



Tercer Reporte de la Defensoría del
Pueblo sobre el cumplimiento de la
Ley de Igualdad de Oportunidades
entre Mujeres y Hombres
(2009)



Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2009)

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima – Perú
Teléfono: (511) 311 - 0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, marzo del 2010.
300 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
N° 2010-04230

Este Informe de Adjuntía ha sido elaborado por las comisionadas de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Cecilia Beltrán Varillas y Teresa Hernández Cajo, bajo la dirección de Eugenia Fernán – Zegarra, Adjunta para los Derechos de la Mujer. Asimismo se contó con la colaboración de Cristián Sánchez para el capítulo II.

En la elaboración y organización de la base de datos se contó con la asistencia de María del Rosario Gonzáles. La sistematización de la información estuvo a cargo de Julia Fuertes e Ivonne Yupanqui. Para el apoyo logístico y administrativo participó Mónica Preciado

La edición del texto estuvo a cargo de Mario Razzeto.

La Defensoría del Pueblo publica este informe gracias al generoso apoyo de la Canasta de Fondos, financiada, actualmente, por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional – (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo”.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. Hacia el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades	11
2. Competencia de la Defensoría del Pueblo	14
3. Aspectos metodológicos	15
3.1. Objetivos del Informe	15
3.2. Metodología empleada	16
CAPÍTULO I	
ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO	21
1. Aspectos generales	21
2. Problemas identificados en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo	22
3. Marco normativo internacional y nacional para garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades	23
3.1. Marco normativo internacional	23
3.2. Marco normativo y políticas públicas en el ámbito nacional	27
4. Resultados de la Supervisión Defensorial	29
4.1. Análisis de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado	29
4.1.1. Indicadores estructurales	29
4.1.2. Indicadores de proceso	36
4.1.3. Indicadores de resultado	46
5. Balance de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo	48
CAPÍTULO II	
ACCESO Y PERMANENCIA EN EL MERCADO LABORAL	51
1. Aspectos generales	51
2. Problemas identificados en materia de acceso y permanencia en el ámbito laboral	52
2.1. Efectos de la crisis económica en el empleo	55
3. Marco normativo internacional y nacional para garantizar el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades	56
3.1. Marco normativo internacional	56
3.2. Marco normativo y políticas públicas en el ámbito nacional	59
4. Resultados de la Supervisión Defensorial	61
4.1. Programas supervisados del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	61
4.1.1. Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent)	61
4.1.2. Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú”	62
4.1.3. Programa Especial de Reconversión Laboral	62
4.2. Análisis de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado	63
4.2.1. Indicadores estructurales	63

4.2.2. Indicadores de proceso	68
4.2.3. Indicadores de resultado	68
5. Balance de las medidas adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de acceso y permanencia en el mercado laboral	92

CAPÍTULO III

REPORTE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS MINISTERIOS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

	75
1. Aspectos generales	75
2. Medidas generales adoptadas por las entidades públicas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	76
2.1. Documentos de Gestión que incorporan los lineamientos previstos en la Ley de Igualdad de Oportunidades	76
2.2. Órganos u Oficinas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres	78
2.3. Cursos de capacitación dirigidos al personal del sector sobre la perspectiva de género	79
2.4. Partidas presupuestales asignadas para la implementación de las políticas de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres	80
2.5. Normas que prohíben la discriminación por sexo	81
2.6. Adopción de medidas de acción positiva	81
2.7. Utilización del lenguaje inclusivo en las entidades públicas y capacitación al personal sobre su uso	82
2.8. Personal en cargos de confianza y en cargos directivos	83
2.9. Programas o proyectos que integran las necesidades e intereses de las mujeres	86
2.10. Acciones de capacitación sobre violencia familiar y sexual	88
2.11. Estrategias para prevenir la violencia contra la mujer	90
2.12. Normativa para la prevención y sanción frente al hostigamiento sexual	91
2.13. Información desagregada por sexo	92
2.14. Medidas implementadas para promover y garantizar la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres	94
3. Medidas específicas adoptadas por las entidades públicas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	95
3.1. Medidas para coordinar y vigilar el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades	95
3.2. Adecuación de la Ley de Igualdad de Oportunidades al Clasificador Funcional Programático	96
3.3. Medidas específicas para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia y, en especial de las mujeres indígenas, amazónicas y afroperuanas	97
3.4. Medidas que garantizan la participación política de las mujeres	98
3.5. Acciones destinadas a la identificación de la población, en especial de las mujeres y las niñas	99
4. Balance de las medidas adoptadas por los ministerios y otras entidades públicas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	99

CAPÍTULO IV

REPORTE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES

101

1.	Transferencia de funciones de igualdad de oportunidades en el marco del proceso de descentralización. Aspectos generales	101
1.1.	Proceso de transferencia de funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades	102
1.2.	Funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades	103
1.3.	Procedimientos para la transferencia de funciones	106
1.4.	Gobiernos Regionales declarados aptos para la transferencia de funciones: etapa de certificación	109
1.5.	Recursos transferidos a los Gobiernos Regionales: etapa de efectivización	111
1.6.	Órgano regional a cargo de la implementación de las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades	112
1.7.	Convenio de gestión: primer paso de la gestión descentralizada	116
2.	Medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales	119
2.1.	Competencia general	119
2.2.	Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades	122
2.3.	Políticas de los PRÍO incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Presupuesto Participativo	125
2.4.	Órgano encargado de la implementación del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades y funciones transferidas	126
2.5.	Presupuesto para la igualdad de oportunidades	128
2.6.	Seguimiento del los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades	132
2.7.	Medidas para disminuir la desigualdad entre Hombres y Mujeres	132
2.7.1.	Medidas de acción positiva de carácter temporal	132
2.7.2.	Normas que prohíben discriminación por sexo	133
2.7.3.	Capacitación sobre perspectiva de género	134
2.8.	Información para la toma de decisiones	136
2.8.1.	Observatorio Mujer	136
2.8.2.	Información desagregada por sexo	137
2.9.	Lenguaje inclusivo	138
2.9.1.	Normas sobre uso de lenguaje inclusivo	138
2.10.	Participación de las mujeres	139
2.10.1.	Mujeres indígenas	139
2.10.2.	Mujeres amazónicas	140
2.10.3.	Mujeres afroperuanas	141
2.11.	Participación de las mujeres en el Gobierno Regional	142
2.11.1.	Mujeres que laboran o prestan servicios en la institución	142
2.11.2.	Mujeres en cargos directivos	143
2.11.3.	Mujeres en cargos de confianza	144
2.12.	Participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional	145
2.13.	Participación política de las mujeres	146
2.13.1.	Mujeres que participan en el Consejo Regional	146
2.14.	Identidad	147
2.14.1.	Campañas de documentación dirigidas a las mujeres y niñas	148
2.15.	Violencia contra las mujeres	149
2.15.1.	Normas sobre hostigamiento sexual	150
2.15.2.	Implementación de estrategias para prevenir la violencia contra la mujer	151
2.15.3.	Capacitación sobre violencia familiar y sexual	151
3.	Balance de las medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales	151

CAPÍTULO V	
CONCLUSIONES	153
CAPÍTULO VI	
RECOMENDACIONES	161
ANEXOS	
Anexo 1: Matriz de indicadores en acceso y permanencia en el sistema educativo	167
Anexo 2: Matriz de indicadores en acceso y permanencia en el mercado laboral	169
Anexo 3: Relación de instituciones educativas supervisadas	172

PRESENTACIÓN

Un país con igualdad de oportunidades es un país donde existen las condiciones necesarias para que logremos nuestra realización como personas, sin discriminación por ser hombres o mujeres. Este es el propósito que debe orientar el accionar del Estado en el ámbito de sus funciones y competencias.

Sin embargo, las cifras nos demuestran una manifiesta situación de desigualdad entre hombres y mujeres en la realización de derechos. Así, por ejemplo, en un 39,5% de los casos, las mujeres alguna vez unidas –con esposo o compañero– han sufrido algún tipo de violencia física durante su relación de pareja. Además, las cifras referidas a mortalidad materna desnudan lo que es un problema de salud pública que requiere la inmediata atención por parte del Estado. A su vez, las tasas de analfabetismo que se registran no hacen más que revelar una mayor incidencia en el ámbito de las mujeres respecto del que ocupan los hombres, en tanto que el ingreso mensual promedio es mayor para los hombres en comparación con lo que perciben las mujeres.

En consecuencia, necesitamos superar los avances normativos y arribar a resultados concretos que cierren las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, como parte del objetivo de lograr una sociedad más justa y democrática. En este afán, y, por tercer año consecutivo, me complace presentar el *Tercer Reporte Defensorial sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2009)*

En esta oportunidad, la Defensoría del Pueblo da cuenta al país de los resultados de la implementación del Sistema de Seguimiento Defensorial, sobre la base de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado planteados para el tema de acceso y permanencia, tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral.

Así, con relación al tema de educación, se ha constatado que el énfasis estatal está orientado a ampliar la cobertura y mejorar la educación inicial, así como a asegurar que los niños y las niñas concluyan una educación primaria de calidad, aspectos que sin duda contribuyen a mejorar el acceso y la calidad en la educación. No obstante, también se debe considerar que la tasa de asistencia registrada en el nivel secundario es de 76,6%, lo que afecta principalmente a las mujeres en el ámbito rural, por lo que es necesario que el Ministerio de Educación evalúe la continuidad de programas especiales que garanticen la educación en este nivel.

En lo que concierne al acceso y permanencia en el mercado laboral se debe celebrar un hallazgo importante: los tres programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como Projovent, Construyendo Perú y Revalora, han incorporado una notable presencia de mujeres en su condición de beneficiarias. No obstante ello, es necesario tener en cuenta que el descenso del índice de empleo en determinadas ramas de la actividad industrial y extractiva –actividades en las cuales también existe un porcentaje representativo de mujeres– hace imprescindible que el sector correspondiente realice una evaluación de la efectividad de las políticas de empleo con el propósito de conocer las condiciones de inserción y permanencia de hombres y mujeres en el mercado laboral.

En conclusión, este Tercer Reporte analiza las políticas públicas en los ámbitos educativo y laboral con el claro propósito de vincular los resultados alcanzados en ambos sectores.

De este modo, si se garantiza la educación de adolescentes mujeres en la zona rural, ello tendrá repercusión en mejores oportunidades de inserción laboral.

Por otra parte, los Ministerios han reportado avances normativos, pero solo algunos han brindado información respecto a la creación de órganos encargados de la implementación de esta norma, a la adopción de medidas de acción positiva y a la participación de mujeres en cargos directivos. Asimismo, los Gobiernos Regionales han aprobado, en el período que se informa, cinco nuevos Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades. No obstante este compromiso asumido, los avances aún son lentos, así como insuficientes los recursos asignados.

En mi condición de Defensora del Pueblo, considero que son tres los temas que este Tercer Reporte inserta en la agenda de igualdad de oportunidades: a) se debe asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo de niñas y adolescentes, sobre todo del ámbito rural; b) se deben generar las condiciones para que las mujeres accedan al ámbito laboral, con respeto a sus derechos laborales y reproductivos; y c) cada sector estatal debe priorizar las medidas y los recursos para disminuir las brechas de género.

Es oportuno recordar que la igualdad de género no es un tema que involucre solo a las mujeres porque ello implica hablar de una sociedad más democrática, inclusiva y justa. Por ello, estoy convencida de que la labor de supervisión sistemática, objetiva y concertada que efectúa la Defensoría del Pueblo contribuirá a lograr avances articulados y sostenibles en la aplicación de las políticas públicas orientadas a la igualdad. Así haremos posible una sociedad más equitativa. La Defensoría del Pueblo trabaja permanentemente a favor de este cambio.

