habilidades que tienen en realidad las personas, y que son independientes al sexo.

Las personas con planteamientos rígidos sobre los roles de género experimentan angustia porque ven cuestionados los mitos fundamentales de la cultura patriarcal que de alguna manera han dado sentido a su vida y a su percepción del mundo desde que eran infantes. En las concepciones dicotómicas se han depositado valores vitales que van desde las ideas sobre lo que es lógico, obvio, natural o correcto. Al darse argumentos científicos que cuestionan la superioridad del hombre sobre la mujer, las personas resistentes suelen angustiarse por perder de alguna manera estabilidad en sus patrones cognitivos con relación al universo y el sentido de las cosas. Así, quienes niegan que existan las desigualdades de género, suelen plantear argumentos individualistas, como que el destino de una persona depende solamente de sus ganas de salir adelante. Escudadas en un optimismo ingenuo que invisibiliza las situaciones materiales y estructurales de desventaja que afectan a las mujeres, y se evade la responsabilidad de ejecutar actos concretos para crear cambios⁴⁵⁴.

Vale la pena recalcar que la socialización de género inculca creencias que se arraigan antes incluso del uso del lenguaje, en la percepción del propio cuerpo, de los afectos en la familia y en la construcción de un sentido común. Así, por ejemplo, si a un niño se le ha enseñado a sentirse avergonzado mediante burlas o castigos sociales por haber mostrado actitudes que son tipificados en una cultura como femeninos, introyecta estas ideas en sus respuestas más básicas. Así, aprenderá que lo femenino es algo vergonzoso y que está en la obligación de corregir a los hombres que se comporten de manera femenina.

De igual manera, si a una niña se le ha enseñado a ser pasiva y obediente mediante regaños y falta de apoyo para desarrollar sus habilidades de autonomía, puede sentir que no tiene recursos personales para liderar con empoderamiento una iniciativa pública y hasta creer que los hombres son más aptos que las mujeres para ejercer roles de mando.

Por ejemplo, una resistencia que se evidenció claramente se dio en “Las estadísticas cobran vida”, pues como ya se mencionó las personas participantes solían burlarse de sus compañeros varones cuando representaban una mujer. No así cuando una mujer hacía papel de hombre. Como socialmente lo masculino tiene más prestigio no se daba burla hacia las mujeres que hacían papel de hombre, en cambio que un hombre haga papel de mujer es algo así como disminuirle a un nivel que es inferior y consecuentemente humillarle.

453 Se considera tabú aquellas prohibiciones culturales o los temas que son vedados en los grupos humanos y a partir de los cuales se construyen las creencias sobre lo que es bueno o malo.

454 El sexismo patriarcal se basa en el androcentrismo. La mentalidad androcéntrica permite considerar valorativamente y apoyar socialmente que los hombres y lo masculino son superiores, mejores, más adecuados, más capaces y más útiles que las mujeres. Por ello es legítimo que tengan el monopolio del poder de dominio y de violencia. Así, el androcentrismo se expresa en el machismo como magnificación de ciertas características de los hombres, de su condición masculina, de la masculinidad y, en particular, de la virilidad: abigarrada mezcla de agresión, fuerza dañina y depredadora, y dominación sexual (...) El androcentrismo se entreteteje y completa con la misoginia. Tras la sobre-valoración de los hombres y lo masculino se interioriza y subvalora a las mujeres y a lo femenino. La dominación patriarcal pone en condiciones sociales de subordinación a las mujeres, y las hace invisibles, simbólica e imaginariamente: no obstante la presencia de las mujeres, no son vistas, o no son identificadas ni reconocidas algunas de sus características. La invisibilización de las mujeres es producto de un fenómeno cultural masivo: la negación y la anulación de aquello que la cultura patriarcal no incluye como atributo de las mujeres o de lo femenino, a pesar de que ellas lo posean y que los hechos negados ocurran. La subjetividad de cada persona está estructurada para ver y no mirar, para oír sin escuchar lo inaceptable, para presenciar y no entender, incluso para tomar los bienes de las mujeres, aprovecharse de sus acciones o beneficiarse de su dominio, y no registrar que así ha ocurrido. LAGARDE, Marcela. *Óp. Cit.* p. 17.

Imagen N° 12



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Puno. Junio, 2014.

2) En relación a la responsabilidad de transversalizar el enfoque de género en la gestión del gobierno regional/ local, se dieron otras muchas resistencias interesantes de analizar con el fin de plantear abordajes cada vez más estratégicos.

a) La menor asistencia de hombres: si bien se puede corroborar que en los gobiernos subnacionales trabajan más hombres que mujeres, y que la participación de ellos aumenta con la jerarquía, no tendría por qué existir menor asistencia de hombres a un curso de capacitación técnica desde la posición de los derechos humanos. Sin embargo, el tema de género se relaciona popularmente con las mujeres, y al tener éstas una significación de menor rango en la simbología patriarcal, se puede entender que éstos rehúyan al tema para mantenerse en espacios de mayor poder. Además, el enfoque de género pone en cuestionamiento privilegios sociales que se da a la población masculina, y a los cuales posiblemente no desean renunciar. Esto explica la menor participación de los hombres en el curso- taller.

Sin embargo, se saludan las evidencias de aprendizaje en la temática del enfoque de género por parte de los hombres participantes, pues como se mencionó anteriormente han sido relevantes. En muchos casos, ellos manifestaron haber cambiado concepciones erróneas que tenían por una actitud de mayor responsabilidad.

b) Otra resistencia que se dio en general, fue el depositar en el equipo de la Defensoría del Pueblo o en otras instituciones responsabilidades que corresponden al gobierno regional/local. Por ejemplo, que se obligara a más personas a recibir capacitación en TEG, cuando esa potestad solamente corresponde a sus propias jefaturas. O, que se llevara capacitación en la temática a comunidades alejadas, cuando el mismo gobierno regional/local podría destinar presupuesto para tales fines.

c) Desde un análisis de los roles en los grupos, llamó la atención que las personas relacionadas con el PRIO o PRIG (mujeres en su totalidad) lideraran la toma de conciencia del grupo, aportando datos sobre situaciones que sucedían en la región y reflexiones motivadoras. De manera opuesta, algunos hombres que representaban a las gobernaciones (la más alta jerarquía) participaron breve pero incisivamente funcionando como saboteadores del proceso de aprendizaje. En un caso, uno de ellos llegó solo la primera hora y criticó duramente las capacitaciones en el enfoque de género por, según él, quedarse siempre en el nivel de diagnóstico. En otro caso, un gobernador provincial cuestionó la obligación de su institución en relación al tema de violencia contra las mujeres y planteó que se trataba de asuntos de pareja, así como la siguiente frase: “Las limeñas no aguantan ni una cachetadita”.

Esta última información es alarmante, si se piensa que pueden existir hombres que avalan la violencia contra las mujeres y, desde sus puestos de poder en el gobierno regional/local, obstaculizan el cumplimiento de los derechos humanos y las iniciativas por la igualdad de oportunidades.

Imagen N° 13



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Amazonas. Abril, 2014.

A continuación, se presenta el abordaje que el equipo facilitador desarrolló hacia resistencias a transversalizar el enfoque de género en la gestión del gobierno regional y que se presenta en forma de frases que emergieron con frecuencia durante la capacitación:

Cuadro N° 22
Resistencias identificadas por el equipo facilitador y su abordaje

Resistencia	Abordaje del equipo facilitador
"Como todos somos iguales ante la ley, no es necesario tomar ningún tipo de medida para promover la igualdad" ⁴⁵⁵	El principio de igualdad ante la ley es un ideal social al cual solamente se puede aspirar si se trabaja para diagnosticar cuáles son las formas de desigualdad y se plantean medidas para resolverlas. Generalmente, las estrategias hacia la igualdad requieren de dar mayores ventajas a quienes están en desventaja.
"El hombre y la mujer son complementarios por naturaleza porque así los creó Dios"	Si bien se puede decir que las parejas pueden complementarse, esto no quiere decir que cada miembro es opuesto y totalmente distinto al otro. Las mujeres no son totalmente distintas a los hombres, ni viceversa. Si bien hay una base biológica distinta, las características y habilidades no son propias a ninguno de los sexos, por el contrario se desarrollan en la socialización y con la práctica. Si bien en los mitos de la creación de las diferentes culturas se habla de una complementariedad, es importante cuestionar todas las creencias que lleven a argumentar que hay una superioridad de los hombres sobre las mujeres, y que las injusticias de género son naturales.
"El enfoque de género discrimina a los hombres"	El enfoque de género parte del principio de igualdad. Dado que existen múltiples situaciones estructurales que ponen en desventaja a las mujeres, es importante invertir en proyectos sociales que contribuyan a que puedan competir en igualdad de condiciones. Esto no discrimina a los hombres, pero es posible que éstos lo perciban así al perder privilegios que la cultura patriarcal le brinda. No se está diciendo que todas las mujeres son débiles, ni que todos los hombres son malos. Si bien hay casos en los cuales las mujeres no actúan justamente, las estadísticas muestran objetivamente una tendencia estructural innegable según la cual las mujeres son discriminadas y violentadas en mayores proporciones que los hombres.

⁴⁵⁵ A pesar de los afanes por evidenciar la asimetría y la desigualdad entre los géneros, el mito sobre la igualdad entre mujeres y hombres es tan común en las mentalidades, que al reconocerse asimetrías e injusticias entre ambos, se cree que se deben a dificultades de las personas, a sus equívocos, su falta de iniciativa y flojera, o a incapacidades y funciones biológicas. Creencias como éstas, forman parte de visiones ideologizadas cuyos dogmas surgen del mito patriarcal que afirma la básica igualdad natural de los hombres y las mujeres echada a perder por inadecuaciones sociales. El mito encuentra su sustento en la ley natural: se afirma que de manera natural, biológicamente, las mujeres y los hombres son iguales y valen lo mismo. Que ambos géneros comparten un soplo, un aliento de humanidad y un conjunto de derechos humanos inalienables, cuya previa existencia se asienta más allá de la historia. Que los derechos humanos abarcan a ambos géneros y tienen el mismo contenido. Pero el mito no termina ahí. Se complementa con un dogma antagónico: el de la natural desigualdad entre los géneros, que permite a sus creyentes explicar tanto las diferencias y desigualdades, como las opciones de vida distintas que enfrentan las mujeres y los hombres. Así, la ley natural es usada no sólo para explicar las diferencias y las especificidades sexuales, sino también, las diferencias y las especificidades genéricas que, por cierto, se ubican en el terreno de la historia. La referencia a la naturaleza encuentra en supuestos instintos la causa de las conductas femeninas y masculinas. *Ídem*, p. 6-7.

Resistencia	Abordaje del equipo facilitador
“El enfoque de género es feminismo y el feminismo es lo contrario al machismo”	Existe una predisposición popular a pensar que el feminismo significa el odio a los hombres. En realidad, el feminismo es el movimiento social que ha llevado la bandera de la igualdad de derechos para mujeres y hombres. Lo contrario al machismo es el hembrismo (pensar que las mujeres son superiores a los hombres). El enfoque de género es una perspectiva técnica en las ciencias sociales y en las políticas públicas que contribuye a visualizar las situaciones de injusticia que se suelen cometer contra las personas basándose en su sexo, es decir, que ocurren porque son mujeres o son hombres ⁴⁵⁶
“Las medidas afirmativas son injustas con los hombres”	Las medidas afirmativas buscan dar equitativamente a cada quien lo que requiere para alcanzar una posición de igualdad. Así, plantea dar algunas ventajas a las poblaciones que viven desventajas en comparación con personas pertenecientes a otros grupos. Pensar, por ejemplo, que una mujer le está quitando el trabajo a un hombre, es pensar que solo los hombres deberían ocupar los puestos. Las medidas afirmativas buscan dar ventajas razonables que no atenten contra los derechos de las otras personas, y están constitucional y legalmente reconocidos, porque lo que buscan es acelerar que se dé la igualdad real.
“El lenguaje inclusivo complica el idioma, por lo que puedo optar por no utilizarlo”.	La utilización del lenguaje en cada cultura es un arte que se va modificando con los años de acuerdo a las necesidades de esa cultura. Como el idioma español se ha producido en una cultura patriarcal y ha utilizado tradicionalmente el masculino para referirse a un grupo mixto en general, pueden aparecer dificultades al inicio cuando se intenta no discriminar a las mujeres. Sin embargo, con la práctica se vuelve cada vez más sencillo de utilizar. Usar un lenguaje inclusivo no significa decir siempre “las y los”, sino idear inteligentemente las formas más amables para que tanto mujeres y hombres se sientan incluidos en las expresiones orales y escritas. Por último, no se puede olvidar que el uso del lenguaje inclusivo es un mandato legal que se deriva de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983).
“La violencia en las relaciones de pareja es algo natural y quienes trabajan en el tema están exagerando”.	Las manifestaciones de violencia contra las mujeres causan múltiples daños sociales contra ellas, las familias, las comunidades y contra el desarrollo de un país. Las estadísticas muestran cifras alarmantes y las investigaciones evidencian que todavía no se han desarrollado abordajes institucionales que solucionen el problema. Por tanto, es necesario estudiar las buenas prácticas que se han desarrollado en otras latitudes para plantear qué podría ser viable en cada país y cultura, y asumir el compromiso de cero tolerancia ante sus manifestaciones, para que con el tiempo se disminuyan hasta desaparecer.
“La violencia a las mujeres en la pareja se da porque ellas no se dan a respetar al no tener una autoestima alta y por ser masoquistas”	La violencia hacia las mujeres se da porque en las sociedades machistas se incentivan y hay tolerancia hacia las prácticas de maltrato contra ellas. Pensar que la razón de la violencia reside en la mujer es una justificación para quitar responsabilidad al hombre agresor. Es un mito que si la mujer se defiende entonces el hombre va a dejar de violentarla; en pocos casos ha sido así y en la mayoría no ha surtido efecto, por el contrario el agresor ha aumentado sus niveles de violencia. Ciertamente si una mujer fortalece su autoestima estará en mejores condiciones para hacer un plan que la separe del agresor, pero esto no la librárá mágicamente de sus ataques. El término “masoquismo” no es correcto técnicamente para hablar de violencia contra las mujeres pues induce la creencia de que a la mujer le gusta ser violentada. Si bien existen mitos como el amor serrano (“Entre más me pegas, más te quiero”) solamente ayudan a que haya confusión e indiferencia ante las injusticias, así como mayor racismo hacia estas mujeres. Es racista pensar por ejemplo que las mujeres de la Sierra o Amazonía están acostumbradas al maltrato porque este planteamiento las despoja de su calidad de humanas para relacionarlas como algo más cercano a lo animal ⁴⁵⁷ . Todas las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencia. Las personas indígenas como ciudadanas no están suspendidas en el tiempo como símbolos del folclor peruano, son agentes de desarrollo que requieren protección especial y el respeto de su identidad cultural ⁴⁵⁸ . Si fuera necesario hablar del estado de afectación emocional que sufre una mujer con la violencia, se puede hablar de “estrés postraumático” ⁴⁵⁹ y de “ciclo de la violencia” ⁴⁶⁰ .
“El gobierno regional/local no puede hacer nada contra problema de la violencia contra las mujeres”	La seguridad, la salud y el bienestar de todas las personas es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles, sectores e instituciones. Los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades claras legalmente establecidas para combatir la violencia contra las mujeres, y debe invertir en mejorar los sistemas de prevención, atención, sanción y reparación. Es más, de acuerdo al principio de subsidiariedad, previsto en el Artículo 4 literal f de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, son los gobiernos regionales y locales los que tienen directa con la ciudadanía.

Resistencia	Abordaje del equipo facilitador
“Los problemas de esta región se dan por el desplazamiento de las personas pobres a las ciudades”	La migración interna (dentro de un país) se da generalmente por la centralización del Estado y la ausencia de iniciativas de desarrollo en las periferias. Las personas que viven en la pobreza y buscan mejorar sus condiciones de vida con trabajos más prósperos no son responsables de su bajo nivel de educación. El Estado es responsable de brindarle acceso a la educación a toda la ciudadanía y de distribuir equitativamente los recursos. Si se detecta que en un sector de la población se da una problemática particular, el gobierno regional/local tiene la obligación de implementar estrategias para solucionarla.
“El vestuario provocativo de las mujeres induce al hostigamiento sexual”	Pensar que la vestimenta de una mujer provoca que un hombre cometa actos de violencia sexual en su contra, refuerza la idea de que los hombres no pueden controlar sus impulsos y les quita toda responsabilidad. Este argumento incentiva la impunidad y deposita en la mujer toda la culpabilidad por los actos de violencia. Los estudios han demostrado que las mujeres que han sufrido formas de violencia sexual, desde el acoso a la violación, tenían muy diversas apariencias. Es decir, la explicación no se puede ubicar en cómo lucen las mujeres, sino en la responsabilidad y el planeamiento que hace un agresor al atacarla. En el ámbito laboral del gobierno regional, la Oficina de Recursos Humanos tiene la obligación de socializar normas objetivas de convivencia y no estereotipadas. Si se da un caso de hostigamiento sexual, la responsabilidad es proteger la dignidad y la integridad de la supuesta víctima mientras se da el proceso de investigación.
“Yo amo al prójimo, pero si un hombre no se comporta como un hombre hay que ponerlo en su lugar, tiene que respetarme”	En el ámbito laboral y ciudadano en general, todas las personas tienen derecho a que se respete su dignidad, y no existe ninguna justificación válida para discriminar. Las trabajadoras y trabajadores del Estado tienen mayor responsabilidad de obedecer esta disposición, pues podrían obtener una sanción de la institución por violentar derechos de las personas que no son heterosexuales o que tienen una identidad de género distinta a la tradicional.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

456 LAGARDE, Marcela. “El género. La perspectiva de género”. En: LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Editorial Horas y horas, pp. 13-37, 1996. Consulta: 9 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://equidadygenero.prd.org.mx/documentos/genero_y_feminismo.pdf>.

457 Ver al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 018-96-I/TC, de fecha 29 días del mes de abril de 1997.

458 Cabe mencionar que la identidad cultural y étnica está reconocida en el Artículo 2 inciso 19° de la Constitución, así como su Artículo 149° de la Constitución Política del Perú se deriva que se respetan las diferencias culturales siempre que no violenten los derechos fundamentales de las personas. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>. Consultado el 9 de setiembre de 2014.

459 RINCÓN, Paulina. Trastorno de estrés postraumático en mujeres víctimas de violencia doméstica: Evaluación de programas de intervención. Memoria presentada para optar título de doctorado en Psicología. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Psicología, 2003.

460 El “ciclo de la violencia de género” fue formulado por la psicóloga y antropóloga Leonor Walker en su libro “Las mujeres maltratadas” (1979). Según esta teoría este ciclo comprende tres fases: 1) Fase de acumulación de tensión: la tensión es el aumento de los conflictos en la pareja. El agresor se vuelve más susceptible, responde con más agresividad y hostilidad (aunque no lo demuestra con violencia física) y encuentra motivos de conflictos en cada situación. La víctima trata de calmar la situación y evita hacer aquello que cree que disgusta a su pareja (pensando que podrá evitar la futura agresión). La tensión va aumentando y la irritabilidad del agresor también sin motivo comprensible para la víctima. Esta fase se puede dilatar durante varios años. 2) Fase de agresión aguda: la mayoría de las mujeres no buscan ayuda inmediatamente después del ataque, a menos que haya sufrido importantes lesiones que requieran asistencia médica. La reacción más frecuente es permanecer aislada las primeras 24 horas tras la agresión. A continuación se produce una “transferencia de culpabilidad”. El agresor ha conseguido que ella se perciba y sienta responsable del comportamiento violento de él. 3) Fase de calma, amabilidad y afecto, arrepentimiento o luna miel: la tensión y la violencia desaparecen; el agresor se muestra arrepentido por lo que ha hecho, pide disculpas a la víctima y la colma de promesas de cambio. Se le denomina “Luna de miel” porque el agresor vuelve a ser cariñoso y amable como al principio de la relación. A menudo, la víctima le concede otra oportunidad creyendo firmemente en sus promesas. Esta fase dificulta que la víctima ponga fin a esa relación porque, incluso sabiendo que las agresiones pueden repetirse, en este momento ve la “mejor cara” de su agresor y alimenta la esperanza de que podrá hacerle cambiar. Luego de ello, se reanuda el ciclo de la violencia, con el paso del tiempo la fase de luna de miel se ha ce más breve y las agresiones son más graves y frecuentes, lo que disminuye los recursos psicológicos de las mujeres para salir del espiral de violencia. Consulta: 15 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://rednoviolenciagex.gob.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=14&Itemid=15> .

La riqueza de evidenciar las resistencias inconscientes radica precisamente en la labor pedagógica que el equipo facilitador puede realizar al proponer una mayor concientización de los actos espontáneos, para plantearlos, respetuosamente, como tema de análisis desde una perspectiva de género a las mismas personas participantes.

Imagen N° 14



Descripción: Capacitación de la Defensoría del Pueblo sobre TEG con el Gobierno Regional de Tacna. Junio, 2014.

ALGUNAS PAUTAS A TENER EN CUENTA PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RECURSOS HUMANOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

A lo largo de este estudio nos hemos referido sostenidamente a la obligación del Estado peruano de implementar una gestión de recursos humanos con enfoque de género. Ello a fin de garantizar el pleno respeto del derecho a la igualdad y no discriminación de los servidores y servidoras públicas, así como para asegurar un servicio público eficiente y de calidad. Los fundamentos teóricos y normativos que sustentan esta obligación fueron desarrollados ampliamente en los Capítulos I y II, respectivamente.

Posteriormente, en el Capítulo III, se presentaron los resultados de la supervisión defensorial sobre la participación de las mujeres en la administración de siete gobiernos regionales (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna). Esta supervisión, realizada en gran medida a partir de entrevistas a servidoras públicas con poder de decisión y a representantes de las oficinas de recursos humanos, nos permitió recoger valiosos testimonios sobre los avances y dificultades que actualmente enfrenta el Estado para transversalizar el enfoque de género en la gestión de los recursos.

Por su parte, las buenas prácticas presentadas en la primera parte del Capítulo IV muestran que es posible implementar un sistema de gestión basado en dos perspectivas, la perspectiva de derechos (y entre ellos la igualdad sustantiva); y la perspectiva de desarrollo económico con calidad y eficiencia. Ciertamente, la mayoría de las experiencias presentadas en esta sección inciden en el ámbito empresarial privado; sin embargo, varias de las estrategias diseñadas para corregir las desigualdades de género existentes podrían constituir un importante referente para la gestión de recursos humanos del Estado.

A partir de los aprendizajes obtenidos –tanto de la experiencia comparada como de los talleres realizados por la Defensoría del Pueblo en los gobiernos regionales⁴⁶¹–, consideramos pertinente hacer un balance final con algunas ideas centrales que podrían coadyuvar al logro de este objetivo por parte de los gobiernos regionales y del Estado en general:

- a) En primer lugar, es importante tener en cuenta que a fin de establecer condiciones básicas para el proceso de incorporación del enfoque de género en la gestión pública de recursos humanos, se requiere la realización de diagnósticos (información y estadísticas sobre brechas de género, creación de espacios para el monitoreo y seguimiento). Asimismo, establecer e implementar incentivos para la promoción de una gestión interna de recursos humanos con enfoque de género.
- b) También resulta importante llevar a cabo mediciones periódicas sobre la participación de las mujeres en los diferentes niveles de poder y áreas de especialización. Ello permitirá advertir la ausencia o baja presencia de mujeres al interior de la institución; y, a partir de ello, diseñar estrategias para garantizar la participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres.
- c) En tercer lugar, existe la necesidad de diseñar estrategias que permitan establecer acciones de sensibilización y capacitación permanente para la incorporación del enfoque de género en la gestión institucional.
- d) Con relación al diseño de puestos, es importante que los perfiles no contengan requisitos que, pese a su aparente neutralidad, en los hechos sean más favorables a uno de los sexos en desmedro del otro.
- e) En materia de progresión en la carrera, existe la necesidad de implementar medidas que promuevan una igualdad sustantiva entre servidores y servidoras públicas, haciendo posible que las mujeres tengan posibilidades reales de acceder a puestos de toma de decisión.

461 Ver al respecto el capítulo 4.2 acerca de la capacitación de la Defensoría del Pueblo en gobiernos regionales y locales sobre transversalización del enfoque de género (TEG).

- f) El uso del lenguaje inclusivo constituye una obligación legal en todas las instancias y niveles de gobierno (algunas entidades incluso han aprobado normas internas en la materia). Sin embargo, se requiere que esta obligación sea implementada de manera efectiva y no tenga un carácter sólo declarativo.
- g) Vinculado a lo anterior, las relaciones interpersonales y la comunicación empleada por los servidores y servidoras públicas debe ser respetuosa de la diversidad, no siendo admisibles expresiones discriminatorias de ninguna índole.
- h) De otro lado, resulta importante implementar políticas de conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares siendo imprescindible, como primer paso, conocer las necesidades del personal, como es el caso del número de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares. Por ejemplo, constituye una buena práctica en esta materia el otorgamiento de horarios escalonados o variables de ingreso y salida de la institución, que permita a los servidores/as públicos/as llevar o recoger a sus hijos/as de la escuela.
- i) En materia de políticas de cuidado, la normatividad vigente exige un número mínimo de mujeres en edad fértil para que la entidad esté obligada a implementar lactarios y guarderías institucionales. Sería recomendable que las entidades implementen estas políticas de cuidado al margen del número de mujeres en edad fértil que laboren en la entidad. Asimismo, sería recomendable que la implementación y supervisión de su funcionamiento esté a cargo de la Oficina de Recursos Humanos y Bienestar Social o de la instancia que haga de sus veces.
- j) Específicamente en materia de lactarios, las Oficinas de Recursos Humanos deben considerar otros factores propios de cada región y/o requerimientos particulares de sus trabajadoras para su implementación, a fin de cumplir con el objetivo o finalidad de la norma. Así por ejemplo, en lugares calurosos debe buscar contar con un ambiente especialmente ventilado. Otra medida a considerar en las particulares realidades de cada región y que reflejaría la voluntad de lograr armonizar el trabajo con la vida familiar y personal sería, por ejemplo, permitir a las madres que lleven a sus bebés al lactario o permitirles que puedan dar de lactar a sus bebés en sus propias casas, en caso de existir cercanía entre su domicilio y la sede del gobierno regional.

Finalmente, a fin de ilustrar con ejemplo concretos las distintas buenas prácticas que pueden adoptarse en la gestión de recursos humanos para la adopción del enfoque de género, presentamos a continuación algunos cuadros elaborados sobre la base de las ideas que han surgido en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Si bien se trata de iniciativas dirigidas al sector privado son modelos que pueden resultar aplicables al sector público.

Cuadro N° 23
Buenas prácticas de integración de la igualdad de género en la gestión de recursos humanos de las empresas⁴⁶²

Área de gestión de Recursos Humanos	Buenas prácticas
Reclutamiento y Selección⁴⁶³	Descripción de puestos de trabajo: Utilizar los dos géneros gramaticales y un lenguaje neutro al describir los puestos. Determinar criterios objetivos (conocimientos técnicos, funciones, responsabilidades y requisitos) que no se relacionen con características como sexo, edad, etc.
	Publicación de las ofertas de empleo: Utilizar un lenguaje neutro que incluya tanto a las mujeres como a los hombres, y detallar únicamente los requisitos esenciales. Explicitar que la organización está comprometida con la igualdad de género de oportunidades entre mujeres y hombres.
	Elección de los canales de reclutamiento: Garantizar que el puesto vacante será de acceso tanto para las mujeres como para los hombres, tanto en concursos internos como externos.
	Valoración de las solicitudes: Basarse en criterios objetivos previamente definidos en la descripción del puesto de trabajo, atendiendo a la experiencia y capacitación de la persona candidata. Evaluar a partir de estos criterios los CV y otros documentos solicitados, y no separar las candidaturas masculinas de las femeninas para evitar una asociación con estereotipos respecto a la disponibilidad horaria y para viajar, ausentismo, etc.
	Entrevistas y otras pruebas de selección: Garantizar la imparcialidad del proceso en cuanto al sexo, centrándose en los requerimientos, las competencias para el puesto, y no plantear cuestiones como el estado civil, la maternidad, etc.
	Selección de la persona: Valorar objetivamente a las personas en base a la experiencia, capacitación académica y complementaria, habilidades sin considerar el sexo. La selección tiene que ser transparente y basarse en criterios demostrables de modo que no haya lugar a ambigüedades.
	Capacitación⁴⁶⁴
Planificación de la capacitación: Considerar intereses, motivación y disponibilidad de trabajadoras/res para ajustar los contenidos, las personas destinatarias, los horarios, etc.	
Contenidos: Vigilar que la capacitación permita un desarrollo profesional independientemente de a quien se dirija. Plantear contenidos para eliminar la segregación ocupacional en especialidades, sectores o profesionales con alta representación de mujeres o de hombres.	
Incorporar contenidos técnicos y tecnológicos, y otros transversales para mejorar habilidades y competencias de la plantilla, como temas de liderazgo, dirección, etc., que motiven al interés por la carrera profesional, fundamentalmente a las trabajadoras que enfrentan mayores barreras. Planificar capacitación sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, un módulo transversal en todos los cursos para la plantilla, y un curso para las/los responsables de la toma de decisiones, en especial la Oficina de Recursos Humanos. Incorporar prioridades para capacitar personas que se reincorporan tras permisos, y para las mujeres víctimas de violencia de género.	
Horarios: Planificar la capacitación dentro de la jornada laboral para ofrecer las mismas posibilidades de acceso a todas las personas, incluidas quienes tienen responsabilidades familiares. Si la capacitación se realiza fuera de horario laboral, se deberían poner en práctica fórmulas para incorporar personas con responsabilidades familiares, como una dotación de ayudas económicas o de algún servicio específico para el cuidado de personas dependientes durante el período de capacitación (cunas, guarderías, otros centros de cuidado, etc.).	
Difusión de ofertas de capacitación: Incorporar un lenguaje no sexista y garantizar que los canales de comunicación lleguen a las trabajadoras/res. Implementar medidas para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en cursos que se realicen fuera del horario laboral.	
Evaluación de la capacitación: Identificar que la participación de las mujeres y de los hombres se haya dado por igual, que se han considerado las necesidades de unas y otros, que se ha considerado la disponibilidad del personal con responsabilidades familiares, que efectivamente han mejorado las competencias, las habilidades y conocimientos de las trabajadoras en la misma medida que las de los trabajadores, y que se consideren los niveles de satisfacción de unas y de otros acerca de la capacitación recibida.	

462 Cfr. SEXPE y otros. *Guía Buenas prácticas para integrar la igualdad de género en las empresas*. Extremadura: SEXPE, 2006, p. 27-43.

463 "Una empresa con alto compromiso con la igualdad de oportunidades posibilita potenciar una plantilla equilibrada en todos los departamentos, áreas, puestos y categorías profesionales. Para ello, es frecuente desarrollar mecanismos por los que se prioriza al sexo menos representado si ambas personas tienen los mismos méritos y condiciones en su candidatura" *Ídem*, p. 30.

464 Se ha modificado la palabra "Formación" que aparece en el texto original por la de "Capacitación", por ser el concepto que se utiliza en esta supervisión.

Promoción y desarrollo de carrera ⁴⁶⁵	Promociones de libre designación: Priorizar de manera temporal a mujeres para puestos de responsabilidad hasta conseguir equilibrio en los puestos de dirección.
	Descripción de los puestos de trabajo: Utilizar un lenguaje no sexista y criterios de promoción objetivos y neutros por razón de sexo que motiven a presentarse tanto a las mujeres como a los hombres.
	Planeamiento de la selección para ascensos: Difundir la información entre todas las personas implicadas con claridad y transparencia a través de canales formales que aseguren que llega a todos los trabajadores y las trabajadoras de interés. Crear un banco de datos- tipo inventario- con las mujeres y los hombres con mayor potencial para el ascenso, que recoja actitudes, habilidades y logros, lo cual permita identificar los perfiles más adecuados de forma ágil y eficaz.
	Enfoque de la capacitación: Vincular la capacitación con el desarrollo de carrera y la progresión profesional tanto entre los trabajadores como entre las trabajadoras. Fomentar cursos dirigidos a mujeres con habilidades de dirección, liderazgo, motivación y autoestima, técnicas de comunicación, etc. para reforzar el desempeño de puestos de responsabilidad.
	Enfoque de los planes de carrera ⁴⁶⁶ : Comunicar que la organización está comprometida con el desarrollo de las carreras profesionales desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades. Motivar a las trabajadoras para que se animen a formar parte de este proceso, y hacer partícipes en la definición de los planes de carrera a las personas participantes.
	Evaluaciones de desempeño: Utilizar criterios objetivos de evaluación en los sistemas de revisión y valoración, y no otros que hagan referencia a los valores culturalmente masculinos (competitividad, individualismo). Considerar otras cualidades profesionales asociadas a las mujeres - valoradas en las nuevas formas de gestión de recursos humanos-, como el trabajo en equipo, la capacidad de diálogo y comunicación, etc., que pueden influir positivamente en el desarrollo del trabajo.
Conciliación de la vida familiar, laboral y personal.	Jornadas y tiempo de trabajo: Introducir medidas que fomentan la flexibilización en la distribución del tiempo de trabajo para adecuar las horas que tienen que realizar los trabajadores y las trabajadoras a sus necesidades familiares y personales. Por ejemplo: márgenes de entrada y salida, semana laboral comprimida, bancos del tiempo, jornada intensiva por temporadas, elección libre de turnos e intercambio, trabajo a tiempo parcial, jornada laboral reducida, trabajo compartido, etc.
	Espacio de trabajo: Introducir medidas que no requieren una presencia física permanente en el trabajo, lo que lleva implícito una autogestión del tiempo de trabajo, autonomía y libertad para el cumplimiento de los objetivos. Por, ejemplo: el trabajo a distancia, tele- trabajo, el trabajo mixto en el centro de trabajo y a distancia, las videoconferencias, etc.
	Permisos y horas extra: Introducir mejoras a la normativa que los regula, ampliando los permisos legales retribuidos para atender las responsabilidades familiares: permisos de maternidad/paternidad, lactancia, por nacimiento, adopción de un niño o una niña, por asuntos familiares, etc.; y mejorar las condiciones de las reducciones de jornada y las horas extra, para cumplir con el cuidado de familiares en situación de dependencia.
	Servicios para el cuidado de personas dependientes: Introducir medidas que permitan aproximar servicios para el cuidado de personas dependientes (personas menores de edad, personas con discapacidad, personas enfermas, personas adultas mayores y otras personas dependientes), mediante información, financiación de centros de atención (total o parcial), reserva de plazas en centros especializados, compensación económica, etc., con el fin de reducir la carga extra- laboral del personal con responsabilidades familiares.
	Medidas de conciliación: Están presentes en una cultura organizacional que considera la conciliación de la vida familiar, laboral y personal como aspecto clave en la gestión de los recursos humanos para mejorar la calidad de vida del personal. Por ejemplo: sustitución en períodos de ausencia por motivos familiares, formación interna en horario laboral, elección preferente de vacaciones para personas con responsabilidades familiares, etc.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

465 Este concepto se relaciona con la progresión o ascenso.

466 Este concepto se relaciona con los Planes de Desarrollo de las Personas.

Iniciativas públicas de apoyo a la normalización de la igualdad de género en las empresas⁴⁶⁷

ÓPTIMA

El programa ÓPTIMA es una iniciativa del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX), en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encuadrada dentro de las Estrategias Europeas para el Empleo y la Estrategia Europea sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

El Programa Óptima reconoce a las empresas que facilitan la incorporación, permanencia y promoción de mujeres en el mercado laboral, y que implantan acciones positivas favorables a este desarrollo. Pretende difundir un nuevo modelo a gestión estratégica, realizado desde una óptica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Beneficios para las empresas participantes:

- Aprovechamiento del capital humano para adaptarlo a las nuevas necesidades del mercado laboral.
- Distinción como Entidades Colaboradoras en Igualdad de Oportunidades. Posibilidades de utilización de un logo en la comunicación de la Compañía.
- Publicidad: Participación en campañas institucionales del programa.
- Asistencia técnica gratuita para llevar a cabo el proyecto.
- Participación en una red de empresas del programa para intercambiar información y experiencias.
- Capacitación y sensibilización en Igualdad de Oportunidades.

Desarrollo del programa:

Las empresas interesadas solicitan la participación en el Programa ÓPTIMA y se comprometen a cumplir con los objetivos del mismo. Con el asesoramiento de una empresa consultora externa se realiza un estudio de diagnóstico de posibles desigualdades o discriminaciones por razón de sexo y se analizan cuáles son sus consecuencias sobre la gestión de los recursos humanos.

A partir de ahí, se diseña un plan de acción positiva como un documento estratégico para integrar la igualdad de oportunidades en la empresa y para corregir las desigualdades detectadas en el diagnóstico.

Finalmente se puede solicitar el distintivo de "Entidad Colaboradora en Igualdad de Oportunidades" una vez que se haya iniciado el Plan de Acción.

Una vez obtenida la certificación la empresa debe seguir con los planes de acciones positivas.

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS EMPRESAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (SEXPE)

El Programa SEXPE se desarrolla en el marco del Plan Integral de Empleo de Extremadura, dentro de la Consejería de Economía y Trabajo de la Junta de Extremadura, y concretamente desde el Servicio Extremeño Público del Empleo.

La finalidad de este programa es la implementación de una serie de medidas que propicien la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral a través de acciones positivas dentro de las empresas.

Objetivos:

- Eliminar estereotipos de los procesos de acceso a las empresas.
- Informar a las empresas sobre las ventajas de contratación de mujeres.
- Tratar la igualdad como elemento de calidad en las empresas.
- Realizar auditorías de género que permitan conocer la situación en las empresas en materia de igualdad.
- Fomentar la puesta en marcha de planes de acción positiva en las empresas destinados a favorecer la igualdad de oportunidades, mediante medidas concretas sobre promoción de ascensos, incorporación de mujeres a cargos directivos, , etc.
- Visibilizar aquellas empresas que han sabido asumir la perspectiva de género mediante distintivos de calidad y premios.

Acciones con las empresas:

1. Estímulo de la igualdad de oportunidades en las empresas extremeñas a través de la difusión, información y sensibilización en materia de igualdad de oportunidades y la elaboración de materiales específicos sobre el tema.
2. Talleres de capacitación- sensibilización empresarial en materia de igualdad de oportunidades.
3. Auditorías de género a las empresas partiendo de diagnósticos sobre la igualdad de oportunidades en las empresas participantes en el Programa.

⁴⁶⁷ Ídem, pp. 45-54.

EQUAL

EQUAL es una iniciativa comunitaria de cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las desigualdades y discriminaciones relacionadas con el mercado laboral y el desarrollo de los recursos humanos. Entre las líneas de interés nacional que se incluyen en el marco de esta iniciativa comunitaria se encuentra:

El Fomento de la conciliación de la vida laboral y familiar que se aborda a partir de:

- Líneas de apoyo a la inserción de mujeres que se vuelven a incorporar al mercado laboral y de personas que no han podido acceder al mismo por problemas de conciliación.
- Nuevas propuestas y actuaciones en relación con la conciliación de la vida laboral y familiar.

La lucha contra la segregación en el mercado laboral que se aborda a partir de:

- Planes de acción positiva en las organizaciones.
- Desarrollo de la carrera profesional de las mujeres en ocupaciones donde estén subrepresentadas especialmente las tecnológicas y científicas, incluyendo las NTIC⁴⁶⁸, NYE⁴⁶⁹ y el medio ambiente.

PROYECTO ELOISA: Estrategia Local por la Igualdad de oportunidades en el empleo

El proyecto ELOISA está promovido por la Consejería de Cultura a través del Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX). El proyecto es ejecutado por la Agrupación de Desarrollo compuesta por: la Consejería de Economía y Trabajo (Dirección General de Empleo), la Consejería de Educación (Dirección de Promoción Educativa), la Consejería de Desarrollo Rural (Dirección General de Administración Local), la Consejería de Bienestar Social, la Confederación Regional Empresarial de Extremadura (CREEX), la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), COOO de Extremadura, la Fundación ECCA, la Federación de Mujeres Progresistas, la Mancomunidad de Municipios "Tajo Salor", el Patronato de Formación y la Fundación MUJERES.

Finalidad del proyecto:

Intervenir en el ámbito local a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo, implicando a diferentes actores relacionados con el mercado de trabajo y la elección de opciones profesionales.

Objetivo con las empresas:

Estimular la integración de los objetivos de la Igualdad de Oportunidades en la gestión de recursos humanos en las empresas a través de la implantación de planes de acción positiva.

Acciones con las empresas:

- Diseño de métodos de trabajo adaptados a PYMES para incorporar la igualdad de oportunidades en empresas.
- Elaboración de planes de igualdad en las empresas.
- Talleres de sensibilización, capacitación y asesoramiento para la integración de la igualdad de oportunidades.

468 Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

469 Nuevos Yacimientos de Empleo.

PROYECTO MELKART

El proyecto MELKART se promueve por el Área de Desarrollo Local de la Diputación de Badajoz y se gestiona a través de la Agrupación de Desarrollo “Baja Extremadura” que está compuesta por las siguientes entidades: Centros de Desarrollo Rural de la Provincia de Badajoz, Cámara de Comercio de Badajoz, Agrupación de Empresas Laborales de Extremadura (AEXEL), Confederación Coordinadora Estatal de Discapacitados Físicos de España (COCEMFE), Fomento de la Iniciativa Joven de la Junta de Extremadura y Fundación MUJERES.

Finalidad del proyecto:

Fomentar el espíritu de empresa en la provincia de Badajoz entre la población desempleada estratégicamente desfavorecida por su situación geográfica.

Objetivos con las empresas:

- Informar y sensibilizar sobre la necesidad de incorporar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las prácticas de recursos.
- Facilitar asesoramiento técnico para la realización de diagnósticos sobre la conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas.

Acciones con las empresas:

- Realización de un seminario de trabajo con empresas de Badajoz sobre la aplicación de medidas de igualdad y conciliación.
- Aplicación de una metodología específica en las empresas de Badajoz para incorporar medidas de conciliación en el marco de la gestión de sus recursos humanos.
- Capacitación sobre la integración del enfoque de género en los servicios de asesoramiento en la creación de empresas.
- Desarrollo de herramientas metodológicas para el asesoramiento en la creación de empresas con enfoque de género.