Finalmente, deseo agradecer a las entidades de la Cooperación Internacional que han apoyado la realización de esta investigación. Sin el invaluable respaldo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) no hubiese sido posible efectuar el trabajo de investigación que sustenta este *Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2009)*.

Beatriz Merino Lucero
Defensora del Pueblo

INTRODUCCIÓN

1. Hacia el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades

El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación constituyen la base de todos los derechos humanos. Así lo establecen las declaraciones y tratados sobre derechos humanos, en los que se reconoce la igualdad entre mujeres y hombres y se prohíbe todo tipo de discriminación basado en cualquier motivo prohibido, como el sexo.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (de 1948) precisa en su artículo 7° que todas las personas son iguales ante la ley y que se encuentra prohibido todo tipo de discriminación por cualquier motivo. En esa línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que los Estados deben garantizar a mujeres y hombres la igualdad en el goce de todos sus derechos.

Asimismo, existen instrumentos internacionales que abordan específicamente el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación contra la mujer. Entre ellos figura la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “Cedaw”, su sigla en inglés), instrumento de carácter vinculante para los Estados que la han ratificado,¹ el cual desarrolla las medidas que se deben adoptar para garantizar el derecho a la igualdad de las mujeres. Así, en su artículo 15° establece que los Estados “reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley”.

No obstante este reconocimiento del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de la discriminación por sexo en instrumentos internacionales de derechos humanos, se ha constatado que aún existen muchas desigualdades entre hombres y mujeres que inciden en el libre desarrollo de la personalidad y en el adecuado ejercicio de sus derechos. De ahí deriva la necesidad de adoptar medidas que tengan por finalidad la igualdad material o de hecho entre hombres y mujeres.

Lograr este objetivo constituye una preocupación de la comunidad internacional. La Declaración del Milenio –instrumento internacional aprobado en el año 2000 por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas– plantea en el Objetivo 3 la promoción de igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, y señala como meta la eliminación de las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de la enseñanza antes de finales del 2015. Asimismo se identifican dos objetivos que se relacionan con la igualdad de oportunidades. En el Objetivo N° 2 dedicado a la enseñanza primaria universal, se plantea como meta que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria en el 2015. En el Objetivo N° 5, que busca mejorar la salud materna, las metas que se proponen son reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna entre 1990 y 2015 y lograr el acceso universal a la salud reproductiva en el 2015.

Las cifras en el Perú demuestran una manifiesta situación de desigualdad entre hombres y mujeres, en derechos como educación, salud, vida libre de violencia y trabajo, como lo demuestran las siguientes cifras:

1 Este tratado fue ratificado por el Estado peruano el 13 de septiembre de 1982.

- El 39,5% de las mujeres alguna vez unidas (con esposo o compañero) han sufrido algún tipo de violencia física durante la relación de pareja.²
- Las cifras que registran la mortalidad materna continúan siendo muy altas. Si bien las que han difundido el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Salud (MINSA) no son comparables entre sí –en razón de que han sido obtenidas mediante diversos criterios para realizar las estimaciones–, “un análisis integrado de ellas sostiene la afirmación, de manera general, de que la mortalidad materna en el Perú es un problema de salud pública que requiere inmediata y adecuada atención por parte del Estado”.³
- Las tasas más altas de analfabetismo tienen una mayor incidencia en las mujeres (10, 6%) que en los hombres (3, 6%).⁴
- La tasa de desempleo femenino del grupo de edad de 14 a 24 años es de 14, 4%, frente a 13,5% del desempleo masculino. En el grupo de edad de 25 a 44 años, la tasa de desempleo femenino (5,3%) también es mayor a la masculina (2,6%). Asimismo, el ingreso mensual promedio de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana es mayor para los hombres (1 357.5 nuevos soles) en comparación con lo que perciben las mujeres (853.0 nuevos soles).⁵

Por ello, en el ámbito nacional se ha considerado necesario aprobar un marco jurídico que integre medidas para lograr la igualdad efectiva desde un tratamiento de políticas públicas que involucre a diferentes sectores del Estado. En este contexto, el 16 de marzo del 2007 se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (en adelante “Ley de Igualdad”) que establece lineamientos para la elaboración de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, a fin de eliminar la discriminación por sexo.

Asimismo, esta norma establece principios que deben orientar la actuación del Estado para su cumplimiento. Entre ellos figuran el reconocimiento de la equidad de género, la prevalencia de los derechos humanos, el respecto a la realidad pluricultural y multilingüe, así como el reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación. De esta forma, la norma contempla los enfoques de género, interculturalidad, además del generacional en razón de que la discriminación suele manifestarse en más de un ámbito de desarrollo de la personalidad.

Como bien señala el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la religión, la incapacidad, la edad, la clase, la casta

2 Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Principal: Encuesta Demográfica y de salud familiar 2007-2008*. Lima. INEI, 2009, p. 270.

3 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 138. “Derecho a una maternidad segura: Supervisión nacional a los servicios de Ginecología y Obstetricia del Minsa”*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008, p. 15.

4 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Censos Nacionales 2007- XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Socio demográfico del Perú*. Lima: INEI, 2008, pp. 99 y 101. En: www.inei.gob.pe

5 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *“Estadísticas con enfoque de Género. Trimestre: julio-agosto-septiembre 2009”*. Informe Técnico, N° 04. Lima: INEI, diciembre 2009, pp. 53 y 57. En: www.inei.gob.pe.

u otros factores”.⁶ En esa línea, el referido Comité señala que la CEDAW proscribire todas las dimensiones que pueda tener la discriminación contra la mujer.

Por otra parte, con relación al rol del Estado para el cumplimiento de la Ley de Igualdad, se establecen tres líneas de actuación. Por un lado, promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre. La tercera línea de actuación constituye la incorporación y promoción del uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno.

Es necesario precisar que el concepto de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres que la Defensoría del Pueblo utiliza en sus Reportes está referido a la adopción de las medidas pertinentes para que hombres y mujeres ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. En el caso particular de la mujer implica que se generen las condiciones para que ejerza sus derechos, en igualdad con el hombre, tomando en consideración su situación histórica de discriminación. A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que “un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre (...). Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento..”⁷

En consecuencia, si bien se ha reconocido a hombres y mujeres su derecho a la igualdad en las normas internas e internacionales, es decir que gozan de un reconocimiento formal de este derecho, el Estado debe garantizar, además, una igualdad de facto o material para el efectivo goce y ejercicio de sus derechos. En razón de ello, se deben adoptar medidas que no sólo garanticen un trato igualitario, es decir que, ante un mismo hecho o situación, hombres y mujeres reciban un idéntico trato, sino incluso un trato diferenciado, siempre que se encuentre justificado, en ámbitos donde la mujer ha sido histórica y socialmente discriminada.

Por ello, el Estado peruano debe adoptar, de conformidad con sus obligaciones previstas en el ámbito internacional, medidas específicas para garantizar la participación de hombres y mujeres en igualdad de condiciones y promover cambios en los estereotipos de género, así como la erradicación de la discriminación en cualquier esfera.⁸ Estas acciones estatales se pueden concretar en planes, programas, proyectos y actividades.

Para aplicar un seguimiento al cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades existen dos mecanismos. Por un lado, le corresponde al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) coordinar y vigilar la aplicación de la norma por parte de las entidades de los sectores públicos y privados en los ámbitos nacional, regional y local; por otro, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Anual, debe dar cuenta del seguimiento de los avances

6 Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. **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 las medidas especiales de carácter temporal**, del 30 de enero del 2004, párrafo 12.

7 *Ibíd*, párrafo 8.

8 Así, por ejemplo, en el ámbito de la participación de la mujer en la vida política, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera la necesidad de adoptar medidas relacionadas con la aprobación de leyes que garanticen una representación mínima de las mujeres en el Estado, la selección de mujeres para nombramientos a cargos públicos y la ejecución de programas educativos destinados a incrementar la participación política de la mujer, entre otras medidas. Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe Anual 1999**, en la sección “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”.

en el cumplimiento de la Ley por parte de las entidades del sector público y privado. Por lo expuesto, y de conformidad con su mandato constitucional y legal, la Defensoría del Pueblo presenta su *Tercer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2009)*, el cual se divide en seis capítulos.

En el primer capítulo se presentan los resultados de la implementación del Sistema, pero, en esta ocasión, con relación al aspecto crítico de acceso y permanencia en el sistema educativo. La Defensoría del Pueblo llevó a cabo una supervisión al Ministerio de Educación y a siete Gobiernos Regionales que cuentan con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades a efectos de conocer la implementación de las políticas públicas en materia de educación, considerando que las principales brechas de género en el sistema educativo se acentúan en el ámbito rural y en situaciones de pobreza, y de pobreza extrema.

Por su parte, en el segundo capítulo también se presentan los resultados de la implementación del Sistema de Seguimiento Defensorial con relación al aspecto crítico de acceso y permanencia en el mercado laboral. Para tal efecto se presentan los resultados de la supervisión de los tres programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo encargados de la implementación de las políticas activas de empleo como Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú, teniendo en consideración el contexto de la crisis internacional que ha generado la pérdida de empleo en el sector industrial y textil, en el cual existe un considerable número de mujeres trabajadoras.

El tercer capítulo presenta un balance de las principales medidas adoptadas por 13 Ministerios y siete entidades públicas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad, en temas como: existencia de órganos para la implementación de la norma, presupuesto asignado, fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y las funcionarias públicos en tema de género y violencia contra la mujer; participación laboral de las mujeres en cargos directivos y de confianza, normas para la prevención y sanción del hostigamiento sexual, información desagregada por sexo, entre otros temas.

El cuarto capítulo presenta las medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales, en el marco de la transferencia de competencias en materia de igualdad de oportunidades. Asimismo, para el análisis se han considerado los avances y las dificultades de la implementación de aquellos Gobiernos Regionales que, a la fecha, cuentan con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Finalmente, los dos últimos capítulos recogen las correspondientes conclusiones y recomendaciones a las entidades públicas responsables en los ámbitos nacional y regional para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley de Igualdad.

2. 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° 26250, Ley Orgánica de la institución, la Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

Desde su creación, la Defensoría del Pueblo ha mostrado un especial interés en promover y defender los derechos de las mujeres y, especialmente, en contribuir a garantizar el real ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad respecto de los hombres. De esta manera, la supervisión de la implementación de las políticas públicas orientadas a

eliminar la discriminación por razón de sexo y promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es una tarea prioritaria para la institución.

En esa línea, la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, encomienda a la Defensoría del Pueblo reportar en su Informe Anual, dirigido al Congreso de la República, los avances en dicha norma, un mandato que se corresponde con las atribuciones que le han sido conferidas constitucional y legalmente.

En razón de ello, a un año de vigencia de esta norma, la Defensoría del Pueblo presentó en marzo del 2008 el *Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo– diciembre 2007)*, en el que se dio cuenta de los primeros esfuerzos del Estado para dar cumplimiento a los mandatos que esta ley establece en la administración pública con el propósito de eliminar la discriminación contra la mujer. En este documento se reportó la actuación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) como ente rector para la implementación de la Ley y en materia de violencia contra la mujer; y del Ministerio de Salud con relación al tema de planificación familiar y salud materna.