PROYECTO CONFÍO: Conciliación familiar e Igualdad de Género

El proyecto CONFÍO está promovido por la Diputación Provincial de Cáceres a través del Organismo Autónomo para el Desarrollo Local (UADL). La Agrupación de Desarrollo está compuesta por: Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX), Fundación MUJERES, Confederación de Discapacitados Físicos de Cáceres (COCEMFE), Asociación de derechos humanos de Extremadura (ADHEX), Unión de Trabajadoras Autónomas y Emprendedoras de Extremadura (UTAE), y la Asociación extremeña para la cooperación este- oeste (AECEO).

Finalidad del proyecto:

Promover el acceso y mantenimiento de las personas con responsabilidades familiares en el mercado laboral de la provincia de Cáceres.

Objetivo con las empresas:

Contribuir a desarrollar políticas de conciliación de la vida familiar y laboral a través de información- capacitación a las empresas sobre **la conciliación como criterio de calidad en la gestión de recursos humanos**⁴⁷⁰ y con el apoyo de una metodología específica sobre la materia.

Acciones con las empresas:

- Talleres informativos y de capacitación con empresas de la provincia de Cáceres.
- Aplicación de metodología dirigida a definir y experimentar nuevas fórmulas de organización de las estructuras laborales y de los mecanismos para la prestación de servicios que permitan la conciliación de la vida familiar y laboral.

470 El resaltado es nuestro.

CONCLUSIONES

Economía, trabajo y género: situación de las servidoras públicas en el Perú

1. El género mismo es economía, debido a que la producción económica en la historia de la humanidad es antecedida por los procesos de dominación masculina y consiguiente subordinación femenina, que genera patrones y estereotipos de género, definiendo qué tareas son valoradas simbólicamente y económicamente, a pesar de resultar fundamentales para el desarrollo humano.
2. Debido a la división sexual del trabajo, históricamente los hombres han tenido mayor acceso a participar en las actividades de trabajo remunerado y en la toma de decisiones sociopolíticas. A pesar de los innegables avances esta concepción aún persiste, se sigue justificando la dominación masculina como un hecho natural, lo que dificulta la toma de conciencia de hombres y mujeres sobre esta situación de discriminación.
3. La participación femenina en el mercado laboral resulta fundamental en todo Estado democrático y en el desarrollo económico de un país. El Perú constituye el Estado con mayor participación laboral femenina de América Latina y el Caribe, con un 67% de mujeres incorporadas a las actividades económicas del país. Sin embargo, los datos estadísticos -como la brecha salarial de un 36% que diferencia los ingresos de los hombres y las mujeres por el mismo trabajo, y la poca presencia de mujeres en puestos directivos- evidencia la persistencia de segregación vertical (“techo de cristal”) y horizontal que limita la participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad de oportunidades. Si bien SERVIR ha reportado que la presencia de mujeres directivas en el Servicio Civil representa un 30% a nivel nacional, la Defensoría del Pueblo ha identificado en esta supervisión a los gobiernos regionales, una participación femenina en puestos directivos del 18.98%, mientras los varones ocupan el 81.02% de estos puestos, de acuerdo a los organigramas institucionales.

Gestión pública de recursos humanos desde el principio de igualdad de género

4. La igualdad de género constituye un principio y un derecho fundamental que en las últimas décadas se ha incorporado en el marco normativo internacional y nacional con el objeto de generar las condiciones necesarias que permitan lograr una igualdad real entre mujeres y hombres, asimismo, revertir las brechas de género que subsisten en la sociedad.
5. A nivel nacional la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) establece la obligación del Estado –en sus tres niveles de gobierno– de adoptar las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. Asimismo, el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017 propone las políticas y estrategias que se deben adoptar para el cumplimiento de estos objetivos. Entre éstas se encuentra la transversalización del enfoque de género en la gestión pública, en virtud de la cual los intereses y necesidades particulares de hombres y mujeres deben ser considerados para el diseño e implementación de políticas públicas.
6. La administración del personal en el sector público constituye un elemento fundamental para el establecimiento de una administración pública efectiva; y la transversalización del enfoque de género en este ámbito constituye un presupuesto indispensable para incrementar la eficacia de la gestión, la calidad de los productos y servicios que brinda el Estado a la ciudadanía.
7. Gestionar los recursos humanos desde el principio de la igualdad de género, implica que las distintas funciones y procesos que conforman dicha gestión, y que por ende se presentan al interior de la organización (reclutamiento, inducción, retribución, compensación, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso, conciliación de vida laboral y familiar, hostigamiento sexual, clima laboral, entre otros), sean diseñados y aplicados considerando que las desigualdades existentes entre mujeres y hombres tienen efectos sobre las personas y, pueden limitar sus posibilidades de desarrollo.

8. La Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, busca establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas. Entre los principios que contempla esta norma se encuentra la igualdad de oportunidades. La interpretación de este concepto debe realizarse en concordancia con la CEDAW, la Constitución y la LIO, y comprende tanto la igualdad formal como la material o real.

Resultados de la supervisión defensorial

La gestión pública de recursos humanos con enfoque de género como obligación de los gobiernos regionales

9. La gestión pública de recursos humanos con enfoque de género es una obligación del Estado, por tanto de los gobiernos regionales, conforme al marco normativo internacional (CEDAW y otros instrumentos internacionales) y nacional. En nuestro ordenamiento jurídico se sustenta de manera especial en la Constitución Política del Perú; el Acuerdo Nacional; el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, "Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento"; la Ley N° 28983 - LIO; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; el PLANIG 2012-2017 y el PNDH 2014-2016. Ello se vincula con la obligación del Estado peruano de garantizar los derechos fundamentales previstos en los artículos 1° y 44° de la Constitución y en el artículo 1° de la CADH, que garantizan los derechos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres.

Gobiernos regionales supervisados

10. Se ha supervisado a 7 gobiernos regionales: Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Piura, Puno y Tacna. Mientras que Amazonas, Huancavelica, Lambayeque y Piura participaron en la investigación realizada sobre la materia en el año 2013; Huánuco, Puno y Tacna se han incorporado al presente estudio. Esta muestra cuenta con criterios de selección objetivos (índice de paridad, regiones naturales), y busca dar seguimiento a los hallazgos encontrados el año pasado en cuatro gobiernos regionales, presentando resultados que, a pesar de las particulares realidades de cada región, resulten representativos a nivel nacional.

Adicionalmente se entrevistó a las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de los 7 gobiernos regionales supervisados y a un total de 25 trabajadoras de los mismos.

Normas y políticas de los gobiernos regionales para institucionalizar la transversalización del enfoque de género

11. En relación a las instancias encargadas de la implementación de políticas para la igualdad de género, de los 7 gobiernos regionales supervisados, las personas responsables de la Oficina de Recursos Humanos de Piura y Tacna atribuyeron esta responsabilidad a las Gerencias de Desarrollo Social. Al respecto, si bien puede existir una instancia coordinadora o articuladora al interior del gobierno regional sobre la materia, la obligación de transversalizar el enfoque de género corresponde a cada una de las y los servidores públicos y oficinas de los gobiernos regionales. Ello, independientemente de que la Oficina de Recursos Humanos sea la principal responsable de la implementación de políticas de recursos humanos que garanticen la igualdad de género al interior de la institución.
12. Del total de los 25 gobiernos regionales existentes a nivel nacional, Arequipa, Ayacucho, Ica, Junín, Madre de Dios, Piura y San Martín cuentan con normativa para institucionalizar la transversalización del enfoque de género o con lineamientos para llevar a cabo la institucionalización de este enfoque.
13. De los 7 gobiernos regionales supervisados, Piura es el único que cuenta con "Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos".

14. Sobre las políticas de recursos humanos con enfoque de género, los responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Puno y Tacna señalaron que implementan estas políticas a partir del establecimiento de lactarios, u otorgamiento de permisos de paternidad y/o maternidad. Amazonas señaló que se contratará a una asistente social para el desarrollo de estos temas, mientras que Piura reconoció que se trata de un tema en el que recién se están capacitando. En este sentido, la mayoría de Oficinas de Recursos Humanos consideran que transversalizar el enfoque de género se limita a respetar los permisos por lactancia, las licencias por maternidad/paternidad así como la implementación de lactarios.

Participación de mujeres en puestos de dirección

15. La participación de las mujeres en cargos directivos a nivel nacional y regional continúa siendo mínima. De los 25 gobiernos regionales existentes, la participación de las mujeres en los cargos directivos es de 18.98%. Ninguno de los 25 gobiernos regionales ha alcanzado la igualdad numérica en la participación entre hombres y mujeres en puestos de dirección (índice de paridad). Incluso los gobiernos regionales de San Martín y Tacna que presentan la mayor proporción de mujeres (0,64 y 0,52, respectivamente), están todavía lejos de alcanzarla.

De la muestra de la supervisión realizada a los gobiernos regionales, los resultados –además de Tacna- relacionados al índice de paridad, son los siguientes: Piura, (0,32), Amazonas (0,24), Lambayeque (0,22) y Huánuco (0,15). Preocupa la situación de los gobiernos regionales de Puno y Huancavelica que presentan la menor proporción de mujeres (0,06 y 0, respectivamente). Llama especialmente la atención el caso de Huancavelica que no cuenta con mujeres en puestos directivos.

En algunos niveles jerárquicos (gerencias, subgerencias, dirección, subdirección y/o jefatura) no se encontró ninguna mujer (segregación vertical).

16. Por lo menos una servidora de cada uno de los 7 gobiernos regionales supervisados, manifestó haber experimentado discriminación por razón de género. Al respecto, 13 de las 25 servidoras entrevistadas declaró haber percibido discriminación basada en género en su relación laboral.

Capacitación y progresión del personal

17. Cinco de los siete gobiernos regionales supervisados (Amazonas, Huánuco, Piura, Puno y Tacna) cuentan con Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP), tanto quinquenales como anualizados 2014. Ello evidencia el interés de estos gobiernos regionales con la formación del recurso humano, que es el más importante en toda institución. De este grupo, sólo Amazonas y Piura incluyen de alguna manera contenido con enfoque de género en el PDP Anualizado 2014. Sin embargo, en ninguno de ellos se han encontrado medidas que promuevan la participación de las mujeres en cursos que permitan el acceso a cargos tradicionalmente ocupados por hombres; ni medidas para compatibilizar responsabilidades laborales y familiares.
18. En relación al contenido de las capacitaciones, algunas de las servidoras entrevistadas señalaron que se ha incorporado el tema del enfoque de género, y que en los hechos se suele enviar a mujeres pues se entiende que esta perspectiva se vincula exclusivamente al interés del personal femenino.
19. Tres Oficinas de Recursos Humanos (Huánuco, Lambayeque y Piura) consideraron que las mujeres encuentran mayores limitaciones para acceder a la capacitación por la doble jornada que asumen en relación a las tareas de cuidado y/o del hogar y al trabajo. Sin embargo, las Oficinas de Recursos Humanos de Amazonas y Puno señalaron que no existen limitaciones para que las mujeres sean capacitadas. Las Oficinas de Recursos Humanos de Huancavelica y Tacna no contestaron. Por su parte, del grupo de trabajadoras entrevistadas, 12 refirieron la existencia de estereotipos de género, mientras que 12 consideraron que no existían limitaciones para las mujeres.

20. El horario de capacitación en la mayoría de casos suele ser fuera de la jornada laboral, así lo afirmó el 76% (19) de las servidoras entrevistadas. Esta situación no facilita la asistencia de las personas que tienen obligaciones de cuidado en sus familias, que en su mayoría son las mujeres.

Prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual

21. Del total de 25 gobiernos regionales, 18 (Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tumbes y Ucayali) cuentan con normativa contra el hostigamiento sexual, mientras que 7 carecen de ella (Cusco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, San Martín y Tacna).

De los 7 gobiernos regionales supervisados, 5 cuentan con normas internas contra el hostigamiento sexual (Amazonas, Huancavelica, Huánuco, Piura y Puno), las que sin embargo no han sido suficientemente difundidas en el personal, no habiéndose establecido claramente los procedimientos administrativos para la prevención, investigación y sanción correspondientes. Preocupan de manera especial los casos de Tacna y Lambayeque que no cuentan con normativa sobre la materia, y los gobiernos regionales de Amazonas y Puno que si bien cuentan con una normativa que refiere el tema, carecen de procedimientos específicos para su implementación.

22. Ninguna de las personas responsables de las Oficinas de Recursos Humanos de los 7 gobiernos regionales supervisados, ha reportado algún caso de hostigamiento sexual entre los años 2011 y 2014, pese a que por lo menos tres trabajadoras entrevistadas señalaron conocer casos de hostigamiento sexual al interior de su gobierno regional.

Uso del lenguaje inclusivo

23. Seis de los siete gobiernos regionales visitados cuentan con normativa sobre el uso del lenguaje inclusivo, lo que resulta conforme al mandato legal establecido en la LIO. Pese a la existencia de esta normativa, el 76% (19) de las trabajadoras entrevistadas señalan que éstas son poco conocidas y el lenguaje inclusivo es también poco utilizado por la mayoría del personal de estos gobiernos regionales, por lo que se hace necesaria su difusión y la capacitación en la materia.

Medidas para conciliar el trabajo, la vida familiar y personal

24. Ningún gobierno regional supervisado cuenta con guardería institucional. Por otro lado, solo los gobiernos regionales de Amazonas, Huancavelica, Lambayeque, Piura y Tacna cuentan con lactarios, los que deberían cumplir los requisitos establecidos en la Ley N° 29896 y considerar los factores ambientales propios de cada región.

RECOMENDACIONES

AL MIMP

1. Realizar, en su calidad de ente rector, las acciones necesarias para –en coordinación con SERVIR y el MTPE– transversalizar el enfoque de género en la gestión de recursos humanos del Estado, teniendo en cuenta cada uno de los subsistemas que integran el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.
2. Fortalecer, en su calidad de ente rector, los procesos de asistencia técnica, capacitación y sensibilización para los servidores y servidoras públicas a fin de orientar al Estado, y en especial a los gobiernos regionales, en la incorporación de la perspectiva de género en la gestión interna de recursos humanos.
3. Incentivar el establecimiento e implementación de medidas que promuevan la incorporación de una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género al interior del Estado y, en especial, de los gobiernos regionales.
4. Constituir una instancia de coordinación interinstitucional que contemple la participación de gobiernos regionales y locales, que facilite la realización de un trabajo articulado en el marco de sus respectivas competencias en materia de incorporación del enfoque de género en la gestión de recursos humanos.
5. Promover la implementación de medidas para el fortalecimiento de responsabilidades compartidas y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal entre mujeres y hombres, como el establecimiento de diagnósticos, planes, programas, entre otros.
6. Adoptar medidas para que las entidades estatales implementen lactarios y guarderías optimizando su funcionamiento, a fin de garantizar los derechos de las madres, padres, niños y niñas.

A LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. Emitir e implementar normativa para institucionalizar la transversalización del enfoque de género en su gestión.

Se recomienda a los gobiernos regionales de Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Puno y Tacna emitir lineamientos para transversalizar el enfoque de género.

2. Establecer acciones y estrategias de sensibilización y capacitación permanente en materia de transversalización del enfoque de género, en especial para el Consejo Regional; Gerencias de Planeamiento y Presupuesto; Desarrollo Social; Recursos Humanos y jefaturas. Es necesario aprobar Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) incluyendo competencias para la gestión de políticas de igualdad de género.

Se recomienda a los gobiernos regionales de Huánuco, Huancavelica, Lambayeque, Puno y Tacna aprobar PDP con enfoque de género.

3. Adoptar medidas, como la elaboración de diagnósticos para la identificación de brechas y situaciones de discriminación al interior de la entidad. Asimismo, proveer un portafolio de recursos, herramientas y buenas prácticas para promover la igualdad material entre hombres y mujeres en la gestión de recursos humanos, que contenga medidas especiales o afirmativas que contribuyan a incrementar el número de mujeres en los puestos directivos, mejorar la capacitación, la progresión, contribuir a un clima laboral que evite acciones o comportamientos discriminatorios, entre otras.

4. Emitir e implementar normativa vinculada a la protección contra el hostigamiento sexual, estableciendo procedimientos adecuados para su prevención, denuncia, investigación y sanción, garantizando su difusión, así como el monitoreo y evaluación de su cumplimiento.

Se recomienda a los gobiernos regionales de Tacna y Lambayeque contar con normativa sobre la materia, así como a Amazonas y Puno que establezcan procedimientos para su implementación.

5. Emitir e implementar normativa sobre el uso de lenguaje inclusivo, así como desarrollar e implementar las medidas de capacitación y promoción establecidas en las mismas, para asegurar su uso en estas instancias de gobierno.

Se recomienda al Gobierno Regional de Puno aprobar la normativa en la materia.

6. Crear políticas que contribuyan a la eliminación de barreras y estereotipos de género, y al establecimiento de responsabilidades compartidas, conciliando la vida laboral, familiar y personal, como servicios de cuidado y horarios flexibles, dirigidas a hombres y mujeres por igual. Estas medidas deben ser coordinadas con el MIMP, el MTPE y SERVIR.

Se recomienda a los gobiernos regionales de Huánuco y Puno implementar su lactario y, a los siete gobiernos regionales supervisados, contar con guardería institucional.

A SERVIR

1. Recordar la necesidad de interpretar el principio de igualdad de oportunidades, establecido en la Ley del Servicio Civil y su reglamento, en concordancia con la CEDAW, la Constitución y la LIO, de manera que se cumpla con la obligación estatal -a la que hacen referencia dichas normas- de comprender tanto la igualdad formal como la igualdad sustantiva, material o real.
2. Establecer una directiva que incorpore expresamente lineamientos para una gestión pública de recursos humanos con enfoque de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

BIBLIOGRAFÍA

ALENDA, César y José ALENDA

- 2010 *El orden de las cosas* [Cortometraje]. Madrid: FILMAFFINITY. Consulta: 10 de febrero de 2014.
<<https://www.youtube.com/watch?v=hfGsrMBsX1Q>>

ASTELARRA, Judith

- 2004 *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Santiago: CEPAL. Consulta: 8 de julio de 2014.
<<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19624/lcl2154e.pdf>>

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (SERVIR)

- 2014 La mujer en el Servicio Civil peruano [infografía]. Lima: SERVIR. Consulta: 9 de setiembre de 2014.
<files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_Infografia_Genero_Marzo_2014.pdf>
- 2012a *La mujer en el Servicio Civil peruano*. Lima: SERVIR. Consulta: 9 de setiembre de 2014.
<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf>
- 2012b La mujer en el Servicio Civil peruano [infografía]. Lima: SERVIR. Consulta: 9 de setiembre de 2014.
<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InfografiaGenero_Marzo2012_VF.pdf. Consultado el 9 de septiembre de 2012.>

ATINCHIK

- 2011 *El Arte y Oficio de la Facilitación. La experiencia Atinchik*. Lima: Servicios Alternativos para el Desarrollo S.A.C.

BARBERÁ, Ester y otros

- 2002 *Más allá del «techo de cristal» Diversidad de género*. En Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Valencia, número 40, pp. 55-68.

BARBERÁ, Teresa y otros.

- 2011 Las (des) igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral: la segregación vertical y horizontal. En XV Congreso de Ingeniería de Organización. Cartagena, 7-9 de setiembre.

BOURDIEU, Pierre

- 2000 *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- 1984 *La distinción*. Madrid: Taurus.
- 1989 "Social Space and Symbolic". *Sociological Theory*. California, volumen 7, número 1, pp. 14-25.

BUCHELI, Marisa y Graciela SANROMAN

- 2005 "Salarios femeninos en el Uruguay: ¿ existe un techo de cristal?". En Revista de Economía. Montevideo, volumen XII, número 2, pp. 63- 88.

BURIN, Mabel

1996 Género y psicoanálisis: subjetividades femeninas vulnerables. México D.F.

CHACARTEGUI, Consuelo

2010 "Mujer, discriminación múltiple y exclusión social". En: PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar (editor). *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid: Dykinson.

CENTRO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS-PROMSEX

2010 *Aprendiendo y Educando con Inclusión. Guía de consulta sobre sexualidad, diversidad sexual y derechos humanos, para docentes de educación básica regular*. Lima: PROMSEX.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2004 "Pobreza y Desigualdad desde una perspectiva de género". En NACIONES UNIDAS. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Santiago: Naciones Unidas, pp. 133- 169.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) y otros

2013 *Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y otros.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

2014 *Observaciones Finales a los Informes Periódicos combinados séptimo y octavo de Perú*. 18 de julio.

2007 *Observaciones Finales al VI Informe de Perú*. 2 de febrero.

1999 *Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. 20° período de sesiones.

COMUNIDAD SELLO DE IGUALDAD DE GÉNERO

2012 *Primer foro regional de empresas por la igualdad*. México DF: Comunidad Sello de Igualdad de Género.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2013 *Ley N° 30057. Ley de Servicio Civil*. 3 de julio.

2009 *Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada*. 19 de setiembre.

1996 *Ley N° 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso pre y post natal de la trabajadora gestante*. 25 de junio.

CORONA Mónica y otras

2002 *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*. Instituto Nacional de las Mujeres. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres

CUARTO FORO DE ALTO NIVEL SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

- 2011 *Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Documento final. Busán. 29 de noviembre- 01 de diciembre.*

CUSO INTERNACIONAL

- 2014a *Lineamientos para el análisis de género. Lima.*
- 2014b *Cuadro de marcadores para monitorear la TEG en la planificación y el diseño de estrategias, políticas, programas y proyectos. Lima.*
- 2014c *Escala de criterios de evaluación de la transversalización del enfoque de género: Una herramienta para evaluar políticas y programas. Lima.*
- 2013 *Compilación Lineamientos para el uso del lenguaje inclusivo. Lima.*

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2013 *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo.*
- 2012a *Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 23. Lima: Defensoría del Pueblo.*
- 2012b *Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2011). Segunda Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo.*
- 2011 *Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2010). Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Lima: Defensoría del Pueblo.*
- 2010 *Informe N° 008-2010-DP/AAE: Derechos laborales de las servidoras CAS que mantienen vínculo con el Estado. Lima: Defensoría del Pueblo.*

ENGELS, Friedrich

- 2012 *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Marxists.org. Consulta: 14 de setiembre de 2014.*
< <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1880s/origen/>>

FACIO, Alda

- 2009 *“El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres”. En IIDH. Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano. San José: IIDH.*

FEMENÍAS María Luisa y Paula SOZA ROSSI

- 2009 *Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. Sociologías. Porto Alegre, año 11, número 21, pp.42-65. . Consulta: 1 de octubre de 2013.*
<www.scielo.br/pdf/soc/n21/04.pdf>

FLORES-ESTRADA, María

- 2007 *Economía de género. El valor simbólico y económico de las mujeres. San José: UCR.*

FRANCKE, Marfil

1990 "Género, clase y etnia: la trenza de la dominación." En DEGREGORI, Carlos y otros. *Tiempos de ira y amor. Nuevos actores para viejos problemas*. Lima: DESCO.

GARCÍA, Sulima

2009 *Diagnóstico integral de necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres del estado de Querétaro*. Querétaro: Instituto Queretano de la Mujer. Centro de documentación del INMUJERES.

GUTIÉRREZ, Ligia y Hermyda SOTO

2002 *Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la Administración Pública*. Managua: ARCO Producciones S.A. Consulta: 22 de agosto de 2014. <<http://www.upnfm.edu.hn/bibliod/pgenero/dgrhegap.pdf>>

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (INCAE)

s/a *Equidad de Género y el Desarrollo Mundial*. Consulta: 15 de enero de 2014. <<http://www.incae.edu/es/investigacion-y-conocimiento/blog-clm/2011/10/03/equidad-de-genero-y-el-desarrollo-mundial/>>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH)

2008 *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*. San José: IIDH.

INSTITUTO NACIONAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA XENOFOBIA Y EL RACISMO

2009 *Modelo de Equidad de Género para Argentina. MEGA 2009*. Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2014a *Informe Técnico No 3 Setiembre 2014. Estadísticas con enfoque de género. Trimestre: Abril - Mayo - Junio, 2014*. Lima: INEI

2014b *Informe Técnico No 2 Junio 2014. Estadísticas con enfoque de Género. Trimestre: enero - febrero - marzo, 2014*. Lima: INEI

2013 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*. Lima: INEI

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

2014 *Logros del MEG y beneficios para las organizaciones. Instituto Nacional de las Mujeres*. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres. Consulta: 21 de agosto de 2014. <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/meg/megactualizado2014/4_logros.pdf>

2012 *Modelo de Equidad de Género MEG: 2012. Modelo del Sistema de Gestión de Equidad de Género*. México DF: Instituto Nacional de las Mujeres.

KANDEL, Ester

2006 *La división sexual del trabajo ayer y hoy: una aproximación al tema*. Buenos Aires: Dunkin.

KLINGNER, Donald

2002 *Administración del personal en el sector público: contextos y estrategias*. Cuarta edición. México DF: McGraw-Hill.

LAGARDE, Marcela

2007 "Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. San José: IIDH, pp. 3- 32.

2003 "Mujeres cuidadoras: entre la obligación y la satisfacción". En: Instituto Vasco de la Mujer y Comunidad Europea. Fondo Social Europeo. SARE "Cuidar Cuesta: costes y beneficios del cuidado". Vitoria-Gasteiz: Emakunde.

1996 "El género. La perspectiva de género". En: LAGARDE, Marcela. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Editorial Horas y horas, pp. 13-37. Consulta: 9 de setiembre de 2014.

<http://equidadygenero.prd.org.mx/documentos/genero_y_feminismo.pdf >

s/a *Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas*. Consulta: 9 de setiembre de 2014.

<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/24.pdf>

LAMAS, Marta

1990 "Usos, Dificultades y posibilidades de la categoría género". *Papeles de Población. Universidad Autónoma del Estado de México*. Toluca, número 21, pp. 147-178". Consulta: 14 de setiembre de 2014.

<<http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0585/11202105.pdf> >

s/a "El enfoque de género en las políticas públicas". Consulta: 11 de julio de 2014.

< <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>>

LÁZARO CATELLANOS Rosa, Emma ZAPATA MARTELO y Beatriz MARTINEZ CORONA

2007 "Cambios en el trabajo productivo, reproductivo, las relaciones de poder y los modelos de género en mujeres jefas de hogar". En: *Ra Ximbai. Universidad Autónoma Indígena de México, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*. Sinaloa, año/volumen 3, número, pp. 649-691. Consulta: 11 de setiembre de 2014.

<<http://www.ejournal.unam.mx/vol03-03/RXM003000303.pdf>>

LLAJA Jeannette, Diana PORTAL y Patricia SARMIENTO

2007 "La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: Un diagnóstico preliminar". En: LLAJA, Jeannette (coordinadora). *Para una justicia diferente. Temas para la reforma judicial desde y para las mujeres*. Lima: DEMUS – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, pp. 25-101.

LÓPEZ, Elizabeth

2002 "Gerencia de recursos humanos con equidad de género en la administración pública de Nicaragua". En: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Lisboa: CLAD.

MACKINNON, Catherine

1989 *Toward A Feminist Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press.

MARTÍNEZ, Ciro, Tim MILLER y Paulo SAAD

2013 *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)

2014a *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras no existo*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

2014b *La igualdad de género en las políticas y la gestión del desarrollo regional. Contribuyendo a la información de las futuras autoridades regionales y municipales*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

2013 *VI Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

2012a *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Consulta: 8 de julio de 2014.
http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf

2012b *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*. Segunda Edición. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

2012c *Las políticas públicas y el enfoque de género*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

MINISTERIO DE TRABAJO - REPÚBLICA DE COLOMBIA

2014 *Manual del Sistema de Gestión de Igualdad de Género*. Bogotá: Ministerio de Trabajo.

2013 *Programa Nacional de Equidad con enfoque diferencial de género 2013-2016*. Bogotá: Ministerio de Trabajo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MINTRA)

2014 *“Guía de buenas prácticas en materia de conciliación del Trabajo y la vida familiar y personal”*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo.

2010 *Decreto Supremo N° 014-2010-TR. Reglamento de la Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada*. 15 de diciembre

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL- REPÚBLICA DE COSTA RICA

2010 *Política para la Igualdad y Equidad de Género*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

NARANJO, Ana Victorio y Dora BECKLEY

2003 *Gerencia con equidad en instituciones públicas*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

NASH, Claudio.

2009 *“La protección internacional de los derechos humanos en contexto”*. En: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos*. México DF: Editorial Porrúa.

NIKKEN, Pedro

1994 *“El Concepto de Derechos Humanos”*. En IIDH. *Estudios Básicos de Derechos Humanos 1*. San José: IIDH.

NORWEGIAN MINISTRY OF CHILDREN, EQUALITY AND SOCIAL INCLUSION

2011 *Equality 2014 - the Norwegian Government's gender equality action plan*. Oslo: Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion.

OLSEN, Frances

2000 "El sexo del Derecho". En RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos, pp. 25-43.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

s/a *Definición de la transversalización de la perspectiva de género*. Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 22 de setiembre de 2014.
<<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>

PAUTASSI, Laura

2010 "Cuidado y derechos: la nueva cuestión social". En: MONTAÑO, Sonia y Calderón, Coral (coord.). *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PECES BARBA, Gregorio

1991 *Curso de Derechos Fundamentales (I) Teoría General*. Lima: Editorial EUDEMA S.A.

PORTAL EDUCATIVO MEDELLÍN.

s/a El uso amigable del lenguaje, una herramienta para la inclusión. Consulta: 15 de enero de 2014.
<<http://www.medellin.edu.co/sites/Educativo/Paginas/uso-amigable-lenguaje-herramienta-inclusion-social.aspx>>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

s/a *Promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, como la reducción de la mortalidad infantil*. Consulta: 20 de agosto de 2014.
<<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2014 *Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Reglamento General de la Ley de Servicio Civil*. 11 de junio.

REY, Fernando

2008 "La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 28, número 84.

s/a *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. Consulta: 18 de agosto de 2014.
<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1954/4.pdf>>

RINCÓN, Paulina

2003 *Trastorno de estrés postraumático en mujeres víctimas de violencia doméstica: Evaluación de programas de intervención*. Memoria presentada para optar título de doctorado en Psicología. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Psicología.

RODRÍGUEZ, Corina

- 2005 *Economía del cuidado y política económica: Una aproximación a sus interrelaciones*. Mar de Plata: CEPAL. Consulta: 8 de julio de 2014.
<http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf>

RUIZ BRAVO, Patricia

- 2013 “Una aproximación al concepto de género”. En: *I Curso de Especialización en Género, Derechos Humanos y Constitución. Materiales de lectura*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional.

SAAD, Paulo

- 2014 “Participación laboral femenina y bono de género en América Latina”. Exposición en el marco del conversatorio: ¿Cuál es hoy el rol de la mujer en el mercado laboral? Retos en Perú y América Latina (CEPAL, CELADE). Lima. Consulta: 15 de setiembre de 2014.
<http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/actividades/ppt_paulo_saad_conversatorio_peru_15ago2014.pdf>

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

- s/a *Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Servicio Nacional de la Mujer*. Servicio Nacional de la Mujer. Consulta: 5 de agosto de 2014.
<<http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=4>>

STOCK, Gustavo

- 2011 “Sello de Igualdad. Costa Rica, pionero en programas de certificación de equidad de género que crecen entre empresas privadas y entes públicos de América Latina”. *MicAméricas. Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires, 28 de setiembre. Consulta: 1 de agosto de 2014.
<<http://www.iadb.org/micamericas/section/detail.cfm?language=Spanish&id=9150§ionID=SPCAL>>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2005a *Sentencia recaída en el Exp. N° 048-2004-PI/TC*. 1 de abril.
- 2005b *Sentencia recaída en el Exp. N° 0050-2004-AI/TC y otros (expedientes acumulados)*. 3 de junio.
- 2004 *Sentencia recaída en el Exp. 1049-2003-PA/TC*. 30 de enero.

UNICEF

- 2014 *La escuela del silencio. La problemática de las niñas en las escuelas rurales del Perú* [Videograbación]. Lima: UNICEF. Consulta: 10 de abril de 2014.
<<https://www.youtube.com/watch?v=wBG3jUvTMCs>>

VARA HORNA, Arístides

- 2013 *Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres – Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos.

WORLD BANK

- 2012a *Setting International Standards for Gender Equality in the Private Sector. The Gender Equity Model.* World Bank. Consulta: 1 de agosto de 2014.
<<http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/Results2012PREMPPrivateSector.pdf>>
- 2012b *The effect of women's economic power in Latin American and the Caribbean.* Washington D.C.: World Bank.

WORLD ECONOMIC FORUM

- 2013 *Insight Report. The Global Gender Gap Report 2013.* Ginebra: World Economic Forum.

	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de una estrategia de comunicación para la prevención del hostigamiento sexual en el centro de trabajo. • Emisión de mensajes de tolerancia cero al acoso sexual en los centros laborales. • Jornadas educativas sobre el acoso sexual en las instituciones públicas. • Incidencia para que el Consejo Nacional de Cinematografía aborde el tema del acoso sexual en una producción nacional y la organización de un concurso de documentales sobre el tema. 	
	<p>El PLANIG establece como parte de sus resultados que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las entidades públicas garanticen los derechos por maternidad y paternidad, siendo uno de sus responsables el MIMP. • El MIMP debe impulsar que los gobiernos regionales implementen políticas para la reducción de la violencia de género, incluido el hostigamiento sexual. • Es responsable del mecanismo de acción afirmativa para participación de mujeres en elecciones a cargos de representación política. • Reconocimiento de buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública. • Es responsable de que las organizaciones políticas cumplan la cuota de género de acuerdo a la normatividad. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 5 y 7</p>
	<p>El PNDH establece como actividades, en las que el MIMP es también entidad responsable, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir en las actividades de los Programas Presupuestales con Enfoques de Resultados, acciones dirigidas a priorizar la atención en los grupos de especial protección. • Adoptar una política nacional multisectorial relativa a la igualdad y no discriminación, priorizando la erradicación de la violencia y fomentando el acceso a servicios de educación, salud y trabajo. • Implementar un sistema de registro y monitoreo de casos de violencia y discriminación contra las personas en la vía administrativa y judicial. • Fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores públicos. • Implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional. • Promover la adopción de normas que tipifique o perfeccionen aquellas manifestaciones de violencia sexual, como el hostigamiento sexual. • Elaborar un diagnóstico de brechas salariales y discriminación basada en criterios de género en la administración pública y el sector privado. • En coordinación con los gobiernos regionales y locales, implementar de manera coordinada lactarios para promover la lactancia exclusiva. • Impulsar la ratificación del Convenio de la OIT N° 183 "Convenio sobre la protección de la maternidad". 	<p>PNDH 2014- 2016 Lineamiento Estratégico 1 Objetivo 4 Lineamiento Estratégico 2 Objetivo 1,2 Lineamiento Estratégico 3 Objetivo 12, 13 , 14 y 19 Lineamiento Estratégico 4 Objetivo 1</p>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	<p>Es el ente rector en materia de trabajo y promoción del empleo.</p> <p>Competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formula, planea, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas nacionales y sectoriales en materias: sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, relaciones de trabajo y formación profesional y capacitación para el trabajo. • Dicta normas y lineamientos técnicos en materias de su competencia. • Realiza seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local. • Diseña, conduce y supervisa los sistemas funcionales en el ámbito de trabajo y promoción del empleo. <p>Competencias compartidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencias compartidas con los gobiernos locales en materia de promoción del empleo. • Promueve el empleo digno y productivo y la inserción en el mercado de trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos vulnerables de la población, mediante la definición de planes, estrategias, programas y proyectos nacionales. • Garantiza y promueve el ejercicio de los derechos fundamentales, en el ámbito laboral, como: la igualdad de oportunidades y no discriminación, con especial protección a la madre, el menor de edad y la persona con discapacidad; entre otros. 	<p>Artículos 5,6,7 y 8 de ley N° 29381 Ley de Organización y Funciones del MYPE</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales. 	<p>Artículo 6° inciso f) de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Este PNCVHM establece entre sus actividades: a) el establecimiento de criterios para que el procedimiento de denuncia del hostigamiento sexual en el centro de trabajo respete la confidencialidad de la víctima; b) la implementación de un cuadro progresivo de sanciones para el hostigador en los centros de trabajo; c) el diseño y la aplicación de un sistema de protección para las víctimas ante posibles represalias del hostigador; d) la implementación de un servicio especializado y gratuito para la atención y protección a las víctimas del hostigamiento sexual en el centro de trabajo; y, e) el diseño e implementación de una estrategia de comunicación para la prevención de hostigamiento sexual en el centro de trabajo. Conforme a este Plan, el MTPE es uno de los responsables del cumplimiento de estas actividades. 	<p>Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 Objetivo Estratégico 2</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • El PLANIG establece como uno de sus resultados que las entidades públicas garanticen los derechos por maternidad y paternidad, siendo uno de sus responsables el MTPE. • Asimismo establece que las entidades públicas garanticen un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 5</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • El PNDH establece como una de sus actividades la elaboración de un diagnóstico de brechas salariales y discriminación basada en criterios de género en la Administración Pública y en el sector privado, siendo uno de sus responsables el MTPE. 	<p>Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 Lineamiento Estratégico 3 Objetivo 14</p>

<p>Autoridad Nacional del Servicio Civil</p>	<p>El sistema administrativo de gestión de recursos humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del Servicio Civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos.</p> <p>El sistema está integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Autoridad Nacional del Servicio Civil –Servir (formula la política nacional del Servicio Civil, ejerce la rectoría del sistema). • Las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces: ejecutan e implementan los lineamientos o herramientas de gestión establecidas por Servir y por la entidad; formulan lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos; supervisan, desarrollan y aplican iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos; realizan el estudio y análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión de personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales; gestionan los perfiles de puestos. • El Tribunal del Servicio Civil. <p>Rectoría en capacitación del sector público Corresponde a Servir planificar, priorizar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público.</p> <p>Atribuciones de Servir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular, gestionar y evaluar periódicamente la política nacional del Servicio Civil que se implementa a través de políticas específicas en los subsistemas. • Dictar normas, directivas, opiniones y reglas en materia del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos con carácter vinculante. • Establecer metodologías, procedimientos e instrumentos que deben aplicar o utilizar las entidades. • Realizar el monitoreo de los procesos correspondientes a la Gestión de Recursos Humanos. • Supervisar a las Oficinas de Recursos Humanos [...] • Sancionar los incumplimientos que se deriven de las normas o políticas del sistema de recursos humanos. • Intervenir en caso de detectar graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en materia de concursos. 	<p>Artículos 4°, 5°, 6°, 12° Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil</p> <p>Artículo 2° del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil</p>
	<p>Lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático. • Garantizar la participación y desarrollo de mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades. • Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres [...] • Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales [...] 	<p>Artículo 6 de la Ley N° 28983, LIO</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Este PNCVHM establece entre sus actividades: el desarrollo de acciones de incidencia para que se incorpore dentro de los sistemas de evaluación de personal, contenidos sobre igualdad de género y violencia basada en género. Definición de indicadores de conocimiento de igualdad de género y violencia hacia la mujer para ser incluidos en los criterios de selección, evaluación y/o promoción de funcionario/as. 	<p>Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 Objetivo Estratégico 1</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Resultado 1.5: Los PDP incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 1</p>
	<p>Objetivo N° 1: Diseñar e implementar programas de formación a servidores públicos sobre igualdad y no-discriminación. Entre sus acciones vinculadas tenemos: adecuar los planes de desarrollo de personas al servicio del Estado incluyendo programas de formación en derechos humanos, género e interculturalidad; diseñar e implementar un curso intersectorial sobre enfoques transversales vinculados a desarrollo e inclusión social.</p> <p>Objetivo N° 12: Consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres. Entre sus acciones vinculadas tenemos fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores públicos.</p> <p>Objetivo N° 14: Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres. Entre sus acciones vinculadas tenemos elaborar un diagnóstico de brechas salariales y discriminación basada en criterios de género en la Administración Pública y en el sector privado.</p>	<p>PNDH 2014 - 2016 Lineamiento Estrategia 1 Lineamiento Estrategico 3</p>
<p>Gobiernos Regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tienen por finalidad fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo a sus planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promueve, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades y la identificación de grupos sociales que requieran ser atendidos de manera especial. <p>Competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional [...] Dictar normas sobre materias de su responsabilidad y, proponer las iniciativas legislativas correspondientes [...] <p>Funciones en materia del desarrollo social e igualdad de oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los gobiernos locales. Coordinar la ejecución por los gobiernos locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social del Estado, con énfasis en la calidad de los servicios, la igualdad de oportunidades con equidad de género y el fortalecimiento de la economía regional. Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual [...] <p>Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades</p>	<p>Artículos 4°, 8°, 9°, 10° y 60° de la Ley N° 27867, Ley de Orgánica de los Gobiernos Regionales</p>

	<p>Lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático. • Garantizar la participación y desarrollo de mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades. • Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres [...] <p>Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales [...]</p>	<p>Artículo 6 de la ley N^a 28983, LIO</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Este PNCVHM establece entre sus actividades: el desarrollo de acciones de incidencia para que se incorpore dentro de los sistemas de evaluación de personal, contenidos sobre igualdad de género y violencia basada en género. Definición de indicadores de conocimiento de igualdad de género y violencia hacia la mujer para ser incluidos en los criterios de selección, evaluación y/o promoción de funcionario/as. • Resultado 1.4: Aprobación de normas y políticas institucionales en el marco de la Ley N° 28983: normas que aprueban PRIOS, directivas sobre hostigamiento sexual, uso de lenguaje inclusivo, mecanismo de cuotas, lineamientos de política para la igualdad de género, promoción de participación de la mujer, responsabilidades familiares compartidas, etc. • Resultado 1.5: Los PDP incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género. • Resultado 2.1: Erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género. • Resultado 2.2: Adopción de lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial. • Resultado 5.1: Garantía de los derechos por maternidad y paternidad. • Resultado 5.3: Garantía de un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual. 	<p>Plan Nacional contra Violencia hacia la mujer 2009 -2015 Objetivo Estratégico 1</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado 5.6: Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales, andinas y amazónicas y en situación de discapacidad. • Resultado 7.2: Implementación de medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones. • Resultado 7.4: Reconocimiento de buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública y en las organizaciones sociales, políticas, gremiales, comunales y el sector privado. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 Objetivo Estratégico 1 Objetivo Estratégico 2 Objetivo Estratégico 5 Objetivo Estratégico 7</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo 1: Diseñar e implementar programas de formación a servidores públicos sobre igualdad y no-discriminación. Objetivo 12: Implementar medidas de acción afirmativa en la administración pública para incorporar a las mujeres en los puestos de decisión, tanto a nivel nacional como regional. Objetivo 13: Reducir los índices de violencia basada en razones de género. Objetivo 14: Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres. 	<p>Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016</p> <p>Lineamiento Estratégico 1</p> <p>Lineamiento Estratégico 3</p>
Congreso de la República	<p>Poder del Estado encargado de fiscalizar y legislar.</p> <p>Competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las labores legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política. La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación de acuerdo al procedimiento establecidos por la Constitución Política y su reglamento. Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera, acorde con los compromisos y acuerdos internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación. Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad de género. 	<p>Artículos del 103° al 109° de la Constitución Política del Perú.</p> <p>Artículos 2°, 3° y 4° del Reglamento del Congreso.</p> <p>Artículo 5° de la Ley N° 28983 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.</p>
	<p>El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer involucra al Congreso en el cumplimiento de las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de criterios para que el procedimiento de denuncia del hostigamiento sexual en el centro de trabajo respete la confidencialidad de la víctima. Implementación de un cuadro progresivo de sanciones para el hostigador en los centros de trabajo. Diseño y aplicación de un sistema de protección para las víctimas ante posibles represalias del hostigador. Implementación de un servicio especializado y gratuito en el Ministerio de Trabajo para la atención y protección a las víctimas del hostigamiento sexual en el centro de trabajo. Diseño e implementación de una estrategia de comunicación para la estrategia de comunicación para la prevención del hostigamiento sexual en el centro de trabajo. 	<p>Plan Nacional contra Violencia hacia la mujer 2009-2015</p> <p>Objetivo Estratégico 2</p>
	<p>Este Plan involucra al Congreso como responsable, junto con otras entidades, de los siguientes resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Instancia responsable para la implementación de las políticas para la igualdad de género. Identifica brechas de género y asigna presupuesto para su disminución. Aprueba normas y políticas institucionales en el marco de la aplicación de la Ley N° 28983. Erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género. Adoptar lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial. Garantizar los derechos por maternidad y paternidad. Implementar medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones. 	<p>Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017</p> <p>Objetivo Estratégico 1, 2, 5 y 7.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar medidas de acción afirmativa para garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones. • Perfeccionamiento del mecanismo de acción afirmativa para participación de mujeres en elecciones a cargos de representación política. • Cumplir con la cuota de género de acuerdo a la normatividad. 	
	<p>El Plan Nacional de Derechos Humanos, establece como parte de su objetivo de reducir los índices de violencia basada en género:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la adopción de normas que tipifiquen o perfeccionen las normas correspondientes a aquellas manifestaciones de violencia sexual como el hostigamiento sexual. • Impulsar la ratificación del Convenio OIT N° 183, “Convenio sobre la protección de la maternidad”. • Promover la reforma a la Ley General del Trabajo, con el fin de incluir las recomendaciones formuladas por los órganos competentes de la OIT al Perú, incluyendo el enfoque de género y de derechos humanos. 	<p>Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016</p> <p>Lineamiento Estratégico 3 Objetivo 13</p> <p>Lineamiento Estratégico 4 Objetivo 1 y 2.</p>

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Anexo N° 2

Guía de entrevista: Funcionaria del Gobierno Regional

(La información cualitativa que se proporcione es anónima y será un insumo valioso para la elaboración del presente Estudio)

Datos personales

Nombres:.....
Edad:.....
Cargo:.....
Formación (grado, especialidad):.....
Gobierno Regional:.....
Correo electrónico:.....
Teléfono o celular:.....

Trayectoria

1) Sobre su carrera:

1.1) ¿Desde cuándo trabaja en el gobierno regional?

- () Menos de 2 años
- () 2 a 4 años
- () Más de 4 años

1.2) ¿Hace cuánto tiempo que ocupa su cargo actual y, en general, cuál ha sido su trayectoria interna?

- () Menos de 2 años
- () 2 a 4 años
- () Más de 4 años

Explique:

2) ¿Ha habido alguna situación que la haya hecho sentir discriminada en alguna manera por razones de género en su relación laboral con el gobierno regional?

- () Sí
- () No

Explique/Ejemplifique:

Aspectos vinculados al ámbito laboral

3) ¿Existen oportunidades de capacitación durante la jornada laboral para mejorar las habilidades y calificaciones de las mujeres empleadas?

- () Sí
- () No

Explique/Ejemplifique:

4) ¿Existen oportunidades de capacitación fuera de la jornada laboral para mejorar las habilidades y calificaciones de las mujeres empleadas?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

4.1) ¿Cuando se dan fuera de la jornada las mujeres enfrentan mayores limitaciones que los varones para participar?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

4.2) ¿Existen medidas compensatorias que permiten la asistencia de las mujeres o de las personas que tengan obligaciones de cuidado?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

La creación de un ambiente social, político y físico que sea acogedor y seguro para mujeres y hombres de todas las edades y grupos socioculturales es indispensable para el desarrollo en el mundo laboral.

5) ¿Existe alguna norma interna emitida por el gobierno regional que busque garantizar el derecho a la no discriminación contra las mujeres?

- a) Sí
b) No

¿Cuál?

5.1) De ser así, ¿cuenta con mecanismos para garantizar su cumplimiento?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

5.2) ¿En su opinión hasta la fecha ha sido solo una disposición declarativa o se ha llegado a implementar?

Explique/Ejemplifique:

6) ¿En qué medida las políticas de recursos humanos son sensibles a las cuestiones de género (medidas para ayudar a conciliar a mujeres y hombres la vida laboral y familiar. Por ejemplo: Que los trabajadores varones puedan inscribir en las guarderías a sus menores hijos/as)

Explique/Ejemplifique:

7) ¿Se presta atención desde la perspectiva de género al lenguaje o imágenes utilizados en los documentos y material elaborados por el gobierno regional?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

8) ¿La jefatura o área de recursos humanos difunde información sobre la problemática de hostigamiento sexual?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

8.1) ¿Sabe el personal que existen procedimientos para la presentación de quejas por hostigamiento sexual?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

9) ¿Existen iniciativas para fomentar el ascenso de las trabajadoras mujeres al interior del gobierno regional?

- Sí
- No

¿Cuáles?

10) ¿Cuánta atención se presta a garantizar que las relaciones entre hombres y mujeres se basen en el respeto y la no discriminación? (Por ejemplo: evitar imágenes, bromas o chistes sexistas, entre otros)

- Mucha atención
- Cierta atención
- No la suficiente

Explique/Ejemplifique:

11) Está usted de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la presencia de un mayor número de mujeres en los cargos directivos, sería favorable para:

- Mejorar las condiciones de igualdad de género al interior de la institución; y,
- Hacer un mejor gobierno para acortar las brechas o desigualdades de género en la región.

Explique por qué y ejemplifique:

3.1) Si la respuesta 3 es afirmativa. Se realiza mediante:

- Acciones positivas
- Metas
- Formación
- Otros incentivos

Explique/Ejemplifique: _____

4) ¿Están pre-establecidos los procedimientos de contratación, selección o ascenso, y contemplan los aspectos de género para todos los tipos de puestos de trabajo? (Por ejemplo: si un hombre y una mujer poseen las mismas calificaciones, ¿existe una medida –o en su defecto práctica- que señala que se contratará a la mujer en tanto pertenece a un grupo tradicionalmente discriminado?)

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

5) En términos de oportunidades de capacitación ¿existe una política que garantice la participación igualitaria o cómo funciona?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique: _____

5.1) Cuando las capacitaciones se dan fuera de la jornada laboral, ¿las mujeres enfrentan mayores limitaciones que los varones para participar?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

5.2) ¿Existen medidas compensatorias que permiten la asistencia de las mujeres o de las personas que tengan obligaciones de cuidado?

- Sí
- No

Explique/Ejemplifique:

6) ¿Se cumplió en el 2013 con las normas vinculadas a la protección a la maternidad y paternidad?

- () Licencias por maternidad. ¿Cuántas?.....
- () Licencias por paternidad. ¿Cuántas?.....
- () Permisos por lactancia. ¿Cuántos?.....
- () Retención judicial por alimentación. ¿Cuántas?.....

Explique/Ejemplifique:

6.1) ¿Se cumplió en el año 2013 con el mandato legal (Ley N° 28970) de verificar la información sobre Deudores Alimentarios Morosos?

- () Sí
- () No

Número de casos detectados.....

Explique/Ejemplifique:

7) Ha observado situaciones en las cuales las mujeres en edad reproductiva encuentran mayores dificultades para acceder, permanecer y/o ascender en puestos directivos, en relación con otras mujeres que no se encuentran en edad reproductiva o en relación con sus colegas hombres.

- () Sí
- () No

Explique/Ejemplifique:

Clima laboral

La creación de un ambiente social, político y físico que sea acogedor y seguro para mujeres y hombres de todas las edades y grupos socioculturales indispensable para el desarrollo en el mundo laboral.

8) ¿En qué medida las políticas de recursos humanos son sensibles a las cuestiones de género (medidas para ayudar a conciliar a mujeres y hombres la vida laboral y familiar. Por ejemplo: Que los trabajadores varones puedan inscribir en las guarderías a sus menores hijos/as)

Explique/Ejemplifique:

9) ¿La jefatura o área de recursos humanos difunde información sobre la problemática de hostigamiento sexual?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

9.1) ¿Sabe el personal que existen procedimientos para la presentación de quejas por hostigamiento sexual?

- Sí
 No

Explique/Ejemplifique:

10) ¿Existen iniciativas para fomentar el ascenso de las trabajadoras mujeres al interior del gobierno regional?

- Sí
 No

¿Cuáles?

11) ¿Entre el año 2011 al 2014, se han presentado casos de hostigamiento sexual al interior del gobierno regional?

- Sí
 No

11.1) De ser la respuesta positiva, ¿en qué años, cuántos y cómo se resolvieron?

Años	Número de casos	¿Cómo se resolvieron?
2011		
2012		
2013		
2014		

12) ¿Cuánta atención se presta a garantizar que las relaciones entre hombres mujeres se basen en el respeto y la no discriminación? (Por ejemplo: evitar imágenes, bromas o chistes sexistas, entre otros)

- () Mucha atención
- () Cierta atención
- () No la suficiente

Explique/Ejemplifique:

13) ¿Existe alguna norma interna emitida por el gobierno regional que busque garantizar el derecho a la no discriminación contra las mujeres⁴⁷¹?

- a) Sí ()
- b) No ()

¿Cuál?

13.1) De ser así, ¿cuenta con mecanismos para garantizar su cumplimiento?

- () Sí
- () No

Explique/Ejemplifique:

13.2) ¿En su opinión hasta la fecha ha sido solo una disposición declarativa o se ha llegado a implementar?

Explique/Ejemplifique:

⁴⁷¹ De existir estas normas, favor proporcionar el texto.

Anexo N^o 4

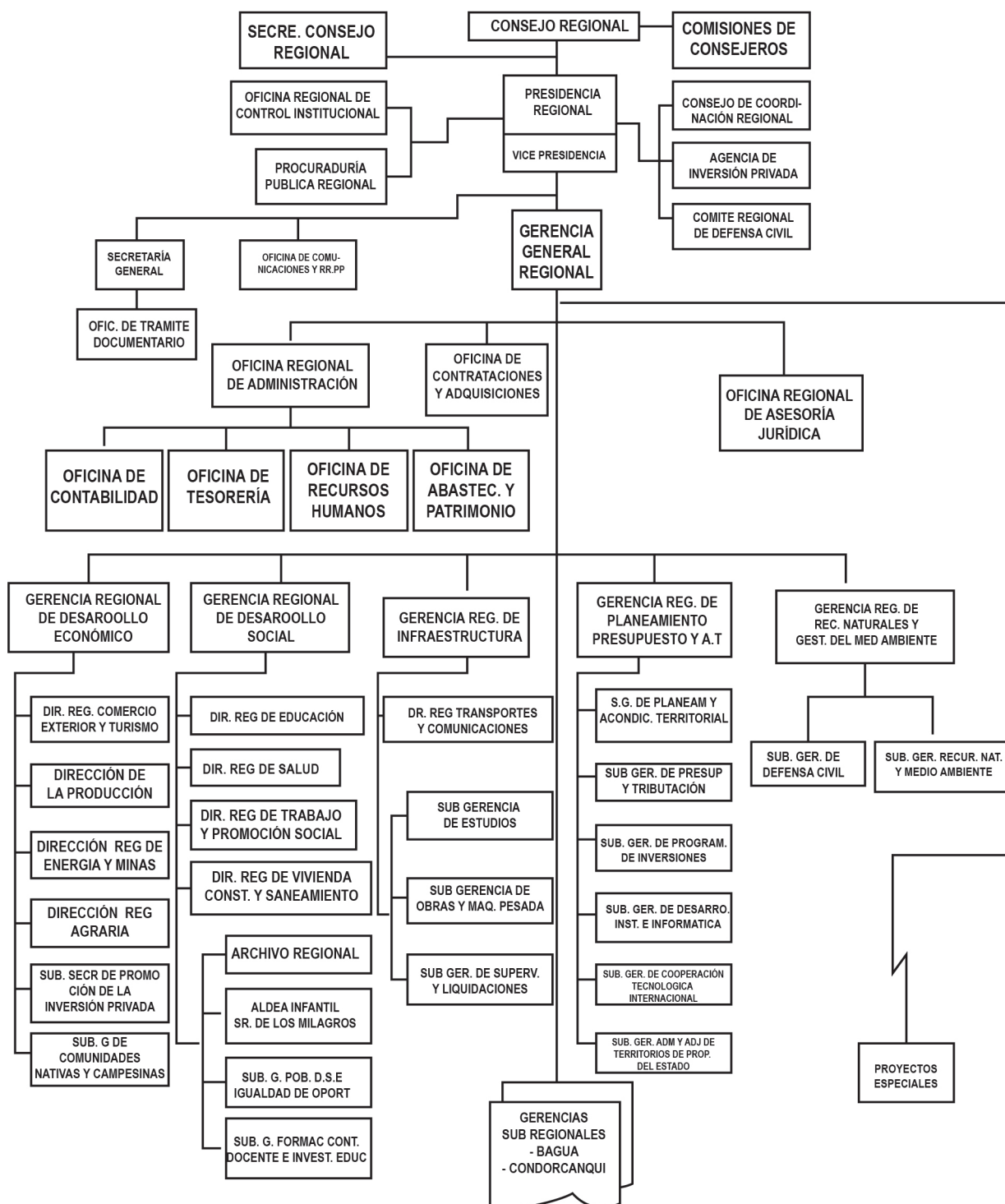
Cuadro: Distribución por sexo de personas funcionarias directivas y jefaturas de oficina, con índice de paridad, 2013

Gobierno Regional	N° de cargos en la administración regional	N° de hombres directivos y jefes de oficina	N° de mujeres directivas, jefas de oficina	Índice de paridad
San Martín	40	24	16	0.67
Piura	48	31	17	0.54
Ica	24	16	8	0.5
Tacna	45	31	14	0.45
La Libertad	53	40	13	0.33
Junín	49	38	11	0.29
Arequipa	74	59	15	0.25
Ucayali	50	40	10	0.25
Apurímac	43	35	8	0.23
Tumbes	32	26	6	0.23
Cajamarca	35	29	6	0.21
Cusco	59	49	10	0.2
Puno	20	17	3	0.18
Callao	35	30	5	0.17
Loreto	64	55	9	0.16
Ancash	24	21	3	0.14
Lima	24	21	3	0.14
Huánuco	35	31	4	0.13
Lambayeque	37	33	4	0.12
Moquegua	29	26	3	0.12
Pasco	49	44	5	0.11
Amazonas	22	20	2	0.1
Ayacucho	31	28	3	0.1
Madre de Dios	20	19	1	0.05
Huancavelica	45	44	1	0.02

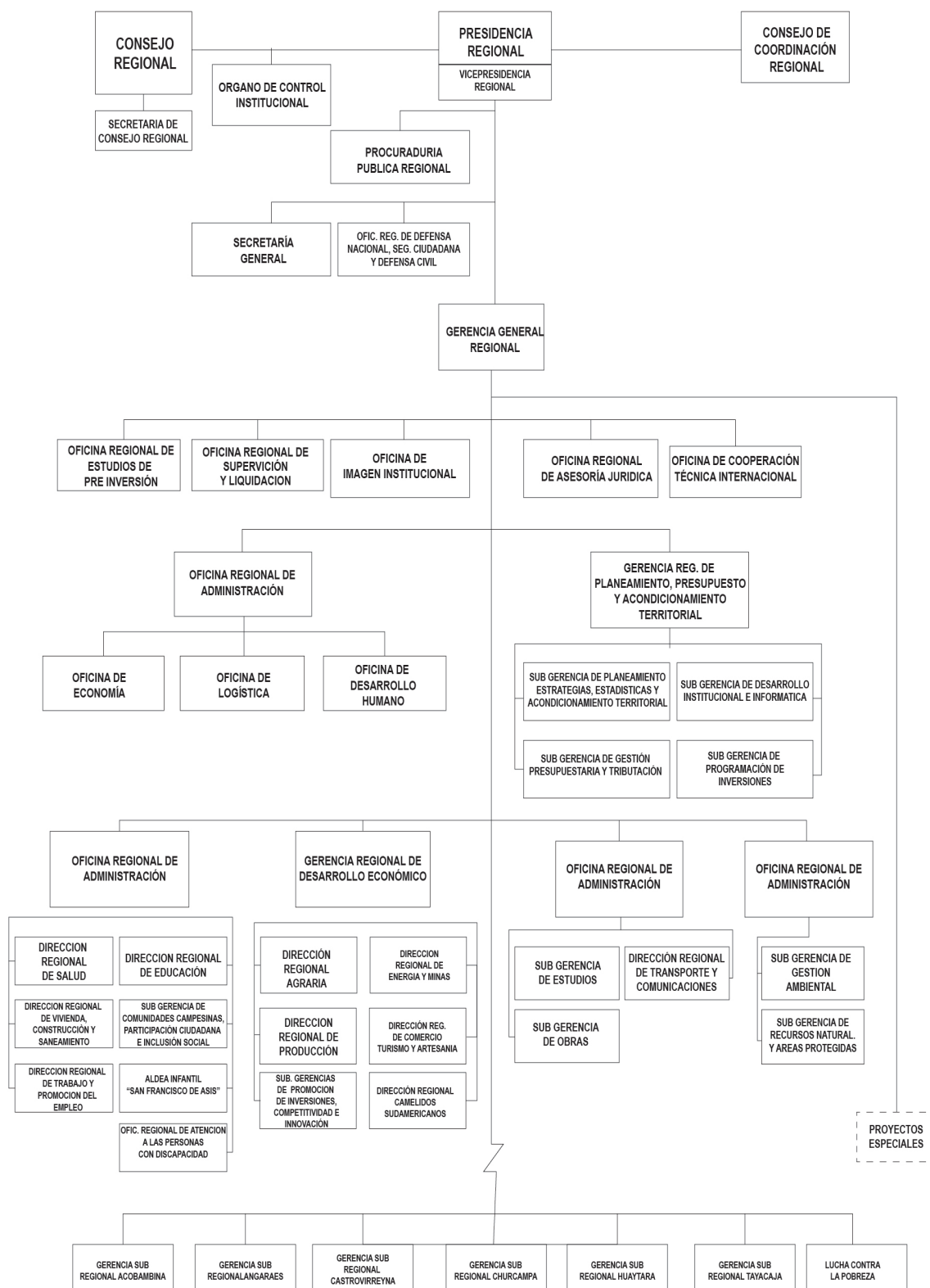
Fuente: Sexto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres(2012) Tercera supervisión de los presupuestos de los presupuestos de los gobiernos regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Anexo N° 5 Organigramas Estructurales de los Gobiernos Regionales Supervisados

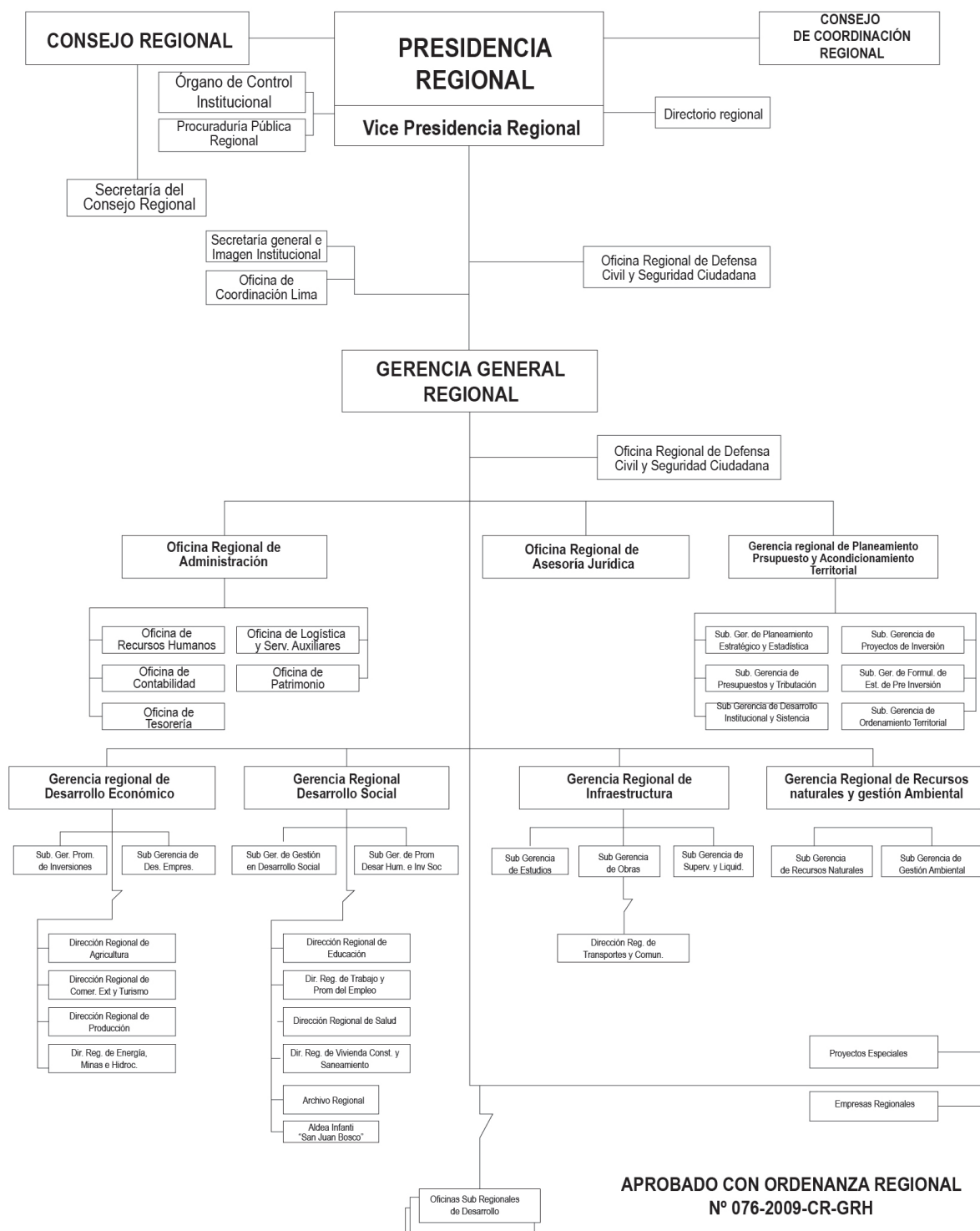
Organigrama Estructural del Gobierno Regional Amazonas



Organigrama Estructural del Gobierno Regional Huancavelica

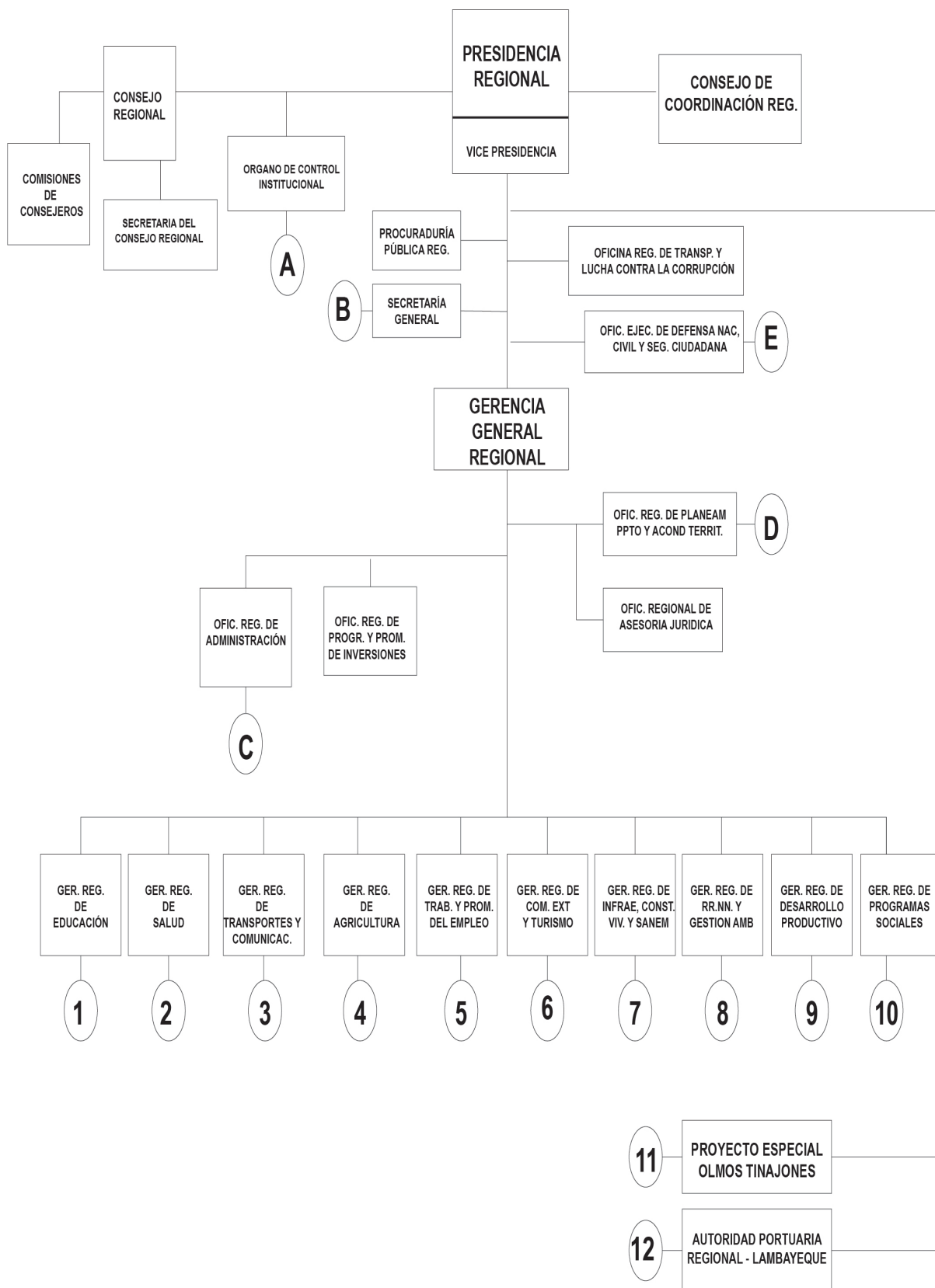


Organigrama Estructural del Gobierno Regional Huánuco

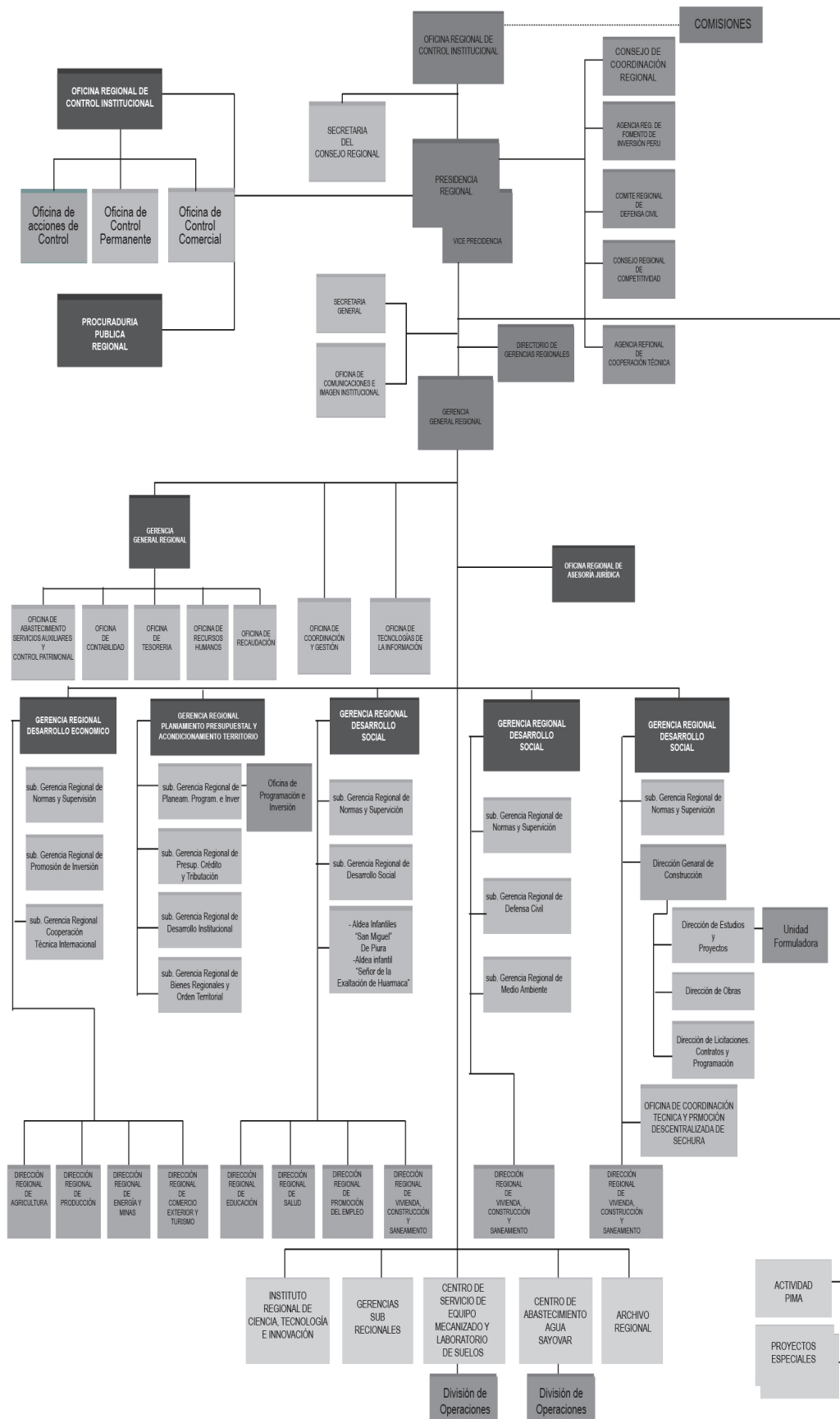


APROBADO CON ORDENANZA REGIONAL
N° 076-2009-CR-GRH

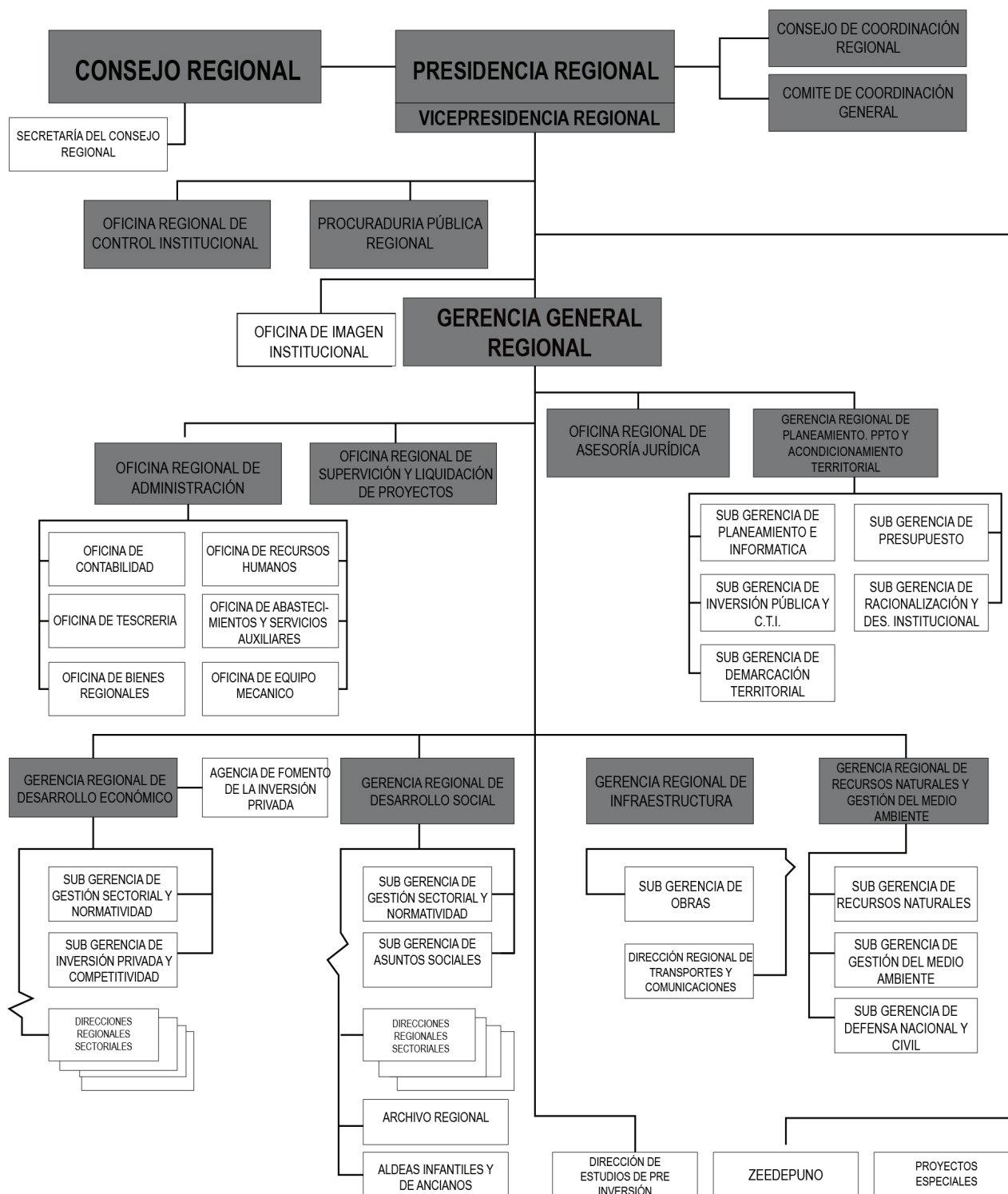
Organigrama Estructural del Gobierno Regional Lambayeque



Organigrama Estructural del Gobierno Regional Piura

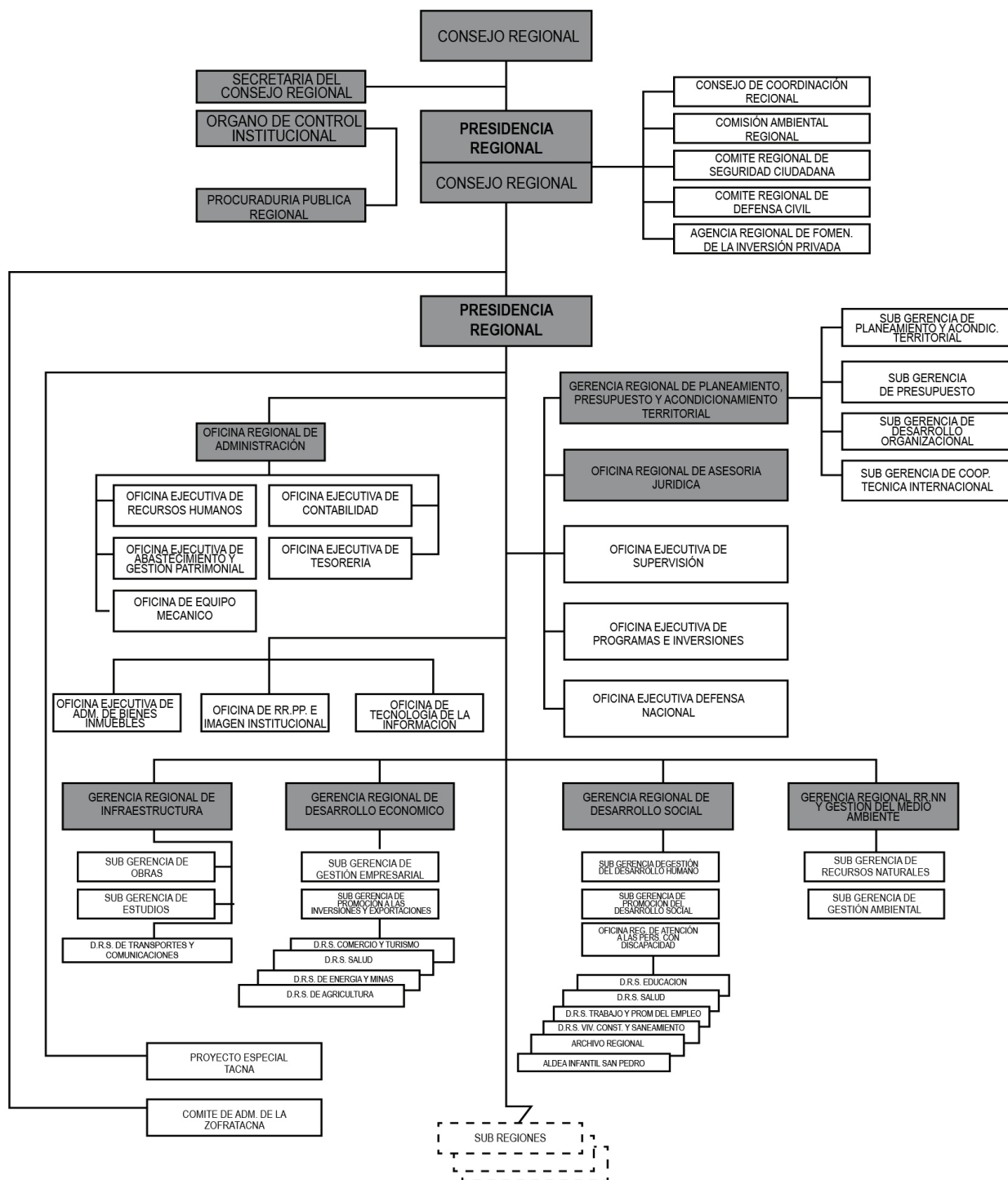


Organigrama Estructural del Gobierno Regional Puno



APROBADO POR O.R. Nº 014-2013-GRP-CRP

Organigrama Estructural del Gobierno Regional Tacna



Siglas y Abreviaturas

APNOP	Asignaciones presupuestales no vinculadas a productos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico Nacional
ENUT	Encuesta nacional de uso del tiempo
ENARES	Encuesta nacional de relaciones sociales
INP	Instituto Nacional de Planificación
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional para las Mujeres, República Federal de México
LGTBI	Lesbianas, gay, transexuales, bisexuales e intersexuales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MCLCP	Mesa de concertación de lucha contra la pobreza
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PESEM	Planificación estratégica sectorial multianual
PPCEG	Presupuestos públicos con enfoque de género
PNOG	Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento
PP	Programa presupuestal
PRIO	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género
SERNAM	Servicio Nacional para las Mujeres, de la República de Chile
SIS	Seguro Integral de Salud
SIAF	Sistema de información administrativa y financiera
SNIP	Sistema nacional de inversiones públicas

1. Consideraciones generales

El crecimiento económico que el Perú ha logrado desde el año 2001- al recuperarse la democracia y el Estado de Derecho- implicó, entre otros efectos, una abundancia fiscal, que en el período 2004-2014 triplicó el presupuesto nacional¹, situación que contribuyó a la existencia de mayores recursos, en especial en las distintas regiones y localidades del país.

En este contexto resulta entonces importante reflexionar respecto a cómo se aprovecharon estos mayores recursos en materia de igualdad de oportunidades e igualdad de género, a fin de evaluar si se ha contribuido a disminuir desigualdades (sociales, económicas, regionales y culturales) y, por consiguiente, si el Estado invirtió durante los últimos años en cerrar las brechas de género.

Los presupuestos públicos con enfoque de género constituyen instrumentos cruciales para la institucionalización de las políticas de igualdad de género en la gestión pública. Sin la asignación y ejecución efectiva de recursos para la igualdad entre mujeres y hombres, las políticas de igualdad de género de un Estado constituyen enunciados sin contenido real.

Es por ello que los presupuestos públicos con enfoque de género se han convertido en una tendencia a nivel mundial², en la medida que los Estados han contraído compromisos nacionales e internacionales ineludibles con el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, y con el avance de las mujeres en sus sociedades como parte de su desarrollo integral.

Así, en los últimos diez años, en parte importante de los países de Latinoamérica (como México, Ecuador, Chile y Nicaragua) se han desarrollado voluntades y adoptado acuerdos entre actores, sobre métodos y prácticas presupuestales que permiten dar tratamiento a las brechas de género priorizadas por las sociedades y los Estados, en las distintas fases e instrumentos de los procesos de presupuesto público.

El desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género constituye un proceso de carácter tanto político como técnico, que implica el involucramiento efectivo de los distintos actores e instituciones, el acuerdo y el equilibrio de poderes y voluntades, la incidencia política y la innovación técnico metodológica para una asignación de recursos públicos equitativa y eficiente.

Desde el año 2010, la Defensoría del Pueblo de Perú, en el marco del proceso de descentralización del Estado, ha emitido tres informes sobre los presupuestos de los gobiernos regionales y su orientación efectiva hacia la institucionalización de las políticas de igualdad de género en su gestión, ello como parte de su rol de supervisión del cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, así como de la Ley N° 29083 que establece la obligatoriedad de la evaluación de género en la ejecución de los presupuestos públicos en el Perú.

En el desarrollo de tal esfuerzo, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, buscó establecer una metodología que para el análisis y monitoreo de la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto de los gobiernos regionales en alineamiento con la planificación estratégica regional, que incluyó la aplicación de cuestionarios a partir de indicadores construidos para cada fase del proceso presupuestario (planificación, asignación, ejecución, evaluación). De esta manera buscó contribuir a conocer el grado de avance y las limitaciones de estos actores públicos para lograr presupuestos con enfoque de género.