En marzo del 2009, la Defensoría presentó el *Segundo Reporte Defensorial sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (marzo– diciembre 2008)*, en el cual se supervisó el cumplimiento de esta norma en los ámbitos del gobierno central, y de los gobiernos regionales y locales. Además se presentaron los resultados de la supervisión defensorial en materia de planificación familiar y el diseño del Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de Igualdad de Oportunidades. Este reporte permitió a la Defensoría del Pueblo contar con un diagnóstico en las diferentes instancias de gobierno respecto al cumplimiento de la Ley de Igualdad, precisar que los principales avances eran de carácter normativo, y que existía una tarea pendiente en la implementación de los planes aprobados sobre la aplicación de la ley, así como en la asignación presupuestal.

La labor realizada hasta el momento por la Defensoría del Pueblo, en el marco de la competencia que le ha sido asignada por la Ley de Igualdad de Oportunidades, ha permitido dar cuenta de las acciones adoptadas por las entidades públicas para implementar la norma sobre esta materia a efectos de erradicar progresivamente la discriminación contra la mujer, así como las dificultades encontradas en el camino.

3. Aspectos metodológicos

3.1. Objetivos del Informe

El objetivo del *Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* es evaluar la implementación de las políticas públicas nacionales y regionales formuladas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres durante el año 2009, a efectos de realizar las recomendaciones correspondientes para su efectivo cumplimiento. De esta manera, los objetivos específicos de este Tercer Reporte son:

- Dar cuenta de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad por entidades del Poder Ejecutivo, de los Gobiernos Regionales y otras entidades públicas.
- Brindar aportes para un efectivo cumplimiento de la Ley de Igualdad por parte de los sectores involucrados.

3.2. Metodología empleada

En este Reporte Defensorial se presentan los resultados de la implementación del Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de Igualdad de Oportunidades, el cual fue presentado en el Segundo Reporte (2009). Como se recordará, los objetivos principales de este Sistema Defensorial son los siguientes: a) Conocer la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado, en sus distintos niveles, para respetar y garantizar la realización del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo en los términos dispuestos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, la Constitución Política y la legislación nacional; y b) Generar recomendaciones que orienten la acción estatal en una lógica de mejoramiento continuo desde una perspectiva de respeto, promoción y realización de los derechos humanos.

Para tal efecto se identificaron aspectos críticos del derecho a la igualdad que serán objeto de medición a partir de una matriz de indicadores. Los aspectos críticos seleccionados son aquellas situaciones donde el derecho a la igualdad está siendo recurrentemente vulnerado, o donde se evidencian dificultades en la generación y mantenimiento de condiciones habilitantes para el ejercicio de los derechos.

Por su parte, la matriz de indicadores del Sistema de Seguimiento Defensorial se encuentra estructurada en una perspectiva de realización progresiva de los derechos, y contiene indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Para su construcción se tomó como referencia la propuesta metodológica planteada por la CIDH para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁹ Para el año 2009 se han seleccionado dos temas para el análisis y evaluación: el acceso y permanencia en el sistema educativo, y el acceso y permanencia en el mercado laboral.

Es importante precisar que el marco normativo internacional, nacional y de políticas públicas desarrollado en los capítulos siguientes también forma parte del análisis de los indicadores estructurales, es decir que dan cuenta de las medidas adoptadas por el Estado peruano para el cumplimiento de sus obligaciones respecto a estos derechos, pero por cuestiones metodológicas se ha considerado pertinente que se presente este marco con la finalidad de dar contenido al derecho a la educación, con énfasis en acceso y permanencia; y al derecho al trabajo, de manera específica en el aspecto crítico de acceso y permanencia en el mercado laboral. De esta manera se delimita el contenido y alcances de estos derechos, así como las obligaciones de respeto y garantía que ha asumido el Estado al ratificar los tratados de derechos humanos.

Respecto al acceso y permanencia en el sistema educativo, en el curso de la supervisión se solicitó información al Ministerio de Educación sobre la base de los indicadores planteados para este sector. Asimismo se realizaron reuniones con funcionarios y funcionarias del Viceministerio de Gestión Pedagógica, Viceministerio de Gestión Institucional y la Secretaría de Planificación Estratégica. De igual modo, se elaboraron once instrumentos de recojo de información para las diferentes unidades del Ministerio de Educación, como se puede apreciar en el cuadro adjunto. Se debe destacar que el Ministerio de Educación, en el marco del cumplimiento del deber de colaboración con la Defensoría del Pueblo, proporcionó la información solicitada, lo cual demuestra su cooperación para llevar a cabo las supervisiones que realiza nuestra institución.

⁹ Esta propuesta parte también del modelo de indicadores propuesto en el ámbito de las Naciones Unidas en el “Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos”.

Tabla N° 1
Unidades y/o Direcciones del Ministerio de Educación supervisadas

Ministerio de Educación	Unidad/Dirección	N° Cuestionarios
Viceministerio de Gestión Pedagógica	a) Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural	1
	b) Dirección General de Educación Básica Regular - Dirección de Educación Inicial - Dirección de Educación Primaria - Dirección de Educación Secundaria	4
	c) Dirección de Promoción Escolar, Cultura y Deporte	1
	d) Dirección de Tutoría y Orientación Educativa	1
Viceministerio de Gestión Institucional	a) Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación - Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos - Unidad de descentralización de Centros Educativos	2
	b) Oficina de Infraestructura Educativa	1
Secretaría de Planificación Estratégica	Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa	1

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión en siete regiones del país, a efectos de conocer la implementación de las políticas públicas diseñadas desde el Gobierno Central en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo. El criterio adoptado para la selección de las regiones tomó en consideración a los Gobiernos Regionales que contaban con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades. Así, durante el mes de agosto y septiembre del 2009 se llevó a cabo la supervisión en las regiones de Lambayeque, La Libertad, Ica, Moquegua, Pasco, Ucayali y Cusco. En cada región, mediante la participación de las Oficinas Defensoriales se celebraron reuniones con funcionarios y funcionarias del Gobierno Regional, de la Dirección Regional de Educación, de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y de las Instituciones Educativas (IE) seleccionadas.

Tabla N° 2
Entidades públicas supervisadas en el ámbito regional

Entidades Públicas	Unidad/Dirección	N° Cuestionarios
7 Gobiernos Regionales: - Cusco - Ica - La Libertad - Lambayeque - Moquegua - Pasco - Ucayali	a) Gerencia de Desarrollo Social	7
	b) Dirección Regional de Educación - Director/a de la Dirección Regional de Educación - Dirección de Gestión Pedagógica - Dirección de Gestión Institucional	7
9 UGEL - Canas (Cusco) - Chincha y Nasca (Ica) - Otuzco (La Libertad) - Ferreñafe y Lambayeque (Lambayeque) - Mariscal Nieto (Moquegua) - Oxapampa (Pasco) - Coronel Portillo (Ucayali)	a) Director/a de la UGEL	7
28 Instituciones Educativas	a) Director/a de las Institución Educativa	28
	b) Docentes de las Instituciones Educativas	28
	c) Padres/madres de familia de las Instituciones Educativas	49
	d) Alumnos y alumnas	395

Es preciso señalar que solo se realizó la supervisión en cuatro instituciones educativas del nivel primario y polidocente, por cada región. Esta supervisión permite dar cuenta de la implementación de las políticas públicas que se diseñan desde el Ministerio de Educación y su efectividad en las IE seleccionadas.

Respecto a la ubicación de las IE, el 50% se encuentra en el área urbana y el otro 50% en el área rural, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Educación.¹⁰ En cada IE se consideró conveniente entrevistar a todos los actores involucrados en garantizar el acceso y permanencia de las niñas y los niños en el sistema educativo. Así, se entrevistó al director o directora de la IE, a un docente, y en promedio a dos padres o madres de familia. Respecto a los alumnos, las encuestas estuvieron dirigidas a aquellos que se encontraban cursando el sexto grado de primaria, tomando en consideración que era importante conocer si continuarían sus estudios en el nivel secundario.

Con relación al tema de acceso y permanencia en el mercado laboral, la Defensoría del Pueblo elaboró fichas con indicadores estructurales, de proceso y de resultado para tres programas específicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Projovent, Construyendo Perú y Revalora. Para tal efecto se enviaron oficios a cada programa durante el mes de agosto del 2009, y se sostuvieron reuniones con sus funcionarios y funcionarias para explicar los alcances de la información solicitada. Posteriormente, la Defensoría del Pueblo solicitó información complementaria a los tres programas acerca de criterios de focalización, definición de los objetivos de la política de empleo temporal, presupuesto anual, así como de existencia de mecanismos de coordinación y de disposiciones normativas que incluyan dentro del grupo de beneficiarios a las mujeres como grupo de especial atención.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, las entidades públicas tienen un deber de colaboración con la Defensoría del Pueblo a efectos de contribuir al cumplimiento de sus funciones. No obstante, para el análisis de la información de los indicadores de resultado solo se ha podido contar con información parcial, detalle que lamentablemente no ha permitido a la Defensoría del Pueblo realizar un análisis de todos los indicadores necesarios para medir la efectividad de las políticas implementadas por los programas Projovent y Revalora.

En el proceso de aplicación del seguimiento que la Defensoría del Pueblo ha realizado desde su Primer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer solicitó información a 14 Ministerios, 25 Gobiernos Regionales y 7 entidades públicas a las que se asignan obligaciones específicas en la implementación de esta norma. Para tal efecto se solicitó información respecto a temas como la adopción de medidas de acción positiva, lenguaje inclusivo, erradicación de la violencia contra la mujer, recursos asignados, etc.

10 Se revisó la base disponible de instituciones educativas publicada en el portal institucional del Ministerio de Educación, denominada Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE). Adicionalmente, mediante el Oficio 184-2009/DP-ADM se solicitó información a la Jefa de la Unidad Estadística Educativa del Ministerio de Educación para verificar los datos obtenidos, y se recibió respuesta el 27 de octubre del 2009. No obstante, se debe señalar que en el caso de las IE que pertenecen a la UGEL Mariscal Nieto de la Región Moquegua, la información proporcionada por el Ministerio de Educación es que se ubican en el ámbito urbano, pero la UGEL aduce que pertenecen al ámbito rural, según Oficio N° 2964-2009-GRM/DRE-Moquegua/UGEL de fecha 2 de octubre del 2009. Existe en este caso una falta de coordinación y actualización de las bases de datos existentes respecto a la ubicación de estas IE. Para el análisis se ha considerado que éstas forman parte del ámbito rural, tomando en consideración el registro de la UGEL Mariscal Nieto, y la implementación de las políticas públicas en educación para el ámbito rural.

De esta manera, en este Tercer Reporte se ha incluido información oficial remitida por cada una de las entidades antes mencionadas hasta el 29 de enero del 2010, la cual se presentará en los siguientes capítulos. No obstante, se debe llamar la atención respecto de que algunas instituciones –como el Ministerio de Energía y Minas y los Gobiernos Regionales de Cusco e Ica– no contestaron los oficios remitidos por la Defensoría del Pueblo. Las referidas entidades no han actuado de conformidad con el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo, previsto en el artículo 162° de la Constitución Política y en el artículo 16° de la Ley Orgánica para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Con la publicación de este *Tercer Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (enero–diciembre 2009)*, la Defensoría ofrece un balance sobre el estado actual de cumplimiento de esta norma, a partir de los resultados de la implementación del Sistema de Seguimiento Defensorial de la ley en temas como trabajo y educación, así como de las acciones reportadas, por parte de los Ministerios, Gobiernos Regionales y otras entidades públicas, a efectos de evaluar las medidas adoptadas hasta el momento, en la perspectiva de lograr que sean realmente efectivas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

CAPÍTULO I

ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

1. Aspectos generales

La Ley de Igualdad de Oportunidades establece como un lineamiento a ser seguido e implementado por el Ministerio de Educación el consistente en “garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales”.