1 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). *Presupuesto nacional: Guía de Orientación al ciudadano. Ley de Presupuesto 2014*. Lima: MEF, 2013. Consulta: 25 de setiembre de 2014. Disponible en: <www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/GUIA_ORIENTACION_LEY_DE_PPTO_2014.pdf>.

2 Australia, Chile, Ecuador, España, India, Marruecos, México, Turquía, Tanzania, entre otros, son algunos de los países que cuentan con presupuestos públicos orientados hacia la igualdad de género.

En este contexto, y teniendo además en cuenta que en el presente año 2014 se cumplen siete años desde la publicación de las normas que establecen la obligatoriedad de desarrollar presupuestos con enfoque de género en el Perú³, se ha considerado importante presentar este balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar la perspectiva de género en sus presupuestos. Asimismo, con la finalidad de contar con información adicional que contribuya a comprender la situación actual se ha buscado, a partir de entrevistas, conocer la opinión de actrices y actores vinculados al desarrollo de los presupuestos con enfoque de género, como es el caso de la sociedad civil y la cooperación internacional⁴.

El balance analiza, a partir de los resultados de las supervisiones defensoriales realizadas entre los años 2010 a 2014, el proceso seguido en el Perú para desarrollar los presupuestos con enfoque de género por parte de los gobiernos regionales, así como el rol de los principales actores involucrados, e identifica los avances y limitaciones del proceso. En este sentido, se señala en específico los alcances y limitaciones que se aprecian en la gestión del Estado peruano para determinar el gasto para igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo a su propia normatividad y legislación, en el período 2010-2014.

2. Aspectos metodológicos

El presente estudio tiene como propósito realizar un balance sobre la actuación de los gobiernos regionales durante el período 2010- 2014, en el marco de la obligación legal de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos.

Para la elaboración del análisis sirvieron de insumos los tres reportes de supervisión anteriores de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres⁵, además de la información del MIMP, MEF, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional al desarrollo. Estas entidades brindaron información a la Defensoría del Pueblo mediante dos vías distintas. En el caso del MIMP mediante informes elaborados sobre avances de la LIO, particularmente en lo que se refiere a los presupuestos con enfoque de género⁶. El resto de instituciones participaron a través de entrevistas, como se describe en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1
Personas participantes en las entrevistas realizadas

Institución/ Organización	Representante
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Especialista en presupuesto público de la Dirección de Calidad del Gasto Público.
DEMUS	Directora
Movimiento Manuela Ramos	Directora
Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Miembro

3 En especial la Ley N° 28983 o Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, la Ley N° 29083 y las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento.

4 Véase en el Anexo 1 los instrumentos diseñados y utilizados para elaborar este balance.

5 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2010). Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2011.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (2011). Segunda Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.

6 Oficio N° 079-2014-MIMP/DVMM, de fecha 25 de marzo de 2014 que contiene el Informe N° 002-2014-MIMP/DGTEG/DAGRL-AAA-BVC de fecha 17 de febrero de 2014, y Oficio N° 212-2014 MIMP/DVMM de fecha 24 de setiembre de 2014, que remite el Informe N° 019-2014-MIMP/DVMM/BMLRH, Informe complementario requerido por la Defensoría del Pueblo sobre avances en el cumplimiento de la LIO, de fecha 23 de setiembre de 2014.

ONUMJERES	Asesora en género
Programa Presupuestos Sensibles al Género- ONUMJERES	Ex coordinadora

Elaboración: Defensoría de Pueblo

Cabe referir que las entrevistas buscaron obtener información sobre la visión de las entidades o expertas consultadas sobre la situación actual de los presupuestos públicos con enfoque de género en el Perú, y su percepción sobre su propia actuación respecto al cumplimiento de esta obligación.

3. Evolución de los presupuestos públicos con enfoque de género en Latinoamérica

¿Qué son los presupuestos con enfoque de género?; ¿para qué sirven y cómo se desarrollan actualmente en el mundo y la región latinoamericana?; ¿quiénes intervienen en su desarrollo y afianzamiento?; ¿Cuáles son las condiciones que permiten su desarrollo? El presente acápite busca revisar los avances y las principales políticas y prácticas que los Estados latinoamericanos han alcanzado en el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género.

3.1 Conceptualización

Los presupuestos que incorporan el enfoque de género son aquellos que asignan recursos para reducir y/o eliminar desigualdades entre mujeres y hombres y/o para promover la igualdad entre ambos; en el marco de la democracia, hacen visibles y sujetas de rendición de cuentas las inversiones del Estado en la reducción de tales desigualdades. Se llega a ellos a partir de considerar la igualdad entre mujeres y hombres como un criterio de asignación de los recursos públicos.

El desarrollo de los presupuestos con enfoque de género constituye, por lo general, un proceso de largo plazo y de carácter progresivo que se inicia con la decisión política de un Estado y de sus distintos actores de reducir brechas o diferencias significativas entre mujeres y hombres -existentes ante la persistencia de patrones social y culturalmente arraigados- que afectan el desarrollo del país.

Presupuestar para lograr la igualdad entre mujer y hombres supone una gestión pública que incorpora en sus procesos y principales herramientas el enfoque de género. No se trata de un ejercicio en solitario, sino mas bien una consecuencia de haber planificado (diagnosticado, priorizado, proyectado y diseñado) con enfoque de género y para la igualdad.

Los presupuestos con enfoque de género pueden desarrollarse a nivel nacional, regional o local, con distintos énfasis y puntos de entrada (presupuestos nacionales, presupuestos locales, presupuestos participativos, etc.)⁷. En todos los casos, este proceso logra sus objetivos cuando se convierten en una política de Estado.

3.2 Estado de la cuestión

Los presupuestos públicos son instrumentos económicos que expresan las prioridades de los Estados en materia de políticas públicas y que permiten su concreción y traducción en bienes y servicios y en una serie de seguridades para la población. En esa medida, determinan, a través de las políticas priorizadas, la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Los presupuestos públicos tienen carácter principalmente distributivo y en tal medida son también instrumentos políticos. En buena cuenta, lo que los presupuestos públicos distribuyen son oportunidades.

7 FALÚ, Ana. "Incorporando el presupuesto de género en la Red de Mercociudades". En Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Cuadernos de Diálogos 2*. Brasilia: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2008.

De León⁸ señala que el presupuesto público tiene tres funciones principales: a) la distribución de recursos (en la forma de bienes y servicios); b) la distribución de ingresos y riqueza (de modo que favorezca la equidad entre los diferentes sectores sociales) y; c) la estabilización de la economía mediante la promoción del empleo, la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

¿De qué forma estos instrumentos pueden orientarse a distribuir recursos de modo de reducir las desigualdades entre mujeres y hombres en una determinada sociedad?; ¿cómo pueden lograr el acceso de mujeres y hombres a bienes, servicios y oportunidades en condiciones de igualdad? El desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género aborda este tipo de cuestiones de fondo para una sociedad que busca una real democracia.

3.3. Etapas en el desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género

De acuerdo a lo observado a nivel mundial, desde la década de los años 80 a la presente, son tres los principales hitos o etapas en el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género⁹.

3.3.1 El análisis del presupuesto público desde una perspectiva de género

En una primera etapa (1980-2000) se desarrolla un discurso y conceptualización acerca de cómo debía analizarse si los presupuestos públicos y las políticas que estos financian, tenían o no orientación hacia la igualdad de género. El objetivo era visibilizar la inversión de los Estados en la igualdad entre mujeres y hombres y/o en el avance de las mujeres. El gran esfuerzo estuvo en desbaratar el discurso sobre la “neutralidad” de las políticas públicas financiadas a través de los presupuestos públicos¹⁰.

Se trataba de mostrar que las políticas y la inversión pública- su orientación e impactos- no eran neutros sino que afectaban diferenciadamente a los distintos individuos en razón de su posición en la sociedad y según la edad, el sexo, la procedencia racial, regional, etc. de las personas.

En ese sentido, se buscaba lograr que los Estados reconocieran que existían diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, social y culturalmente construidas y que estas desigualdades pesaban más del lado de las mujeres. Por ello, el impacto de las políticas públicas era por fuerza diferenciado entre mujeres y hombres, si es que éstas no se diseñaban y presupuestaban con consideraciones de género.

De ahí que se apunte a mejorar tanto las relaciones de género como a la promoción del avance de las mujeres (CEDAW, Objetivos de Desarrollo del Milenio, etc.). En tanto las mujeres son sujetas de derechos, además de agentes económicos que pagan impuestos, los Estados se encuentran en la obligación de invertir en aquellas políticas que aseguran el ejercicio pleno de tales derechos de las mujeres, y los presupuestos públicos debían reflejarlo¹¹.

En este estadio se llegan a definir categorías de análisis de las intervenciones de los Estados de acuerdo a su orientación hacia la igualdad de género. En el año 1998, Diane Elson, Debbie Bundler y Rhonda Sharp¹² proponen distinguir en los presupuestos públicos entre intervenciones generales (aquellas que no atienden ni reconocen desigualdades de género); específicas (aquellas que se orientan a mujeres o

8 DE LEÓN, Aracelly. “Género y macroeconomía”. En *“Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”*. Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. Cuadernos de Diálogos 2. Brasilia: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2008, p. 13.

9 Raquel Coello, al analizar las experiencias latinoamericanas en el desarrollo de 54 iniciativas en 17 países de la región para lograr presupuestos con enfoque de género, señala que existen tres niveles importantes: a) el análisis de género del presupuesto; b) la incidencia en el presupuesto, en cómo éste se elabora para corregir los sesgos o desigualdades de género; c) arreglos institucionales para su desarrollo. Ver al respecto COELLO, Raquel. *Experiencias de presupuestos sensibles al género en América Latina: Una mirada desde la economía feminista*. Madrid: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2011.

10 UNIFEM. *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: Presupuestos sensibles al género en la región Andina*. Quito: UNIFEM, 2004.

11 DE LEÓN, Aracelly. *Loc. Cit.*

12 Cfr. RAES, Florence. “Histórico y concepto de los presupuestos sensibles al género”. En UNIFEM. *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. Cuadernos de Diálogos 2. Brasilia: UNIFEM, 2008.

a hombres y a las necesidades específicas de cada uno) y; afirmativas (aquellas que buscan eliminar brechas de género o promover directamente la igualdad entre mujeres y hombres).

Con la aplicación de estas categorías se puede determinar los porcentajes del presupuesto público que se destinaba a cada tipo de intervención y responder a preguntas esenciales como ¿cuánto del presupuesto se invierte en reducir la violencia hacia las mujeres y niñas?; ¿cuánto se destina a reducir la brecha de ingresos entre mujeres y hombres?; ¿cuánto presupuesto se invierte en promover una política de responsabilidades compartidas?

En esta etapa se constatan también las dificultades existentes para identificar el gasto asignado para la igualdad y/o para el avance de las mujeres, debido a que los diferentes sistemas de presupuesto no estaban adecuados para asignar debidamente y distinguir este gasto.

En este marco cabe por ejemplo referir que la Ley N° 29083 peruana, publicada en el año 2007, apuntaba a que anualmente, se analizara la ejecución del presupuesto nacional desde una perspectiva de género, lo que en buena cuenta significaba también que se analizara si el presupuesto público se elaboraba tomando la igualdad de género como un criterio para asignar recursos públicos.

3.3.2 La elaboración de los presupuestos públicos con enfoque de género, las políticas, prácticas y herramientas

Pasar de analizar si el presupuesto y su ejecución tienen orientación de género, a establecer cómo elaborar un presupuesto y cómo hacer visible en los presupuestos públicos el gasto en la igualdad de género, constituyó la segunda etapa de desarrollo de los presupuestos con enfoque de género.

En esta etapa se planteó el desarrollo de herramientas técnicas, prácticas y procedimientos para asignar y distinguir el gasto para la igualdad de género y el avance de las mujeres, lo que implica que los presupuestos públicos se elaboren de forma que hagan visible, y sujeto de seguimiento y rendición de cuentas, el gasto en la igualdad de género.

Esto implicaba que los presupuestos incorporaran el enfoque de género en todas sus fases y procedimientos, de modo que lleguen a mostrar la incidencia de la igualdad de género en la asignación de los recursos públicos.

No existe una metodología única para incorporar el enfoque de género en la asignación de los recursos públicos sino que cada Estado ha definido el mejor modo de lograrlo, mediante un proceso de error y prueba y a partir de diferentes estrategias y puntos de entrada de acuerdo al sistema presupuestario en el que se opera. Así, se constata que existe más de un camino. Aquí un resumen de los más destacados:

- i) **Etiquetado del gasto para la igualdad de género:** Consiste en identificar y hacer visibles los recursos destinados para la igualdad de género. Se denomina etiquetado del presupuesto a la asignación de fondos a un programa o propósito específico (en este caso aquellos orientados hacia la igualdad de género). Al respecto, la CEPAL señala que “la etiquetación del gasto para la igualdad de género es una acción afirmativa importante y una estrategia para incorporar la perspectiva de género en el gasto público e implica trabajar en la etiquetación y el seguimiento adecuado del presupuesto para asegurar que los recursos tengan un impacto en la desigualdad y ayuden a atacar las brechas de género”¹³. En este marco México destaca como uno de los casos en los que la etiquetación del gasto para la igualdad se ha convertido en una política de Estado. El etiquetado del gasto se convierte en una herramienta para el ejercicio de auditoría y fiscalización y para la rendición de cuentas.
- ii) **Clasificadores orientadores de gasto:** otra alternativa ensayada por algunos países como Ecuador ha sido la adecuación de los clasificadores de gasto en base al marco de políticas

13 CEPAL. *El Gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. México DF.: Observatorio de la Igualdad de Género en América Latina y El Caribe, 2013, p. 4.

de igualdad de género. Esta estrategia tiene por objetivo “vincular las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicas de la planificación global o de determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto público, así como para facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria”¹⁴.

- iii) **Indicadores de desempeño relacionados a la igualdad de género:** en otros casos, como el de Chile, se opta por introducir el enfoque de género y el tratamiento de las desigualdades de género a partir del vínculo entre la evaluación y el presupuesto, en términos de la evaluación del desempeño de la entidad que ejecuta el presupuesto. Sobre la evaluación, Robinson ha señalado que “es un punto esencial para un buen ejercicio presupuestal y un elemento central para un sistema de presupuesto bien diseñado”¹⁵. Para ello se definen indicadores además de considerarse otra información sobre el desempeño público (por ejemplo sobre la relevancia y la efectividad de los programas) que permita una mejor priorización del gasto y priorizar los mejores programas¹⁶.

En términos de las consideraciones de género, se definen indicadores de desempeño en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos orientados hacia la igualdad de género, o la preparación de los recursos humanos para que puedan abordar la gestión de tales intervenciones, etc. Asimismo, puede significar reunir información (evidencia) sobre la relevancia y la efectividad de los programas del Estado que incorporan el enfoque de género.

- iv) **Inclusión del enfoque de género en los programas presupuestales:** Desde fines de la década de los años 90, varias naciones latinoamericanas tornaron progresivamente hacia sistemas de presupuesto por resultados, ese es el caso también del Perú. Entre las y los especialistas se señala que es más fácil introducir el enfoque de género en este tipo de sistema presupuestario dado que se trabaja con presupuestos-programa (o programas presupuestales).

El diseño de los programas presupuestales es considerado como una oportunidad muy importante. Sobre la materia, Raes señala que “el enfoque de género requiere de una atención anterior a la elaboración del presupuesto. Se trata de adecuar los objetivos, los programas y los proyectos con los usos y los créditos presupuestarios y con la formulación de indicadores de impacto adecuados. Para saber si los recursos son suficientes y equitativos se debe desarrollar el análisis de los marcos lógicos de los programas presupuestales”. Estas tareas ofrecen y abren las puertas para introducir la dimensión de género en las relaciones causales de los problemas que se busca resolver con los programas y proyectos, la posibilidad de apuntar y orientar productos estratégicos y actividades hacia la reducción de los factores que determinan la desigualdad entre mujeres y hombres en el diseño y, la provisión de bienes y servicios públicos. Así también permite la definición de los impactos de los programas en términos de género y del cierre de brechas de género.

A nivel mundial, países como la India y Marruecos incorporan desde el año 2005 el enfoque de género en los programas presupuestales al haber mudado hacia sistemas presupuestales por resultados.

- v) **Definición de un porcentaje del presupuesto destinado a la igualdad de género:** En este caso lo que se usa es establecer un porcentaje del presupuesto público que estará destinado a financiar intervenciones para la igualdad de género. Al respecto es importante considerar que la Plataforma de Beijing (1995) aborda directamente la responsabilidad que tienen los Estados Parte y la cooperación internacional de Naciones Unidas en vigilar los presupuestos que se

14 MINISTERIO DE FINANZAS. REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Clasificador orientador de gasto en políticas de igualdad de género*. Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina. Lima: ONU MUJERES, 2013.

15 ROBBINSON, Marc. *Connecting evaluation and budgeting*. ECD Working papers series N°30. World Bank, 2014, p. 4.

16 La relevancia está referida a la importancia que los resultados de un programa tienen para la población- por ejemplo, el grado en que un programa contribuye a solucionar un problema de la población o el grado en que alcanza resultados que son valorados por la población. La efectividad es la medida en que los programas alcanzan los resultados buscados. Por ejemplo: un programa de AIDS, que realmente reduce la incidencia de la enfermedad.

invierten en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el capítulo de disposiciones financieras del nivel internacional de la manera siguiente:

353. Se deberían asignar recursos financieros suficientes en el plano internacional para la aplicación de la Plataforma de Acción en los países en desarrollo, en particular en África y en los países menos adelantados. Para fortalecer la capacidad nacional de los países en desarrollo de aplicar la Plataforma de Acción será necesario esforzarse por alcanzar el objetivo convenido para la asistencia oficial para el desarrollo del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados a la brevedad posible, así como aumentar el porcentaje de financiación correspondiente a las actividades destinadas a aplicar la Plataforma de Acción. Además, los países que brindan cooperación para el desarrollo deberían realizar un análisis crítico de sus programas de asistencia con miras a mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda mediante la integración de un criterio de género.

358. Para facilitar la aplicación de la Plataforma de Acción, los países desarrollados y los países en desarrollo interesados deberían contraer el compromiso mutuo de asignar, en promedio, el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% del presupuesto nacional a programas sociales básicos y, en tal sentido, deberían tener en cuenta una perspectiva de género¹⁷.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha afirmado que “Es necesario iniciar una conversación al interior de las oficinas de campo para que éstas, en diálogo con los gobiernos nacionales, destinen un 10% de los recursos a la *transversalización de género* y a la implementación de los compromisos adoptados en Beijing”¹⁸.

Sobre el particular cabe por ejemplo referir que la Municipalidad Metropolitana de Lima, en la gestión 2010-2014, definió que el 10% del monto del presupuesto destinado al presupuesto participativo se asigne a proyectos orientados a la igualdad de género y el avance de las mujeres.¹⁹

3.3.3 La institucionalidad para los presupuestos públicos con enfoque de género

¿Qué acuerdos, actores e instancias dan soporte y sostenibilidad al desarrollo de los presupuestos con enfoque de género? Los presupuestos con enfoque de género se inician con acuerdos político institucionales, a partir de la decisión de un conjunto de actores de desarrollarlos. Según señala Raes²⁰ las iniciativas de presupuestos con enfoque de género se pueden desarrollar con “todos los actores susceptibles para integrarlo en el ciclo presupuestario”.

Dado que no hay recetas únicas y que los puntos de entrada difieren en función de las oportunidades del contexto, las especialistas señalan que es importante generar un análisis institucional del marco en el cual se pretenden desarrollar los presupuestos con enfoque de género, así como también un análisis del tipo de sistema presupuestal en el que se operará²¹.

17 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Nueva York : Naciones Unidas, 1996, p. 140-141.

18 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Guía para la transversalización de género en el PNUD Chile*. Santiago: PNUD CHILE, 2006, p. 20.

19 MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. Comunicado del 24 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://wwwmunlima.gob.pe>>.

20 RAES, Florence. *Óp. Cit.*, p. 28.

21 *Idem*, p. 29.

3.3.3.1 Actores involucrados

Respecto a los actores involucrados o que podrían estar involucrados en un proceso de desarrollo de los presupuestos con enfoque de género se cuentan:

- **Los gobiernos y los entes rectores de política:** tales como el ministerio de economía, el ministerio de planificación, los ministerios de los distintos sectores (justicia, producción, agricultura etc.), las secretarías o ministerios de la mujer (la maquinaria de género), las instituciones nacionales de auditoría, control y fiscalización: el tribunal de cuentas (o contraloría), el Congreso de la República y su comisión de fiscalización;
- **El Poder Legislativo:** El Congreso de la República y las distintas comisiones como las de presupuesto, las comisiones sectoriales, las comisiones de la mujer.
- **La sociedad civil:** los grupos organizados de mujeres, los grupos de vigilancia de las políticas y presupuestos públicos.
- **Los centros de información y universidades:** las instituciones encargadas de las estadísticas oficiales y de difundir conocimiento, etc.
- **La cooperación internacional al desarrollo:** tanto bilateral (de gobierno a gobierno) como aquella multilateral (Banco Mundial, BID, Naciones Unidas) e instituciones privadas (ONGs).

3.3.3.2 Roles y funciones

Estos actores se organizan en base a determinados roles y funciones que permiten hacer realidad los presupuestos con enfoque de género. Las funciones y roles principales son los siguientes: la promoción, la rectoría sobre presupuestos con enfoque de género, la ejecución de los presupuestos, la generación de información, la supervisión, la evaluación y monitoreo de resultados, la fiscalización y control, la vigilancia, la rendición de cuentas. A continuación se explica brevemente en qué consiste cada una de estas funciones.

- **Promoción:** se trata de proteger, difundir derechos o una política determinada con acciones tales como la difusión de información; la emisión de normas legales o de políticas complementarias; el establecimiento de condiciones básicas y la adopción de mecanismos o una estrategia (de comunicación e incidencia política, seguimiento, etc.) y/o un plan de acción para garantizar el desarrollo, en este caso, de los presupuestos con enfoque de género.
- **Rectoría:** establecimiento de normas y procedimientos (directivas, instructivos) relacionados a los presupuestos con enfoque de género. Esta función que está a cargo de una autoridad técnico normativa a nivel nacional que dicta normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento (artículo 44° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). En el caso de los presupuestos con enfoque de género el ente rector sobre políticas de igualdad de género es el MIMP y, el rector en términos de la gestión presupuestal, el MEF. Los entes rectores tienen la obligación de asesorar y capacitar a los gestores públicos y a otros actores vinculados a la gestión pública a fin de garantizar la óptima aplicación de las normas y procedimientos establecidos bajo su competencia.
- **Ejecución:** Implementación de políticas y de normas legales a cargo de todas las entidades del Estado y/o el sector privado. En este caso, se trata de las entidades adscritas a los distintos niveles de gobierno: central, regional y local.
- **Información:** Se trata de la provisión de la información que hace posible desarrollar los presupuestos con enfoque de género, principalmente a nivel de estadísticas desagregadas por sexo.
- **Supervisión:** Control de la implementación y cumplimiento de las normas y las políticas a partir de la emisión de recomendaciones.
- **Evaluación y monitoreo:** Medición de la eficacia o de resultados para la mejora del desempeño de políticas (alcances y limitaciones).

- **Fiscalización y control/ sanción:** Vigilancia y control con capacidad de decisión/sanción desde el propio Estado. En materia presupuestal se trata de vigilar si se cumple la normativa sobre los presupuestos con enfoque de género.
- **Vigilancia ciudadana:** Observación o monitoreo de la función pública ejercida desde actores fuera del Estado, implica capacidades de seguimiento presupuestal de políticas de interés de la ciudadanía. Para el ejercicio de la vigilancia ciudadana se requiere a su vez de la transparencia de la función pública, la que a su vez se consolida con la vigilancia ciudadana.
- **Rendición de cuentas:** Proceso cíclico de vigilancia, revisión (o examen) y actuación (aplicación de medidas correctivas). Obligación de las entidades públicas de presentar un informe reportando a la sociedad (ONG's, organizaciones sociales, gremios profesionales, medios de comunicación, universidades, entre otras) sobre el cumplimiento de su obligación de incorporar presupuestos con enfoque de género.

3.3.3.3 Establecimiento de condiciones básicas

Los actores involucrados en el proceso se encargan de establecer condiciones básicas para el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género que pueden, por ejemplo, ir desde el trabajo en el cambio de actitudes con respecto a la política, la legitimación de la misma entre los actores (incluirla en el discurso y en las prácticas), hasta la capacitación y sensibilización de los actores para que puedan operar la política o norma así como la provisión de información estadística desagregada por sexo.

Esta etapa es crucial para el proceso, en ella se establecen formas institucionales para dar sostenibilidad a las estrategias (mesas, comisiones). Puede ser también necesario preparar a un equipo de especialistas con solvencia en el tema tanto al nivel de las entidades del Estado como de la propia sociedad civil. Por ejemplo puede comprender acciones como construir los consensos acerca de la política y sus beneficios, crear comisiones específicas en el parlamento, diseñar estrategias de comunicación y de gestión de intereses, etc.

3.3.3.4 Los presupuestos con enfoque de género como política de Estado

Los presupuestos con enfoque de género como política de Estado constituyen una realidad que se abre paso en gran parte de los países latinoamericanos y en el resto del mundo. Aquí una revisión de los contenidos de las políticas adoptadas, herramientas creadas y de los actores y formas institucionales desarrolladas en países de la región:

- **Chile:** En Chile esta política de Estado se establece y desarrolla en el período 2006-2010, durante la gestión de Michelle Bachelet, consiste en definir y monitorear indicadores²² vinculados a aspectos de mejora del desempeño. El SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) promueve, asesora y hace seguimiento a la elaboración y ejecución de los planes sectoriales para mejorar el desempeño, que en el año 2007 incluyó, entre las áreas de mejora, el enfoque de género y el abordar brechas de género. Los sectores que cumplen con sus planes reciben un incentivo²³.

El rol del SERNAM es asesorar a los sectores y contar con una agenda de género. Este rol nace de una decisión del Consejo de Ministros de transversalizar el enfoque de género a través de compromisos ministeriales²⁴. El SERNAM revisa que el enfoque de género sea incorporado en los productos estratégicos de los programas presupuestales (por resultados) y su participación en las definiciones estratégicas de los programas presupuestales es decisoria. Así, desde el año 2005, la presentación y sustentación en el Congreso del proyecto de presupuesto incluye la incorporación de género en el mismo²⁵.

22 Por ejemplo: a) se desagregan indicadores por sexo en los resultados de los productos estratégicos.

23 Cfr. GUZMÁN, Marcela. *Presupuesto por resultados e incorporación de género: la experiencia chilena*. Santiago: PROLITEIA, 2009.

24 Cfr. PASTOR, Roxana. "Estrategias de transversalidad de género 2006-2010 aplicadas por la presidenta Michelle Bachelet". En: *Foro y presentación del Proyecto: Presupuestos con perspectiva de género*. UNIFEM, 2007.

25 *Ibidem*.

- **México:** Se trata de la política de etiquetado del gasto para la igualdad de género y el avance de las mujeres. Se basa en tres normas principales: la Ley de Planeación (LP) que señala que “las dependencias públicas planean y consideran sus actividades con perspectiva de género”, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad de Hacienda (LFPRH) que establece “la irreductibilidad del presupuesto, la información de la cuenta pública y el impacto desagregado por sexo” y la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación que establece a su vez “de la igualdad entre mujeres y hombres, la conformación de un ANEXO específico que presenta las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres y el presupuesto desagregado para la igualdad y lucha contra la violencia de género y toda forma de discriminación de género”. Este anexo corresponde al Capítulo IV del Presupuesto de la Federación²⁶.

México tiene un sistema presupuestario por resultados, de manera que el ANEXO específico de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres detalla el presupuesto para la igualdad por ramo y programa presupuestario además de un apartado de Acciones en el que se desagrega el presupuesto de acuerdo a las “acciones a realizar que promueven la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género”.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) es la instancia oficial encargada de elaborar, entregar y sustentar el Capítulo IV, lo que implica que cuenta con las capacidades técnicas y el respaldo político correspondiente para promover y construir este ANEXO e impulsarlo entre los distintos sectores y niveles de gobierno de la Federación Mexicana.

Como registra la CEPAL²⁷, si bien la política de etiquetado del gasto para la igualdad de género en México se incluyó formalmente en el Decreto del Presupuesto de la Federación en el año 2013, en realidad es un proceso que tomó trece años a la sociedad mexicana y que se inició como una propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, en el año 1996 y que fue recogida por la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados en el año 2003.

- **Nicaragua:** Desde el año 2013 desagrega el gasto por sexo a través de la aplicación de una Tabla Básica del Gasto de Género, que opera a nivel piloto en ocho sectores con programas con gasto de género en el Presupuesto General de la Nación. En el 2014 la experiencia ha producido ya un reporte de los programas con gasto de género en el sistema de administración financiera. Los ocho sectores cuentan con la asistencia técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y del Programa Conjunto de Género (que ejecuta en forma articulada con el Ministerio de la Mujer). Para operar esta política el MHCP incluye entre sus objetivos institucionales el siguiente “Promover la incorporación de las prácticas de género en la gestión del MHCP a nivel interno y externo, conforme a lo estipulado en la Ley 648 “Ley de igualdad de derechos y oportunidades”²⁸.
- **Ecuador:** La política de incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos se basa en el establecimiento de un “clasificador orientador de gasto en políticas de igualdad de género”, el cual permite visibilizar las inversiones del Estado en la igualdad entre mujeres y hombres y puede aplicarse a todo tipo de gasto (corriente, de inversión o de capital). El clasificador del gasto se construye no solo para las políticas de género sino para las políticas transversales (juventud, interculturalidad, discapacidad). El Ecuador mudó hacia esta estrategia luego de haber probado otras como la definición de una función presupuestal de igualdad de género (del 2009-2011) que se descartó por generar complicaciones en el registro de los gastos para los gestores públicos. Al 2013, el clasificador orientador del gasto en políticas de igualdad de género produce reportes que permiten determinar los montos de inversión en tales políticas; así, el 97% de los recursos destinados a las políticas transversales a ese año correspondió a las de igualdad de género²⁹.

26 INMUJERES. “México: Seguimiento a la ejecución del gasto para la igualdad de género. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación de presupuesto con enfoque de género”. En *Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina*. Lima: ONU MUJERES, 2013.

27 CEPAL. *Loc. Cit.*

28 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. REPÚBLICA DE NICARAGUA. *Metodología para incorporar prácticas de género en el Presupuesto general de la República y Marco del Gasto Institucional de Mediano Plazo*. Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina. Managua: ONU MUJERES, 2013.

29 MINISTERIO DE FINANZAS. REPÚBLICA DEL ECUADOR. *Loc. Cit.*

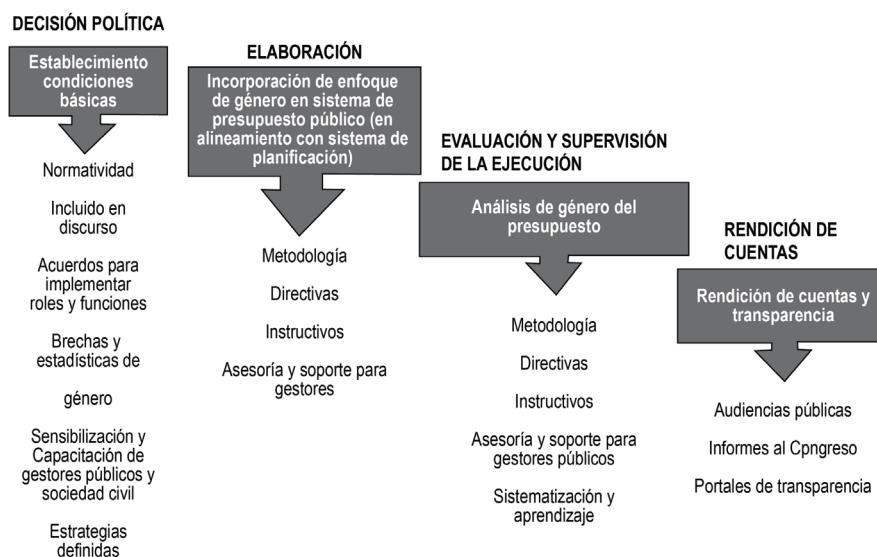
Este proceso en Ecuador se desarrolló en base a voluntad política, alianzas estratégicas (Ministerio de Finanzas, Ministerios coordinadores, la Comisión Nacional de Mujeres, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional). Se creó la Dirección de Equidad de Género en el Ministerio de Finanzas en el año 2010 y la Dirección de equidad fiscal en el año 2011. Estuvo basado en acciones de sensibilización y capacitación en género al personal del Ministerio de Finanzas.

Un común denominador en los casos de notable avance en la implementación de presupuestos con enfoque de género, es la existencia de un alineamiento con los sistemas de planificación y con las entidades nacionales responsables de la planificación estratégica (sectorial, local, regional, nacional), ello además de la fortaleza técnica y política de la maquinaria de género (Institutos, Secretarías y servicios para la Mujer y/o Ministerios para la Igualdad de Género). Asimismo, se aprecia la acción decisiva de las comisiones parlamentarias y de los consejos de ministros, lo que más allá de la sola elaboración de normas y comprende la promoción, presentación y la fiscalización de los avances en la implementación.

El proceso para desarrollar los presupuestos con enfoque de género como una política de Estado presenta hitos que se resumen y presentan en el Gráfico 1. Este muestra que el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género es tanto de carácter técnico como político, su inicio es político, nace de la voluntad política, del convencimiento y acuerdo de los actores sobre la prioridad de las desigualdades de género como objeto de inversión pública y por tanto, sobre la importancia de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos así como de la necesidad de desarrollarlos y sostenerlos.

El acuerdo entre los actores genera una institucionalidad (SERNAMEC, INMUJERES, Programa conjunto para la igualdad en el presupuesto, direcciones de equidad de género en los ministerios de economía y finanzas, comisiones *ad hoc*, etc.) que brinda soporte y sostenibilidad a los presupuestos con enfoque de género.

Gráfico 1
Hitos en el desarrollo de presupuestos públicos con enfoque de género como política de Estado



Elaboración: Defensoría del Pueblo

Se puede observar que también implica el desarrollo de estrategias técnicas (definición de puntos de entrada, metodologías, prácticas, herramientas) para su aplicación; éstas deben cubrir y acompañar las etapas del proceso presupuestario, a saber: la elaboración (programación), la ejecución y evaluación, el aprendizaje. Además, como toda política pública en el marco de la democratización, debe cubrir las acciones de rendición de cuentas.

4. Perú: marco normativo vigente sobre enfoque de género en materia presupuestal

En el año 2007 se publican tres normas importantes que establecen expresamente la obligación del Estado peruano de incorporar el enfoque de género en los procedimientos presupuestales, tanto en la programación y priorización de gastos como en la evaluación del presupuesto del sector público: la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO); el Decreto Supremo N° 027-2007- PCM que aprueba las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC) y la Ley N° 29083, Ley que modifica el artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En el Cuadro 2 se presenta una matriz de análisis de la normativa que dio origen a la obligación legal de desarrollar los presupuestos con enfoque de género, así como sus principales aportes y los aspectos que dificultaron este proceso.

Cuadro 2: Principales normas sobre presupuestos públicos con enfoque de género

Norma	Texto	Aportes	Aspectos a fortalecer
Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO)	Artículo 10: “Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad”. Disposiciones Complementarias y Transitorias Primera: El Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida a la presente ley dentro del clasificador programático de acuerdo a los procedimientos programáticos vigentes”.	Señala que debe vincularse directamente el marco de políticas para la igualdad de género con la estructura presupuestal.	Señala una estrategia para incluir el enfoque de género en el presupuesto público pero no se pronuncia sobre los procesos de planificación estratégica (PESEM, Planes institucionales) de las entidades públicas.
Ley N° 28411 y Ley N° 29083 que modifica el artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Artículo único	Artículo 47.- Evaluación a cargo de las entidades 47.4 En la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del sector público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género	Abre el campo para el desarrollo de los PPCEG ya que obliga implícitamente a una gestión pública con enfoque de género, en todos sus procesos e instrumentos, pues sólo así los presupuestos públicos pueden ser sujetos de evaluación en esos términos.	El artículo 47.4 no hizo referencia explícita a otros instrumentos del sistema de presupuesto público (como por ejemplo los presupuestos participativos y el sistema nacional de inversión pública (SNIP))

30 En aquel entonces la estructura del presupuesto público incluía las categorías presupuestales de programa, actividades y proyectos. Hacia el año 2012, esta estructura cambia de categorías para incluir los programas de presupuesto por resultados o programas presupuestales que vincula el gasto con productos ligados a los resultados del Plan Bicentenario.

31 Numeral 47.5) de la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto N° 28411. Numeral incorporado por la Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29626, publicada el 09 de diciembre 2010 en el Diario Oficial El Peruano.

<p>Ley N° 28411 y Ley N° 29083 que modifica el artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Artículo único</p>	<p>El poder ejecutivo definirá progresivamente, las entidades públicas, y los programas, actividades y proyectos³⁰ que incorporen en la evaluación presupuestal dicha incidencia.</p> <p>Por su parte, el artículo 47° numeral 5 establece la incorporación del enfoque de género como criterio de análisis en las evaluaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en los casos de proyectos productivos y de promoción para acceder al mercado, crédito, trabajo y a servicios sociales básicos de educación, salud y justicia³¹.</p>	<p>Abre el campo para el desarrollo de los PPCEG ya que obliga implícitamente a una gestión pública con enfoque de género, en todos sus procesos e instrumentos, pues sólo así los presupuestos públicos pueden ser sujetos de evaluación en esos términos.</p>	<p>El artículo 47.4 no hizo referencia explícita a otros instrumentos del sistema de presupuesto público (como por ejemplo los presupuestos participativos y el sistema nacional de inversión pública (SNIP))</p>
<p>DS 027-2007-PCM Define las 12 políticas de obligatorio cumplimiento en el diseño e implementación de los programas del Estado. La segunda política de obligatorio cumplimiento es la Política Nacional de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</p>	<p>La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) establece las doce Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC) en los programas del Estado peruano y, cuyo espíritu y principios se derivan del Acuerdo Nacional. Precisamente, la segunda política nacional de obligatorio cumplimiento ese refiere a promoverla igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.</p> <p>2. La Política Nacional de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres contiene 5 objetivos estratégicos:</p> <p>2.1 Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del estado.</p> <p>2.2 Impulsar en la sociedad una vida libre de violencia familiar y sexual y contra la mujer.</p> <p>2.3 Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales de las mujeres.</p> <p>2.4 Promover el acceso de las mujeres a instancias de poder y toma decisiones y en la administración pública.</p> <p>2.5 Atender prioritariamente a las familias en situación de pobreza extrema o riesgo social, así como a las familias dirigidas por mujeres.</p> <p>La supervisión del cumplimiento de esta política nacional corresponde al MIMDES (hoy MIMP), a cargo de la Dirección Nacional de la Mujer.</p>	<p>Hace obligatoria la inclusión de las políticas de igualdad de género en políticas y planes nacionales así como en las prácticas (procedimientos) del Estado, lo que implica la incorporación del enfoque de género en los procesos e instrumentos de gestión pública.</p> <p>Los enfoques transversales asumidos como política de Estado – como es el enfoque de género- deben reflejarse en el diseño e implementación de los programas del Estado y, a su vez, en los presupuestos públicos.</p>	<p>Omite definir expresamente el objetivo estratégico referido a la promoción de una asignación de recursos públicos para la igualdad y/o la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres.</p> <p>Esta norma no contempla el seguimiento y la evaluación de la misma a través de un conjunto de indicadores sobre el desempeño de los sectores y entidades públicas encargadas de su cumplimiento.</p>

<p>Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017³²</p> <p>Concebido en el marco de la LIO, es el instrumento de gestión para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, garantizando la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos, la no discriminación y el pleno desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales y colectivas.</p>	<p>El Objetivo N° 1 Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobiernoplantea como resultados esperados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Que las entidades públicas del nivel nacional y regional cuenten con una instancia responsable para la implementación de las políticas para la igualdad de género. 1.2. Que las entidades públicas identifiquen brechas de género y asignen presupuesto para su disminución. 1.3. Que el Presupuesto Participativo y Sistema Nacional de Inversión Pública incorporen el enfoque de género en la priorización de proyectos y análisis en las evaluaciones respectivamente, cuando corresponda. 		
<p>Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público³³</p>	<p>Establece que el proceso presupuestario comprende las fases de programación y formulación, aprobación, ejecución y evaluación.</p>		

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por su parte, en lo que respecta específicamente a los gobiernos regionales, es importante referir que la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales³⁴, señala que éstos tienen por finalidad fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades, de acuerdo a los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo (artículo 4°). Además, tiene como uno de sus principios rectores a la equidad (artículo 8° inciso 7).

Asimismo, entre las funciones de los gobiernos regionales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, se incluye “formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los gobiernos locales” (artículo 60° literal a).

En este marco, se evidencia la obligación de los gobiernos regionales de formular, aprobar y evaluar su presupuesto incorporando el enfoque de género.

En este contexto una interpretación integral de la LIO, de la Ley N° 29083, de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, del PLANIG así como de la Ley N° 28112 nos permite afirmar que los gobiernos regionales tienen la obligación expresa de incorporar el enfoque de género en todo el ciclo presupuestal³⁵.

32 Publicado el 18 de agosto de 2012 en el Diario Oficial El Peruano.

33 Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de marzo de 2010.

34 Publicada el 16 de noviembre de 2002 en el Diario Oficial El Peruano.

35 Cabe recordar que La Defensoría del Pueblo definió en el año 2012 un conjunto de indicadores de supervisión del cumplimiento de la Ley N° 28983 en los presupuestos de los gobiernos regionales con el fin de promover la identificación de brechas de género, su priorización y su tratamiento a nivel presupuestal, como parte de la institucionalización de las políticas de igualdad de género en el país. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 23. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.

- **Necesidad de una interpretación conjunta de la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la LIO³⁶ con la Ley N° 29083, que modifica la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto**

La LIO tiene como objetivo establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía de mujeres y hombres, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida (artículo 1°).

Esta norma dispone que uno de los roles del Estado es promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación (artículo 4° inciso 1). En definitiva una de estas medidas es la que se refiere al aspecto presupuestal.

Asimismo, la LIO establece que los gobiernos regionales adoptan políticas, planes y programas integrando los principios de la Ley como son el de igualdad y equidad de género (artículos 3° y 6°).

De igual modo es importante considerar lo señalado por el artículo 10° de la LIO: “Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad”. En este sentido, se alude a la importancia y a la necesidad de visibilizar y de hacer sujeto de rendición de cuentas el gasto de un Estado en determinado marco de política priorizado.

Además, la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la norma establece que “el Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida en la presente Ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes”.

Sobre esta última disposición cabe referir que, de acuerdo a quienes participaron en reuniones para la implementación del enfoque de género en el presupuesto del Estado³⁷, se presentaron diferentes interpretaciones entre los principales entes rectores involucrados (MIMP y MEF). Así, cabe recordar que en el año 2009, al iniciarse las acciones para implementar la Ley N° 29083 con el apoyo de la cooperación internacional, desde el MIMP habría considerado que esta disposición implicaba la necesidad de crear una función presupuestal “igualdad de género” adicional a las que componían entonces el gasto del Estado. Esta posición fue reforzada por el desarrollo que se daba entonces en Ecuador, país en donde se había creado la “función K” del presupuesto para la igualdad de género.

Al respecto el MEF habría tenido una posición crítica a la posibilidad de crear una función presupuestal para la igualdad de género. En esta misma línea, el equipo técnico contratado por ONU MUJERES para apoyar al MEF y al MIMP en la tarea de definir una metodología para incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional, evaluó los pro y contra de la creación de una función de igualdad de género, considerándola técnicamente inviable. Hacia el año 2012 esta posición fue respaldada por la propia experiencia de Ecuador que desestimó la función K de la igualdad de género debido a que generaba problemas técnicos a los gestores públicos³⁸.

De igual modo, la posición del MEF tampoco habría sido favorable a la elaboración de un clasificador orientador de gasto para la igualdad de género³⁹, a pesar de que éste ya existía por ejemplo para las políticas de infancia y adolescencia vinculadas al Plan Nacional para la Infancia y la Adolescencia.

En este contexto y de manera alternativa, el equipo técnico contratado por ONU MUJERES trabajó, entre los años 2009-2010, una propuesta de etiquetación del gasto para la igualdad de género, apoyada en una metodología que promovía la identificación y priorización de brechas de género a nivel nacional y su reducción, como criterio para la asignación de recursos públicos entre los sectores del gobierno central. Sin embargo, la propuesta habría sido entonces desestimada por el MIMP al no ser la de creación de una función presupuestal para la igualdad de género. Por su parte, el MEF también habría desestimado la propuesta⁴⁰.

36 Publicada el 16 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

37 Patricia Fuertes Medina, miembro del equipo consultor contratado por ONUMUJERES. Notas de las sesiones de trabajo del equipo consultor de ONU MUJERES con el equipo del MEF en el período 2009-2010, en el marco de la asistencia técnica acordada.

38 *Ibidem*.

39 Estrategia que finalmente Ecuador adoptó en el año 2012 cuando descartó la función presupuestal para la igualdad de género.

40 Notas de las sesiones de trabajo del equipo consultor de ONU MUJERES con el equipo del MEF en el período 2009-2010, en el

En opinión de la Defensoría del Pueblo, lo establecido a partir de la entrada en vigencia de la LIO, y por ende de su Primera Disposición Complementaria y Transitoria, resultaba desde un inicio subsanable. Y es que si bien técnicamente podía no resultar correcto y viable que se creara como función presupuestal la “igualdad de género”, una adecuada interpretación de la norma jurídica en cuestión debió buscar su implementación atendiendo a la finalidad de la LIO, que no es otra que el establecimiento de medidas para contar con presupuestos que permitan su efectivo cumplimiento.

Esta situación resulta aún más evidente con la dación de la Ley N°29083 modificatoria de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, a partir de la cual se clarifica la necesidad de una gestión pública con enfoque de género, en todos sus procesos e instrumentos. Lo expuesto se manifiesta cuando esta norma consagra la obligación de las entidades públicas de realizar la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del sector público incorporando, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género.

De esta manera, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 29083, especial en materia presupuestal y posterior a la LIO, ambas disposiciones (LIO y Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) requieren ser interpretadas de manera armónica, lógica y sistemática, en aras de que el Estado cumpla con el mandato de incorporar el enfoque de género en los presupuestos del Estado.

• **Leyes Anuales del Presupuesto e Incorporación del enfoque de género**

Respecto a las Leyes Anuales del Presupuesto es importante mencionar que, la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2012, la del 2013 y la del 2014 -a diferencia de la Ley que reguló el proceso presupuestal del año 2011- no contemplan disposición alguna sobre la incorporación del enfoque de género en materia presupuestal.

En efecto, cabe recordar que en la vigésima tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, se estableció expresamente el análisis de género y el uso de indicadores de género en la Programación y evaluación presupuestal:

“Vigésima Tercera.- El Ministerio de Economía y Finanzas en el marco de la implementación del presupuesto por resultados promueve en sus directivas el uso de mecanismos para la incorporación del enfoque de género en la programación, seguimiento y evaluación presupuestal anual, incluyendo mediciones de indicadores y la preparación de análisis con perspectiva de género”.

Cabe sin embargo mencionar que normas de menor rango han venido estableciendo la obligación del Ministerio de Economía y Finanzas de que las entidades del Estado tengan en cuenta las brechas de género para la priorización de sus gastos en el proceso de programación.⁴¹

Finalmente, un aspecto importante para el análisis sobre la incorporación del enfoque de género en materia presupuestal es tener en cuenta que los avances normativos con respecto a los programas y los presupuestos del Estado para que las inversiones públicas se orienten hacia la igualdad de género, se realizaron existiendo un vacío en el sistema de gestión pública peruano, cual es la ausencia de un ente de planificación estratégica nacional que desarrolle los presupuestos con enfoque de género.

En este sentido ha quedado fuera de estas normas el indispensable alineamiento del enfoque de género con los instrumentos de planificación estratégica nacional tales como el Plan Bicentenario o las leyes orgánicas de los sectores y los procesos de planificación estratégica de las entidades públicas (PESEM, Planes estratégicos institucionales, etc.).

Lo expuesto afecta el proceso peruano, ya que no hubo un acercamiento al CEPLAN. Cabe tener en cuenta que por ejemplo en México la ley de planeamiento estratégico de los sectores establece que las entidades públicas planifican sus actividades con perspectiva de género, siendo también claves los PESEM de los sectores. Por su parte en Chile, la iniciativa proviene del Consejo de Ministros que establece compromisos con los sectores desde su planificación estratégica.

A diferencia de estos países, al 2010 en el Perú no se había aprobado ninguna estrategia y metodología para implementar la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos ni se contaba

marco de la asistencia técnica acordada.

41 Ver al respecto el punto 6, concretamente el 6.2.c), referente a la institucionalidad para el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género.

con un ente de planificación nacional que liderara la incorporación del enfoque de género en los procesos de gestión pública e institucionalización de las políticas prioritarias.

Todo lo expuesto permite advertir la existencia en el país de una legislación interna que, aunque aún de manera incipiente, establece para todo el Estado la obligación de incorporar el enfoque de género en los procedimientos presupuestales, tanto en la programación y priorización de gastos como en la evaluación del presupuesto del Sector Público.

5. Contexto nacional

Los intentos por implementar los presupuestos públicos con enfoque de género en el Perú se inician en el año 2008, en un contexto caracterizado por el proceso de democratización, reforma y modernización del Estado, así como por el apogeo del crecimiento económico.

El proceso de democratización en el Perú significó la descentralización del poder (político y económico) a través de la creación de gobiernos regionales económica, política y administrativamente autónomos, acompañada del establecimiento de un conjunto de medidas orientadas a modernizar y democratizar la gestión del Estado peruano, a fin de hacerlo cercano a la ciudadanía. A continuación se realiza un análisis de estos aspectos del contexto.

5.1 Democratización política y social

En materia de democratización, en el periodo 2010-2014 se han realizado elecciones democráticas, predomina y se mantiene la separación de poderes y existe un Estado de Derecho. A pesar de ello, el proceso de democratización de la sociedad peruana aún no se encuentra plenamente consolidado debido a la persistencia, en los hechos, de numerosas desigualdades que diferencian y excluyen a considerables grupos de peruanos y peruanas, afectando así el ejercicio pleno de sus derechos; tal es el caso de personas pertenecientes a comunidades nativas, trabajadoras del hogar, población LGTBI, personas con discapacidad, entre otras.

5.2 Crecimiento económico y prioridades presupuestales

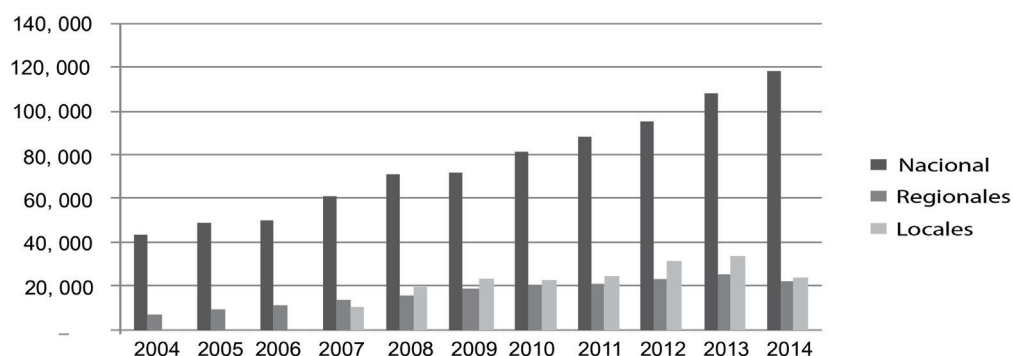
Desde el año 2001, la economía peruana se ha venido caracterizando por cuatro aspectos saltantes: la estabilidad macroeconómica, la mayor inserción en la economía mundial, el crecimiento sostenido del producto bruto interno y la persistencia de agudas desigualdades estructurales (económicas, sociales, regionales etc.) que marcan la realidad del Perú. Así, si bien se ha dado un crecimiento económico que ha permitido el incremento de los ingresos, ello no necesariamente ha implicado el desarrollo de toda la sociedad peruana.

El crecimiento económico en el Perú implicó, entre otros efectos, una abundancia fiscal, que generó que el presupuesto nacional llegara casi a triplicarse en los últimos diez años (Gráfico 2). Así, en el periodo 2004 -2014 se dio una abundancia fiscal con origen también en el incremento de los recursos provenientes principalmente del canon minero y de hidrocarburos debido al alza sostenida de los precios de los principales minerales⁴². De acuerdo a la información proporcionada por el MEF⁴³, en el período 2004-2014 el monto de canon minero generado (el más importante de los seis existentes) se triplicó. Preguntarse entonces qué se hizo con estos mayores recursos para disminuir desigualdades resulta importante cuando se habla de igualdad de oportunidades y de igualdad de género como políticas de Estado.

42 Participación de la que gozan los gobiernos regionales y locales por los ingresos que el Estado recibe por concepto de la explotación de determinados recursos naturales. En el Perú existen cinco tipos de canon: minero, hidrocarburos, hidroenergético, gasífero, pesquero y forestal.

43 Véase Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, "Reporte del Canon Minero 2013". Disponible en: <www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones>.

Gráfico 2
Perú: Evolución del presupuesto público 2004-2014 (miles)/ Nuevos Soles corrientes



Fuente: En base a Leyes de presupuesto público 2004-2014 y Consulta Amigable (MEF).
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Los gobiernos regionales recibieron recursos por concepto de canon y por la descentralización de funciones del gobierno central y triplicaron su presupuesto, mientras que los gobiernos locales los duplicaron entre los años 2007 y 2014 (véase Gráfico 2). Sin embargo, la estructura de las inversiones de los gobiernos regionales se concentra principalmente en infraestructura, y no en la mejora del capital humano, el recurso más importante de toda institución.

Asimismo, el presupuesto nacional para el gasto social y los programas sociales mejoraron en el periodo analizado. Sin embargo el Perú sigue siendo uno de los países de América Latina con el menor gasto social por persona⁴⁴. Se invierte en programas sociales focalizados pero aún existe un rezago en la inversión en políticas y servicios universales, en la calidad de los mismos.

Así, por ejemplo, no es posible determinar a la fecha cuánto invierte el Estado peruano en la igualdad entre mujeres y hombres en distintos sectores, en la eliminación de las fuertes desigualdades entre estos, en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales.

5.3 Regionalización y descentralización

Desde su implementación en el año 2002, la descentralización política y económica del país ha sido uno de los principales focos de la reforma del Estado y el centro del debate público tanto por sus virtudes como por sus limitaciones. Aunque se reconocen importantes avances paulatinos, como la mejora en la capacidad de gasto de los gobiernos regionales⁴⁵, no se observa lo mismo en la calidad de gasto. La creación de regiones debe permitir principalmente el desarrollo a partir de la implementación de las políticas nacionales y regionales. Así, las regiones se construirían desde abajo, a partir de una ciudadanía que buscaría la integración de territorios que sumarían en términos de competitividad, desarrollo, etc.

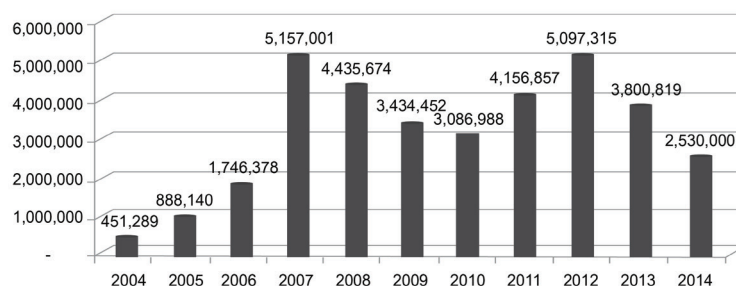
En este contexto, inicialmente se crearon los gobiernos regionales a partir de los anteriores departamentos y serían éstos la base para la creación de las macro regiones cuya conformación saldría de procesos de consulta y a través del voto universal. Este proyecto sin embargo no prosperó en el 2006, cuando no se logró la conformación e integración de las llamadas macro regiones.

44 TRIVELLI, Carolina. "El presupuesto social". En: *Diario "Perú 21"*, 05 de Octubre, 2013. Disponible en: < www. Perú 21.pe / opinion/presupuesto-social >

45 NEYRA, Gonzalo. *Desarrollo regional y descentralización* En: "La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016". Diagnóstico y Propuesta 53. Lima: CIES, 2012.

La descentralización de los recursos económicos del país a partir de la regionalización propició que gran parte de los gobiernos regionales creados y de los gobiernos locales incrementaran sustancialmente sus presupuestos, en especial a partir de la distribución de los recursos del canon. Así, entre los años 2004-2014 se distribuyó hacia estos niveles de gobierno y las universidades nacionales un total de 34,800 millones de Nuevos soles sólo por concepto de canon minero (Gráfico 3).

Gráfico 3
Perú: Canon Minero distribuido 2004-2014 (Miles de Nuevos soles)



Fuente: MEF y Sociedad de Minería.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La transferencia de recursos económicos a las regiones a su vez, implicaba el desarrollo de capacidades locales para su adecuada gestión a través de la implementación de políticas regionales y nacionales. Lo cierto es que las regiones creadas presentaron limitaciones para operar políticas nacionales y más aún, las propias políticas regionales⁴⁶.

En este sentido y considerando los 34 mil millones de nuevos soles transferidos a los gobiernos regionales por canon minero, es importante referir que en el año 2013 la Defensoría del Pueblo detectó a través de la supervisión de la ejecución presupuestal correspondiente al año 2012, que sólo seis de veinticinco gobiernos regionales (Ayacucho, Amazonas, Lima, Ucayali, Huánuco y Callao) habían asignado y transparentado su gasto para igualdad de género y que este ascendía al modesto monto de 7,409,896.00 millones de Nuevos soles ⁴⁷.

5.4. La reforma y modernización del Estado y el presupuesto público

Desde el año 2010 se asiste a la consolidación de importantes medidas de reforma y modernización de la gestión pública y presupuestaria en el Perú; entre estas, se distingue el avance en la decisión del Estado peruano de ir hacia una gestión por resultados de sus políticas públicas prioritarias.

En esta línea, al 2014 más del 50% del presupuesto nacional responde a una lógica de gestión por resultados, cuando en el año 2007 alcanzaba apenas el 10%. Se trata principalmente de 73 programas presupuestales relacionados a los objetivos y resultados nacionales establecidos en el "Plan Bicentenario" de cara al año 2021 (CEPLAN).

Cambios en el sistema de presupuesto público

El presupuesto por resultados, y la gestión por resultados, suponen un cambio cultural importante en la gestión del Estado orientado a mejorar y garantizar la calidad de la inversión pública en función de la atención de las necesidades de las y los ciudadanos⁴⁸. Bajo este enfoque de gestión, el país se orienta

46 La propia normatividad de los gobiernos regionales limita la posibilidad de contar con recursos humanos calificados al restringir los topes salariales de su personal.

47 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Op. Cit., p.130*

48 En el año 2010, el MEF crea la Dirección de Calidad del Gasto, que tiene a su cargo el diseño y evaluación de los programas presupuestales.

a invertir solo en aquellas políticas que logran y pueden mostrar resultados visibles y verificables en la vida de las personas. Esto aporta a una gestión eficiente y más equitativa de los recursos del país.

La gestión por resultados y los programas presupuestales, suponen prácticas y capacidades de evaluación permanentes, ligadas a la transparencia en la gestión pública así como a la rendición de cuentas, aspectos de gestión que se vuelven relevantes en el marco de democratización de la sociedad y del Estado peruano.

En términos simples, la gestión pública por resultados significa que la inversión del Estado en la vida de las personas debe tener respuestas o resultados, debe ser sujeta de seguimiento y de rendición de cuentas. Este enfoque supone el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo en la gestión, al igual que de sistemas de control y fiscalización, así como de herramientas y espacios de transparencia y rendición de cuentas.

Los programas presupuestales reflejan las políticas nacionales prioritarias, su diseño y evaluación están a cargo del nivel central (MEF) mientras que su ejecución en los territorios (regiones) está a cargo de los gobiernos regionales. Cabe mencionar que en el año 2012, la estructura del presupuesto público se modifica y las categorías presupuestales pasan a expresar la lógica de resultados, y la estructura de gastos se vincula a productos y resultados nacionales. Así, se tiende a consolidar un sistema de presupuesto por resultados.

Finalmente es importante señalar que en la medida que el enfoque de género permite identificar necesidades e intereses diferenciados de la ciudadanía, se inscribe en la línea de la gestión por resultados y se convierte en un enfoque con potencial para mejorar la acción del Estado.

5.5. La planificación estratégica nacional

En el proceso de reforma y modernización del Estado peruano se pudo evidenciar la ausencia de un ente de planeamiento estratégico nacional especializado y con trascendencia sobre los sectores y los distintos niveles de gobierno sub nacional para hacer realidad la implementación de las políticas nacionales prioritarias.

En efecto, en el año 1992 se desactiva el Instituto Nacional de Planificación (INP) y algunas funciones del INP se transfieren al MEF⁴⁹. Desde entonces, el MEF tiene en la práctica un papel decisivo en el planeamiento de los tres niveles de gobierno (central, regional y municipal), ello fue más claro aún en el caso de las políticas sociales.

La ausencia de una entidad nacional de planeamiento estratégico y de desarrollo pasó inadvertida en aquellos en los que no se necesitaba consensuar políticas con los diferentes actores nacionales. Sin embargo se hizo patente al retornarse a la democracia y al definirse en el año 2001 31 políticas de Estado en el marco del Acuerdo Nacional. La quinta política del Acuerdo Nacional señala que “se impulsará un sistema de planeamiento estratégico con indicadores y metas”.

En este marco, en el año 2009 se crea el CEPLAN (Centro de Planeamiento Estratégico Nacional) que tiene como principales funciones: la prospectiva “lo central es la construcción de una visión compartida de futuro”; el estudio de los escenarios posibles, probables y deseables en el país; el establecer las prioridades nacionales y la coordinación entre el sector público y privado. Otra de sus funciones es lograr el balance entre las políticas económicas (competitividad y eficiencia), las políticas sociales (equidad y reducción de pobreza); políticas ambientales (sostenibilidad a largo plazo); políticas institucionales (governabilidad).

⁴⁹ Véase: VILLARÁN, Fernando. *El sistema y el centro de planeamiento estratégico nacional CEPLAN*. Comisión Organizadora. Lima, 2004.

El CEPLAN tiene a su cargo la coordinación intersectorial, interregional y la elaboración de los planes estratégicos, la priorización de las inversiones públicas y la formación de recursos humanos en planificación estratégica. El plan estratégico de desarrollo nacional es el principal producto, que al 2014 es el Plan Bicentenario, que contiene los objetivos nacionales a los cuales el MEF vincula los programas presupuestales. Sin embargo –como se ha referido anteriormente- este Plan Bicentenario no incluye expresamente el enfoque de género, por lo que no hace suyo el marco de políticas de igualdad de género.

6. Situación de las principales brechas de género en el Perú

A siete años de publicada en el Perú la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres así como las principales normas sobre presupuestos con enfoque de género, el análisis de la evolución de las principales brechas de género se hace necesario. En especial para constatar el grado en que se implementaron o no políticas públicas para atender a su eliminación, como parte de los compromisos nacionales e internacionales del Estado peruano con la igualdad de género y el avance de los derechos de las mujeres.

Antes de abordar el tema de brechas de género resulta importante presentar el siguiente cuadro en el que figuran los planes regionales de igualdad de género vigentes a la fecha en los 25 gobiernos regionales. Y es que dichos planes requieren ser elaborados teniendo en consideración dichas brechas, a fin de que puedan responder a las particulares necesidades específicas de las mujeres en sus circunscripciones.

Cuadro N° 3

Normativa que aprueba Planes Regionales para la Igualdad de Oportunidades – PRIO y/o Planes Regionales para la Igualdad de Género – PRIG vigentes a setiembre de 2014

Gobierno Regional	Normativa regional que aprueba PRIO y/o PRIG
Amazonas	Ordenanza Regional N° 248 Gobierno Regional Amazonas-CR, publicada en El Peruano con fecha 12 de febrero de 2010, aprueba el PRIO 2009-2021.
Ancash	Ordenanza Regional N° 016-2008-Región Ancash/CR, publicada en El Peruano con fecha 22 de enero 2009, aprueba el PRIO y equidad de género 2008-2015.
Apurímac	No cuenta con un PRIO y/o PRIG vigente. <i>Anterior PRIO: 2009-2012</i>
Arequipa	Ordenanza Regional N° 100-2009-Region Arequipa/CR, publicada en El Peruano con fecha 06 de enero de 2010, aprueba el PRIO 2009-2014. Actualmente se encuentra en proceso de elaboración un nuevo PRIO correspondiente al periodo 2015 – 2020.
Ayacucho	Ordenanza Regional N° 019-2010-GRA/CR publicada en El Peruano con fecha 14 de diciembre 2010, aprueba el PRIO y Equidad de Género 2010-2020.
Cajamarca⁵⁰	Resolución Ejecutiva Regional N° 548-2010-GR-CAJ/P, Gobierno Regional de Cajamarca, de fecha 15 de diciembre de 2010, aprueba el PRIO 2010-2015.
Callao	Ordenanza Regional N° 000021-2013-Gobierno Regional del Callao, publicada en El Peruano con fecha 31 de enero de 2014, aprueba PRIG 2013-2021.
Cusco	Ordenanza Regional N° 051-2009-CR/GRC.CUSCO, publicada en El Peruano con fecha 19 de abril de 2009, aprueba PRIO 2009-2015.
Huancavelica	Ordenanza Regional N° 200-GOB.REG-HVCA/CR, Gobierno Regional de Huancavelica, publicada en El Peruano con fecha 21 de setiembre 2012, aprueba el PRIG 2012-2017.
Huánuco	PRIO se encuentra en proceso de elaboración.

50 No se encontró la fecha de publicación.

Ica	Ordenanza Regional N° 005-2014-GORE-ICA, publicada en El Peruano con fecha 20 de setiembre 2014 aprueba el PRIG 2014-2017.
Junín	Ordenanza Regional N° 170- 2013-GRJ/CR, Gobierno Regional de Junín, publicada en El Peruano con fecha 19 de diciembre 2013, aprueba el PRIG 2013-2017.
La Libertad	Resolución Ejecutiva Regional N° 670-2014-GRLL/PRE, Gobierno Regional de la Libertad de fecha 22 de mayo de 2014, aprueba el PRIG 2014-2021. Pendiente Publicación.
Lambayeque	Ordenanza Regional N° 027-2008-GR.LAMB/CR, publicada en El Peruano con fecha 27 de noviembre 2008, aprueba el PRIO 2009-2014.
Lima	PRIO se encuentra en proceso de elaboración.
Loreto⁵¹	Ordenanza Regional N° 006-2010-GRL-CR, Gobierno Regional de Loreto, de fecha 05 de marzo de 2010, aprueba el PRIO 2010-2015.
Madre de Dios	Ordenanza Regional N° 011-2013-RMDD/CR, publicada en El Peruano con fecha 25 de mayo de 2013, aprueba el PRIO 2012-2017.
Moquegua	No cuenta con un PRIO y/o PRIG vigente. <i>Anterior: PRIO 2004-2010</i>
Pasco	Ordenanza Regional N° 325-2013-G.R.PASCO/CR, publicada en El Peruano con fecha 28 de Marzo de 2013, aprueba el PRIG 2012-2017.
Piura	No cuenta con un PRIO y/o PRIG vigente. <i>Anterior: PRIO 2009-2012</i>
Puno	A la fecha no se ha aprobado un PRIO y/o PRIG
San Martín	Ordenanza Regional N° 016- 2011-GRSM/CR, publicada en El Peruano con fecha 10 de setiembre de 2011, aprueba el PRIG 2011-2015.
Tacna	PRIO se encuentra en proceso de elaboración.
Tumbes	A la fecha no se ha aprobado un PRIO y/o PRIG.
Ucayali	No cuenta con un PRIO y/o PRIG vigente. <i>Anterior: PRIO 2009-2013</i>

Fuente: Página web de los gobiernos regionales, setiembre 2014
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es importante referir que suele señalarse, de forma recurrente, que las principales brechas sociales y económicas en el Perú, se explican hoy en lo urbano- rural y no en las desigualdades de género. Sin embargo, la existencia y persistencia de las brechas de género en el país son patentes, y continúan afectando la productividad, la competitividad global del país así como la condición ciudadana de sus habitantes.

A continuación se presenta y analiza la evolución de un conjunto de brechas de género en el Perú, dividiéndolas en dos grupos: las brechas persistentes y aquellas que se han cerrado, a la luz de la existencia o no de políticas del Estado⁵².

6.1 Brechas de género persistentes

Como se ha podido apreciar en el cuadro anterior, los gobiernos regionales cuentan con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres – PRIO o Plan Regional de Igualdad de Género - PRIG, para el cumplimiento de sus funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades.

De acuerdo a la información reportada de los 25 gobiernos regionales, hasta el cierre de esta supervisión, sólo 15 contaban con PRIO y/o PRIG: Amazonas, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco,

⁵¹ No se encontró la fecha de publicación.

⁵² El presente análisis sobre brechas ha sido elaborado sobre la base de la consultoría presentada por la economista Patricia Fuertes Medina en junio de 2014.

Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Pasco y San Martín. Por su parte, 6 gobiernos regionales no cuentan con un PRIO y/o PRIG vigente: Apurímac, Moquegua, Piura, Puno, Tumbes y Ucayali; mientras que 4 de ellos se encuentran en proceso de elaboración: Arequipa, Huánuco, Lima y Tacna.

La elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades constituye un importante avance que, en el marco de las normas de alcance nacional como la LIO y el PLANIG, permite a los gobiernos regionales elaborar estos instrumentos acorde con la realidad y particularidad de sus contextos sociales.

Cabe reiterar que los procesos de elaboración de estos planes, por lo general, se llevan a cabo sobre la base de diagnósticos respecto a la situación de las mujeres de la zona, considerando el diseño de políticas y estrategias dirigidas a erradicar las condiciones de exclusión, violencia y discriminación que las afecta. Asimismo, es importante que su elaboración se realice a partir de un proceso participativo en el que, formen parte las organizaciones de mujeres la sociedad civil, así como entidades públicas, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Los presupuestos con enfoque de género se desarrollan a partir de la identificación y priorización de brechas entre mujeres y hombres, en tanto reflejo de las desigualdades prevalecientes y operantes en la realidad nacional y que requieren de atención e inversión pública. La persistencia y/o el incremento de las brechas de género señalan la ausencia de la acción del Estado. En este sentido, resulta pertinente preguntarnos ¿qué brechas de género persisten en la realidad peruana? y ¿cuánto se invierte en eliminarlas?

- **Brecha de género en el uso del tiempo**

Según señalan las Encuestas del Uso del Tiempo (ENUT) realizadas en diferentes países del mundo (Cuba, México, Alemania, Australia, España, Argentina y Perú), las mujeres dedican en promedio entre 35 y 65 horas semanales a las labores de cuidados y domésticas mientras los hombres dedican entre 10 y 15⁵³. En el Perú al 2010, la brecha de trabajo doméstico entre mujeres y hombres es de 24.15 horas, esta mayor carga en lo doméstico recae en las mujeres.

En general, considerando la carga de trabajo global (trabajo doméstico y trabajo para los mercados), en el año 2010, las mujeres en el Perú trabajaban en la semana, algo más de una jornada laboral más que los hombres (Cuadro 4). Los hombres disponen de más tiempo que sus pares mujeres. Los hombres son así, más ricos en términos de tiempo que las mujeres y más ricos, por tanto, en términos de todo lo que la asignación de éste permite.

Cuadro 4
Perú: Carga global del trabajo por sexo, 2010/ Horas semanales

	Trabajo remunerado	Trabajo doméstico	Carga global
Mujer	36.25	39.28	75.53
Hombre	50.38	15.33	66.31
Brecha	14.13	24.15	9.22

Fuente: DMG - ENUT 2010

La brecha de género en el uso del tiempo tiene diferentes consecuencias para mujeres y hombres, y origina fuertes desventajas de uno frente al otro, de ahí la importancia de atender a su reducción.

La disposición de una mayor cantidad de tiempo, por ejemplo, hace que los hombres sean más “empleables” que las mujeres para trabajar fuera de la casa y generar ingresos. El Cuadro 4 muestra que los hombres tienen mayor tiempo para dedicar al trabajo remunerado que las mujeres (casi dos jornadas más que las mujeres) y por lo tanto, mayores oportunidades de generar ingresos monetarios.

53 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT). *Trabajo doméstico remunerado en el Perú 2004-2010: Situación y perspectivas en el marco del Convenio 169 y la Recomendación 201*. Oficina Regional para los países Andinos.: OIT, 2013, p. 24.

Debido a esta brecha, muchas mujeres peruanas no pueden acceder a empleos fuera del hogar. Si lo hacen, por lo general, es otra mujer adulta o incluso una adolescente la que las reemplaza. En zonas rurales es frecuente que las adolescentes que desempeñan este rol dejen de ir a la escuela o que descuiden los estudios o que presenten problemas de retraso escolar al reemplazar a la mujer adulta en el hogar, lo que las convierte en mano de obra no calificada con consecuencias sobre la productividad de la economía peruana y además de reforzar la pobreza inter-generacional. La única forma de crecer sostenidamente es que mejore la productividad de todos los miembros de la sociedad.

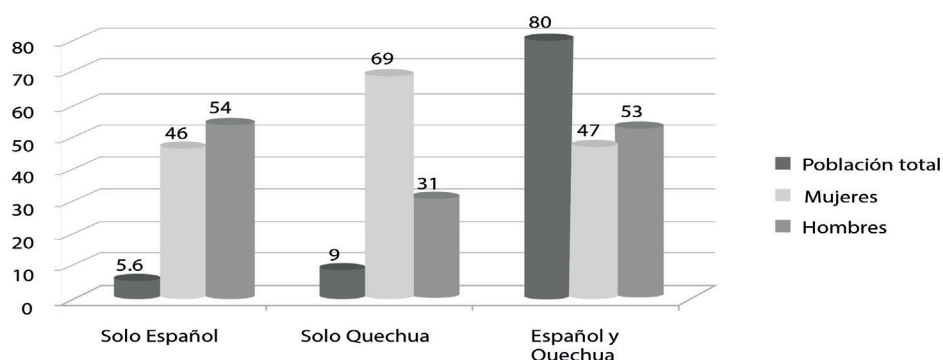
Atender esta brecha de género implicaría contar con políticas públicas de cuidados (servicios: guarderías, guarderías móviles, lactarios etc.) y con *políticas de conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares* (procedimientos: permisos especiales para quienes cuidan enfermos, ancianos, licencias por paternidad). Algunas de estas políticas existen en la ley peruana y deberían reflejarse en la planificación y en los presupuestos de las entidades públicas y en el sector privado, ¿pero se cumplen? o ¿cuánto invierte el Estado peruano en su cumplimiento?

- **Brecha de género en el uso del Idioma**

En el Perú, más de un millón de niños y niñas habla una lengua materna distinta al idioma Español⁵⁴. Además, entre los diferentes grupos poblacionales que hablan como lengua materna una lengua distinta al español, el mono-língüismo es un fenómeno principalmente femenino y predomina entre las mujeres indígenas.

Por ejemplo, el estudio realizado por el Centro Guamán Poma en el año 2013 sobre una muestra de 3,783 familias de 44 comunidades campesinas del Valle del Cusco encontró que el 80% de personas es bilingüe y que el 10% es monolingüe y solo habla Quechua, mientras que el 5.6% es monolingüe y sólo habla Español⁵⁵.

Gráfico 4
Población monolingüe según sexo en comunidades del Valle del Cusco/ 2013
(Porcentajes)



Fuente: En base a "Diagnóstico de género en el ámbito del Programa Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas del Valle del Cusco- Perú". Centro Guamán Poma, Mayo 2013.

Sin embargo, entre la población monolingüe que solo habla Quechua en estas comunidades, más de las dos terceras partes es mujer (Gráfico 4). Asimismo, se aprecia que los hombres son más bilingües que las mujeres entre esta población andina.

54 VÁSQUEZ, Enrique. *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: Estadísticas recientes, preguntas irresueltas y tareas pendientes*. Lima: UNICEF, 2009.

55 CENTRO GUAMÁN POMA. *Diagnóstico de género en el ámbito del Programa Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas del Valle del Cusco- Perú*. Cusco, 2013, p. 20.

Como señala el estudio, “el uso único de la lengua nativa coloca a las personas en situación de subordinación frente a las sociedades modernas”⁵⁶. Si se considera que las niñas rurales e indígenas tienen mayores dificultades para atender sostenidamente la escuela y que, de asistir a ella, esta no es una escuela bilingüe, asistimos a uno de los elementos de diferenciación social y económica más fuertes que corre en contra de las mujeres en comparación a sus pares hombres.

Esta brecha de género muestra que, no solo lo rural marca diferencias como se esgrime desde distintos niveles del gobierno y de la sociedad civil, sino que la dimensión de género y la étnica son dimensiones interseccionales, es decir que traspasan lo rural y son gravitantes en marcar las desigualdades más agudas que el Perú mantiene y que se conoce como discriminación múltiple o inter-seccional, esta se produce cuando una misma persona o grupo de personas reúne más de una o dos formas de discriminación⁵⁷. Así, las mujeres indígenas en el Perú resultan siendo discriminadas por ser mujeres, por ser indígenas y por ser rurales.

El no estar en condiciones de comunicarse en la lengua predominante de una sociedad implica numerosas situaciones de exclusión y de aislamiento. Las mujeres indígenas monolingües constituyen por tanto uno de los grupos sociales más vulnerables del país. En este sentido, cabe preguntarnos ¿Cuánto invierte el Estado peruano en la educación bilingüe con enfoque de género entre las poblaciones que no tienen como lengua materna el Español?; ¿cuánto ha invertido el Estado peruano en implementar la Ley 27558 de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales?

- **Brecha de género en los ingresos monetarios**

No en todos los casos puede analizarse cómo evolucionan en el tiempo las brechas de género en el Perú, pues no existe información desagregada por sexo sobre las distintas dimensiones del desarrollo humano, productivo, económico, social y financiero del país. De ahí que existan realidades nacionales en las que no se conoce la magnitud de las diferencias entre mujeres y hombres en el tiempo y se las deje de lado como objeto de política pública. Tal es el caso de las dos brechas analizadas previamente (uso del tiempo e idioma), para las que no se cuenta con series de tiempo sino sólo con información en un momento determinado.

Sin embargo, para alcanzar el desarrollo y cumplir la obligación estatal de garantizar derechos, el ideal sería que las estadísticas nacionales incorporaran la desagregación por sexo en todos los aspectos del desarrollo social, económico, político, cultural y ambiental, de modo que permita el mejor diseño de políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres⁵⁸.

Ahora bien, lo que las personas perciben como pago por la prestación de servicios o por el intercambio de bienes, debe ajustarse a su productividad y a la normativa laboral existente, por lo que este monto no debe ser afectado por consideraciones de sexo, religión, raza, etc. Así lo establece la Constitución Política del Perú y la normativa laboral. Sin embargo, la brecha de género en los ingresos monetarios es una de las brechas sociales más grandes y persistentes en el Perú. Según muestra el Cuadro 5, las mujeres en el Perú ganan en promedio solo dos tercios de lo que ganan los hombres.

56 *Ibidem.*

57 El término discriminación “múltiple” o “interseccional” fue acuñado a finales de los años ochenta por algunas profesoras feministas afroamericanas de Estados Unidos. La más representativa ha sido Kimberlé Crenshaw. Cfr. REY, Fernando. “La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo” En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 28, Número 84, Madrid: 2008, p. 255 y ss. Consulta: 28 de setiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=663&IDA=27209>>

58 Así por ejemplo, no existe a la fecha información oficial desagregada por sexo sobre el acceso a la tecnología, los activos productivos, financieros, etc.

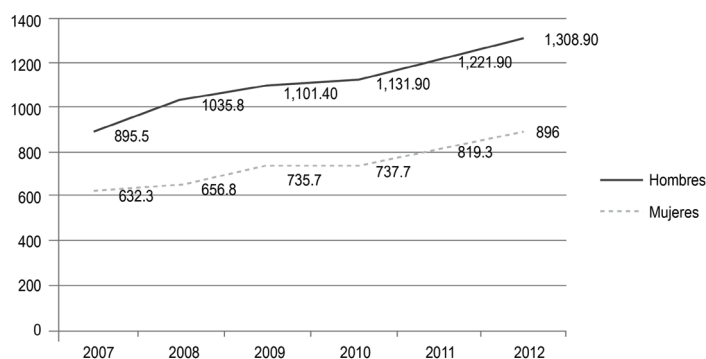
Cuadro 5
Perú: Ingreso promedio mensual de la población ocupada según sexo 2007-2012
(Nuevos soles corrientes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	894.5	1,035.8	1,101.40	1,131.90	1,221.90	1,308.90
Mujeres	632.3	656.8	735.7	737.7	819.30	896
Brecha (%)	70.7	63.4	66.8	65.2	67.1	68.50

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base a Cuadros 7.31 y 7.32, p. 490 y 491.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

La expuesta constituye una brecha de género que se mantiene en el tiempo (Gráfico 5). Esta brecha de ingresos entre mujeres y hombres se mantiene como reflejo de la inexistencia de una política de Estado para reducirla⁵⁹.

Gráfico 5
Perú: Evolución de la brecha de género en los ingresos promedio mensuales (soles corrientes)/
2007-2012



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base a Cuadros 7.3.1 y 7.32, p. 490 y 491.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

La ausencia de una política de Estado para garantizar la igualdad de ingresos entre mujeres y hombres repercute en el bienestar general de la población, si se considera que en el Perú los hogares con jefatura de mujeres pasaron de ser el 23.3% en el año 1993, a representar el 28.5% al 2007. Esta evolución es más significativa aún, y de mayores proporciones, en las áreas urbanas, en donde los hogares con jefatura de una mujer pasaron en el mismo período censal de ser el 25% al 30%.

• Brecha de género en el acceso a la previsión social

Otra de las desigualdades más significativas entre mujeres y hombres en el ámbito laboral peruano es la del acceso a la previsión social. Por ejemplo, de acuerdo a las cifras oficiales, al año 2012 las mujeres representaban sólo una tercera parte de la población laboral afiliada al sistema privado de pensiones (Cuadro 6).

⁵⁹ Cabe mencionar que en el año 2009 se propuso al MEF y al MIMP la priorización de la brecha de género acceso al trabajo digno y por tanto a la igualdad de ingresos a fin de iniciar el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género, junto con la brecha de embarazo adolescente y la de competitividad de MYPES. Se propuso identificar entre los programas del Estado aquellos que tuvieran relación con estas brechas y definir en estos las acciones orientadas a eliminar las inequidades de género y etiquetar dicho gasto. En el caso de las brechas de género laborales y de los ingresos se identificó el potencial que tenía para ello la inspección del trabajo con enfoque de género en el sector trabajo (MTPE).

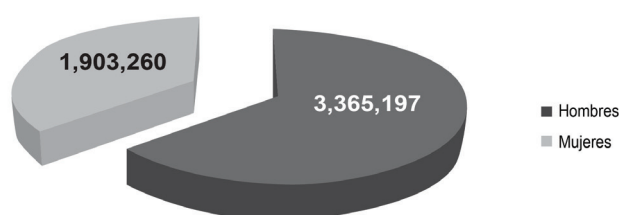
Cuadro 6
Perú: Afiliados al sistema privado de pensiones según sexo/ Diciembre 2012

	Afiliados	%
Hombres	3,365,197	64
Mujeres	1,903,260	36
Total	5,268,457	100

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 7.62, p. 537.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La brecha de género en el acceso a los sistemas de pensiones (privado o público) responde a la existencia de otras desigualdades de género, refleja las mayores dificultades que las mujeres enfrentan para acceder al empleo formal y/o al empleo adecuado en comparación de sus pares hombres. No existe sin embargo una política laboral orientada a promover de forma específica el mayor acceso de las mujeres al empleo formal.

Gráfico 6
Perú: Afiliados al sistema privado de pensiones según sexo/ Diciembre 2012



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 7.62, p. 537.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

- **Brechas de género en la participación política**

Con el proceso de democratización en el Perú, se abren las posibilidades de acceso a los puestos de poder y de toma de decisiones de los grupos e individuos histórica, social y políticamente postergados. Una serie de normas establecen y facilitan dicho acceso, por ejemplo, a través de cuotas de representación para las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas.