Como se sabe, los instrumentos internacionales desarrollan los principios de acceso y permanencia en materia educativa, así como reafirman la culminación de las etapas del sistema educativo como parte del contenido del derecho a la educación. Para tal efecto se establecen determinadas garantías para el acceso, como la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria. Respecto a la permanencia, se señala que el Estado debe fomentar medidas para garantizar la asistencia regular a las escuelas, reducir las tasas de deserción escolar, mejorar las condiciones de los docentes, contar con infraestructura adecuada, entre otros.

Por su parte, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006 - 2010 señala - en el análisis situacional relativo al acceso a los servicios de educación - que una preocupación creciente de los diversos agentes sociales es la necesidad de fortalecer la educación de las niñas, pues los datos reflejan que cinco (5) de cada cien (100) niñas pobres no asisten a la escuela, proporción que se duplica en el caso de las niñas de hogares en situación de pobreza extrema.¹¹ Por ello, el Plan de Igualdad establece que “para garantizar la mejora de la calidad y culminación de los estudios de los/as alumnas/os en los diversos niveles del sistema educativo, se requiere el incremento de los recursos financieros, capacitación docente y programas del Estado orientados a la población de pobreza y extrema pobreza”.¹²

A partir de estas premisas, la Defensoría del Pueblo ha realizado una supervisión de las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Educación, tomando en consideración las cifras que dan cuenta de las dificultades en el acceso y permanencia de niños y niñas en el sistema educativo. La supervisión se ha producido sobre la base de los indicadores planteados en el Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de Igualdad (ver Anexo 2). Asimismo, para verificar los avances se efectuó una supervisión en siete regiones del país, a entidades como los Gobiernos Regionales, Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local e Instituciones Educativas.

En el presente capítulo se presentan las cifras que dan cuenta de los problemas existentes en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo, el marco normativo internacional y nacional de las obligaciones del Estado peruano respecto al derecho a la educación y, finalmente, los resultados de la supervisión de las entidades estatales sobre la base de los indicadores elaborados para este sector del Sistema de Seguimiento Defensorial.

11 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010*. Lima: MIMDES, 2005, pp. 46.

12 *Ibíd.*, p. 47.

2. Problemas identificados en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo

El Plan Nacional Educación para Todos 2005 - 2015, aprobado por Resolución Ministerial N° 0592-2005-ED, contiene un diagnóstico de la educación peruana e incluye cifras sobre las brechas de género en el sistema educativo. Entre las principales conclusiones del diagnóstico se señalan las siguientes:¹³

- En secundaria, las brechas de género son mayores que en primaria, aunque los indicadores de rendimiento y permanencia en el sistema educativo son más ventajosos para las estudiantes mujeres. Sin embargo, hay un mayor porcentaje de estudiantes mujeres que concluyen secundaria con niveles por debajo del básico.
- Las estadísticas globales de acceso, eficiencia interna del sistema educativo y logros de aprendizaje no dan cuenta de cómo se gestan desde la educación básica desigualdades de género, que se hacen más evidentes en la educación superior con la tendencia a elegir carreras femeninas.
- La población estudiantil femenina de las áreas rurales enfrenta mayores dificultades de acceso y permanencia, lo que estaría asociado con aspectos socioculturales, pues a mayor edad las niñas y adolescentes mujeres asumen tareas vinculadas con el hogar y cuidado de la familia, limitándose sus posibilidades de desarrollo personal.
- La desigualdad de género en los escenarios educativos adquiere expresiones sutiles, como situaciones de discriminación por género, que las estudiantes reconocen vivir cotidianamente y que se manifiestan en los discursos y actitudes que reafirman la división de roles sociales y culturales que perpetúan las desigualdades entre género.
- Las manifestaciones de discriminación por género también se expresan en los materiales educativos, que tienden a no visibilizar a las niñas como actrices educativas y sociales.
- Al egresar del sistema educativo, las diferencias entre hombres y mujeres son notorias, lo que se refleja en la participación desigual en el mundo de trabajo en términos de salario y tipo de trabajo.

En septiembre del 2009, el Estado peruano presentó un Informe sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde se da cuenta de los avances en su cumplimiento a través de cifras y estadísticas. De manera especial, cabe hacer mención de los avances respecto al Objetivo 2 (“Lograr la educación primaria universal”); y al Objetivo 3 (“Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer”).¹⁴

Para el cumplimiento del Objetivo 2 se estableció como meta asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, estableciéndose dos indicadores: la tasa neta de matrícula en la educación primaria y la conclusión de la educación primaria. Al respecto, el Estado peruano informó que en el 2008 se alcanzaron las siguientes cifras:¹⁵

- La tasa neta de matrícula en la educación primaria de niños y niñas con edades entre los 6 y los 11 años fue de 94,2, lográndose un incremento de 3,3 puntos respecto al año 2004.

13 Ministerio de Educación. *Plan Nacional Educación para todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: MINEDU, 2005, pp.98.

14 Presidencia del Consejo de Ministros. *Resumen Ejecutivo: Informe del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Perú – 2008*. Lima, PCM, 2009.

15 *Ibíd.* pp. 18 y 19.

- La diferencia en el acceso a la educación de hombres y mujeres surge cuando se observan las tasas en la zona rural. Así, la tasa de matrícula neta en el área rural alcanzó el 95.2% en el caso de los hombres, en contraste con el 93% que se registró para las mujeres.
- La tasa de conclusión de 12 a 14 años fue de 77.7%, siendo mayor a la prevista para 1994, de 56.3%.
- La tasa de conclusión de los niños y las niñas pobres y pobres extremos de 12 a 14 años de edad fue, respectivamente, de 74.1% y 54.6%, y de la población no pobre fue de 86.9%.

Con relación al Objetivo 3, referido a Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, se estableció como uno de los indicadores la relación que se produce entre niñas y niños en tres niveles de enseñanza: primaria, secundaria y superior. Para informar sobre el cumplimiento de este objetivo, el Estado peruano dio a conocer las siguientes cifras:¹⁶

- En el acceso a la enseñanza primaria, la brecha de género está por cerrarse, siendo la relación entre niñas y niños en la matrícula de enseñanza primaria de 0.998.
- En las áreas rurales del interior del país persisten las desigualdades de género. Se advierten bajas coberturas en la educación secundaria (76%), así como problemas de repitencia, deserción y baja calidad.
- Cuando los hogares afrontan problemas económicos son las niñas (14%) las que con mayor frecuencia dejan de asistir a las aulas en comparación con los niños (11%).
- Cuando se trata de problemas de orden familiar o quehaceres domésticos, la brecha en contra de las mujeres rurales alcanza los 10 puntos. Así, deja de asistir el 16% de mujeres por estas causas, en contraste con un 6% en el caso de los hombres.

Estas cifras reflejan que, en el ámbito de la educación primaria, existen grandes avances en la matrícula de niños y niñas. Sin embargo, cuando los datos se cruzan con aspectos como la ruralidad y la pobreza, las niñas y las adolescentes son las más afectadas, de modo especial cuando se revisan las tasas de conclusión de estudios a determinada edad. Ello también se explica por las diversas concepciones de género en la sociedad, que dificultan la permanencia de las mujeres en los niveles educativos.

3. Marco normativo internacional y nacional para garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades

3.1. Marco normativo internacional

Los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen la importancia de la educación para el libre desarrollo de la personalidad, para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y para una participación informada en la sociedad. En esa línea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 26° inciso 2) que la

“educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Por su parte, en el artículo 13° inciso 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se detalla que la “educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre”.

16 *Ibíd.*, p. 20.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido, en su Observación General N° 13, las cuatro características del derecho a la educación:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito de los Estados. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, como el contexto de desarrollo en el que actúan, por ejemplo, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, infraestructura adecuada, etc.
- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación alguna. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden entre sí:
 - No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación alguna.
 - Accesibilidad material. La educación ha de ser accesible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
 - Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Así, la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, y los Estados deben implementar gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- c) Aceptabilidad. Los contenidos de los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes.
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Adicionalmente, los instrumentos internacionales desarrollan los principios de acceso y permanencia en materia educativa, así como reafirman la culminación de las etapas del sistema educativo como parte del contenido del derecho a la educación. Así, respecto al acceso a la educación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13° inciso 2) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 28°), establecen que:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y accesible a todos gratuitamente.
- La enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, y ser gratuita progresivamente.
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos.

Para garantizar la permanencia y culminación de los estudios, la Convención sobre los Derechos del Niño señala en el artículo 28° literal e) que se deben adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 13° inciso 2 literal e), señala que para lograr el pleno ejercicio de este derecho se debe implementar un sistema adecuado de becas y mejorar progresivamente las condiciones materiales de los docentes.

Asimismo, es importante recordar que los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que estos derechos, como el que involucra a la educación, deben ejercerse con pleno respeto al derecho a la igualdad y al principio de no discriminación. En consecuencia, los Estados deben adoptar medidas para que el derecho a la educación se ejerza sin ningún tipo de discriminación, como la referida al sexo.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado en su Observación General N° 13, sobre los alcances del derecho a la educación, que la prohibición de no discriminación “no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente”.¹⁷ En consecuencia, si bien la educación es un derecho que genera obligaciones que deben ser cumplidas progresivamente, también genera obligaciones inmediatas, como el principio de no discriminación por sexo.

La realización del derecho a la educación también debe incluir la adopción de medidas que permitan su ejercicio en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Así, la Convención sobre los Derechos del Niño señala en el artículo 28° inciso 1) que los Estados reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, corresponde a los Estados adoptar medidas específicas con este objetivo. Asimismo, la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza establece en el artículo 4° que los Estados deben adoptar una política nacional en búsqueda de la igualdad de oportunidades.

En esa línea se deben destacar los instrumentos internacionales específicos que se han dado para tutelar el derecho a la educación de las mujeres, que como hemos visto son quienes principalmente tienen mayores dificultades en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Así, la CEDAW establece en el artículo 10° las medidas que los Estados deben adoptar a efectos de asegurar la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, entre las cuales se encuentran:

- Garantizar las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas.
- Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad.
- Eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza.
- Reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y organización de programas para las jóvenes y mujeres que hayan abandonado los estudios prematuramente.
- Garantizar las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física.

Las medidas señaladas por la CEDAW tienen por objetivo que cada Estado genere las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la educación de las mujeres, por lo que debe establecer acciones específicas para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Asimismo, se debe hacer referencia al Informe del año 2006 del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la Educación, respecto al derecho a la educación de las niñas, en el cual se precisa, entre sus principales conclusiones, que

“la exclusión de las niñas y las adolescentes, que hasta el momento ha impedido la paridad e igualdad de género en la educación, no solamente obedece a la pobreza y

¹⁷ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 13, sobre el derecho a la educación*, 1999, parágrafo 31.

a otros factores estructurales, sino también a la escasa voluntad política de muchos Estados, que siguen considerando a la educación como un servicio prescindible y no como un derecho humano”.¹⁸

Esto refleja la importancia de que los Estados asuman sus obligaciones internacionales, a fin de que el derecho a la educación sea una realidad.

En su Informe, el Relator desarrolla las obligaciones que cada Estado debe asumir en cada uno de los componentes del derecho a la educación, siendo éste un esfuerzo por precisar los aspectos relacionados con la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de las obligaciones específicas que asumen los Estados respecto al derecho a la educación de las niñas y adolescentes.¹⁹ Para ello establece las recomendaciones que se señalan en el cuadro adjunto.