A pesar de las normas establecidas, la representación y participación política efectiva de las mujeres en los distintos niveles de gobierno se ha probado como una cuestión mucho más compleja que la sola participación de éstas en listas o la ocupación de escaños o su elección.

De acuerdo a los registros oficiales de los comicios municipales y regionales de los años 2006 y 2010, la brecha entre mujeres y hombres elegidos por votación universal es amplia. En general, se observa que se elige a muy pocas mujeres como autoridades regionales o municipales, en comparación de lo que sucede con los hombres; más de las dos terceras partes de las autoridades elegidas son hombres (Cuadro 7). Como es a la fecha sabido, aún cuando la fecha de cierre del presente informe data a setiembre de 2014, cabe referir que esta situación se ha corroborado en las elecciones regionales y municipales de octubre del presente año.

Cuadro 7
Perú: Autoridades municipales elegidas en comicios del 2006 y 2010

	Provincial				Distrital			
	2006	%	2010	%	2006	%	2010	%
Total	1,696.0	100.0	1,701.0	100.0	8,395.0	100	8,487.0	100.0
Hombres	1,278.0	75.4	1,295.0	76.1	6,055.0	72.1	6,110.0	72.0
Mujeres	418.0	24.6	406.0	23.9	2,340.0	27.9	2,377.0	28.0

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 10.18 p. 680.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, la información oficial señala que además de ser poco elegidas como autoridades, la permanencia de las mujeres en los cargos para los que fueron elegidas es breve y precaria en la mayor parte de casos. El Cuadro 8 permite observar que se vaca más a las mujeres que a los hombres en sus cargos una vez elegidas. El Gráfico 7 muestra que entre los años 2009-2012, la tendencia a la vacancia de autoridades elegidas es creciente y que se vacó a más autoridades mujeres que hombres.

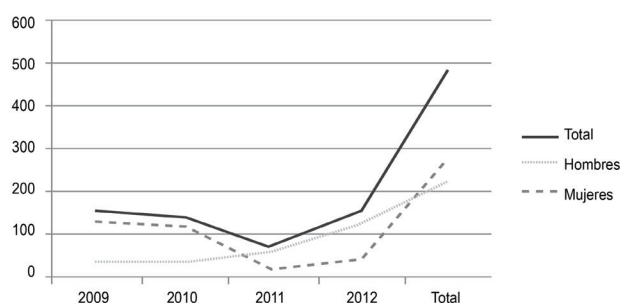
Cuadro 8
Perú: Vacancia de autoridades regionales y municipales electas según sexo, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Total	%
Total	151	135	61	148	495	100
Hombres	28	24	51	114	217	43.8
Mujeres	123	111	10	34	278	56.2

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 10.30, p.694
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe mencionar que una vez elegidas, gran parte de las mujeres autoridades enfrentan hostigamiento, discriminación y hasta el menosprecio en el ejercicio de sus cargos, en los que, en general, cuentan con pocas facilidades para desarrollarse. Así por ejemplo, no existe una política clara de conciliación de la vida laboral y familiar ni de responsabilidades compartidas en el hogar. Además, existe el prejuicio con base de género por el cual las mujeres están menos capacitadas para ejercer cargos públicos y de decisión. En este contexto, muchas mujeres autoridades son vacadas antes de los primeros dos años de haber sido elegidas. En el siguiente gráfico se puede apreciar cómo la tendencia de vacancia de autoridades sigue la trayectoria de la vacancia de autoridades mujeres.

Gráfico 7
Perú: Evolución de autoridades elegidas vacadas según sexo 2009-2012



Fuente: En base a INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 10.30, p.694
Elaboración: Defensoría del Pueblo

- **Brechas de género en educación: analfabetismo**

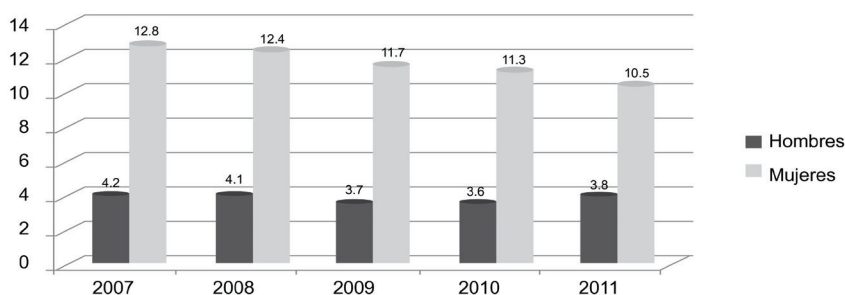
A pesar de los avances, la tasa de analfabetismo en el Perú es todavía alta, más aún si se considera aquellas que exhiben los países de la región que gozan, al igual que el Perú, de altas tasas de crecimiento económico como es el caso de Chile, Colombia, Brasil, entre otros⁶⁰ (Cuadro 9).

Cuadro 9
Perú: Población analfabeta de 15 a más años de edad, según sexo 2007-2011 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Hombres	4.2	4.1	3.7	3.6	3.8
Mujeres	12.8	12.4	11.7	11.3	10.5

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base a Cuadros 5.51 y 5.52, p.283 y 284

Gráfico 8
Evolución de las tasas de analfabetismo de 15 a más años de edad, según sexo 2007-2011 (%)



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadros 5.51 y 5.52, p.283 y 284
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe mencionar que, de acuerdo a la última información proporcionada por el INEI, para el año 2013 la tasa de analfabetismo masculina es de 3.1, mientras que la tasa de analfabetismo femenina es de 9.3.⁶¹

Finalmente, otra de las características del analfabetismo en el Perú a tener en cuenta es su rostro femenino e indígena.

En este sentido resulta necesario reforzar el enfoque de género y de interculturalidad en las políticas públicas en materia de educación.

- **Violencia sexual/violencia de género**

El Perú ocupa el primer lugar en América Latina con la tasa de denuncias de violación sexual más alta en la región⁶².

60 Según el Sistema de Información de América Latina (SITEAL), el Perú al año 2010 tenía tasas de analfabetismo entre personas mayores a los 35 años del orden de 16% solo menores a las de Bolivia (16.5%) y El Salvador (25%) en la región. Sin embargo, había reducido sustancialmente la tasa de analfabetismo entre población de 15 a 24 años de 2.2% en el año 2000 a 1.8% en el 2010. Stromquist señala que al centrarse la alfabetización en los grupos de 15 a 24 años, se olvida la importancia que tiene la educación de las personas mayores en la de los niños y niñas menores. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA (SITEAL). "El analfabetismo en América Latina". En *Dato destacado*. Número 27. SITEAL, 2013.

61 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Compendio estadístico 2014. Sistema Estadístico Nacional*. Lima: INEI.

62 MUJICA, Jaris. *Violaciones sexuales en el Perú 2000 – 2009. Un informe sobre el estado de la situación*. Lima: PROMSEX, 2011, p. 52. En el mismo sentido cabe mencionar que de acuerdo a un estudio de la OMS: "El Perú ocupa el tercer lugar a nivel mundial de mujeres de 15 a 49 años de edad que alguna vez tuvieron parejas y que informaron haber sufrido violencia sexual infligida por su pareja después de la edad de 15 años. Los primeros lugares lo ocupan Etiopía y Bangladesh". FUENTE: García-Moreno C et al. Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer: primeros resultados sobre prevalencia, eventos relativos a la salud y respuestas de las mujeres a dicha violencia. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005. Citado por ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, en: *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. 2013.

A continuación se puede apreciar la brecha existente entre niñas y niños que han sido víctimas de violencia sexual en el Perú en el periodo 2010-2012 (Cuadro 10).

Cuadro 10

Perú: Población menor de 18 años de edad que sufrió violación sexual, 2010-2012 según sexo (personas)

	2010	2011	2012
Total	4,050	4,045	4,567
Hombres	289	271	305
Mujeres	3,761	3,828	4,262

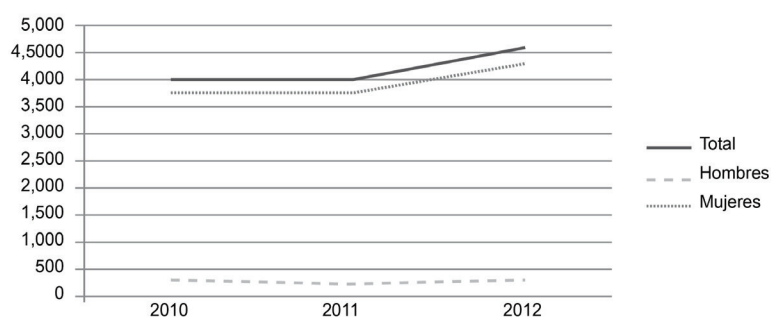
Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 8.18, p. 560.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Entre los años 2010 y 2012 las cifras registradas por la Policía Nacional del Perú reportan una tendencia creciente en los casos de violación sexual en menores de 18 años (Gráfico 9), esta tendencia la marca la mayor proporción de casos de violación sexual de niñas que de niños.

Cabe mencionar que de acuerdo al Compendio Estadístico 2014 la brecha se mantiene, pues para el año 2013 de un total de 4,295 de denuncias de violencia sexual en personas menores de 18 años, 288 víctimas son hombres y 4,007 son mujeres⁶³.

Gráfico 9

Evolución de la violencia sexual hacia menores de 18 años según sexo (personas)



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 8.18, p. 560.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Las cifras analizadas y su evolución, reflejan la prevalencia de la cultura de violencia ejercida hacia las mujeres en la sociedad peruana, como patrón que rige las relaciones en las instituciones que la componen tales como la familia, la escuela, el ámbito laboral, los espacios públicos (la calle y el transporte público). Más aún, las cifras oficiales sobre violaciones sexuales y también las de feminicidio revelan que el hogar constituye uno de los ámbitos de mayor riesgo de violencia hacia las mujeres y las adolescentes y niñas. La mayoría de víctimas fue asesinada por sus parejas o ex parejas o fueron violadas por un familiar (padre, padrastro, hermano).

En contraste con el tamaño de la violencia estructural hacia las mujeres, como ya se ha mencionado, la inversión de los gobiernos regionales para reducir brechas de género como esta es irrisoria.

6.2 Brechas de género cerradas y relevancia de las políticas públicas con enfoque de género

Cabe referir que algunas brechas de género han tendido a cerrarse entre los años 2005-2012, tal es el caso del acceso a algún seguro de salud (Véase Cuadro 11 y Gráfico 10). Se observa también esta tendencia en la matrícula escolar y la asistencia escolar entre los años 2005-2012 (Véase Cuadro 11 y Gráfico 10)

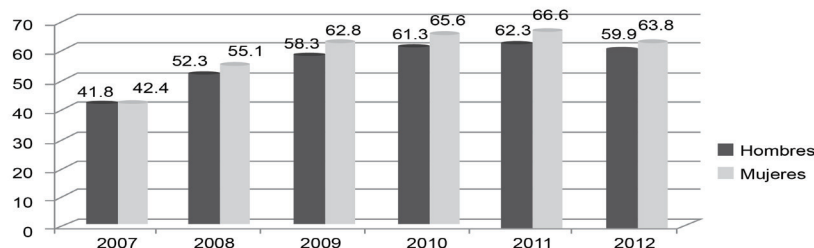
63 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Óp. Cit.*, p. 641.

Cuadro 11
Perú: Población afiliada a algún seguro de salud (2007-2012) (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	41.8	52.3	58.3	61.3	62.3	59.9
Mujeres	42.4	55.1	62.8	65.6	66.6	63.8

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 6.68, p. 424.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico 10
Perú: Población afiliada a algún seguro de salud (2007-2012) (%)



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 6.68, p. 424
Elaboración: Defensoría del Pueblo

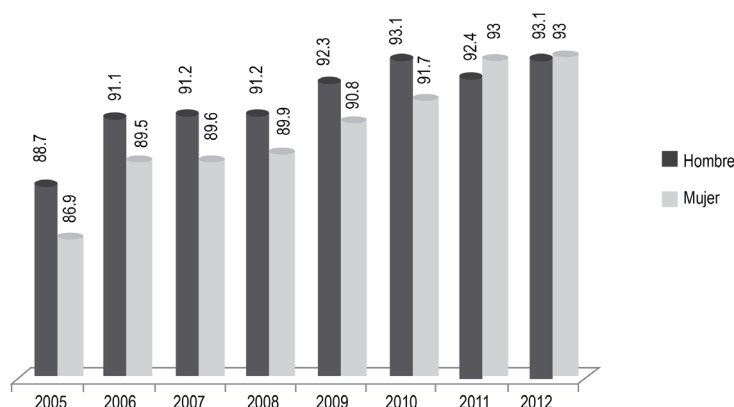
Debe sin embargo resaltarse que se trata de promedios nacionales y que éstos suelen ocultar diferencias de ámbito (urbano/ rural) o entre grupos étnicos (Quechuas, Aymaras, Aguarunas, Awajún, Shipobo Conibo, etc.), de ahí la importancia de producir información oficial desagregada.

Cuadro 12
Perú: Tasa de matrícula escolar de población de 12 a 16 años de edad según sexo/2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	88.7	91.1	91.2	91.2	92.3	93.1	92.4	93.1
Mujeres	86.9	89.5	89.6	89.9	90.8	91.7	93	93

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 5.17, p. 249.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico 11
Perú: Evolución de tasa de matrícula población de 12 a 16 años de edad según sexo (%)/2005-2012



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 5.17, p. 249.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El Cuadro 12 y el Gráfico 11 señalan que en el período 2005-2012 la tasa de matrícula escolar para población entre los 12 y 16 años en el Perú mejoró en seis puntos porcentuales para mujeres y para hombres en cuatro puntos porcentuales. La mayoría de estudios sobre acceso diferenciado entre mujeres y hombres a la educación señalaba que el principal problema no estaba en la matrícula, sino en la asistencia sostenida a la escuela (permanencia)⁶⁴. Los niveles de asistencia desfavorecían a las mujeres en décadas pasadas. La evolución de la tasa de asistencia escolar en el periodo 2005-2012 muestra que esta mejoró sustancialmente para mujeres y hombres (Cuadro 13 y Gráfico 12).

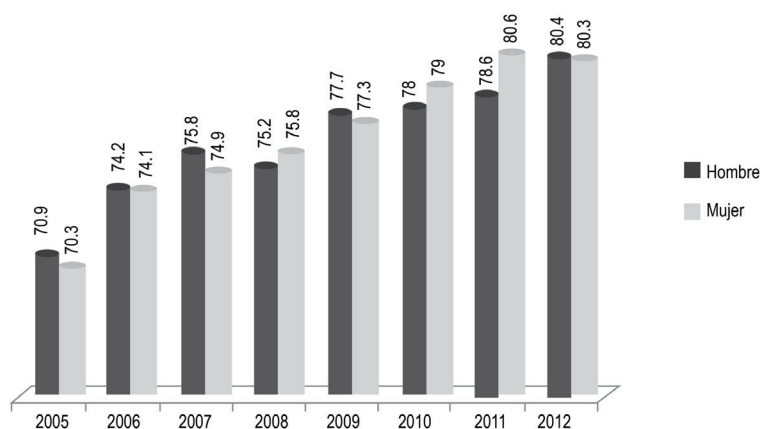
Cuadro 13
Perú: Tasa de asistencia escolar neta de población de 12 a 16 años de edad según sexo/2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres	70.9	74.2	75.8	75.2	77.7	78	78.6	80.4
Mujeres	70.3	74.1	74.9	75.8	77.3	79	80.6	80.3

Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 5.28, p. 260
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La evolución de las condiciones de mujeres y hombres, de forma equitativa en estos aspectos vitales de salud y educación no es casual, sino que respondería a la implementación de políticas públicas con determinadas características en su diseño e implementación tales como: a) universalidad (para el acceso a servicios básicos); b) focalización en grupos específicos a fin de ampliar su acceso a servicios básicos; c) con enfoque de género (dirigidas a los individuos diferenciados en la familia de acuerdo a sus roles, necesidades e intereses).

Gráfico 12
Perú: Evolución de la tasa de asistencia escolar neta de población de 12 a 16 años de edad según sexo/2005-2012



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2013". En base al Cuadro 5.28, p. 260
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe recordar que en el año 2005 se implementaron los programas Seguro Integral de Salud (SIS) y JUNTOS. El primero tiene por objetivo abrir el acceso al seguro de salud y es de carácter universal. Desde un inicio, este programa ha tenido una amplia cobertura, en especial, entre la población que vive en situación de pobreza o de pobreza extrema.

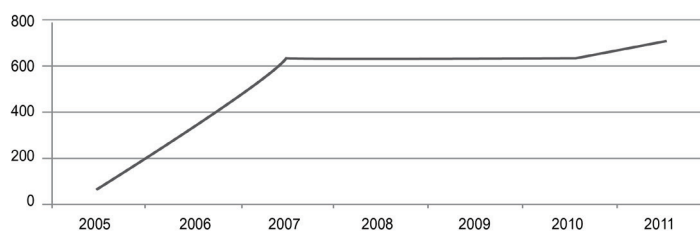
Por su parte, JUNTOS es un programa social de lucha contra la pobreza, que consiste en la entrega de transferencias monetarias directas a hogares en extrema pobreza. La transferencia monetaria se entrega a las mujeres de estos hogares y se confía a estas su manejo.

64 STROMQUIST, Nelly. "La dimensión de género en las políticas". En Instituto de estudios peruanos. *Las brechas invisibles: Desafíos para una equidad de género en la educación. Serie Educación y Sociedad 1*. Lima: IEP, 2006.

Las mujeres se comprometen a lo siguiente: a) garantizar la matrícula y asistencia de los niños y niñas a la escuela; b) garantizar los chequeos en los embarazos y las vacunas para los niños y niñas. Para ello, la población del programa JUNTOS está inscrita también en el SIS. La integración del SIS al programa JUNTOS contribuye a que opere a favor de la reducción de las brechas de género.

Durante los cinco primeros años de operación los dos programas han alcanzado una amplia cobertura y lo siguen haciendo en virtud de que se convirtieron en políticas institucionalizadas en el Estado peruano, es decir, que han sido respetadas, mejoradas y ampliadas por los sucesivos gobiernos, y que han contado con presupuesto (Véase Gráficos 13 y 14).

Gráfico 13
Perú: Evolución de la cobertura del Programa Juntos (distritos)/ 2005-2011

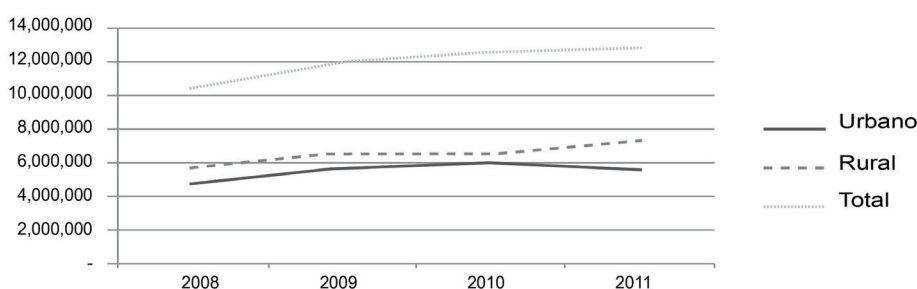


Fuente: INEI "Compendio estadístico 2012". En base al Cuadro 9.27.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

La cobertura del Programa JUNTOS se multiplicó por 100, pasó de cubrir 70 distritos en el 2005 a atender 700 en el 2011, mientras que el SIS cubría al 2011 más de 12 millones de personas, la evolución de su cobertura sigue principalmente la trayectoria de la cobertura de la población rural (Véase Gráficos 13 y 14).

Gráfico 14
Perú: Evolución de la cobertura del Seguro Integral de Salud (personas)/2008-2011



Fuente: INEI "Compendio estadístico 2012". En base al Cuadro 9.26.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El cierre de las brechas de género en el acceso a la matrícula y la mejora de la asistencia escolar de niñas así como en el acceso a algún seguro de salud, mostraría la importancia de contar con políticas universales combinadas con políticas focalizadas para promover una toma de decisiones en los hogares que beneficie también a las mujeres, potenciando el alcance de las políticas universales conexas, además de permitir una mejor redistribución de los recursos del Estado.

7. Perú: proceso, actores y balance de la actuación en el desarrollo de los presupuestos públicos con enfoque de género (2010-2014)

¿Cómo ha sido el proceso seguido en el Perú para contar con presupuestos públicos con enfoque de género?; ¿qué actores intervinieron?; ¿cómo actuaron? El presente acápite tiene por finalidad plantear algunos alcances sobre el proceso seguido en el Perú, las principales acciones desarrolladas y los principales actores que en ellas participaron. Para tal efecto se ha considerado necesario realizar un mapeo de los actores que tenían un rol que cumplir en dicho desarrollo, sus competencias específicas así como sus acciones.

7.1 Proceso, estrategias y puntos de entrada

La cronología de las acciones identificadas señala la ruta que se buscó seguir en el caso peruano, tal como se presente en el presente cuadro:

Cuadro 14
PERÚ: CRONOLOGÍA DE LAS ACCIONES SEGUIDAS POR DISTINTOS ACTORES EN MATERIA DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

Años	Estrategia	Puntos de entrada	Actores involucrados	Resultado
2007 - 2009	Trabajo con ejecutores	Los presupuestos participativos en los gobiernos locales	Cooperación técnica al desarrollo (UNIFEM) y gobiernos locales (Villa El Salvador)	
2009	Trabajo con ejecutores Etiquetado del gasto (definición de metas presupuestales)	Los presupuestos de los sectores vinculados al Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer (PNCVHM)	MIMP	Sólo un sector de un total de siete (MININTER) definió metas presupuestales para el PNCVHM.
2009-2010	Trabajo con ente rector(MEF) Etiquetado del gasto en programas vinculados a brechas de género priorizadas	Presupuesto nacional (elaboración de manual para introducir en los programas, acciones y proyectos)	Cooperación al desarrollo (UNIFEM), MIMP, MEF	Un manual para incorporar género en el presupuesto nacional no aplicado.
2010-2011	Trabajo con ente rector (MEF). Análisis de los programas presupuestales en los que debía integrarse género	Presupuesto nacional (Programas institucionales)	Cooperación al desarrollo (ONU MUJERES) y MEF	Cinco programas identificados para piloto de incorporación de género en los programas presupuestales
2012	Introducción del enfoque de género en diseño de tres programas presupuestales (ejercicio presupuestal 2013)	Programas presupuestales (Presupuesto Nacional, nueva estructura del presupuesto por resultados)	Cooperación al desarrollo (ONU MUJERES) y MEF	MEF no pudo sostener la incorporación de género propuesta en el diseño de los 3 programas
2011-2013	Supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales. Trabajo con actores supervisados para contribuir al análisis de los presupuestos públicos en base al establecimiento de indicadores para cada fase del presupuesto	Supervisión de la Defensoría del Pueblo a los gobiernos regionales	Cooperación al desarrollo (ONU MUJERES), Defensoría del Pueblo, MIMP	Tres informes de supervisión de los presupuestos regionales. Solo 6 GORE etiquetan gasto para la igualdad de género en el 2012.
2011-2014	Definición de directivas para la asignación de presupuesto público	Presupuesto nacional (leyes de presupuesto anuales)	MEF	No se han elaborado instructivos para la aplicación de directivas, lo que limita su aplicación

2014	Indicadores de desempeño	de	Evaluación del desempeño a partir de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento	MEF	MIMP realiza seguimiento al 2014. MEF no realiza seguimiento a los indicadores.
------	--------------------------	----	---	-----	--

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De una lectura del cuadro puede observarse que se trató de un proceso errático, aunque a su vez rico en términos de los distintos puntos de entrada y opciones que se intentó ensayar. Resalta también el que se haya tratado de un proceso en el que se careció de puntos o hitos de evaluación y de gestión de los aprendizajes que tales ensayos dejaron.

Cabe asimismo tener en cuenta las dificultades a las que el esfuerzo estuvo sujeto, ello al encontrarse en proceso de reforma la gestión del propio Estado peruano y, en especial, la reforma del sistema de presupuesto público, que significó el paso de un sistema presupuestario a otro. Lo expuesto, sin embargo, también significaba una importante oportunidad que abría la posibilidad de incluir el enfoque de género en el nuevo sistema presupuestario por resultados.

En general, las acciones se orientaron a establecer metodologías para incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos (presupuestos participativos y presupuesto nacional); también a generar otras metodologías para el análisis de la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público en los gobiernos regionales, en el marco de la función de supervisión de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

Cabe asimismo mencionar que las acciones para la incorporación del enfoque de género se inician, fundamentalmente, con las acciones de incidencia política realizadas a nivel parlamentario en el año 2007, cuando a partir de la iniciativa de la entonces congresista Rosario Sasieta se logra la aprobación de la Ley N° 29083, que modifica el artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto estableciendo que en la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del sector público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género.

Precisamente para implementar la citada norma es que en el año 2008 se produce el acercamiento entre el MIMDES (hoy MIMP) y la cooperación internacional al desarrollo (UNIFEM, hoy ONUMIJERES), convocándose también al MEF.

En este punto del proceso, se habrían planteado por parte de técnicos del MEF algunos lineamientos a partir de los cuales esperaba que se trabajara la incorporación del enfoque de género en los presupuestos. Así, la estrategia para la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público tendría como lineamientos los siguientes: a) debía darse como reasignación de recursos (observación de los techos presupuestarios) y no en base a asignaciones adicionales de presupuesto; b) la incorporación debía ser progresiva; c) debía darse sólo en programas prioritarios, no en todo el presupuesto; d) no debía promover la articulación de sectores sino las intervenciones institucionales⁶⁵. Si bien algunos de estos lineamientos resultaban razonables y pertinentes, otros podrían haber contribuido a limitar los alcances posibles de las propuestas a trabajarse, pues si un enfoque no es considerado en el diseño de una política pública, su incorporación implicará, en muchos casos, la inversión de recursos adicionales y no sólo las reasignaciones⁶⁶.

⁶⁵ Información brindada por Patricia Fuertes Medina, miembro del equipo consultor contratado por ONUMIJERES para asistir al MEF y MIMDES. Notas de las sesiones de trabajo del equipo consultor de ONUMIJERES con el equipo del MEF en el período 2009-2010, en el marco de la asistencia técnica acordada. Algunos de estos lineamientos del MEF no figuran en documentos oficiales se habrían mantenido a la fecha, como se reflejan en la entrevista concedida en el 2014 para efectos del presente balance. Véase ANEXO 3.

⁶⁶ Así por ejemplo, las consecuencias de esta restricción presupuestal se apreciaron en la supervisión de los sectores involucrados en la implementación del Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015. Véase: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*. Serie Informes de Adjuntía- Informe N° 003-2013-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.

Entre las estrategias planteadas desde el Estado peruano se identifica el ensayo del etiquetado del gasto para la igualdad de género en el caso de las metas presupuestales de los sectores involucrados en el Plan nacional contra la violencia hacia la mujer⁶⁷ (PNCVHM). Así también, se distingue la metodología lograda en el marco de la asistencia técnica brindada por la cooperación internacional (ONU MUJERES) al MEF y al MIMP en los años 2009 y 2010, que proponía etiquetar el gasto para la igualdad de género en el presupuesto nacional a partir de la priorización de tres brechas de género y la inclusión del enfoque de género en los programas nacionales con potencial para reducirlas⁶⁸. Sin embargo las propuestas de etiquetado del gasto no encontraron apoyo en los dos sectores mencionados⁶⁹.

Cabe tener en cuenta que en ese entonces el MEF iniciaba el cambio del sistema presupuestario hacia la gestión por resultados y desestimó la propuesta de etiquetado, argumentando para ello que a lo que se apuntaba era a los programas presupuestales (por resultado) para incorporar el enfoque de género. Sin embargo no se consideró que la propuesta de etiquetado era también aplicable a los programas presupuestales⁷⁰. En todo caso, lo que al parecer preocupaba al MEF sería la posibilidad de que el etiquetado llevara a los sectores a la determinación de recursos adicionales y a que se apuntara al diseño de programas articulados (multisectoriales) para eliminar brechas de género, debido a que lo que técnicamente se buscaba priorizar era el apoyo a programas institucionales (de un solo sector).

En el caso de las metas presupuestales para el PNCVHM 2009- 2015, el MEF tampoco orientó a los sectores para que se definieran las cadenas presupuestales correspondientes (según establecía el DS-003-2009-MIMDES PNCVHM), y sólo un sector -el MININTER- logró hacerlo en solitario⁷¹.

A inicios del año 2010, la cooperación internacional apoyó nuevamente al MEF en el análisis de 70 programas institucionales (PIT) que se gestionarían por resultados, y en la identificación de aquellos que deberían incluir el enfoque de género en forma complementaria⁷².

Como producto de ese trabajo se identificaron 26 programas vinculados a tres brechas de género y se propuso incorporar el enfoque de género en cinco programas presupuestales como un piloto⁷³.

En los años 2012 y 2013, se intenta incorporar el enfoque de género en algunos de los cinco programas presupuestales propuestos en el 2010, nuevamente con el apoyo de la cooperación internacional para el diseño de estos programas⁷⁴. Sin embargo, si bien con el apoyo de ONU MUJERES se incorporó el enfoque de género en el diseño de los programas e identificar las acciones que permitirían reducir las brechas de género, ello no fue finalmente implementado.

Por su parte, hacia el final del periodo analizado la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de la cooperación internacional (ONU MUJERES), logró diseñar y aplicar una metodología de supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales a través de indicadores para cada fase presupuestaria y dar cuenta de la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público. Así, en el marco de la última supervisión defensorial realizada en el 2013 se identificó que en el año 2012, seis de veinticinco gobiernos regionales (Ayacucho, Amazonas, Lima, Ucayali, Huánuco y Callao) formularon estrategias para reducir las brechas de género. Sin embargo, sólo cinco de ellos (Ayacucho, Amazonas, Ucayali, Huánuco y Callao) lograron que sus proyectos fueran aprobados y que se definieran asignaciones presupuestales⁷⁵.

67 Aprobado mediante Decreto Supremo-003-MIMDES-2009, de fecha 26 de marzo de 2009. Véase artículos tercero y sexto.

68 UNIFEM-MIMDES. *Manual para incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional*. Lima: MIMDES, 2009.

69 De acuerdo a la información brindada por Patricia Fuertes Medina, miembro del equipo consultor contratado por ONUMUJERES, el MIMP abogaba entonces por una función presupuestal de igualdad de género como la ensayada en el Ecuador que era técnicamente rechazada por el MEF, estrategia que un año después fue también descartada en ese país.

70 Véase el caso de México tratado en el capítulo 2.

71 Véase DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Loc. Cit.*

72 Es el término que el MEF daba entonces al enfoque de género según consignan los términos de referencia de tal consultoría. Véase: UNIFEM Y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). *Informe. Consultoría para orientar la determinación de los programas institucionales que tendrán un enfoque de género, Dirección Nacional de Presupuesto y programación del Ministerio de Economía y Finanzas*. Lima: UNIFEM, 2010.

73 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales*. *Óp. Cit.*, p. 81.

74 Se trató de los programas "Inspección Laboral" del MTPE y "CITE Artesanías" en PRODUCE.

75 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012)*. Lima, 2013, p. 81.

Finalmente puede apreciarse que otra entrada ensayada hacia el 2014, es la inclusión del enfoque de género en la evaluación a través de la definición de indicadores de desempeño de los sectores, ligados a las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC). Debe resaltarse que, a pesar que el MEF no habría dado seguimiento a los indicadores de desempeño, el MIMP estaría a la fecha solicitando información a los sectores sobre el seguimiento a esos indicadores, en lo que corresponde a la PNOC N° 2 sobre Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

De lo expuesto puede observarse que, en la medida que el proceso avanza en el tiempo sin concretar resultados de implementación efectiva en los años 2011-2014, el proceso se estanca en términos de ensayos, quedando limitado a la enunciación de normas y directivas de presupuesto que no han ido acompañadas de instructivos, así como de indicadores de desempeño, sin reflejo en los presupuestos.

La sucesión de acciones revisada evidencia que hizo falta una etapa de establecimiento de condiciones básicas para dar sostenibilidad y viabilidad al proceso peruano. Así por ejemplo, no se registran acciones orientadas a lograr un soporte institucional mayor para el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género. Sobre el particular es posible que los actores involucrados (cooperación internacional, MEF y MIMP) partieran del supuesto de que era suficiente la acción de los entes rectores. Asimismo hubiera sido importante que se convocara al ente rector en materia de planificación estratégica nacional y de las políticas nacionales prioritarias, es decir el CEPLAN, aun cuando por entonces su creación era reciente.

De igual modo, en el proceso peruano se evidencia la ausencia de establecimiento de comisiones técnicas en los sectores convocados. Tampoco se convocó a comisiones parlamentarias relevantes (de presupuesto, sectoriales, de la mujer y de fiscalización), considerando que fue el Parlamento donde se promulgó la Ley N° 29083. Tampoco se identificó el reforzamiento de procesos de sensibilización y de capacitación de servidores y servidoras públicas (MEF, MIMP, etc.).

7.2 Actores/as involucrado/as y balance de su actuación

Como se revisó en el Capítulo 3, la acción de determinados actores, los acuerdos y organización que alcanzaron fueron definitivos en los casos de mayor desarrollo de los presupuestos con enfoque de género como ocurrió en países como México, Chile y Ecuador. En este marco, el presente acápite se refiere a los actores involucrados y sus acciones en el caso peruano⁷⁶.

- **Promoción:** Los entes obligados a promover los presupuestos con enfoque de género (difundir, sensibilizar, capacitar, comunicar) son el MIMP y el MEF, así como aquellos otros que emitieron normas, como la PCM y el Congreso de la República. El CEPLAN, como entidad de planeamiento estratégico que prioriza las políticas nacionales, también debía tener la función de promover principalmente el alineamiento de los planes nacionales con los presupuestos, sin embargo no fue involucrado en el proceso.

En cuanto a los gobiernos regionales y gobiernos locales la acción de promoción debía darse a través de sus consejos regionales y concejos municipales, respectivamente. Por su parte la cooperación internacional también tenía un rol de promoción en la medida que sus intervenciones apoyan el trabajo de los entes estatales involucrados.

La promoción de los presupuestos con enfoque de género en el Perú fue débil desde el Estado (MEF y MIMP) e importante en lo que correspondió a la cooperación al desarrollo -ONU MUJERES, AECID; ACIDI (Véase Cuadro 15). Todos los intentos ensayados en su mayor parte fueron promovidos directamente por la cooperación internacional.

76 Las matrices han sido desarrolladas por la Defensoría del Pueblo.

CUADRO 15: ACTUACIÓN DEL ESTADO Y OTROS ACTORES EN PROMOCIÓN DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO 2010-2014

Actor	Logros	Dificultades
MIMP	Publicación del PLANIG e implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG). También emitió manuales y documentos sobre transversalización del enfoque de género y presupuestos sensibles al género. Se desarrollaron capacitaciones. El trabajo se ha centrado en algunos GORE.	Insuficiente asistencia técnica y capacitación continua a GORE y gobiernos locales (GL) en presupuestos con enfoque de género.
MEF	Emitió directivas anuales sobre programación y formulación del presupuesto del sector público con perspectiva de género; y directivas para la evaluación semestral y anual de los presupuestos institucionales de las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales	No se brindó asistencia técnica y capacitación en la materia a sectores y gobiernos sub nacionales. Enunciación de directivas de presupuesto no acompañadas de instructivos.
PCM	Publicó Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento.	Se trata de una norma marco. No hubo participación específica en desarrollo de los presupuestos con enfoque de género.
Congreso	Emisión de LIO (2007), Ley 28411 (2007), así como de un articulado especial en la Ley General de Presupuesto pero sólo hasta el 2011.	No se realizó ninguna labor de fiscalización ni a sesiones de fiscalización ni rendición de cuentas sobre la materia.
Gobiernos regionales y locales	Emisión de ordenanzas en materia de igualdad de género, la mayoría declarativas.	En pocos casos implementaron estas ordenanzas. Acciones realizadas fueron básicamente aisladas y no programáticas.
CEPLAN		No se incluyó la igualdad de género en el Plan Bicentenario
Cooperación al desarrollo	Proporcionó asistencia técnica al MEF y al MIMP	

Elaboración: Defensoría del Pueblo. Mapeo de actores Anexo 4

Como puede apreciarse, el cuadro muestra que hasta el 2013 el MIMP se centró fundamentalmente en elaborar documentos manuales para incorporar el enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales y en los presupuestos participativos. Cabe asimismo mencionar que en lo que respecta a la incorporación del enfoque de género, el MIMP ha elaborado cuatro guías con orientaciones y metodología como contribución al desarrollo de capacidades de los y las servidores/as y técnicos/as de los gobiernos regionales para incorporar el enfoque de género en el presupuesto participativo y en el proceso presupuestal⁷⁷ No obstante, de acuerdo a la última información proporcionada por este sector, se evidencia un incremento de acciones durante el presente año 2014⁷⁸.

77 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP). *VII Informe de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014, p. 69-70. Próximo a publicarse y remitido por Silvia Quinteros vía correo electrónico de fecha 22 de setiembre de 2014.

78 Oficio N° 079-2014-MIMP/DVMM, de fecha 25 de marzo de 2014 que contiene el Informe N° 002-2014-MIMP/DGTEG/DAGRL-

Por su parte, el MEF emitió directivas en las leyes de presupuesto para considerar brechas de género como criterio de asignación de recursos, sin embargo a la fecha no ha elaborado instructivos.

Finalmente, el Plan Bicentenario del CEPLAN al cual se buscan vincular los programas presupuestales no incluyó las políticas de igualdad de género y no establece resultados nacionales en materia de igualdad de género hacia el 2021.

- **Rectoría:** De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y en especial por los artículos 44° y 47°, además de emitir normas y directivas la rectoría comprende proveer de los respectivos instructivos y manuales que permiten a los gestores públicos operarlas. Así también implica la asesoría directa a las entidades públicas en su aplicación. Esta función debía estar a cargo principalmente del MIMP y el MEF, así como de la PCM y el CEPLAN. Véase el siguiente cuadro.

CUADRO 16: ACTUACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA EN PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO 2010-2014

Actor	Logros	Dificultades
MIMP	Emisión de manuales y documentos sobre transversalización del enfoque de género y sobre PSG. A nivel sectorial el MIMP elaboró manuales para incorporar en el presupuesto nacional y para el presupuesto participativo en los años 2009 y 2013. Desarrolló capacitaciones.	Insuficiente orientación sobre los procedimientos para incorporar el enfoque de género en los presupuestos de gobiernos regionales y locales.
MEF	Directivas anuales sobre programación y formulación del presupuesto del sector público; y directivas para la evaluación semestral y anual de los presupuestos institucionales de las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales.	No ha orientado respecto a cómo se aplican las directivas que emite sobre el enfoque de género en los presupuestos públicos y en los programas presupuestales
PCM	Directivas anuales sobre la implementación de las PNOC	No ha orientado respecto a cómo se aplican las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Puede apreciarse que durante el período materia del presente informe los entes rectores no ejercieron su función de rectoría a plenitud, lo que implicó que las entidades públicas obligadas a aplicar y ejecutar los presupuestos con enfoque de género no contaran con el apoyo y orientación frente a estas tareas, sin contar con el debido seguimiento y evaluación desde los entes rectores⁷⁹. Lo expuesto sin duda contribuyó a limitar la implementación de presupuestos con enfoque de género.

- **Ejecución:** Los entes encargados de la ejecución de los presupuestos con enfoque de género son los sectores del Ejecutivo (MIMP, MEF en especial, y demás sectores en sus competencias específicas), los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Los gobiernos regionales sólo ejecutan programas presupuestales, no los diseñan, pues el diseño está a cargo de los sectores y del MEF. De esta forma, son el MEF y los sectores los encargados de incluir el enfoque de género en los programas presupuestales.

AAA-BVC de fecha 17 de febrero de 2014, y Oficio N° 212-2014 MIMP/DVMM de fecha 24 de setiembre de 2014, que remite el Informe N° 019-2014-MIMP/DVMM/BMLRH, Informe complementario requerido por la Defensoría del Pueblo sobre avances en el cumplimiento de la LIO, de fecha 23 de setiembre de 2014.

⁷⁹ No obstante, como ya se ha referido líneas arriba, de acuerdo a la última información proporcionada por el MIMP se evidencia un incremento de acciones durante el presente año 2014.

Sin embargo, los gobiernos regionales y locales tienen la potestad y la opción de orientar los recursos con los que cuentan hacia la igualdad de género a través de las asignaciones presupuestales que no se cuelgan a productos del Plan Bicentenario, conocidas como APNOP (Asignaciones presupuestales no vinculadas a productos). En esta categoría presupuestal ellos pueden ejercer sus funciones de diseño y ejecución de presupuestos con enfoque de género.

Dado de que la implementación implica ejecución presupuestal, se constata que ésta ha sido escasa, lo que va de la mano con la insuficiente capacitación a los gobiernos regionales. Cabe recordar que los informes de la Defensoría del Pueblo sobre los presupuestos de los gobiernos regionales y el cumplimiento de la Ley N° 28983 (LIO), señalan que existe poca y/o nula incorporación del enfoque de género en todas las fases del ciclo presupuestal⁸⁰. Esto se analiza en mayor detalle en el siguiente acápite.

- **Supervisión:** la supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales con enfoque de género como política de Estado ha estado a cargo de la Defensoría del Pueblo. Así, se realizaron supervisiones a los presupuestos de los gobiernos regionales en los años 2010, 2011 y 2012 (Reportes LIO de la DP de los años 2011, 2012 y 2013). Para el año 2014 se realiza el presente Balance sobre la actuación del Estado y la obligación de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos con énfasis en los gobiernos regionales.
- **Evaluación y monitoreo:** Es responsabilidad de cada organismo competente (MIMP, MEF, Gobiernos regionales y locales). Cabe mencionar que los indicadores de desempeño ligados a la PNOC N° 2 sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no tienen seguimiento del MEF, ni de la PCM; pero sí del MIMP.

CUADRO 17: ACTUACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO EN PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO 2010-2014

Actor	Logros	Dificultades
MIMP	Seguimiento a indicadores del PLANIG a través del SNIG.	No realiza seguimiento del presupuesto vinculado a la ejecución de planes. Insuficiente asesoría técnica para gobiernos regionales y locales. Viene haciendo seguimiento de los indicadores de desempeño correspondientes a la PNOC Número 2
MEF	Implementación de la web de consulta amigable. Evaluación y seguimiento a los resultados de los programas presupuestales y la ejecución del presupuesto.	Insuficiente visibilización de las partidas y recursos que se destinan a la igualdad de género.
PCM	Evaluación del diseño e implementación de las PNOC a través de los indicadores de desempeño.	No hace el seguimiento a los indicadores de desempeño ligados a las PNOC

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

- **Fiscalización y control:** en esta función tienen un rol la Contraloría (que fiscaliza la gestión de recursos públicos) y el Congreso de la República, así como los consejos regionales y concejos locales (fiscalización/sanción política). La Procuraduría tiene un rol en caso de comisión delictiva en la gestión de los recursos públicos.

En el período materia de análisis no se ha realizado una fiscalización a los presupuestos con enfoque de género a nivel de gobiernos regionales ni locales. Tampoco existen sanciones ni a nivel administrativo ni a nivel penal.

80 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* (2012). Lima, 2013, p. 138 a 141.

Cabe tener en cuenta que las entidades estatales como el Congreso o la Contraloría General de la República habrían tenido dificultades para ejercer, en el marco de sus competencias, su rol de fiscalización y control. Asimismo, los sectores, los gobiernos regionales y locales tendrían que presentarse anualmente al Congreso para rendir cuentas sobre la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto.

- **Vigilancia:** Si bien la sociedad civil, desde su condición ciudadana tiene un rol principal en la vigilancia de los presupuestos con enfoque de género, su participación en la incorporación del enfoque de género en el proceso presupuestal peruano (ONG's, organizaciones sociales, gremios profesionales, medios de comunicación, universidades) se ha centrado fundamentalmente en lo referente a presupuestos participativos.
- **Rendición de cuentas:** Es responsabilidad de cada organismo competente (MIMP, MEF, gobiernos regionales y locales) cuando se les solicita conforme a ley. Sin embargo, no se han registrado audiencias públicas para rendir cuentas a nivel de gobiernos regionales y locales respecto a la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto, como tampoco al nivel del presupuesto del gobierno central.

7.3. Síntesis de los avances alcanzados

Los logros identificados son los siguientes:

a) Análisis de los presupuestos con enfoque de género

Una contribución al avance en el análisis de presupuestos con enfoque de género ha sido la definición y aplicación de una metodología para supervisar y determinar la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto de los gobiernos regionales, que fue diseñada por la Defensoría del Pueblo con el apoyo de la cooperación internacional (ONU MUJERES) entre los años 2011 y 2012.

Esta metodología consiste en el seguimiento de la gestión presupuestal a través de un conjunto de indicadores que dan cuenta de la incidencia de las políticas de igualdad de género en cada una de las fases del proceso de presupuesto público (programación, aprobación, ejecución y evaluación), considerando el alineamiento con el sistema de planificación (sistema de objetivos nacionales, regionales y locales).

Dicha metodología se aplicó a través de un cuestionario que los gobiernos regionales respondían en trabajo conjunto e interacción entre las gerencias de planificación y presupuesto, gerencias de desarrollo social y de desarrollo económico. La metodología se aplicó y validó en el año 2013 para analizar el ejercicio 2012, y su aplicación permitió conocer la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto de los presupuestos regionales que se presenta y resume en el siguiente acápite.

b) Elaboración e implementación de presupuestos con enfoque de género

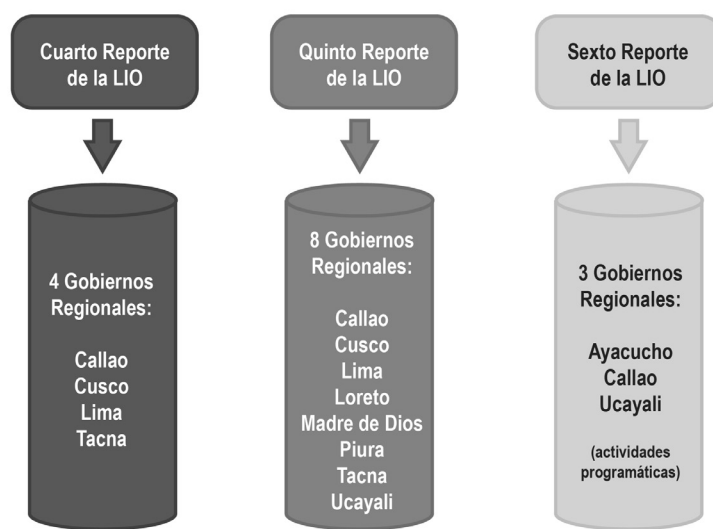
Como ya se ha referido, los avances identificados en la implementación de presupuestos con enfoque de género son limitados en el Perú, es más, no han sido desarrollados de manera continua, por lo que puede afirmarse que aún no se han convertido en una política dentro de la gestión del Estado.

• Gobiernos regionales

A nivel de gobiernos regionales, los avances identificados son aún limitados. Así, sólo a modo de ejemplo, a pesar de la persistencia de la alta tasa de violencia contra la mujer evidenciada por los datos del INEI, durante las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo a los presupuestos de los gobiernos regionales se constató que la asignación de presupuestos en materia de violencia contra la mujer fue realmente mínima. En el año 2010 (Cuarto Reporte LIO) sólo 4 gobiernos regionales (Lima, Callao, Cusco y Tacna) asignaron presupuesto para esta materia; y en el año 2011 (Quinto Reporte LIO) este número subió a 8 gobiernos regionales (Callao, Lima, Cusco, Loreto, Madre de Dios, Piura Tacna, Ucayali) de un total de 25. Si a ello sumamos que dicha asignación no necesariamente correspondió a actividades programáticas, la situación resulta aún más preocupante.

Es más, en el Sexto Reporte de la LIO (realizado con un análisis presupuestal más preciso y específico a partir del uso de indicadores) se puede apreciar que en materia de violencia contra la mujer sólo 3 gobiernos regionales asignaron y ejecutaron presupuesto para el 2012 (Ayacucho, Callao y Ucayali). Si bien dichos presupuestos fueron esta vez asignados para actividades programáticas y no aisladas (lo cual constituye un avance), sí implicó un retroceso numérico en comparación a los años 2010 (4 gobiernos regionales) y 2011 (8 gobiernos regionales).

GRÁFICO 15:
Gobiernos regionales que asignaron presupuesto en los años 2010, 2011 y 2012 en violencia contra la mujer



Fuente: Cuarto, Quinto y Sexto Reporte de la LIO
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De otro lado, en lo que se refiere a la asignación y ejecución de presupuestos con enfoque de género, cabe referir que, en el año 2013, la supervisión de la Defensoría del Pueblo identificó casos de etiquetado del gasto para acciones orientadas a la igualdad de género en seis de 20 gobiernos regionales supervisados.

Las asignaciones identificadas para la igualdad de género- dentro de las categorías presupuestales del actual sistema de presupuesto por resultados- correspondían a la categoría de APNOP (Asignaciones que no derivan en productos) es decir, que no son programas presupuestales por no estar vinculadas a los resultados del Plan Bicentenario, el que por cierto –como ya se ha referido- no considera resultados en la igualdad de género.

Debe además recordarse que los gobiernos regionales no tienen potestad sobre el diseño de los programas presupuestales, solo los ejecutan. Así, las políticas de igualdad de género de los gobiernos regionales estaban siendo consignadas bajo la categoría de APNOP.

Respecto a los resultados de la supervisión de la Defensoría del Pueblo a los gobiernos regionales al 2012, se identificó que 6 de 20 (el 30%) de los gobiernos regionales supervisados dieron tratamiento presupuestal a las siguientes brechas de género: a) violencia de género, b) acceso al financiamiento, c) participación y liderazgo; d) acceso a oportunidades productivas y; d) brechas vinculadas a la implementación de PRIOS⁸¹.

Lo expuesto constituyó un avance en términos de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo en los informes de supervisión previos (2010 y 2011).

Así, los gobiernos regionales de Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Callao, Lima⁸² y Ucayali identificaron,

81 *Ídem*, p. 130.

82 El Gobierno Regional de Lima formuló estrategias para dar tratamiento a la brecha de género en el acceso a oportunidades productivas por un monto de S/. 1,273,888 Nuevos soles para capacitación técnico productiva de mujeres, sin embargo los dos

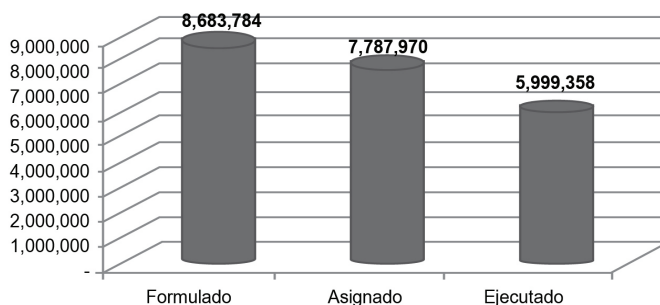
priorizaron, definieron asignaciones presupuestales e hicieron sujetas de seguimiento y de rendición de cuentas sus inversiones en la reducción de brechas de género⁸³.

La supervisión realizada a los presupuestos regionales con la metodología diseñada permitió responder preguntas centrales:

¿Cuánto invirtieron los gobiernos regionales en la reducción de brechas de género priorizadas?

Se formularon estrategias (proyectos y programas) para reducir estas brechas de género por S/. 8,683,784. Se definieron asignaciones presupuestales para reducir estas brechas por S/. 7,387, 970.00 Nuevos soles. El monto ejecutado fue de S/. 5,999,358.85 Nuevos soles. El cumplimiento de las asignaciones presupuestales para reducir estas brechas de género fue de 81.2%⁸⁴. Aunque existió un importante nivel de cumplimiento, es claro que lo que se asigna para igualdad de género es todavía distinto a lo que se ejecuta (Gráfico 16), por lo que los gobiernos regionales implicados debían mejorar la gestión de acciones para la igualdad de género.

Gráfico 16
Perú: Asignaciones presupuestales para la igualdad de género/ Gobiernos regionales 2012 (millones de soles)



Fuente: Defensoría del Pueblo

¿Cuáles son los resultados de tal inversión en términos de género?

Los gobiernos regionales implicados debían definir los procesos de evaluación intermedia y de impacto de las estrategias que financiaron para reducir las brechas de género priorizadas.

¿Cuánto representaron las asignaciones para la igualdad en el total del presupuesto?

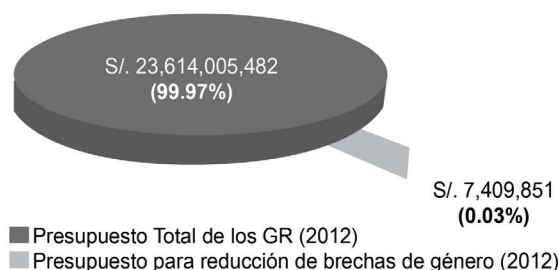
Estas asignaciones para la igualdad de género en el total del presupuesto que los gobiernos regionales significaron apenas el 0.03%. En este sentido, preocupa que se asignó menos del 1% de los recursos regionales para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres (Gráfico 17).

83 proyectos SNIP elaborados no fueron aprobados.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Op. Cit.*, pp. 122 a 131.
84 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Op. Cit.*, p. 130.

Gráfico 17

Asignación y aprobación de recursos para reducir brechas de género

Presupuesto Total (PIM) de los Gobiernos Regionales para el año 2012 y presupuesto invertido en la reducción de brechas de género



Fuente: Defensoría del Pueblo

- **El presupuesto nacional**

En términos de implementación del presupuesto nacional con enfoque de género, más allá del Programa Nacional contra la violencia hacia las mujeres, Programa JUNTOS, las partidas para la ENUT y ENARES, y el presupuesto del MIMP; el sistema nacional de inversiones no puede mostrar mayores avances en la ejecución de las políticas de igualdad de género y del respaldo presupuestal que las acompaña⁸⁵.

Así, existe un conjunto de programas del Estado en los cuales no es posible aún determinar la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto, tales como los programas económico productivos, los programas de ciencia y tecnología, los laborales, los de medioambiente, transporte y comunicaciones, etc. Por lo general, el Estado dirige la política de igualdad de género, principalmente mediante acciones de corte social y asistencial en los sectores de educación, salud, participación política, dejando de lado otros sectores que también son fundamentales para construir la igualdad entre mujeres y hombres.

En consecuencia el Estado peruano no puede a la fecha dar cuenta de la incidencia de las políticas de igualdad de género en todo el gasto y, en general, en el desarrollo del país.

De otro lado cabe mencionar que se han identificado avances en la evaluación a través de la definición de indicadores de desempeño de los sectores. Así por ejemplo, de acuerdo al DS-027-2007- PCM, para el año 2014 el MEF ha definido indicadores de desempeño para los sectores a partir de las doce Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOC) cuya política N° 2 corresponde a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Véase Cuadro 18. Los indicadores relacionados al cumplimiento de la Política Nacional N° 2 de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres está referida a las políticas internas de cada sector (selección de personal) pero si se observa detenidamente, carecen de un correlato presupuestal para su efectivo cumplimiento. Asimismo no se encuentran relacionados con las políticas externas para igualdad de género que cada sector debe cumplir.

Sin embargo, la PCM y el MEF no vienen realizando seguimiento a estos indicadores y no es posible conocer el nivel de relación que tienen con los presupuestos sectoriales. No obstante, el MIMP viene supervisando estos indicadores de desempeño para la PNOC N° 2.

85 Información recogida en las entrevistas realizadas al representante del MEF y la representante de ONU MUJERES.

Cuadro 18: Metas e Indicadores de desempeño del sector de Economía y Finanzas 2014

	Materia que involucra al sector Economía y Finanzas	Cod PN	Política Nacional	Actividad	Indicador priorizado	Unidad de medida	Meta programada			Entidad u órgano responsables
2	En materia de igualdad entre mujeres y hombres	2.1	Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.	Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	(Convocatorias sin discriminación/ total de convocatorias) *100	Porcentaje				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en las convocatorias en los procesos de selección y promoción del personal	(Convocatorias sin discriminación/ total de convocatorias) *100	Porcentaje				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	(Convocatorias sin discriminación/ total de convocatorias) *100	Porcentaje				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	Porcentaje de mujeres en cargos directivos	Porcentaje				
				Promoción y respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y acceso a los cargos directivos	(Convocatorias y capacitaciones sin discriminación / total de convocatorias y capacitaciones) *100	Porcentaje				
				Promoción y respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y acceso a los cargos directivos	Difusión y publicación de artículos sobre igualdad de oportunidades	Cantidad				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	Número de convocatorias realizadas (donde se evidencia la no discriminación sexual)	Número				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	(Convocatorias sin discriminación/ total de convocatorias) *100	Porcentaje				
				Promoción y respeto de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de selección de personal	(Convocatorias sin discriminación/ total de convocatorias) *100	Porcentaje				

		2.2	Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual	Difusión y publicación en los medios internos de comunicación de artículos sobre paternidad responsable, violencia familiar y sexual y otros temas relacionados	Número de actividades de difusión	Actividades			
				Difusión y publicación en los medios internos de comunicación de artículos sobre paternidad responsable, violencia familiar y sexual y otros temas relacionados	Difusión a través de comunicados	Comunicados			
				Difusión y publicación en medios internos de comunicación de artículos sobre paternidad responsable, violencia familiar y sexual y otros temas relacionados	Número de artículos publicados	Artículos			
				Difusión y publicación en medios internos de comunicación de artículos sobre paternidad responsable, violencia familiar y sexual y otros temas relacionados	Número de artículos publicados	Artículos			

Fuente: Tomado del MEF "Metas e indicadores de desempeño del sector economía y finanzas para el año 2014, en el Marco de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento". Oficina de Planificación, inversiones y presupuesto. Fecha 10 de enero 2014.

• En los presupuestos locales

En el Perú existen aproximadamente 1838 gobiernos locales (195 provinciales y 1643 distritales),⁸⁶ por lo que el seguimiento y supervisión de la gestión presupuestal de estas instancias de gobierno sub nacional, en términos del cumplimiento de las políticas de igualdad de género, constituye un reto aún no afrontado.

Diversos estudios, como el de Raquel Coello,⁸⁷ permiten conocer que los presupuestos participativos de los gobiernos locales son los elementos del sistema de presupuesto público al que más se han dirigido y canalizado las demandas de las mujeres.

86 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Directorio Nacional de municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados 2014*. Lima: INEI

87 Cfr. COELLO, Raquel. *Loc. Cit*

Sin embargo, la incidencia de las demandas y propuestas para la igualdad de género en los presupuestos participativos es débil y presenta fuertes limitaciones: a) la participación poco efectiva de las mujeres en los procesos; b) criterios de priorización aplicados que no benefician inversiones en las personas sino en infraestructura; c) lo que se promete en el proceso participativo no es vinculante, de ahí que sean múltiples los casos en los que se aprueban los proyectos que benefician a las mujeres que luego no se ejecutan⁸⁸.

De acuerdo con lo manifestado por María Elena Reyes, directora del Movimiento Manuela Ramos, las organizaciones feministas han trabajado:

Capacitando mujeres a fin de que puedan participar en los presupuestos participativos. Sin embargo el resultado no ha sido bueno, entre otras razones debido a los problemas y trabas que presentan los propios procedimientos para conseguir este objetivo; como el hecho de que la transversalización del enfoque de género no se encuentre entre las prioridades de los gobiernos regionales y locales. Además, existen problemas de estrategia (por ejemplo cómo y cuándo pedir). Es más, los gobiernos locales suelen pedir, en la práctica, que las mujeres hayan participado anteriormente en otros procesos de presupuestos participativos o en asistencias técnicas para poder presentar su proyecto, y esto no es real. Todo esto complica y dificulta aún más las posibilidades⁸⁹.

c) Institucionalidad para el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género

A continuación se hace referencia a los avances más recientes identificados en el período 2010-2014 en materia de normativa para apoyar el cumplimiento de las leyes relacionadas al desarrollo de los presupuestos con enfoque de género.

- **Directivas en leyes de presupuesto público**

Entre el año 2011 y 2014 el MEF incluyó directivas en las leyes de presupuesto para la elaboración de los mismos, relacionadas a la consideración de la igualdad de género (Cuadro 19). Estas fueron importantes aunque aisladas, y de escaso alcance si se considera que no se acompañaron de un instructivo para su aplicación por parte de los gestores públicos. Si bien lo expuesto no impide su aplicación sí la dificulta y, por tanto, no contribuye a su aplicación real.

CUADRO 19: DIRECTIVAS DEL MEF SOBRE INCORPORACION DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PROCESO DE PRESUPUESTO PÚBLICO- PERÚ 2011-2014

Año	Directiva	Fase del proceso presupuestario	Texto
2011	Directiva N° 001-2011 EF/50.01, "Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público" ⁹⁰	Establece la identificación de brechas de género en la programación y formulación del presupuesto público y en la priorización del gasto	Los pliegos, en el marco de la Ley N° 28983, LIO y de la Ley N° 29083, considerarán en la programación y priorización de sus gastos la identificación de las principales brechas de género como un criterio que permita determinar la asignación de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

88 Cfr. PROPOLI. *Luces y sombras del presupuesto participativo*. Lima: PROPOLI.

89 Información recogida en entrevista.

90 Publicada el 9 de junio de 2011 en el diario oficial El Peruano.

91 Publicada el 14 de junio de 2012 en el diario oficial El Peruano.

92 Publicada el 29 de febrero de 2012 en el diario oficial El Peruano.

93 Publicada el 12 de abril de 2013 en el diario oficial El Peruano.

94 Publicada el 31 de enero de 2013 en el diario oficial El Peruano.

2012	Directiva N° 004-2012-EF/50.01, "Directiva para la programación y formulación del presupuesto del Sector público" ⁹¹ .	Establece la consideración de brechas en la programación y formulación del presupuesto público y en la priorización del gasto.	Los pliegos, en el marco de la Ley de N° 28983, LIO, y de la Ley N° 29083, consideran en la programación y priorización de sus gastos la identificación de las principales brechas de género como un criterio que permita determinar la asignación de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.
	Directiva N° 002-2012-EF/50.01, "Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013" ⁹² .	Establece la consideración de la dimensión de género en los objetivos de política pública en diseño de programas presupuestales.	En el artículo 13° del capítulo IV. Disposiciones especiales "Temáticas transversales son factores transversales a más de un objetivo de política pública por ejemplo: género, primera infancia, multiculturalidad.
2013	Directiva N° 002-2013-EF/50.01, "Directiva para la programación y formulación anual del presupuesto del sector público, con una perspectiva de programación Multianual" ⁹³ .	En la Tercera Disposición Complementaria señala identificación de brechas de género en la programación y formulación del presupuesto público y en la priorización del gasto.	Los pliegos, en el marco de la Ley N° 28983, LIO, y el artículo 47° del TUO de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto consideran en la programación y priorización de sus gastos la identificación de las principales brechas de género como un criterio que permita determinar la asignación de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.
	Directiva N° 001-2013-EF/50.01, "Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2014" ⁹⁴ .	Establece la consideración de la dimensión de género en los objetivos de política pública en diseño de programas presupuestales.	Artículo 13° del capítulo IV. Disposiciones especiales "Temáticas transversales son factores transversales a más de un objetivo de política pública por ejemplo: género, primera infancia, multiculturalidad".
2014	Directiva N° 0001-2014-EF/50.01, "Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2015" ⁹⁵ .	Establece la consideración de la dimensión de género en los objetivos de política pública en diseño de programas presupuestales	En el artículo 13° del Capítulo IV. Disposiciones especiales "Temáticas transversales son factores transversales a más de un objetivo de política pública por ejemplo: género, primera infancia, multiculturalidad".
	Directiva N° 003-2014-EF/50.01, "Directiva para la programación y formulación anual de presupuesto del sector público, con una perspectiva de programación Multianual" ⁹⁶ .	Se señala en la tercera disposición complementaria la identificación de brechas de género en la programación y formulación del presupuesto público y en la priorización del gasto.	Los pliegos, en el marco de la Ley N° 28983, LIO, y el artículo 47° del TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, consideran en la programación y priorización de sus gastos la identificación de las principales brechas de género como un criterio que permita determinar la asignación de los recursos para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Fuente: MEF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

8. Breves consideraciones sobre responsabilidad por incumplimiento de la obligación de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos.

La incorporación del enfoque de género en los procedimientos presupuestales de programación y priorización de gastos, ejecución y evaluación del presupuesto del sector público, constituye política de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades del Estado, entre las cuales se encuentran los gobiernos regionales.

95 Publicada el 31 de enero de 2014 en el diario oficial El Peruano.

96 Publicada el 4 de marzo de 2014 en el diario oficial El Peruano.

En efecto, sobre la base de las normas citadas en el presente estudio, se imponen obligaciones concretas hacia las y los servidores públicos correspondientes a fin de poner en marcha mecanismos que garanticen el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres, promoviendo su bienestar y desarrollo.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, como el Estado peruano, los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a los individuos las prestaciones y servicios públicos adecuados para satisfacer sus diversas necesidades⁹⁷. De esta manera, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, la legitimidad de la existencia de la administración pública se ubica en sus fines prestacionales, lo que guarda directa relación con la obligación de garantizar los derechos humanos de todos los ciudadanos y ciudadanas establecidos en los artículo 1º y 44º de la Constitución⁹⁸.

En efecto, conforme explica García Pelayo, dichas prestaciones estatales incluyen la seguridad de los distintos aspectos vitales en la sociedad, la prevención de situaciones de necesidad de carácter global, la fijación de un salario mínimo vital, el acceso a puestos de trabajo, la atención a los colectivos en situación de debilidad o vulnerabilidad⁹⁹. En razón de ello, el Estado, a través de sus instituciones, tiene un rol activo, con obligaciones positivas (u “obligaciones de hacer”), frente a los derechos, garantizando, de esta manera, el disfrute de los mismos en condiciones de igualdad. Como sostiene Luciano Parejo, el principio constitucional del Estado Social supone la exigencia de posibilitar el disfrute efectivo por parte de los ciudadanos y ciudadanas de las posiciones jurídicas aseguradas por los derechos fundamentales¹⁰⁰.

En consecuencia, el deber de protección de los derechos fundamentales de las personas constituye un “servicio público”¹⁰¹ que los/las funcionarios/as encargados deben realizar diligentemente para satisfacer sus necesidades de seguridad, salud personal, etc. Esta obligación emana del reconocimiento del principio constitucional de “buena administración”, el cual, como ya lo ha reconocido el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas¹⁰², detenta una doble dimensión:

- Por un lado, implica el cumplimiento de una serie de principios y reglas por parte de la administración pública respecto del ciudadano/a como el servicio objetivo, juridicidad, racionalidad, igualdad de trato, eficacia, etc.
- Por otro lado, la “buena administración” se concretiza en los derechos de los administrados/as como el derecho a servicios públicos de calidad, el derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa y el derecho a exigir el cumplimiento de responsabilidades del personal al servicio de la administración pública¹⁰³.

97 Cfr. PEREZ LUÑO citado por GONZALES MORENO, Beatriz. El Estado social, naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales. Civitas: Madrid, 2002. p. 46.

98 Cfr. ASUA, Adela. “La tutela penal del correcto funcionamiento de la administración. Cuestiones político criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria”. En Adela Asua Batarrita (directora). *Delitos contra la Administración Pública*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997, p.19.

99 Cfr. GONZALES MORENO, Beatriz. *Óp. Cit.*, p. 47.

100 Cfr. PAREJO, Luciano. *Estado social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas, 1983, p. 56. Ver al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional N° 2945-2003-AA/TC de 20 de abril de 2004 (Fundamento 26º).

101 Desde nuestro punto de vista, los servicios públicos abarcan tanto la actividad de creación de Derecho, la tutela de derechos a través de los Tribunales de Justicia, la defensa del Estado, la seguridad interior, etc. -que vendrían a ser para algunos autores “funciones públicas” de la administración, dado que por su propia naturaleza son propias del Estado y no pueden ser llevadas a cabo exclusivamente por privados -; como también la asistencia sanitaria, la educación, el suministro de productos energéticos, el transporte público, las telecomunicaciones, etc. -que serían según unos autores “servicios públicos en sentido estricto”, toda vez que su naturaleza posibilita que sean realizadas también por iniciativa privada. Ver RODRIGUEZ, Pedro y Ana SOBRINO. *Delitos contra la administración pública*. Bosch: Barcelona, 2008. p. 25.

102 El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas es el órgano colegiado encargado de conocer y resolver en segundo y último instancia administrativa los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador en el procedimiento administrativo sancionador iniciado por la Contraloría General para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, derivadas de la Informes de Control emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control

103 Ver los fundamentos del Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA citado por MURO, Manuel. La responsabilidad administrativa y el principio del *non bis in idem*. En: *Administración Pública & Control*. Lima, número 1, 2014. p. 8.

En este sentido, el incumplimiento de las normas que forman parte de este deber del Estado podría generar responsabilidad, en el marco del respeto a los principios de legalidad¹⁰⁴, tipicidad, entre otros, establecidos en la Constitución y en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

De esta manera, las infracciones administrativas o disciplinarias y los ilícitos penales funcionariales cumplen un papel importante en el fomento de la “buena administración” en la función pública -que tiene como finalidad última el bienestar y la mejora de la calidad de vida de las personas¹⁰⁵-, puesto que buscan garantizar el buen o correcto funcionamiento de la administración pública como interés o valor constitucionalmente protegido¹⁰⁶. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional cuando sostuvo lo siguiente:

*“(...) el buen funcionamiento de la administración pública constituye un bien de índole constitucional” cuya protección podría justificar la intervención del Derecho penal (...)*¹⁰⁷.

En efecto, tanto la sanción administrativo-disciplinaria como la sanción penal funcional cumplen finalidades preventivas (disuasivas o intimidatorias) que buscan evitar futuros actos funcionales ilícitos o irregulares (como el incumplimiento del mandato legal establecido) que alteren el correcto desempeño de la función pública en agravio del interés general y las necesidades legítimas de los ciudadanos y ciudadanas¹⁰⁸.

Considerando lo antes mencionado se puede sostener que en materia de procesos de presupuesto público al interior de la propia administración, los/las servidores encargados/as de incorporar el enfoque de género tienen una especial responsabilidad en desempeñar esta función o el servicio público de manera diligente. Por consiguiente, si incumplen los deberes que su función pública les establece, podrían ser pasibles de sanción administrativa y/o penal.

Es por ello que el objetivo del presente acápite es presentar un breve análisis sobre las responsabilidades penales o administrativas en las podrían incurrir las y los servidores públicos involucrados en la incorporación del enfoque de género en los procesos de presupuesto público.

8.1. Sobre la responsabilidad de los gerentes de los gobiernos regionales por el incumplimiento del deber de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos.

La Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto establece en su artículo 47.4 que en la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del sector público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género; mientras que en el numeral 5 establece la incorporación del enfoque de género como criterio de análisis en las evaluaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en los casos de proyectos productivos y de promoción para acceder al mercado, crédito, trabajo y a servicios sociales básicos de educación, salud y justicia.

En virtud del artículo 10º inc. c) de su Ley Orgánica (Ley N° 27867), los gobiernos regionales tienen entre sus competencias aprobar su presupuesto institucional. En específico, se encomienda a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, **presupuesto**, tributación, ordenamiento territorial, entre otras¹⁰⁹.

De esta manera, la o el funcionario de los gobiernos regionales que se erige como principal responsable de los temas vinculados al presupuesto público es la o el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto

104 La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

105 Lo expuesto se enmarca en lo dispuesto por los artículos 1º y 44º de la constitución, que establece el deber del Estado de garantizar los derechos fundamentales.

106 Cfr. HUERTA, Susana. “Ilícito penal e ilícito disciplinario de funcionarios”. En Carlos María Romeo Casabona y otros (Editores). *La ciencia del Derecho Penal ante el nuevo siglo. Libro Homenaje al Profesor Doctor Don José Cerezo Mir*. Madrid: Tecnos, 2002, p.54..

107 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 000017-2011-PI/TC de 03 de mayo de 2012. FJ 16.

108 Ver al respecto, HUERTA TOCILDO, Susana. *Óp. Cit.*, p. 48.

109 Art. 29º-A de la Ley N° 27867.

y Acondicionamiento Territorial, siendo él o ella quien debe proponer al Consejo Regional la aprobación del Plan Anual de presupuesto público, así como participar directamente en las etapas de ejecución y evaluación del presupuesto regional¹¹⁰. Por ende, la obligación legal de incorporar el enfoque de género en las distintas etapas del presupuesto regional debe ser cumplida primordialmente por el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de cada gobierno regional.

Cabe mencionar que aun cuando de facto la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial no cuente con una organización y funciones claramente delimitadas y diferencias de las otras gerencias regionales -conforme se ha evidenciado en supervisiones defensoriales anteriores¹¹¹-, la obligación legal de incorporar el enfoque de género en los procesos presupuestales recae sobre dicha gerencia. Las otras gerencias regionales pueden, en todo caso, cooperar mediante la entrega de información u otras tareas complementarias con la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial en el cumplimiento de dicha obligación funcional, pero será esta última gerencia la que debe en definitiva responsabilizarse por esta materia.

Asimismo, el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial no podría justificar su incumplimiento funcional ni eximirse de responsabilidad en razón de la falta de conocimientos técnicos de su personal o de la ausencia de una norma o directiva instructiva por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que la incorporación del enfoque de género en los procesos presupuestales es una obligación legal directa que, a fin de ser cumplida, exige que se adecuen previamente los procesos logísticos y de recursos humanos respectivos de cada entidad pública. Estos gerentes regionales, en todo caso, deberán emprender autónomamente las acciones que sean necesarias a fin de que el gobierno regional esté en condiciones de cumplir con dicho mandato legal.

El hecho de que las directivas del MEF, que exigen priorizar y programar los gastos públicos teniendo en cuenta las dimensiones de género, no establezcan el medio o procedimiento a través del cual se debe cumplir su mandato no es obstáculo para que los Gerentes Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial implementen mecanismos propios idóneos para cumplir con dicho mandato¹¹².

Por tanto, el Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial podría incurrir en responsabilidad administrativa y/o penal por el no cumplimiento de su obligación de incorporar enfoque de género en la programación y priorización del gasto público, así como por el incumplimiento de su obligación de incorporar la incidencia en políticas de equidad de género en la fase de evaluación del presupuesto (Ley N° 29083). Conforme se mostrará a continuación, estos incumplimientos funcionales pueden subsumirse en las siguientes infracciones penales y/o administrativas.

8.2. Sobre el delito de omisión de actos funcionales

El artículo 377° del Código Penal tipifica el delito de omisión de actos funcionales de la siguiente manera:

“el funcionario público que, ilegalmente, omite, rehusa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa”.

Como se puede apreciar, el delito de “omisión de actos funcionales” sanciona a aquel funcionario/a que, de manera ilícita: i) omite, ii) rehusa o iii) retarda un acto funcional bajo su esfera de responsabilidad.

Se sostiene que un funcionario/a o servidor público “omite” cuando no lleva a cabo actos funcionales que estaba obligado a realizar según sus funciones normativamente establecidas. Por otro lado, “rehusa”

110 A modo de ejemplo, el Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Lima, establece en su artículo 34° que constituye una función de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial el difundir, conducir, orientar y supervisar el proceso presupuestal mediante la aplicación de las normas de formulación, ejecución, evaluación y control del presupuesto.

111 Ver al respecto, DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Óp. Cit.*, p. 97.

112 Ejemplo del cumplimiento de esta responsabilidad es el caso del uso de la categoría presupuestal de la Asignación Presupuestal que no deriva en Producto (APNOP), la cual fue utilizada en el año 2012 por algunos gobiernos regionales. , DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Óp. Cit.*, p. 123.

aquel funcionario/a que, luego de recibir un requerimiento (orden o solicitud) legítimo, no realiza algo que estaba obligado a hacer. Por último, “retarda” el funcionario/a que da cumplimiento tardío a un acto debido sin justificación alguna, excediendo los plazos fijados legalmente¹¹³.

Conforme ha entendido la doctrina penal, este delito no requiere necesariamente que exista una petición previa dirigida al funcionario/a para que cumpla con el acto funcional. La orden o solicitud previa sólo será exigible para configurar la conducta típica de “rehusamiento”. En efecto, cuando el acto funcional requiera para su cumplimiento la existencia de una solicitud previa de parte, el incumplimiento funcional dará lugar a la conducta típica de “rehusar”, mientras que si el acto funcional debe realizarse de oficio por el funcionario/a, entonces, el incumplimiento dará lugar a la conducta típica de “omitir”¹¹⁴.

Por otro lado, es importante notar que el artículo 244º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que para que el Ministerio Público pueda ejercer la acción penal contra un funcionario/a por el delito de omisión de actos funcionales deben cumplirse los dos siguientes requisitos:

- a) El plazo legal establecido para que el acto funcional sea ejecutado debe haberse excedido.
- b) El administrado/a no debe haber consentido de manera expresa lo resuelto extemporáneamente por el funcionario/a.

Lo que establece este dispositivo legal son dos requisitos previos y concurrentes de carácter procesal, que buscan evitar la proliferación de innecesarias denuncias penales contra funcionarios/os públicos por cualquier irregularidad en el ejercicio del cargo¹¹⁵. En efecto, respecto del primer requisito mencionado, la doctrina entiende que para la consumación del delito de omisión de actos funcionales juegan un papel importante los plazos o términos para el cumplimiento de los actos, puesto que ellos servirán de parámetro para verificar cuando existe una omisión o rehusamiento¹¹⁶.

Por lo tanto, existe a la fecha una norma penal vigente, a partir de la cual podría, en algún caso concreto, plantearse una denuncia por incumplimiento de funciones en el supuesto de que no se cumpla con el mandato legal de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos.

Ahora bien, en la práctica resulta complicado determinar que se “omitió” o “rehusó” un acto funcional si no existe un plazo de cumplimiento fijado. A este respecto, se deberá atender a la propia naturaleza del acto funcional para determinar cuándo se produce el incumplimiento típico. En estos casos, la doctrina penal entiende que la conducta típica de “retardo” se configura cuando el funcionario/a no ejecuta el acto dentro del plazo o tiempo útil para que el acto produzca sus efectos comunes o normales, aun cuando dicho retardo no determine la invalidez del acto sucesivamente cumplido¹¹⁷. Es decir, cuando no exista un plazo de cumplimiento fijado para un acto funcional, se consumará el delito cuando finalice el tiempo útil para que el acto produzca sus efectos normales.

De otro lado, el delito de omisión de funciones requiere que el funcionario/a actúe dolosamente¹¹⁸; es decir, debe actuar conociendo¹¹⁹ que incumple con un mandato normativo en el ejercicio de su función pública.

113 Cfr. ROJAS, Fidel. *Delitos contra la administración pública*. Lima: Grijley, 2007, p. 277 y ss.

114 Cfr. DONNA, Edgardo. *Derecho Penal. Parte Especial*. Tomo III. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2001, p. 173 y ABANTO, Manuel. *Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano*. Lima: Palestra, 2003, p. 240.

115 Cfr. GACETA PENAL. *Delito de omisión de actos funcionales afecta la regularidad y legalidad de estos y no directamente al patrimonio público*. *Gaceta Penal* Nº 13. Lima: Gaceta Penal, 2010, p. 240.

116 Cfr. ROJAS, Fidel. *Op. Cit.*, p. 279.

117 Cfr. ABANTO, Manuel. *Op. Cit.*, p. 244 y DONNA, Edgardo. *Op. Cit.*, p. 175.

118 El principio de culpabilidad penal consagrado en un Estado Constitucional de Derecho postula que la responsabilidad penal es siempre subjetiva; es decir, se sanciona penalmente a aquel que comete un delito con dolo o culpa, proscribiéndose en este ámbito la responsabilidad puramente objetiva [Ver el Art. VII del Código Penal vigente]. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 00014-2006-PI/TC de 19 de enero de 2007 (Fundamentos 25º a 39º).

119 Se suscribe, en este punto, los postulados de la teoría cognitiva del dolo, en virtud de la cual el dolo es entendido como conocimiento suficiente y la decisión de crear un riesgo penalmente prohibido para un bien jurídico. Cfr. FEIJOO, Bernardo. *Dolo Eventual*. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2002.

En tal sentido, necesariamente deberá probarse, a partir de la valoración de diversos medios probatorios y/o indicios¹²⁰ (publicación de la norma en el Diario Oficial “El Peruano”, tiempo de prestación de servicios en el área, capacitaciones realizadas, experiencia previa, formación profesional, etc.) que el funcionario/a conocía el mandato legal que le obligaba a actuar de determinada manera en el cargo.

De por sí resultaría cuestionable que un/a funcionario/a alegue en su defensa que no conocía su mandato legal de actuación pues la presunción de conocimiento de la norma juega para toda persona y, más aún, para un servidor o servidora pública. Es más, dicho argumento carecería de sustento sobre todo en aquellos supuestos en los que alguna institución del Estado en el ejercicio de sus funciones –como es el caso de la Defensoría del Pueblo– haya emitido una previa recomendación expresa o una comunicación oficial al funcionario o a la institución pública en la que labora para que cumpla con su obligación funcional.

En vista de lo expuesto, se puede sostener que el incumplimiento del deber de incorporar el enfoque de género en los presupuestos en la gestión pública en entidades del Estado, como son los gobiernos regionales, puede llegar a acarrear responsabilidad penal, según las circunstancias propias de cada caso, por el delito de omisión de actos funcionales tipificado en el artículo 377º CP.

Así, dichas omisiones podrían ser penalmente denunciadas y eventualmente sancionadas, de acuerdo a cada caso concreto, en el marco del respeto de los principios de legalidad y tipicidad que rigen el sistema sancionador del Estado. Tal podría ser el supuesto de vencimiento del plazo normativamente establecido para que se lleven a cabo los actos funcionales exigidos; es decir, cuando haya concluido, por ejemplo, el tiempo para realizar la evaluación presupuestal periódica de un Gobierno Regional o el plazo para programar el gasto público en un determinado período.

Finalmente, en el marco del principio de lesividad, se debe tener en cuenta que el bien jurídico protegido es el correcto funcionamiento de la administración pública, que tiene como finalidad última el bienestar y la mejora de la calidad de vida de las personas, sirviendo con eficacia y objetividad a los intereses generales. Por tanto, la actuación de las y los funcionarios públicos no debería generar algún tipo de afectación o puesta en peligro de este bien jurídico protegido, más aún si en estos casos, dicha actuación genera o mantiene las brechas de género, tema este último sobre el cual se realiza un análisis en el presente informe¹²¹.

8.3. Sobre las infracciones administrativas

La responsabilidad administrativa está definida como aquel reproche que efectúa el sistema jurídico al sujeto de derecho (puede ser una persona natural o jurídica) que a través de una conducta, activa u omisiva, transgrede el ordenamiento jurídico administrativo que le es obligatorio cumplir, debiendo para su imputación existir previamente la obligación exigible, y para la sanción un debido proceso que permita el deslinde de las responsabilidades¹²².

El incumplimiento del deber de adoptar medidas tendientes a incorporar el enfoque de género en los procesos de evaluación y programación del gasto público, no sólo podría acarrear responsabilidad penal, sino también, en algunos casos, y en la medida que no se vulnere el principio *ne bis in idem*¹²³, responsabilidad administrativa.

La determinación de la responsabilidad y consiguiente sanción administrativa (funcional o disciplinaria) que le corresponderá a cada funcionario/a o servidor/a público/a por su actuación irregular dependerá

120 El artículo 158.3º del CPP de 2004 establece qué características debe tener la prueba indiciaria: a) que el indicio este probado, b) que la inferencia este basada en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia, y c) que cuando se trate de indicios contingentes -es decir, de débil fuerza acreditativa del delito-, estos sean plurales, concordantes y convergentes. Cfr. GARCIA, Percy. *La prueba por indicios en el proceso penal*. Lima :Reforma , 2010. p. 92 y ss.

121 Ver al respecto capítulo 6 del presente informe.

122 LEON, José Alfredo. *Apuntes en torno a la responsabilidad administrativa de funcionario público. ¿Son la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria una sola forma de responsabilidad del funcionario público? Informe Especial*. Lima, 2011, p. 12.

123 Si bien el principio de *ne bis in idem* no se encuentra textualmente reconocido en la Constitución como un derecho fundamental, al desprenderse del derecho reconocido en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución (cosa juzgada), se trata de un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso (STC 03495-2011-PHC/TC, f2). Asimismo se encuentra establecido III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Penal.

de cada caso concreto y, por tanto, de cada situación particular, no pudiéndose llevar a cabo esta determinación de manera abstracta. Para tal efecto resultará necesario tomar en cuenta la normativa vigente en la materia¹²⁴.