Tabla N° 3
Recomendaciones del Relator Especial sobre el derecho a la Educación

Componente	Recomendaciones
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar el presupuesto destinado a la educación al menos hasta el 6% del Producto Nacional Bruto, de conformidad con los estándares internacionales. - Asegurar un presupuesto creciente y significativo para incrementar los programas de construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar hasta satisfacer todas las necesidades nacionales. Esa infraestructura debe ubicarse en el perímetro de las comunidades y contemplar el abastecimiento de agua potable y servicios sanitarios privados, seguros y separados para las niñas y las adolescentes. - Diseñar y ejecutar programas efectivos para garantizar la escolarización exitosa de adolescentes embarazadas y madres, en los que además se pueda considerar la posibilidad de ofrecerles servicios de alimentación y cuidado de sus hijos e hijas durante el tiempo lectivo.
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar y aplicar indicadores cualitativos y cuantitativos de derechos humanos que permitan identificar y atender las causas de exclusión, discriminación, segregación y cualquier otro tipo de limitación en la realización del derecho a la educación de las niñas y adolescentes. - Remover las barreras identificadas para la matrícula y permanencia en la escuela de las niñas y adolescentes; atender con prioridad las causas de su deserción y tomar las medidas pertinentes para evitar su estigmatización. - Asegurar a todas las niñas trabajadoras, incluyendo las que realizan trabajo doméstico, igualdad de oportunidades para disfrutar del derecho a la educación.
Aceptabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Constituir comisiones locales y regionales que tengan como fin determinar los elementos de las costumbres, tradiciones y cualesquiera otros factores socioculturales que impiden el tratamiento igualitario de las niñas y las adolescentes en los centros educativos, para que recomienden las medidas necesarias para su superación, que deberán ser implementadas sin dilación. - Desarrollar y ejecutar en la educación formal y no formal programas de educación para la sexualidad que promuevan el respeto hacia los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres y la construcción de una masculinidad sensible y responsable. - Emitir directrices claras y contundentes para que no se tolere ninguna práctica discriminatoria contra las niñas y adolescentes en los sistemas educativos.
Adaptabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar experiencias concretas, proyectos y programas dirigidos a que las niñas y las adolescentes tengan participación activa en la identificación de sus necesidades educativas, sociales y culturales, que les permitan proponer soluciones basadas en su propio conocimiento y experiencia. - Establecer políticas educativas y planes concretos para desarrollar la educación intercultural. - Garantizar suficientes espacios físicos destinados al juego, deporte y recreación de las niñas, en condiciones de igualdad con los niños. - Diseñar y divulgar mecanismos adecuados, prácticos y sencillos para que las niñas y adolescentes puedan denunciar con total seguridad y confidencialidad los actos de violencia de los que sean víctimas en los centros educativos o sus entornos.

18 Relator Especial sobre el derecho a la Educación. Informe sobre “*El derecho a la educación de las niñas*”, 2006, párrafo 122.

19 *Ibíd.*, párrafos del 128 al 152.

Debido a que el derecho a la educación es fundamental para el libre desarrollo de la personalidad, los tratados de derechos humanos establecen las condiciones mínimas que cada Estado debe garantizar para el respeto al contenido esencial de este derecho en sus cuatro dimensiones (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad). Además, el ejercicio de este derecho implica la observancia del principio de no discriminación. En razón de ello, se deben adoptar acciones para promover el acceso y permanencia en el sistema educativo de hombres y mujeres, en un contexto de igualdad de oportunidades. De esta forma, el Estado peruano cuenta con un marco normativo internacional que debe cumplir a partir de las políticas públicas que diseñe e implemente en materia de educación, las cuales, además, deben estar orientadas a disminuir las brechas de género.

3.2. Marco normativo y políticas públicas en el ámbito nacional

La Constitución Política de 1993, en su artículo 13°, reconoce como finalidad de la educación el desarrollo integral de la persona humana. Asimismo, con relación al contenido del derecho a la educación, el Tribunal Constitucional ha señalado que las dimensiones que forman parte de la estructura básica de este derecho son las siguientes²⁰:

- Acceso a la educación en sentido estricto, lo cual implica que los centros escolares, tanto públicos como privados, deben proscribir los criterios de admisión irrazonables o desproporcionados, pues afectan de manera directa el derecho de educación de los menores, al impedir de manera arbitraria que ejerciten el derecho a la educación.
- Cobertura educativa que se refiere a la política educacional que incluye la creación de centros educativos en lugares donde la población lo requiera.
- Permanencia y respeto a la dignidad del escolar, lo cual implica que los estudiantes (de ambos sexos) no puedan ser separados de la escuela por motivos desprovistos o reñidos con el principio de proporcionalidad. Asimismo, la permanencia tendrá que ser efectuada con pleno respeto de la dignidad del alumno, quedando proscritas la tortura y los tratos crueles e inhumanos como medidas disciplinarias.
- Calidad de la educación, cuyo concepto se define en base a dos principios: el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo el sistema; y el segundo se refiere al papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando.

En atención a lo expuesto, el papel del Estado en el diseño e implementación de políticas educativas es fundamental para garantizar que todas las personas tengan acceso a una educación de calidad y con pleno respeto a sus derechos fundamentales. El Estado, de acuerdo con el artículo 16° de la Constitución Política, es el encargado de formular los lineamientos generales de los planes de estudios, los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos, asimismo de supervisar su cumplimiento y la calidad de la educación. Además es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir una educación adecuada por razón de su situación económica. Otra de las garantías que la Constitución reconoce es que se otorgue prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del presupuesto público.

En el ámbito normativo se debe destacar la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que establece en su artículo 3° que “la educación es un derecho fundamental de la persona

20 Tribunal Constitucional. Sentencia del expediente N° 4646-2007-PA/TC, del 17 de octubre del 2007. Fundamentos jurídicos del 16 al 25. En: www.tc.gob.pe

y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica (...). Asimismo, esta ley establece que para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben adoptar las siguientes medidas:

- Elaborar y ejecutar proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnias, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.
- Priorizar la asignación de recursos por alumno, en las zonas de mayor exclusión, lo cual comprende la atención de infraestructura, equipamiento, material educativo y recursos tecnológicos.
- Asegurar mecanismos que permitan la matrícula oportuna, la permanencia y la reincorporación de los estudiantes al sistema educativo y establecer medidas especiales para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio.

Asimismo se han aprobado leyes para garantizar el acceso y permanencia en la educación de las niñas y adolescentes del ámbito rural. La Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las niñas y adolescentes rurales, establece que el sistema educativo peruano debe garantizar el acceso y calidad del servicio educativo que reciben, establecer objetivos precisos para las niñas y adolescentes rurales en educación inicial, primaria y secundaria, que respondan a sus necesidades e intereses específicos; asimismo, se debe garantizar la diversificación curricular de acuerdo con la realidad sociocultural. Esta norma también establece una serie de obligaciones para garantizar la cobertura de matrícula, la equidad de género, la calidad de la educación, la promoción del liderazgo femenino, entre otros.

En el ámbito de las políticas públicas, se debe destacar que el Acuerdo Nacional establece como una política de Estado el “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”. Para su cumplimiento, el Estado: a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y las niñas de cero a cinco años; b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; c) garantizará recursos para la reforma educativa, otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del Sector Educación equivalente al 0.25 % del PBI, hasta que éste alcance un monto global equivalente a 6%; y d) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

El Estado peruano también ha formulado políticas públicas específicas para garantizar el derecho a la educación. Un claro ejemplo de ello se evidencia en el *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad*, en el cual se da cuenta de los avances de los Objetivos de Dakar,²¹ entre los cuales el Objetivo N° 5 se relaciona con la eliminación de las disparidades entre géneros en la enseñanza

21 En 1990 en Jomtien (Tailandia), se adoptó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y se aprobó un Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje. Este compromiso fue reafirmado en diferentes conferencias realizadas posteriormente. En abril del 2000 se realizó el Foro Mundial sobre la educación celebrado en Dakar, en el cual se concertó un Marco de Acción donde se establecieron seis Objetivos Generales que se deberán alcanzar en el año 2015.

primaria y secundaria con la finalidad de lograr antes del año 2015 la igualdad entre géneros con relación a la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.

Este Plan se produjo en el contexto de construcción y propuesta de un Proyecto Educativo Nacional, el cual fue finalmente aprobado en el año 2007. Así el *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú* establece un conjunto de políticas de Estado, con visión de largo plazo, y toma como base el Acuerdo Nacional, el “Plan Educación Para Todos” y los aportes de la sociedad civil. En este Plan se establece como una política de Estado que se debe “superar discriminaciones por género en el sistema educativo”. Para tal efecto, se plantean como medidas la implementación de un programa permanente de matrícula oportuna y retención de niñas y adolescentes, en zonas de mayor pobreza y en los diferentes niveles de educación básica regular, básica alternativa y escuelas especiales, la creación de un programa intercultural de educación sexual para estudiantes de ambos sexos que culminan la primaria y la secundaria; así como contar con una Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente en cada red escolar, con programas de protección a los derechos de niñas y adolescentes y con capacidad de respuesta inmediata a los problemas que se presentan en el centro educativo.

Como balance de lo expuesto, se puede concluir que en todo el ámbito nacional se reconoce al derecho a la educación como un derecho fundamental para el desarrollo integral de las personas. Asimismo se ha desarrollado jurisprudencialmente el contenido de este derecho como el acceso a la educación, la permanencia y el respeto a los derechos fundamentales de las y los estudiantes, y la calidad de la enseñanza. En el desarrollo legislativo y de políticas públicas se cuenta con un marco normativo que establece lineamientos para el Estado peruano con la finalidad de promover el acceso y permanencia de las niñas, los niños y los adolescentes en el sistema educativo, y con énfasis en la necesidad de establecer medidas concretas para disminuir las brechas de género en la tasa de asistencia, matrícula y culminación de estudios.

4. Resultados de la Supervisión Defensorial

La Defensoría del Pueblo, a efectos de conocer la protección del derecho a la educación y, en especial, del acceso y permanencia en el sistema educativo en el Estado peruano, a través del Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de Igualdad ha supervisado las labores del Ministerio de Educación, a través del Viceministerio de Educación Pedagógica, del Viceministerio de Gestión Institucional y de la Secretaria de Planificación Estratégica. A efectos de realizar la supervisión de este Sector se sostuvieron reuniones con funcionarios y funcionarias del Ministerio de Educación y se solicitó información sobre la base de los indicadores propuestos por la Defensoría del Pueblo (ver Anexo 1).

4.1. Análisis de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado

4.1.1. Indicadores estructurales

Los indicadores estructurales se orientan a evaluar cuáles son las medidas con las que cuenta el Estado para implementar los derechos, es decir, cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones. Para tal efecto se verifica si existen o se han generado condiciones marco para su cumplimiento así como si se han generado condiciones específicas para su materialización mediante la adopción de políticas operativas, de la creación de agencias públicas destinadas a implementar esas políticas y programas, y de los recursos financieros asignados.

a) Existencia de Planes Estratégicos para la implementación de las políticas de acceso y permanencia en el sistema educativo

En el acápite anterior se abordó los tópicos del ámbito normativo y de las políticas públicas que garantizan el acceso y permanencia en la educación (acápite 3.2.). Por ello, a continuación se hará referencia a las políticas operativas para implementar este marco general.

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Educación, en la actualidad se cuenta con tres Planes Estratégicos que establecen objetivos específicos y estrategias para garantizar el acceso y permanencia en todos los niveles del sistema educativo.

Tabla N° 4
Planes Estratégicos del Ministerio de Educación

Planes	Objetivo general	Objetivos específicos
Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011	Incrementar los niveles de calidad y equidad de los servicios del Sector Educación.	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para niñas y niños menores de seis años. - Asegurar que todos los niños y las niñas concluyan una educación primaria de calidad. - Ampliar la cobertura de la educación secundaria.
Plan Estratégico de Educación Inicial 2004-2010	Desarrollar las potencialidades de niñas y niños menores de seis años mediante el acceso a una atención integral y de calidad, fortaleciendo las capacidades de los agentes educativos, valorando y enriqueciendo prácticas de crianza y promoviendo entornos comunitarios saludables en alianza con otros sectores del Estado y gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> - Generar en consenso las políticas de Educación Inicial y establecer alianzas con diversos actores sociales. - Incrementar significativamente la atención a niñas y niños de 0 a 3 años y generalizar la atención para el grupo etario de 3 a 6 años, mediante servicios alternativos. - Fortalecer las capacidades y prácticas de los agentes educativos - Consolidar una Cultura de Crianza en la población en todo el ámbito nacional y actitudes y prácticas parentales orientadas al desarrollo infantil.
Plan Estratégico de Educación secundaria 2005-2010	Elevar los niveles de aprendizaje de los estudiantes y el desarrollo de capacidades y valores para la vida, el trabajo y la ciudadanía, mejorando la calidad, la equidad y la pertinencia de la Educación Secundaria, orientada al desarrollo humano sostenible y en el marco de una sociedad educadora participativa.	<ul style="list-style-type: none"> - Emergencia educativa. - Cobertura educativa. - Reforma curricular. - Recursos educativos. - Desempeño profesional. - Gestión educativa. - Sociedad educativa.

Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede apreciar, existen Planes Estratégicos específicos para los niveles de inicial y secundaria que, según las cifras señaladas tienen tasas más bajas en cobertura y culminación de estudios.

b) Existencia de Programas o proyectos para la implementación de las políticas de acceso y permanencia en el sistema educativo

Según lo señalado por la Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación, este sector ha ejecutado o viene trabajando en el diseño de intervenciones y/o proyectos con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de la educación básica e incrementar el acceso y la eficiencia interna del servicio educativo:

Tabla N° 5
Programas y proyectos del Ministerio de Educación

Programa	Objetivo	Nivel educativo	Período de intervención
Programa Presupuestal Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo”	Orientado al II y III ciclo de la Educación Básica Regular. Sus objetivos específicos son ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para niñas y niños menores de seis años, así como asegurar que las niñas y niños concluyan una Educación Primaria de calidad.	Inicial y primaria	Inició: 2008 hasta la fecha.
Proyecto de “Educación en Áreas Rurales” (PEAR)	Mejorar la cobertura en los niveles de Educación Inicial y Secundaria, así como mejorar la calidad del servicio educativo en el nivel de Educación Primaria y fortalecer la gestión en los centros educativos mediante una propuesta de desarrollo magisterial y de eficiencia en la gestión.	Inicial, primaria y secundaria	2003- 2006
Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de Educación Secundaria”	Priorizar la consolidación y diversificación curricular, la capacitación de docentes y directivos, la evaluación de los rendimientos de los alumnos, y la mejora de la gestión de las IE.	Secundaria	2000-2006
Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria” (MECEP)	Priorizar la mejora de los procesos de enseñanza, aprendizaje favoreciendo las estructuras cognitivas, afectivas, morales y habilidades sociales de las niñas y los niños.	Primaria	1996-2001
Proyecto “Incremento y Mejoramiento de la Oferta de Servicios de Educación Inicial	Su público objetivo estaría integrado por las niñas y los niños de 3 a 5 años en las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Huanuco.	Inicial	El proyecto se encuentra en proceso de formulación en la etapa de prefactibilidad.

Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe señalar que, la mayoría de los programas del Ministerio de Educación se han encontrado orientados a mejorar la calidad de la educación, con énfasis en el nivel primaria. Ello coincide con las cifras señaladas anteriormente, que demuestran que los principales problemas en la educación primaria no se encuentran tanto en la cobertura, sino en la calidad de la enseñanza en este nivel.

En la actualidad, de los programas mencionados solo se encuentra vigente el Programa Presupuestal Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo”, el cual se ejecuta en base al presupuesto por resultados. Como se recordará, la creación de este programa responde al bajo nivel de logros en Comprensión Lectora y Pensamiento Lógico Matemático en alumnos de segundo grado de IE Públicas del nivel primario, de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional (2004). Por ello, en los componentes de este Programa se establecen medidas concretas para mejorar la calidad de la enseñanza, tomando en cuenta diferentes rubros que incluyen aspectos de infraestructura, elaboración de materiales, fomento de la participación de las madres y padres, capacitación de las y los directores y docentes, así como medidas específicas para garantizar la cobertura en el nivel inicial.

Con relación a programas para mejorar el acceso a la educación, solo el Proyecto de “Educación en Áreas Rurales” tuvo ese objetivo, y con énfasis en los niveles de inicial y secundaria. Según lo informado, el período de vigencia de este programa se extendió hasta el 2006. El Ministerio de Educación debe evaluar la posibilidad de contar nuevamente con este tipo de programas, debido a que las cifras demuestran que es necesario seguir incidiendo en la cobertura, la cual es todavía menor en inicial y secundaria, y sobre todo en el ámbito rural.

Por otro lado, se debe señalar que existen algunas iniciativas que el Ministerio de Educación está realizando mediante Convenios Interinstitucionales. Así, por ejemplo, a efectos de facilitar el acceso de las y los adolescentes a la educación secundaria se cuenta con Centros Rurales de Formación en Alternancia, los cuales funcionan desde el año 2003 y se crearon gracias a Convenios con las Asociaciones Pro Rural y Aldeas Quillana. El servicio educativo en estas instituciones se brinda en forma de internado durante 15 días en la institución, y durante los otros 15 en sus comunidades. En la actualidad funcionan en Loreto, Ayacucho, Arequipa y Junín.

Otra iniciativa para mejorar la cobertura en la educación secundaria es el Modelo de Educación Secundaria con Metodología a distancia (ESMED). Esta propuesta constituyó un mecanismo orientado a superar las brechas existentes entre la educación rural y la educación urbana, y con la finalidad de que los estudiantes de áreas rurales dispersas y distantes puedan completar su educación básica regular. Según lo informado por el Ministerio, en la actualidad funcionan 27 instituciones educativas con esta metodología en Amazonas, Cusco, Piura, Puno y San Martín.

- Factores que dificultan el acceso y permanencia en el sistema educativo

Para el diseño y formulación de programas o proyectos el Ministerio de Educación debe considerar aquellas dificultades para garantizar el acceso y permanencia de niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo. De acuerdo con la Secretaría de Planificación Estratégica, ello se explica por la baja asignación presupuestal, la falta de articulación entre los gestores educativos en los ámbitos nacional, regional y local, la dispersión de la población en zonas rurales. Asimismo, se debe a las dificultades que tienen alumnos y alumnas para acceder a la escuela debido a la distancia y a las difíciles características de los caminos entre los hogares y las IE.

Las dificultades señaladas para la implementación de las políticas de acceso se encuentran en el ámbito de la disponibilidad, la accesibilidad y la gestión pública, los cuales se deberían abordar a través de programas o proyectos para hacer frente a estas situaciones. Como se señaló anteriormente, las acciones del Ministerio de Educación se encuentran orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. En consecuencia se debería considerar también las otras dificultades enunciadas a efectos de plantear una propuesta integral para garantizar el acceso en el sistema educativo.

En el ámbito de la gestión pública se debe articular la participación e intervención de cada una de las instancias nacionales y regionales, en tanto el Ministerio de Educación es el ente rector en las políticas educativas, de conformidad con la Ley General de Educación (Ley N° 28044), el cual debe establecer lineamientos y orientaciones para una adecuada gestión en esta materia.

Con relación a las dificultades en la implementación de políticas de permanencia, la Secretaría de Planificación Estratégica señala lo siguiente:

“La problemática educativa y dentro de ella, el avance de la tasa de conclusión está condicionado por la calidad del servicio que se brinda en las Instituciones Educativas, el clima institucional que prevalece en ésta (..); así como por el nivel de pobreza de las familias, las características del entorno familiar (..) y las características propias de los alumnos”.

En consecuencia, una mejora en la tasa de conclusión en la edad normativa prevista para cada nivel educativo responde a varios factores. Por ello es importante que se diseñen e implementen también medidas dirigidas a madres y padres, alumnos y alumnas, a docentes y otros actores involucrados en garantizar la permanencia en el sistema educativo. Otro aspecto que también se señala es que se requiere una mayor coordinación intersectorial para atender temas no directamente vinculados al sector, entre los cuales se encuentran salud, nutrición, pobreza, entre otros temas.

Por su parte, la Dirección General de Educación Básica Regular identifica la necesidad de contar con información y con diagnósticos para enfrentar las dificultades en la implementación de políticas de permanencia. Al respecto, la Dirección señala lo siguiente:

- No se dispone de información cuantitativa desagregada respecto a matrícula por edades cronológicas en Educación Básica Regular; oportunidad con que ingresan los estudiantes de Educación Básica Regular por grado y/o ciclo; proceso de deserción por edad, estudiantes que repiten grado según corte de edad cronológica, entre otros.
- Falta de investigaciones sobre las causas y los determinantes de la deserción, la repetición y la sobreedad en el sistema educativo.
- Carencia de la información respecto al perfil familiar y del estudiante desertor de Educación Básica Regular.

La información es esencial para la toma de decisiones en el diseño de políticas en materia educativa. Por ello se debe coordinar con el Instituto Nacional de Estadística e Informática a efectos de contar con esta información.

Respecto a las medidas específicas para garantizar la permanencia de las niñas y las adolescentes en el sistema educativo, la Secretaría de Planificación Estratégica señala lo siguiente: “la equidad de género, se constituye como una problemática a punto de ser superada, por lo que las políticas formuladas en los Planes consideran la culminación de los cierres de brechas en forma integral sin diferenciación específica”. Asimismo, precisa que la “problemática educativa, en materia de equidad, en los niveles de la Educación Básica, se circunscribe principalmente a las diferencias entre los resultados de los principales indicadores (cobertura, conclusión y logros de aprendizaje) entre el área rural y urbana (...)”. No obstante, se deben considerar los factores que influyen para que las niñas y los niños continúen sus estudios, y más aún las percepciones de género que condicionan su permanencia en el sistema educativo. Como se ha señalado, es mayor el porcentaje de niñas y adolescentes que abandonan los estudios por razones vinculadas con los quehaceres del hogar.

Por su parte, la Dirección General de Educación Básica Regular argumenta que en el marco del cumplimiento de la Ley de Fomento de la Educación de la Niña y Adolescente Rural se ha elaborado una matriz de actividades planteadas por el Ministerio de Educación para contribuir a su cumplimiento. Entre dichas medidas se encuentran: el asesoramiento a los equipos técnicos locales de las UGEL en materia del derecho a la educación de la niña rural, para que a su vez se pueda incorporar este tema en los planes de asesoramiento a los docentes, a efectos de que utilicen contenidos relacionados con la niña rural, asesoría en el

desarrollo de habilidades para comprensión lectora, diseño de sesiones de aprendizaje para aulas multigrado en los que se incorpore aspectos de la vida de las niñas de las comunidades rurales, entre otros. De esta manera, el Ministerio de Educación debe dar seguimiento a esta matriz de actividades con vistas a presentar un balance del cumplimiento de esta ley.

c) Funciones y competencias de las diferentes instancias encargadas de la implementación de las políticas de acceso y permanencia

Con relación a las políticas de acceso y permanencia en el sistema educativo, existen dos instancias en el Ministerio de Educación: por un lado, la Secretaría de Planificación Estratégica; por otro, la Dirección de Educación Básica Regular.

Así, la Secretaría de Planificación Estratégica es un órgano de asesoría, responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política, objetivos y estrategias del Sector Educación. Asimismo, conduce el sistema de Planificación Estratégica, y propone, en coordinación con los diversos órganos del sector, planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, según lo señalado por esta oficina, corresponde a las Direcciones de Línea la implementación de las políticas, mediante la definición de estrategias y el diseño de intervenciones, así como a la Secretaría la evaluación de los resultados alcanzados, según las metas definidas.

Por su parte, la Dirección General de Educación Básica Regular, en tanto órgano de línea, está trabajando para mejorar la calidad de la educación mediante la implementación del Diseño Curricular Nacional en las IE, asesoría técnica a especialistas para la implementación de las acciones de acompañamiento pedagógico docente, la dotación de material educativo, así como la información a las madres y los padres sobre los aprendizajes que deben desarrollar los estudiantes en cada nivel educativo en cualquier ámbito del país. En consecuencia, la labor realizada por esta Dirección involucra a los diferentes actores que garantizan el acceso y permanencia en el sistema educativo, tales como los docentes, madres y padres de familia, entre otros.

En esa línea, la Dirección General de Educación Básica Regular tiene la función de normar, orientar y formular propuestas articuladas de políticas, objetivos, estrategias pedagógicas de alcance nacional para los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. En tal sentido, para el desarrollo de sus funciones coordina con las siguientes instancias:

- Dirección General de Educación Básica Especial, responsable de diseñar y proponer las políticas, los objetivos y el plan estratégico de la educación básica especial con un enfoque inclusivo y transversal para la atención pertinente y oportuna de los estudiantes con necesidades educativas especiales.
- Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, responsable de normar y orientar la política nacional de educación intercultural, bilingüe y rural en las etapas, niveles, modalidades, ciclos y programas del sistema educativo nacional, ofreciendo propuestas lingüísticas y culturalmente pertinentes y estableciendo las coordinaciones necesarias con los órganos de línea y las instancias de gestión descentralizadas.
- Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, responsable de normar, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar, evaluar y difundir las políticas, estrategias y acciones de tutoría y orientación educativa. Incluye las áreas de la tutoría, la educación sexual, la promoción para una vida sin drogas y los derechos humanos, erradicación del trabajo infantil y la convivencia escolar democrática.

- Dirección General de Tecnología Educativa, responsable de integrar las tecnologías de información y comunicación en el proceso educativo, en concordancia con los estándares internacionales y las políticas educativas y pedagógicas.
- Unidad de Programación y Unidad de Presupuesto, dependientes de la Secretaría de Planificación Estratégica, cuyas funciones son: a) elaborar y proponer a la Alta Dirección la política sectorial en coordinación con los órganos y organismos del Sector Educación, b) normar, asesorar y conducir el proceso de formulación de los planes del Sector Educación a largo y mediano plazo, así como el proceso de programación, monitoreo y evaluación de los planes operativos, programas o proyectos; y c) realizar estudios prospectivos de la educación en el contexto del permanente cambio social y científico-tecnológico.

De esta manera, la Dirección General de Educación Básica Regular coordina con las diferentes instancias del Ministerio de Educación con el propósito de implementar las políticas de acceso y permanencia en el sistema educativo, articulando acciones con las diferentes instancias del Ministerio de Educación.

d) Existencia de órganos encargados de la implementación de las políticas de acceso y permanencia

De manera específica, el Ministerio de Educación cuenta con órganos de coordinación para desarrollar el trabajo conjunto entre las Direcciones u Oficinas a cargo de la implementación de las políticas de acceso y permanencia, como el Comité Ejecutivo del Programa Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo”.

Este Comité fue creado con Resolución Ministerial N° 0241-2008-ED, y se encuentra conformado por la Dirección General de Educación Básica Regular, la Dirección de Educación Superior Pedagógica, la Secretaría de Planificación Estratégica, la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa y la Unidad de Presupuesto. Entre sus principales funciones se pueden enumerar las siguientes:

- Dirigir la ejecución del Programa y aplicar los lineamientos definidos por la Alta Dirección.
- Formular la estrategia del Programa a corto y mediano plazo.
- Elaborar un Plan Operativo y supervisar la adecuada ejecución de los productos establecidos.
- Proponer las medidas y realizar las coordinaciones que sean necesarias con los organismos regionales del sector para el desarrollo del programa.
- Realizar un seguimiento permanente del cumplimiento de los productos del programa.
- Presentar a la Alta Dirección informes trimestrales sobre los avances y problemas derivados de la implementación del Programa y acciones para resolver las dificultades entregadas.

Estas funciones del Comité implican una labor de diseño, implementación y evaluación del Programa Estratégico. Asimismo se requiere una constante coordinación con los Gobiernos Regionales, con el objetivo de evaluar la efectividad del mismo.

e) Presupuesto asignado

Según lo informado por la Secretaría de Planificación Estratégica, el acceso a los servicios educativos se ha venido incrementando sostenidamente en los últimos años, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Tabla N° 6
Presupuesto del MED por Objetivo Seleccionado

OBJETIVO	PIM			
	2006	2007	2008	2009
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para niñas y niños menores de seis años.	162,382,228.00	166,969,212.00	181,983,588.00	214,752,757.00
Asegurar que todas las niñas y niños concluyan una educación primaria de calidad.	513,707,715.00	499,750,192.00	643,894,875.00	724,318,753.00
Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria.	559,069,156.00	579,821,089.00	485,155,800.00	356,539,164.00
TOTAL	1,235,159,099.00	1,246,540,493.00	1,311,034,263.00	1,295,610,674.00

Fuente: SIAF

Las cifras del 2009 son al I Semestre

Elaboración: Ministerio de Educación

Como se puede observar, el mayor porcentaje del presupuesto se encuentra destinado a asegurar que todos los niños y niñas concluyan una educación primaria de calidad, y en menor medida para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial y secundaria, lo cual contrasta con las bajas tasas de asistencia en estos niveles de educación, como se verá más adelante. Por otro lado, según ha señalado el Ministerio de Educación, la asignación presupuestal se destina fundamentalmente a gastos corrientes (planillas, servicios básicos, bienes y servicios), lo cual no estaría favoreciendo a la reducción de la brecha de acceso en educación, sobre todo en inicial y secundaria.

Asimismo, la información proporcionada no permite analizar qué porcentaje del presupuesto está dirigido a cerrar las brechas de género en acceso y permanencia. Como se recordará, la Ley de Igualdad establece que el Ministerio de Economía y Finanzas debe adecuar el Clasificador Funcional Programático a las actividades previstas en esta norma. Sin embargo hasta la fecha no se ha cumplido con este lineamiento, con lo cual no es posible visibilizar en el presupuesto las partidas asignadas específicamente para el cumplimiento de la Ley de Igualdad, por ejemplo, en materia de educación.

4.1.2. Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso, como se señaló anteriormente, buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar el derecho a la educación, en su aspecto crítico de acceso y permanencia en el sistema educativo. Para tal efecto, la Defensoría del Pueblo ha planteado indicadores que responden, a su vez, a las dimensiones esenciales del derecho a la educación, como disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

a) Normativa e instancias para la protección de los derechos fundamentales en las instituciones educativas

En las IE se debe garantizar un entorno saludable y de respeto a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Por ello, en la supervisión realizada por la Defensoría

del Pueblo se buscó levantar información sobre la protección de las niñas y adolescentes frente a la discriminación por embarazo y la protección de los niños, niñas y adolescentes ante casos de maltrato o violación sexual.

- Normatividad para la protección de los derechos fundamentales

De acuerdo con lo señalado por la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos del Ministerio de Educación, no se ha expedido una directiva orientada a desarrollar el procedimiento ante los casos de discriminación contra las madres adolescentes o adolescentes embarazadas en el sistema educativo, pues indican que el Código de los Niños y Adolescentes regula, en su artículo 14°, que la niña o la adolescente embarazada o madre no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios, y que la autoridad educativa debe adoptar las medidas del caso para evitar cualquier forma de discriminación.

Para los casos de maltrato, hostigamiento sexual o violación sexual en las IE el Ministerio de Educación ha aprobado la Resolución Ministerial N°405-2007-ED, la cual establece procedimientos y orientaciones para la formulación y atención de denuncias, en este tipo de casos, por parte del personal directivo, jerárquico, docente y administrativo de las IE.

En lo concerniente a las acciones realizadas en el ámbito regional, en la instancia de las Direcciones Regionales de Educación (Ica, Lambayeque, La Libertad, Moquegua y Pasco), ninguna cuenta con estadísticas sobre casos de discriminación a madres adolescentes o adolescentes embarazadas o sobre casos de maltrato. Según lo dado a conocer por la Dirección Regional de Pasco, las estadísticas ante casos de violencia sexual en las instituciones educativas se encuentran en proceso. En el caso de la Dirección Regional de Moquegua, no cuenta con estadísticas porque señala que ello le corresponde a cada UGEL.

Respecto a las UGEL, ninguna ha expedido alguna directiva orientada a la eliminación de toda forma de discriminación contra la niña o adolescente embarazada en el sistema educativo, a la atención de casos de maltrato y a la atención de casos de violencia sexual en las IE. A pesar de no contar con una directiva, en las nueve UGEL se han identificado necesidades de capacitación del personal de las IE en temas de maltrato físico y psicológico, hostigamiento y violación sexual. En la UGEL de Canas se han realizado acciones de prevención con docentes de aula en temas de maltrato físico y psicológico y en las UGEL de Chincha y Otuzco se han llevado a cabo charlas y jornadas sobre el derecho al buen trato. En la UGEL Nasca se han realizado charlas dirigidas a padres de familia, en tanto en la UGEL Ferreñafe se han realizado talleres y charlas educativas con docentes y en la UGEL Lambayeque se han realizado acciones para la formación de los docentes tutores.

- Comités de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar

Por otro lado, los Comités de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar²² que funcionan en cada IE tienen entre sus funciones la implementación de la Campaña de sensibilización

22 De acuerdo con la Directiva N° 001-2006-VMGP/OTUPI, del 1 de febrero del 2006, los Comités se encuentran conformados por el Director, el coordinador, los tutores, el psicólogo escolar y/o promotor de tutoría y orientación educativa, un representante de los auxiliares de educación, representantes de los estudiantes, entre otros integrantes. Entre sus principales funciones se encuentran organizar, supervisar y evaluar las actividades de Tutoría y Orientación Educativa así como promover acciones de formación y asesoría dirigidas a estudiantes, docentes y padres de familia.

y promoción “Tengo derecho a un buen trato”, sobre la base de líneas de acción como la prevención del maltrato físico, psicológico y sexual, y todo tipo de discriminación. De acuerdo con la Directiva Escolar para el año 2009, corresponde a la Dirección de cada IE implementar esta campaña.

De las 28 instituciones educativas visitadas, en 15 se ha conformado el Comité de Tutoría y se ha designado al coordinador, en seis sólo se ha conformado el Comité y en tres sólo se ha designado el coordinador, además en cuatro no se ha conformado el comité ni se cuenta con el coordinador. Entre los temas que considera el Plan de Trabajo de los Comités los más mencionados son sexualidad, violencia familiar y derechos fundamentales de los niños y las niñas.

En cuanto a la realización de la campaña de sensibilización y promoción “Tengo derecho al buen trato”, sólo en 18 IE se ha desarrollado esta campaña. Ello se puede explicar porque no existe una implementación adecuada de los Comités de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar, ni la realización de sus funciones. Entonces, si bien existen lineamientos en el ámbito nacional, los problemas que se presentan corresponden a su implementación.

- Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente

Otras instancias para la protección de los derechos del niño, la niña y los adolescentes, son las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente. Para tal efecto, el Ministerio de Educación emitió la Directiva N° 002-2006-VMGP/DITOE, con la finalidad de determinar los lineamientos básicos para el funcionamiento de estas Defensorías en las Instituciones de Educación Básica Regular a nivel nacional. No obstante, de la supervisión realizada en 28 instituciones educativas, sólo nueve cuentan con esta instancia de protección de los derechos del niño y la niña; y de ellas, sólo en siete funcionan. En consecuencia, en la mayoría de IE visitadas (19) no se cuenta con una Defensoría Escolar.

Se puede concluir que el Ministerio de Educación ha desarrollado una normativa específica para proteger a los niños, niñas y adolescentes ante casos de maltrato y violaciones sexuales y, con relación a la protección frente a casos de discriminación por embarazo, existe una normativa general. No obstante, en este último caso se debería contar con una directiva específica para el ámbito educativo que desarrolle los mecanismos para denunciar este tipo de actos, así como las medidas para garantizar la permanencia de las niñas y adolescentes. En el ámbito regional, no se cuenta con normativa ni estadística sobre casos de discriminación por embarazo, ni casos de maltrato ni violación sexual, aunque en las UGEL sí se advierten necesidades de capacitación en estos temas, e incluso la realización de charlas o jornadas al respecto.

Por otro lado, se debe destacar que existen dos instancias en las escuelas para la protección de los derechos de las y los estudiantes, como el Comité de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar, así como las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente que, de acuerdo con lo señalado, tendrían algunas dificultades de implementación en determinadas regiones.

b) Materiales educativos para los niveles de inicial, primaria y secundaria con enfoque de género

Uno de los componentes del derecho a la educación es la aceptabilidad, lo cual implica que los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes. En consecuencia, es importante que los materiales educativos contengan como eje transversal enfoques como el enfoque

de género, que permitan reconocer las construcciones culturales y sociales asignadas a mujeres y hombres, en cuanto a roles, espacios y atributos.

En esa medida, es importante conocer si en el Diseño Curricular Nacional se encuentra presente este enfoque de manera transversal, así como en los materiales educativos para los niveles de inicial, primaria y secundaria. Por otro lado, también se ha supervisado si los materiales utilizan un lenguaje inclusivo. Cabe recordar que la Ley de Igualdad establece que el Estado debe eliminar prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos.

- Enfoque de género como eje transversal en el Diseño Curricular Nacional y a nivel regional

La Dirección General de Educación Básica Regular del Ministerio de Educación señala que el Diseño Curricular Nacional es un documento normativo y de orientación para la diversificación curricular en todo el país y en las distintas instancias de gestión educativa descentralizadas en los ámbitos regional y local²³. Este documento es la base para el diseño curricular en los escenarios subnacionales, y para ello brinda los lineamientos para la diversificación curricular regional y local, sugiriendo la incorporación de temas transversales como la equidad de género.

No obstante, en el Diseño Curricular Nacional, el enfoque de género únicamente aparece de manera explícita bajo la mención de “Educación para la equidad de género”, pero sin desarrollar orientaciones ni aportando los elementos básicos para su abordaje en las distintas áreas curriculares.

En el ámbito regional, cinco UGEL (Canas, Lambayeque, Oxapampa, Otuzco y Mariscal Nieto) manifiestan que el Plan Curricular Institucional considera un componente de equidad de género. En Canas (Cusco) es importante la igualdad de género y en Oxapampa (Pasco) el trato igualitario entre niño y niña. En Otuzco se equilibran las características del niño y la niña, mientras que en Lambayeque consideran la calidad y la equidad. En el caso de las UGEL Chíncha y Nasca (Ica) se señala que el Proyecto Curricular de la Institución no cuenta con algún componente de equidad de género, aspecto que es preocupante porque, de acuerdo con el Diseño Curricular Nacional, el tema del género es un eje transversal, es decir, debe incorporarse en los diferentes planes curriculares. De manera especial, se debe resaltar que la UGEL Coronel Portillo (Ucayali) indica que el componente de equidad de género es el de interculturalidad, lo cual revela una falta de conocimiento sobre el contenido de género.

- Materiales educativos que incluyen el enfoque de género

En el nivel primaria, el Ministerio de Educación informa que la temática de género se desarrolla en el Área curricular de Personal Social, en el organizador “Construcción de la Identidad y convivencia democrática”. En el nivel de secundaria se desarrolla en el Área curricular de Persona, Familia y Relaciones Humanas, en los organizadores “Construcción de Autonomía” y “Relaciones Interpersonales”, y en el eje temático Sexualidad y Género.

Cabe subrayar que los textos del Área Personal Social para los diferentes grados de educación primaria desarrollan específicamente contenidos referidos a los derechos de la

23 De acuerdo a las necesidades, demandas y características de los estudiantes y la realidad social, cultural, lingüística, étnica, económico-productiva y geográfica.

mujer, la importancia de las mujeres en la sociedad peruana, el voto femenino, entre otros. Estos materiales, de acuerdo con lo informado por el Ministerio, son utilizados por los niños y las niñas en las diferentes actividades que las y los docentes realizan en las aulas.

Con relación a los materiales específicos para el nivel de educación secundaria, la Dirección de Educación Secundaria precisa que se elaboran cada tres años. La última fecha corresponde al 2008; en los dos años subsiguientes solo se distribuye para reponer la cantidad necesaria que se solicite. Así, para docentes del nivel de educación secundaria en el 2008, se distribuyó materiales como los fascículos de Pedagogía sobre “Educación para la equidad de género”, y fichas de trabajo sobre “Estereotipos” y “Ser varón, ser mujer, iguales y diferentes”.

En el ámbito regional también se supervisó la incorporación de los contenidos de género en los materiales educativos de inicial, primaria y secundaria. Las Direcciones Regionales de Educación de La Libertad, Lambayeque, Moquegua y Pasco consideran que los materiales sí incorporan este contenido. En el caso de Moquegua, este tipo de contenido se presenta en el programa de formación ciudadana y en Pasco son materiales orientados a la socialización y equidad de género.

Por otro lado, las Direcciones Regionales de Educación de Ica, La Libertad, Lambayeque y Pasco consideran que los materiales educativos de los niveles de inicial, primaria y secundaria utilizan un lenguaje inclusivo. En el caso de Moquegua se manifiesta que solo en el nivel de secundaria los materiales no incluyen un lenguaje inclusivo.

- Especificaciones técnicas para la elaboración de materiales educativos

El Ministerio de Educación señala que las políticas de dotación de material educativo a las IE han considerado que todos los textos, cuadernos de trabajo, fichas, entre otros documentos y publicaciones de la Dirección General de Educación Básica Regular, se mencionen a los niños, las niñas y los adolescentes en igualdad de condiciones, y se consideren imágenes de hombres y mujeres, niños y niñas en diversas actividades similares.

Así, por ejemplo, según lo señalado por la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación, las especificaciones técnicas para la elaboración o adquisición de materiales consideran los tres principios de la educación peruana: interculturalidad, equidad de género e inclusión educativa. Así, por ejemplo, en la Licitación Pública N° 001-2008-ED, el ítem número 1 fue: “Kit de cuentos donde las niñas y los niños son protagonistas”. En las especificaciones técnicas se consignó: a) texto narrativo que promueve la práctica de valores como: la solidaridad, la tolerancia, la equidad, la aceptación y valoración de las niñas, b) que las y los protagonistas del cuento sean niñas y niños, y c) que se encuentre dirigido a niños y niñas de tres a cinco años.

Por su parte, la Dirección de Educación Primaria tiene el cuidado respecto a que las especificaciones técnicas -sobre todo para la selección y adquisición de los textos escolares, cuadernos de trabajo y módulos de biblioteca- incluyan como un indicador de evaluación el enfoque de equidad de género, tanto en los contenidos como en las ilustraciones, presentando la participación de varones y mujeres en igual proporción, sin carácter discriminatorio respecto al género o raza, considerando la igualdad de sus derechos y deberes.

- Monitoreo y acompañamiento en la implementación del Diseño Curricular Nacional

Con relación a las estrategias de monitoreo, el Ministerio de Educación manifiesta que el seguimiento del cumplimiento de las políticas pedagógicas en las instituciones educativas constituye una tarea y una responsabilidad específica de las instancias de Gestión Descentralizadas como las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL. Por ello se han emitido directivas para el desarrollo del año escolar en las IE donde se han establecido las acciones de gestión pedagógica, institucional y administrativa.

No obstante, de lo supervisado en las instituciones educativas, de los 28 docentes entrevistados, 13 consideran que el equipo técnico de Monitoreo y Acompañamiento de las UGEL no cumplen con el perfil necesario para asesorarlos en el Diseño Curricular Nacional y en el uso pedagógico de los recursos educativos. Esto revela una percepción considerable respecto de que la UGEL no estaría acompañando debidamente estos procesos, más aún si se toma en cuenta que el Diseño Curricular Nacional no aporta mayores lineamientos de los contenidos transversales como el género, y cuando el Ministerio de Educación señala que la etapa de monitoreo corresponde a estas instancias descentralizadas.

Desde el Ministerio de Educación existe una política de incorporar el enfoque de género en el Diseño Curricular Nacional y en los materiales educativos. En el ámbito de las regiones se comprueba que los Planes Curriculares y materiales educativos incorporan este enfoque. No obstante, en su mayoría los docentes entrevistados señalan que no reciben una adecuada asesoría respecto al Diseño Curricular Nacional que – como se ha señalado - incluye como eje transversal la educación en equidad de género. En consecuencia, es necesario que en el nivel central se desarrollen pautas y orientaciones sobre los ejes transversales, para su implementación en las distintas áreas curriculares. Además, las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL deben evaluar la actual asesoría que se brinda a los docentes en estos temas, con vistas a que cumpla con sus fines de monitoreo y acompañamiento al docente.

c) Participación de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos e hijas

Desde el Estado se ha desarrollado una serie de acciones dirigidas a los padres y madres de familia, tomando en consideración el rol fundamental que desempeñan en la educación de sus hijos e hijas. De este modo el nivel de participación de los padres y madres va a tener un efecto directo en una matrícula oportuna, en la asistencia a las escuelas y en la permanencia en el sistema educativo. Mediante este indicador se busca medir el tipo de acciones desarrolladas en el territorio nacional, así como su implementación en el ámbito de las regiones e IE.

- Acciones de capacitación para promover la participación de los padres y madres de familia en las regiones e IE

Con relación a las acciones de información y capacitación a los padres y madres de familia para asumir un rol vigilante que garantice la matrícula oportuna, la permanencia y la culminación de estudios en los niveles de educación primaria y secundaria, se puede advertir que, de las nueve UGEL supervisadas, en la mayoría (6) se han realizado actividades de información y capacitación a los padres y madres de familia para asumir un rol vigilante, a efectos de garantizar la matrícula oportuna, la permanencia y la culminación de estudios de sus hijos e hijas en los niveles de primaria o secundaria. Siendo que la mayoría de

actividades se encuentran orientadas al nivel primaria, y solo en Chíncha, Otuzco y Mariscal Nieto se han realizado actividades dirigidas a madres y padres de familia para promover el acceso y permanencia de sus hijos e hijas en el nivel secundaria.

En el ámbito de las IE, los directores señalan que sí han realizado acciones de capacitación a los padres y madres de familia para asumir un rol vigilante que garantice la matrícula oportuna y permanencia (23 de los 28), y culminación de estudios (22 de 28 directores) en el nivel primaria. Esto ha sido posible mediante charlas, reuniones, asambleas, convocatorias a través de radio, comunicados, campañas de sensibilización, etc. En el