En tal sentido, si bien un análisis exhaustivo sobre la materia escapa a los alcances del presente documento, resulta indispensable que la responsabilidad administrativa por incumplimiento de la obligación funcional de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos se realice respetando los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, entre otros, establecidos en el ordenamiento jurídico nacional. Así, entre otros aspectos, deberá verificarse en cada caso concreto la actuación dolosa del funcionario/a, el vencimiento del plazo de cumplimiento establecido, etc.

Esta labor de interpretación jurídica deberá ser apreciada, en su momento, por el órgano administrativo respectivo, a fin de evitar una vulneración del principio constitucional del *ne bis in idem*. No obstante, en un primer momento, los hechos irregulares podrán ser denunciados ante la propia entidad en la que labora el funcionario público o ante los órganos de la Contraloría General de la República¹²⁵, dependiendo de si trata de una infracción disciplinaria o una infracción administrativa funcional, respectivamente, puesto que ambos órganos públicos tienen competencia normativa para llevar a cabo la investigación preliminar correspondiente.

De esta manera, se puede sostener que, dependiendo de las circunstancias concretas de cada caso, el incumplimiento del deber de adoptar medidas tendientes a incorporar el enfoque de género en la gestión pública de las entidades estatales, como son los gobiernos regionales, podría acarrear responsabilidad administrativa (disciplinaria o funcional) a ser determinada y sancionada por la propia entidad en la que labora el/la funcionario/a público/a, como por los órganos de la Contraloría General de la República, respectivamente. Ello, en la medida en que dicho incumplimiento pueda constituir una vulneración a los deberes normativos que se le imponen al funcionario/a público/a por razón de su cargo.

Sin embargo, en opinión de la Defensoría del Pueblo, dada la urgencia de alcanzar la plena igualdad entre mujeres y hombres, y ante los problemas evidenciados para lograr la incorporación del enfoque de género en los presupuestos del Estado, resulta conveniente una modificación normativa que establezca, de manera expresa y específica, un supuesto de sanción administrativa para las y los servidores del Estado que incumplen este mandato legal.

9. Visión de los avances, limitaciones y perspectivas del proceso en el Perú

En este capítulo se consolida la visión de representantes de los principales actores involucrados en el proceso de incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales, los cuales fueron consultados para el presente balance. Se trata de identificar y analizar su visión sobre los avances, limitaciones y perspectivas del proceso desarrollado para lograr presupuestos con enfoque de género en el Perú.

Para tal efecto se entrevistó a un representante del ente rector en materia de presupuestos con enfoque de género (MEF); de la sociedad civil (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, las ONG's DEMUS y Movimiento Manuela Ramos) y; a representantes de la cooperación internacional al desarrollo (ONU MUJERES)¹²⁶.

124 En este sentido, entre las normas a tener en cuenta se encuentran la Ley N°27785, modificada por la Ley N°29622, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, en concordancia con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

125 Cabe tener en cuenta que la responsabilidad que determina la Contraloría General de la República surge de hechos y actos que se conocen a través de una acción de control y que se incluyen en un Informe de Control o Auditoría. Se trata de una condición legal que se impone para determinar su competencia.

126 Si bien el MIMP fue convocado para una entrevista y/o llenado de la ficha de información sobre el proceso peruano de presupuestos con enfoque de género, no se logró concretar la entrevista ni se remitió esta información a la fecha de cierre de este balance. No obstante, el MIMP ha remitido dos informes sobre avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, mediante Oficio N° 079-2014-MIMP/DVMM, de fecha 25 de marzo de 2014 y Oficio N° 212-2014-MIMP/DVMM de fecha 24 de setiembre de 2014.

9.1 Los Avances

La visión de los representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional al desarrollo que fueron consultados para el presente informe señala que el avance en materia de incorporación del enfoque de género en los presupuestos es aún lento y escaso, y que los logros no son continuos. Si bien concuerdan en que no se avanzó en la implementación, reconocen como logros los siguientes:

a) Introducción de los presupuestos con enfoque de género en el discurso: La existencia de un discurso sobre la obligatoriedad de su implementación y la necesidad de acción de las entidades obligadas a actuar fue importante mientras la cooperación internacional al desarrollo estuvo involucrada en el proceso. En este sentido, para Hanny Cueva de ONU Mujeres, “se avanzó en el discurso sobre presupuestos y género, no se avanzó en la implementación, pero los cambios requieren primero de un cambio en los discursos y ahí si fue la cooperación la que más incentivó. No solo ONU MUJERES sino la GIZ, USAID, AECID”.

Sin embargo, al reducirse la acción de la cooperación internacional en el proceso, este discurso también se diluyó.

El avance en el discurso sobre los presupuestos con enfoque de género se identifica también en los gobiernos regionales a partir de la emisión de ordenanzas emitidas acerca de las políticas de igualdad de género y, en algunos casos, de presupuestos orientados a la igualdad de género¹²⁷. Este discurso también estuvo vigente en el marco de la emisión, por parte de la Defensoría del Pueblo, de informes anuales de supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales con enfoque de género hasta el año 2012.

b) Generación de normativa: La normativa emitida generó el inicio del proceso de desarrollo de los presupuestos con enfoque de género en el Perú. En este marco, María Elena Reyes de Manuela Ramos ha señalado que “el avance es muy lento aún. La legislación en la materia constituye en sí un avance, pero es frágil pues existe poca voluntad política, no sólo debe plasmarse en la formulación de leyes y el diseño de políticas públicas, sino también en su implementación”.

c) Metodología para el análisis de género de los presupuestos públicos: La Defensoría del Pueblo llevó a cabo el diseño y aplicación de una metodología para el análisis de los presupuestos públicos- a partir de indicadores presupuestales en las fases presupuestarias- sobre la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público. Esta metodología se aplicó en el año 2012 para los gobiernos regionales.

Al respecto, Karen Suárez, ex coordinadora del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de ONU Mujeres ha señalado que:

Aunque no se avanzó en la implementación (de presupuestos con enfoque de género) porque no ha sido un proceso fácil sino lleno de dificultades, han quedado experiencias que pueden rescatarse. La de la Defensoría del Pueblo que aportó a visualizar con un trabajo directo y pautado, con formatos simples sobre cómo hacer transparente lo de género en el presupuesto.

De otro lado, María Ysabel Cedano de DEMUS ha señalado que:

Debe mencionarse el importante rol que ha jugado la Defensoría del Pueblo en la supervisión realizada a los gobiernos regionales en el marco del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, en materia de incorporación del enfoque de género en sus presupuestos. Ello ha sido una referencia para la sociedad civil en general .

Por su parte, el MEF considera que en los siete años transcurridos desde la publicación de la normativa sobre presupuestos con enfoque de género, sí se avanzó en formular directivas en las leyes de presupuesto anual así como en considerar que el enfoque de género es plausible de introducción

127 AECID-MIMP. *Balance de la intervención para institucionalizar las políticas de igualdad de género en los gobiernos regionales*. Mayo 2012.

en los programas presupuestales. Si bien este sector admite que no ha desarrollado una metodología para ello, menciona que este estado de avance es propio de los procesos de cambio progresivo.

Cabe asimismo mencionar que si bien el MEF manifestó duda con respecto a las metodologías y estrategias aplicadas en otros países de la región, se inclinó más a favor de la incorporación del enfoque de género en los programas presupuestales. Sobre el particular, Diego Rossinelli de la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF manifestó que:

No existe un “clasificador” de género en Perú porque la experiencia de países como Ecuador, que tienen este tipo de clasificadores muestra omisión en el registro, o mala calidad en los datos. Estamos apostando a que en el diseño de los productos (bienes y servicios que reciben los beneficiarios) se incorpore el enfoque de género, pero queda mucho por desarrollar.

Asimismo el MEF considera que sí se puede ver avances en la incorporación del enfoque de género en la política pública peruana. En este sentido, Diego Rossinelli considera que:

Existen programas que han incorporado el enfoque de género o con una clara incidencia en la igualdad entre hombres y mujeres, como: a) Violencia familiar que este año tuvo un presupuesto (PIA) de 72 millones (24 millones más que el año anterior); b) PRODUCE con sus actividades orientadas para MYPES (capacitación para mujeres); c) CUNAMAS; d) BECA 18 que tiene como beneficiarios, para el 2014, aproximadamente 56% de mujeres y 44% de hombres, entre los criterios para elegir becarios el ser mujer se considera como un factor de vulnerabilidad y se les prioriza en los procesos de selección; entre otros. De los 73 programas existentes, aproximadamente 21 programas incluyen información desagregada por sexo en el diagnóstico del programa.

Según el citado representante del MEF, “conforme avance la consolidación de estos instrumentos (la identificación de programas, la consolidación de sus diseños e implementación, así como la generación, uso de la información de desempeño y líneas de base) se facilitará la evaluación presupuestaria con una perspectiva de género”.

De lo expuesto se evidencia que el Estado aún no da cuenta, de manera sistémica, de la atención y de sus inversiones en la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres en el país, de acuerdo a los compromisos nacionales e internacionales adquiridos.

Esta situación es resaltada por la sociedad civil y la cooperación internacional. Así, Hanny Cueva ha manifestado que:

Si vemos el sistema de inversiones y la inversión social, el financiamiento de las políticas de género se encuentra ausente. En realidad no solo lo de género sino, todo lo que no sea infraestructura. Eso hace que sea más importante aún que se refleje y que esté en el presupuesto. A nivel central no hay muchos datos. El gobierno hizo el reporte para la CEDAW el año pasado y respondió sobre el presupuesto del MIMP y su programa de violencia, o el programa JUNTOS. Fuera de esto no hay muchos datos sobre presupuesto asignado a la igualdad de género. Fue claro que el Estado no puede monitorear sus propios avances, que son limitados.

9.2 Factores que facilitaron/limitaron los avances

La visión del MEF sobre las limitaciones enfrentadas para implementar los presupuestos con enfoque de género en el Perú alude a razones técnicas, sin embargo, cabe mencionar que éstas han sido ampliamente superadas en otras experiencias ya validadas como la chilena o la mexicana, en relación a la incorporación de tal enfoque en los programas presupuestales (Véase capítulo 2).

Para el MEF, las principales limitaciones están del lado de las entidades ejecutoras (sectores, gobiernos regionales y locales) o de otros actores. Al respecto, Diego Rossinelli de la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF manifestó que:

Actualmente, las entidades tienen limitaciones en cuanto a información y capacidades para reportar su desempeño con esta perspectiva (de género). Entre las principales limitaciones que enfrentan está la falta de información sobre las brechas de género, el limitado uso de la información existente y la limitada capacidad para incorporar el análisis de género en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de sus intervenciones.

La visión de los y las representantes de la sociedad civil y la cooperación internacional consultados acerca de los principales factores que limitaron el proceso y los avances es, sin embargo, distinta. A continuación se analizará lo que la sociedad civil y la cooperación internacional perciben respecto de los siguientes aspectos:

a) Visión sobre el rol del MEF

Los actores y actrices perciben que la posición de este sector contribuyó a que el proceso no tuviera un mayor desarrollo, debido a que este ente rector no consideró como un tema de especial relevancia el incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos. En la entrevista realizada a la representante de ONU MUJERES, se refiere lo siguiente:

De acuerdo al discurso del MEF el género en el presupuesto puede no resultar útil. Si revisan el Informe del Taller de cierre del programa de ONU MUJERES en el Perú (Programa PSG), el entonces Ministro de Economía y Finanzas dijo que lo veía como un problema y no como una solución para otras prioridades.

Esta visión se ratifica con lo sucedido en el año 2012, con el diseño de los programas presupuestales apoyados por la cooperación internacional para que incorporaran el enfoque de género (Véase el Cuadro 14). Hay coincidencia entre los actores entrevistados en afirmar que, más allá de un problema técnico lo que resulta importante es reforzar la voluntad política para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos del Estado. Sobre el particular, Federico Arnillas de la MCLP ha señalado que: “lo que se pretende (con los presupuestos con enfoque de género) es visibilizar el gasto en la igualdad de género y el MEF es el que debe visibilizar ese gasto y facilitar que eso ocurra”.

Sobre el particular es importante asimismo mencionar que, entre los años 2011 a 2013 el MEF no se pronunció sobre las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo en los tres reportes elaborados para la supervisión del cumplimiento de la LIO (Cuarto, Quinto y Sexto Reportes), ni tampoco sobre la definición de las metas presupuestales de los sectores involucrados para garantizar la ejecución del Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015.¹²⁸ Únicamente hubo respuesta en el marco de la realización del presente balance¹²⁹.

A pesar de lo expuesto cabe mencionar que, durante la entrevista realizada por la Defensoría del Pueblo, Diego Rossinelli de la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF, ha referido que la reforma del presupuesto por resultados considera la aplicación del enfoque de género.

En estos siete años, se ha dado la reforma más importante del sistema nacional de presupuesto, que es la reforma de presupuesto por resultados. En el marco de esta reforma se contempla la incorporación del enfoque de género. Dentro de la progresividad de la reforma, estos instrumentos vienen siendo mejorados continuamente y consolidándose. En este contexto, se espera que la aplicación del enfoque de género en cada uno de estos instrumentos se perfeccione y consolide. El MEF, como rector del sistema nacional de presupuesto ha ido avanzando en esta línea y se espera que estos instrumentos permitan la elaboración de un presupuesto más informado y propicien una mayor eficacia, eficiencia y equidad en la implementación de las políticas públicas¹³⁰.

Cabe asimismo destacar que, respecto a la importancia de contar con instructivos que pauten la incorporación de género en los programas presupuestales, el MEF ha señalado lo siguiente:

128 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*. Óp. Cit., p. 224.

129 Mediante Oficio N° 2126-2014-EF/13.01, de fecha 14 de julio de 2014.

130 Información recogida en entrevista

Es necesario contar con instructivos o manuales para incorporar el enfoque de género, particularmente, en el diseño de los programas, a través de los cuales se presente la aplicación del enfoque con el desarrollo de casos prácticos. Esta tarea está siendo abordada por el MIMP en coordinación con el MEF. El MEF cuenta con una metodología para el diseño de programas presupuestales que está orientada a todos los sectores, la cual permite la aplicación de diversos enfoques (género, derechos, multiculturalidad, etc.) de acuerdo a su pertinencia, pero requiere de instructivos específicos¹³¹.

b) Visión sobre el rol del MIMP

Los y las actores de la sociedad civil y la cooperación internacional consultados coinciden en señalar que la situación de debilidad en la que se encuentra el MIMP -ente rector de las políticas de igualdad de género- explica que, a pesar de los innegables esfuerzos desarrollados por el sector, sean aún escasos los avances del proceso, ello debido a factores como la insuficiente capacidad técnica y de recursos financieros y humanos especializados con que cuenta para hacer cumplir la política a su cargo en todo el territorio nacional.

Así, las acciones del MIMP en relación al desarrollo de los presupuestos con enfoque de género han sido consideradas como insuficientes. Sobre el particular, María Ysabel Cedano de DEMUS ha manifestado lo siguiente:

En cuanto al rol del MIMP, se han realizado esfuerzos en la materia pero no han sido suficientes. Por ejemplo, se cuenta con una Dirección de Transversalización del Enfoque de Género y de Descentralización que de alguna manera ha intentado difundir el tema de presupuestos con enfoque de género, aunque sin mucho éxito. Además, existen convenios intergubernamentales entre el MIMP, gobiernos regionales y el MEF (asesores). En el caso de Piura en 2011 con el apoyo de AECI se trabajó en su PRIO y en lineamientos, pero, no se llegó a concretizar el tema en programas presupuestales¹³².

c) Visión sobre la coordinación entre el MIMP y el MEF

Cabe mencionar que asimismo se ha percibido la insuficiencia de acuerdos y de negociación entre ambos entes rectores. Por consiguiente se refiere la necesidad de contar con una estrategia conjunta e implementada entre el MIMP y el MEF para incorporar el enfoque de género en los programas presupuestales y, en general, para hacer realidad una política de Estado sobre los presupuestos con enfoque de género. Cabe en este sentido tener en cuenta la experiencia de países como Nicaragua, donde por ejemplo, existe el “Programa conjunto para los presupuestos con enfoque de género” y que congrega al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de la Mujer.

d) Visión sobre el rol de la sociedad civil

Los y las actores coinciden en señalar que la participación de la sociedad civil es crucial en estos procesos, para promoverlos y vigilar sus resultados. Sin embargo afirman también que este rol es difícil de cumplir, pues se realiza generalmente sin apoyo financiero, lo que se dificulta aún más cuando los actores y actrices no han podido seguir con detalle todo el proceso de incorporación del enfoque de género en materia presupuestal. Esta dificultad no permitió reforzar los esfuerzos realizados por la cooperación internacional y facilitó la inacción de actores estatales responsables de este proceso.

Otro problema reconocido a partir de las entrevistas realizadas para la presente investigación es que el temor que existe de trabajar en temas presupuestales por considerarlos, dada su complejidad, como un campo limitado a los y las especialistas. Así, el desconocimiento de la gestión pública y de la integralidad y secuencia de sus procesos ha contribuido al estado actual de los presupuestos con enfoque de género en el país. Para María Elena Reyes de Manuela Ramos:

La insuficiente participación de la sociedad civil y de las instituciones de defensa de los derechos de las mujeres responde a la carencia de capacidades técnicas no sólo por la falta de cuadros de

131 *Íbidem*
132 *Ibidem*.

economistas con enfoque de género, sino incluso por el desconocimiento/temor de quienes trabajan en derechos de las mujeres de abordar temas económico-presupuestales.

En este mismo sentido, Maria Ysabel Cedano representante de la ONG DEMUS, señala que “la sociedad civil y las instituciones de defensa de los derechos de las mujeres han participado más en la elaboración, diseño y consulta de presupuestos participativos. Ello responde a la falta de capacidades técnicas para abordar temas económico-presupuestales”¹³³. Lo expuesto ha llevado a que, como señala Cedano, la incorporación del enfoque de género en los presupuestos no se tornara en un asunto prioritario en la agenda de la sociedad civil.

Finalmente cabe mencionar que las representantes de la sociedad civil entrevistadas señalan asimismo que el trabajo de las organizaciones de mujeres (DEMUS, Manuela Ramos, por ejemplo) se enfocó en los presupuestos participativos (regionales y locales), así como en la formación de regidoras y más en los aspectos de participación antes que en los aspectos técnicos del proceso presupuestario.

e) Visión sobre los organismos de cooperación internacional

Las y los entrevistados coinciden en que las estrategias aplicadas por la cooperación internacional fueron técnicas antes que políticas. Asimismo refieren que en varias oportunidades se duplicaban esfuerzos, no habiendo armonización entre los cooperantes, como establecen los principios de la eficacia de la ayuda. En este marco, Karen Suárez, ex coordinadora del Programa PSG de ONU MUJERES ha señalado que:

Una dificultad fue que no se pensó en el análisis del factor político y cómo afrontarlo. Nosotros frente a otros agentes de cooperación entrábamos como choque de fuerzas con el tema que no todos entendían. Entre la cooperación en algunos casos nos duplicamos.¹³⁴

Finalmente, la cooperación internacional admite que pudo hacerse un mejor análisis de las capacidades reales de los actores involucrados en las estrategias aplicadas. Hizo falta una etapa de establecimiento de condiciones básicas que atendiera a la mejora de las capacidades de los entes rectores para abordar este tipo de procesos así como un análisis de los actores en esos términos.

10. Consideraciones finales

El balance realizado permite concluir que los avances en materia de incorporación del enfoque de género en el Perú han sido, fundamentalmente, a nivel normativo. No obstante dicho marco requiere ser perfeccionado, además de alineado con el sistema e instrumentos de planificación nacional. Cabe recordar que hasta la fecha han estado fuera de las normas para los presupuestos con enfoque de género el Plan Bicentenario, así como los procesos de planificación estratégica sectoriales (PESEM). Es más, en el Perú no se ha dado aún un acercamiento al CEPLAN; ello a diferencia de Chile, donde la iniciativa surgió del Consejo de Ministros que estableció compromisos con los sectores desde su planificación estratégica. La situación se torna aún más compleja debido a que en el proceso peruano de incorporación de la perspectiva de género no se han considerado suficientemente otros instrumentos del sistema de presupuestos, como el SNIP y los presupuestos participativos.

Por otro lado -y sin dejar de reconocer que se ha avanzado en el conocimiento de las normas que establecen la obligación de incorporar el enfoque de género en los presupuestos del Estado- a pesar de haber transcurrido ya siete años desde su emisión aún existe un desconocimiento de las y los gestores públicos peruanos respecto al contenido o modo de implementación de las principales normas que obligan a incorporar el enfoque de género en los presupuestos.

Persiste, en consecuencia, una brecha entre la normativa y su implementación, entre el discurso y la realidad o acción. Y es que si bien en el período materia de análisis se identifican avances en los aspectos legislativo y técnico (normas con rango de ley, directivas, metodologías y manuales), ha sido aún insuficiente la acción en el ámbito político y de ejecución directa de los actores del Estado responsables así como de otros actores clave.

133 *Ibidem.*

134 *Ibidem.*

En virtud de lo expuesto, resulta necesario preguntarnos qué sucederá con el desarrollo de los presupuestos con enfoque de género en el Perú, así como sobre qué posibilidades concretas, técnicas y políticas, tiene de convertirse en una verdadera política de Estado. Preguntas como éstas adquieren mayor importancia teniendo en cuenta la persistencia de las brechas de género en el Perú y la necesidad de orientar las políticas públicas y los presupuestos hacia su efectiva reducción.

Lo expuesto ratifica la importancia de dar respaldo presupuestal al diseño de políticas públicas con enfoque de género a fin de eliminar, de forma progresiva y consistente, las brechas entre mujeres y hombres, y contribuir con ello al desarrollo integral del país. Resulta en consecuencia ineludible definir, desde los gestores del Estado y también desde la propia sociedad civil, un impulso decidido a los presupuestos públicos con enfoque de género.

El proceso seguido en el Perú evidencia que es técnicamente posible y viable desarrollar y establecer, de forma continua y consistente, un gasto para la igualdad de género en la estructura del presupuesto público. Muestra de ello es que en el año 2012, seis de veinticinco gobiernos regionales (Ayacucho, Amazonas, Lima, Ucayali, Huánuco y Callao) formularon estrategias para reducir las brechas de género, y cinco de ellos (Ayacucho, Amazonas, Ucayali, Huánuco y Callao) lograron que sus proyectos fueran aprobados y se definieran asignaciones presupuestales¹³⁵.

Es más, las perspectivas técnicas del proceso de desarrollo de presupuestos con enfoque de género resultan positivas teniendo en cuenta, por ejemplo, que el 62.1% del presupuesto nacional se gestiona bajo una lógica de resultados con 73 programas presupuestales¹³⁶. En este sentido, etiquetar gasto para las acciones orientadas a la igualdad de género en los programas presupuestales del Estado peruano es técnicamente posible.

Lo que se aprecia en el proceso peruano es que lograr presupuestos con enfoque de género no es solo una cuestión técnica, sino también de voluntad política. En este sentido resulta indispensable reforzar las acciones tanto de los entes rectores (MIMP y MEF) así como de otros actores clave del Estado, la sociedad civil y cooperación internacional, con la finalidad de institucionalizar políticas prioritarias para la sociedad, como es el caso de las políticas de igualdad de género.

En este contexto, el proceso requerirá del fortalecimiento de la capacidad técnica de las y los servidores del Estado. Para ello resulta indispensable fortalecer al MIMP a fin de que -como ente rector en materia de protección y promoción de los derechos de las mujeres- pueda jugar un rol más protagónico en el desarrollo de capacidades para fomentar la transversalidad del enfoque de género en las políticas públicas a nivel nacional. Y es que si bien los esfuerzos a la fecha desplegados por este sector resultan destacables son aún insuficientes ante la falta de recursos humanos y económicos, más aún en el marco de un Estado descentralizado que requiere del establecimiento de acciones de alcance nacional continuas y programáticas.

Respecto al rol del MEF como ente rector en materia económica y financiera, este sector ha referido como un hecho la gradualidad (progresividad) del proceso de incorporación del enfoque de género en los programas presupuestales, argumentando que los instrumentos validados para dichos programas presupuestales están abiertos a incorporar distintos enfoques. Lo expuesto representa sin duda una oportunidad, más aún cuando la mayoría de estos programas articulan intervenciones de los tres niveles de gobierno y están en proceso de consolidación de sus diseños e implementación.

Sin embargo, la asunción -por parte del ente rector en materia técnico económica- de un rol comprometido con la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de las entidades del Estado, requiere reforzarse a través de medidas concretas como por ejemplo la adopción de instructivos, la capacitación en la materia, y demás mecanismos necesarios que permitan efectivizar los mandatos legalmente establecidos.

135 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales*. Loc. Cit.

136 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). Consulta: 30 de setiembre de 2014. Disponible en: <https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3510&Itemid=101530&lang=es>.

Finalmente cabe mencionar como un aspecto indispensable para el logro de la incorporación del enfoque de género en los presupuestos del Estado, la coordinación entre los dos entes rectores especializados para la materia, cuales son el MIMP y el MEF. En efecto, las perspectivas del proceso podrán mejorar de consolidarse y capitalizarse esfuerzos que hoy aparecen aún desconectados, a falta de una estrategia integradora y definida para hacer realidad los presupuestos públicos con enfoque de género como parte de la institucionalización de las políticas de igualdad de género. También será importante, además del fortalecimiento y coordinación de ambas rectorías, considerar al MIDIS como nuevo actor con incidencia para relevar el tema del enfoque de género en el marco de sus funciones.

CONCLUSIONES

1. El adoptar medidas tendientes a incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos constituye una obligación legal vinculante para el Estado y, en el marco del presente análisis, específicamente para los gobiernos regionales.
2. En los últimos años se han producido en el Perú cambios importantes a nivel normativo que favorecen la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos; no obstante, los avances aún son insuficientes y se constatan dificultades en cuanto a su efectiva implementación. En general, al año 2014, el Estado peruano no ha podido dar cuenta suficiente y de forma sistémica de la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto público y de sus avances en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en respuesta a los compromisos nacionales e internacionales asumidos.
3. En cuanto al presupuesto nacional, más allá del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, Programa JUNTOS, las partidas para las encuestas ENUT y ENARES y el presupuesto del MIMP; el sistema nacional de inversiones no muestra mayores avances en la ejecución de las políticas de igualdad de género ni el respaldo presupuestal que debe acompañarlas.
4. En el marco de sus competencias, la Defensoría del Pueblo viene supervisando los avances del Estado en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con especial énfasis en los presupuestos de los gobiernos regionales. Así, en el año 2012, se identificó que la incidencia de las políticas de igualdad de género en el gasto de los gobiernos regionales fue de sólo el 0.03% de su presupuesto, siendo preocupante la escasa priorización dada por este nivel de gobierno a la reducción de las brechas de género.
5. Si bien desde hace algunos años el MEF ha emitido directivas anuales para la elaboración del presupuesto público, estas aún son generales y aisladas en lo referido a la incorporación del enfoque de género. Asimismo, está pendiente la elaboración de instructivos que orienten a los gestores y gestoras en la aplicación de tales directivas, debiendo destinar mayores recursos para capacitar a los sectores en su aplicación.
6. Por su parte, el MIMP ha generado manuales sobre la incorporación del enfoque de género en el proceso de presupuesto público. Sin embargo se ha presentado dificultades para su aplicación debido a que este ministerio no cuenta con los recursos humanos y presupuestales que le permitan llevar a cabo esta labor a la escala necesaria. Asimismo, aun cuando se evidencia un incremento de acciones realizadas durante el presente año 2014, éstas resultan aún insuficientes.
7. En este contexto ha resultado insuficiente la capacitación y sensibilización brindada a los actores involucrados, como es el caso de los gobiernos regionales. Además, aún existe un desconocimiento entre los gestores y gestoras públicas sobre las normas de presupuestos con enfoque de género, pese a que han transcurrido siete años desde su publicación.
8. De lo expuesto se constata la persistencia de una brecha entre el discurso del Estado peruano sobre los presupuestos con enfoque de género y su efectiva implementación. A pesar del discurso de los entes rectores a favor de los presupuestos con enfoque de género, en los siete años que han transcurrido desde la emisión de las normas que obligan a la incorporación del enfoque de género, durante el período materia de informe se han evidenciado dificultades para la implementación de una estrategia conjunta entre el MIMP y el MEF para incluir este enfoque en los programas presupuestales y para hacer realidad una política de Estado sobre los presupuestos con enfoque de género, como sí ocurrió en otros países de la región. Esta situación ha contribuido a que las entidades públicas no hayan podido contar con suficiente orientación, seguimiento y evaluación en este proceso. En la mayoría de los casos, ello ha determinado que el enfoque de género no haya sido incorporado en la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de los presupuestos públicos por parte de los gobiernos regionales.

En este sentido, y de conformidad con la regulación vigente, corresponde al MEF y al MIMP –en el marco de sus respectivas competencias y funciones rectoras– articular esfuerzos para lograr la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos de todas las entidades del Estado y niveles de gobierno.

9. El proceso peruano deja varios aprendizajes: a) evidencia la importancia de reforzar la institucionalidad (como por ejemplo comisiones *ad hoc*, o creación de entidades especializadas) para brindar soporte, seguimiento y sostenibilidad a los avances en materia de incorporación del enfoque de género en materia presupuestal; b) muestra que lograr presupuestos con enfoque de género no es una cuestión sólo técnica sino también de voluntad política, requiriéndose para ello de una estrategia coordinada y conjunta entre los entes rectores (MIMP y MEF) gobiernos regionales, y demás actores/as clave; además del establecimiento de un sistema de incentivos y sanciones en la gestión pública peruana para institucionalizar políticas prioritarias para incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos, como instrumento indispensable para el desarrollo del país; c) evidencia la necesidad de involucrar a las y los actores responsables de la planificación estratégica nacional y a las entidades encargada de proporcionar información oficial como parte del establecimiento de condiciones básicas; pues, tanto el alineamiento con el sistema de planificación estratégica como la generación de información desagregada por sexo en todos los ámbitos, resultan vitales para lograr presupuestos con enfoque de género.

RECOMENDACIONES

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

1. Implementar una estrategia coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas para que se incluya el enfoque de género en los programas presupuestales, especialmente de los gobiernos regionales, desarrollando un sistema de incentivos y sanciones en la gestión pública.
2. Fortalecer los recursos humanos y presupuestales en relación al proceso de asistencia técnica iniciado para que la incorporación del enfoque de género en el presupuesto público sea eficaz, asegurándose su implementación a través de la capacitación y especialización de los servidores y las servidoras del MIMP involucradas en este proceso.
3. Fortalecer el monitoreo y la evaluación de la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales, analizando si se han identificado y priorizado adecuadamente las brechas de género.
4. Reiterar que, en su calidad de ente rector para la transversalización del enfoque de género:
 - a) Fortalezca los procesos de asistencia técnica, capacitación y sensibilización para los y las servidoras de todas las entidades y niveles de gobierno, en especial de todos los gobiernos regionales en temas como la identificación de brechas de género, la igualdad de oportunidades y, las metodologías e indicadores sobre presupuesto con enfoque de género.
 - b) Fortalezca los procesos de incorporación del enfoque de género iniciados en la gestión de los gobiernos regionales con el fin de reconocer las buenas prácticas y reforzar las estrategias de reducción de brechas de género propuestas.
 - c) Promueva y apoye el desarrollo de evaluaciones intermedias y de resultados de las estrategias de reducción de brechas de género identificadas y priorizadas en cada uno de los gobiernos regionales.
 - d) Desarrolle actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre la incorporación del enfoque de género en la gestión pública, con especial énfasis en el ciclo presupuestal, con la participación de las y los servidores/as de los gobiernos regionales. Por ejemplo, implementar incentivos y/o reconocimientos para los gobiernos regionales que hayan incorporado el enfoque de género en sus presupuestos.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

5. Implementar una estrategia coordinada con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para que se incluya el enfoque de género en los programas presupuestales, especialmente de los gobiernos regionales.
6. Incorporar el enfoque de género en los otros instrumentos del sistema de presupuesto público, como el SNIP y los presupuestos participativos.
7. Reiterar que, en su calidad de ente rector en materia económica y financiera:
 - a) Emita lineamientos, instructivos y otros mecanismos que orienten la incorporación del enfoque de género en todas las fases del ciclo presupuestal y en la elaboración de proyectos de inversión pública.

- b) Brinde asistencia técnica y capacitación a los servidores/as públicos/as de todas las entidades y niveles de gobierno en la formulación de programas y proyectos con enfoque de género.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y al Ministerio de Economía y Finanzas

- 8. Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre ambos ministerios a fin de que –en el marco de sus respectivas competencias y funciones rectoras– contribuyan a difundir el contenido, los alcances y la aplicación de la normativa vigente en materia de presupuestos con enfoque de género.
- 9. Determinar e implementar acciones de incidencia y promoción de una agenda y acuerdos mínimos entre ambos ministerios y los demás actores involucrados (como CEPLAN; INEI, sociedad civil) que contribuyan a definir una estrategia conjunta sobre los presupuestos con enfoque de género con indicadores, plazos, metas y resultados, que establezcan:
 - a) Condiciones básicas para el proceso (como información y estadísticas sobre brechas de género en distintos ámbitos y sectores incluyendo los productivos, financieros y tecnológicos; establecimiento de indicadores para el planeamiento, la asignación, ejecución y evaluación de presupuestos; creación de espacios para la fiscalización, evaluación y rendición de cuentas sobre avances en la implementación; creación de comisiones o instituciones especializadas, entre otras);
 - b) Alineamiento con el sistema e instrumentos de planificación estratégica (sectorial, regional y local);
 - c) Revisión, integración y potenciación de los instrumentos ya generados (manuales, directivas, instructivos, indicadores de desempeño con seguimiento y vinculados a los presupuestos, etc.)

A los Gobiernos Regionales

- 10. Fortalecer su compromiso frente a la obligación legal de incorporar el enfoque de género en los presupuestos de sus regiones.
- 11. Reiterar que, en el marco de sus competencias:
 - a) Identifiquen y prioricen brechas de género en las regiones, analizando sus causas y definiendo estrategias para reducirlas y/o eliminarlas.
 - b) Establezcan indicadores que den cuenta de la reducción de las brechas de género identificadas y priorizadas en cada una de las regiones.
 - c) Incorporen políticas de igualdad de género, a partir del uso de indicadores, en la planificación estratégica regional (Plan Estratégico Institucional, Plan de Desarrollo Regional Concertado y Plan Operativo Institucional), así como en todas las fases del ciclo presupuestal (programación y formulación; aprobación; ejecución y evaluación) para la reducción de las brechas de género.
- 12. Asignar y/o incrementar los recursos presupuestales para actividades programáticas tendientes a reducir las brechas de género priorizadas, así como realizar evaluaciones de desempeño (intermedias y de resultado) de estas actividades a fin de medir los resultados de su ejecución.
- 13. Fortalecer las capacidades de los servidores y las servidoras de los gobiernos regionales sobre cómo presupuestar y gestionar con enfoque de género (diseño, elaboración, ejecución y evaluación de programas y/o proyectos).
- 14. Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la identificación y priorización de las brechas de género en cada una de las regiones.

Al Congreso de la República

15. Reiterar que se considere la incorporación, en las próximas Leyes Anuales de Presupuesto, de disposiciones que establezcan lo siguiente:
 - a) Que el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados, promueva en su directiva el uso de mecanismos para la incorporación del enfoque de género en la programación, seguimiento y evaluación presupuestal anual, incluyendo mediciones de indicadores en el análisis con perspectiva de género.
 - b) La utilización del enfoque de género en la evaluación de los presupuestos por resultados implementados, señalando que en las evaluaciones independientes de los programas y proyectos se debe considerar el enfoque de género en la evaluación del diseño, ejecución e impacto del gasto público.
16. Modificar la legislación vigente a fin de que se establezcan sanciones a nivel administrativo por el incumplimiento del mandato legal de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABANTO, Manuel
2003 *Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano.* Lima: Palestra.
- AECID Y MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)
2012 *Balance de la intervención para institucionalizar las políticas de igualdad de género en los gobiernos regionales.* Lima.
- ASUA, Adela
1997 "La tutela penal del correcto funcionamiento de la administración. Cuestiones político criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria". En Adela Asua Batarrita (directora). *Delitos contra la Administración Pública.* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (SERVIR)
2012 *Informe sobre la Mujer en el Servicio Civil 2010-2012.* Lima: SERVIR
- CENTRO GUAMÁN POMA
2013 *Diagnóstico de género en el ámbito del Programa Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas del Valle del Cusco- Perú.* Cusco.
- CEPAL
2013 *El Gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres.* México DF.: Observatorio de la Igualdad de Género en América Latina y El Caribe.
- COELLO, Raquel
2011 *Experiencias de presupuestos sensibles al género en América Latina: Una mirada desde la economía feminista.* Madrid: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- DE LEÓN, Aracelly
2008 "Género y macroeconomía". En *"Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay"*. Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. Cuadernos de Diálogos 2. Brasilia: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2013a *Las trabajadoras del hogar en el Perú: Supervisión a los sectores encargados de la promoción y defensa de sus derechos.* Informe de Adjuntía N° 007-2013-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2013b *Sexto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2012). Tercera supervisión a los presupuestos de los gobiernos regionales.* Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2013c *Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.* Serie Informes de Adjuntía- Informe N° 003-2013-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DONNA, Edgardo
2001 *Derecho Penal. Parte Especial.* Tomo III. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

FALÚ, Ana

2008 "Incorporando el presupuesto de género en la Red de Mercociudades". En Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Cuadernos de Diálogos 2*. Brasilia: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

GARCIA, Percy

2010 *La prueba por indicios en el proceso penal*. Lima: Reforma.

GACETA PENAL

2010 *Delito de omisión de actos funcionales afecta la regularidad y legalidad de estos y no directamente al patrimonio público. Gaceta Penal N° 13*. Lima: Gaceta Penal.

GONZALES, Beatriz

2002 *El Estado social, naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Civitas.

GUZMÁN, Marcela

2009 *Presupuesto por resultados e incorporación de género: la experiencia chilena*. Santiago: PROLITEIA.

HUERTA, Susana

2002 "Ilícito penal e ilícito disciplinario de funcionarios". En Carlos María Romeo Casabona y otros (Editores). *La ciencia del Derecho Penal ante el nuevo siglo. Libro Homenaje al Profesor Doctor Don José Cerezo Mir*. Madrid: Tecnos.

INMUJERES

2013 "México: Seguimiento a la ejecución del gasto para la igualdad de género. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación de presupuesto con enfoque de género". En *Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina*. Lima: ONU MUJERES.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2013 *Compendio estadístico 2013. Sistema Estadístico Nacional*. Lima: INEI.

2012 *Compendio estadístico 2012. Sistema Estadístico Nacional*. Lima: INEI.

LEÓN FLORES, José Alfredo

2011 *Apuntes en torno a la responsabilidad administrativa del funcionario público. ¿Son la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria una sola forma de responsabilidad del funcionario público?* Informe especial Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2014a *Metas e indicadores de desempeño del sector economía y finanzas para el año 2014, en el Marco de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento*. Oficina de Planificación, inversiones y presupuesto. Lima: MEF.

2014b *Presupuesto nacional: Guía de Orientación al ciudadano. Ley de Presupuesto 2014*. Lima: MEF. Consulta: 25 de setiembre de 2014.
<www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/documentacion/GUIA_ORIENTACION_LEY_DE_PPTO_2014.pdf>

MINISTERIO DE FINANZAS. REÚBLICA DEL ECUADOR.

2013 *Clasificador orientador de gasto en políticas de igualdad de género. Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina. Lima: ONU MUJERES.*

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. REPÚBLICA DE NICARAGUA.

2013 *Metodología para incorporar prácticas de género en el Presupuesto general de la República y Marco del Gasto Institucional de Mediano Plazo. Seminario Internacional de intercambio de experiencias en herramientas económicas con enfoque de género e igualdad en América Latina. Managua: ONU MUJERES.*

MURO, Manuel

2014 *“La responsabilidad administrativa y el principio del non bis in idem”. En Administración Pública & Control. Lima, número 1.*

NEYRA, Gonzalo

2012 *Desarrollo regional y descentralización En: “La investigación económica y social en el Perú: Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016”. Diagnóstico y Propuesta 53. Lima: CIES.*

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT)

2013 *Trabajo doméstico remunerado en el Perú 2004-2010: Situación y perspectivas en el marco del Convenio 169 y la Recomendación 201. Oficina Regional para los países Andinos.: OIT.*

PAREJO, Luciano

1983 *Estado social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa. Madrid: Civitas.*

PROPOLI

2009 *Luces y sombras del presupuesto participativo. Lima: PROPOLI.*

RAES, Florence

2008 *“Histórico y concepto de los presupuestos sensibles al género”. En UNIFEM. Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Programa de Presupuestos Sensibles al género- Brasil y Cono Sur. Cuadernos de Diálogos 2. Brasilia: UNIFEM.*

ROBBINSON, Marc

2014 *Connecting evaluation and budgeting. ECD Working papers series N°30. World Bank.*

RODRIGUEZ, Pedro y Ana SOBRINO

2008 *Delitos contra la administración pública. Barcelona: Bosch.*

ROJAS, Fidel

2007 *Delitos contra la administración pública. Lima: Grijley.*

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA (SITEAL)

2013 *“El analfabetismo en América Latina”. En Dato destacado. Número 27. SITEAL.*

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA

2013 *Reporte del Canon Minero 2013*. Lima: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Consulta: 20 de setiembre de 2014.
<www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones>

STROMQUIST, Nelly

2006 “La dimensión de género en las políticas”. En Instituto de estudios peruanos. *Las brechas invisibles: Desafíos para una equidad de género en la educación. Serie Educación y Sociedad 1*. Lima: IEP.

UNIFEM

2004 *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: Presupuestos sensibles al género en la región Andina*. Quito: UNIFEM.

UNIFEM Y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2010 *Informe. Consultoría para orientar la determinación de los programas institucionales que tendrán un enfoque de género, Dirección Nacional de Presupuesto y programación del Ministerio de Economía y Finanzas*. Lima: UNIFEM.

UNIFEM Y MIMDES

2009 *Manual para incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional*. Lima: MIMDES.

VÁSQUEZ, Enrique

2009 *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: Estadísticas recientes, preguntas irresueltas y tareas pendientes*. Lima: UNICEF.

VILLARÁN, Fernando

2004 *El sistema y el centro de planeamiento estratégico nacional CEPLAN. Comisión Organizadora*. Lima



Fondo de Población
de las Naciones Unidas - Perú

Porque cada persona es importante



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH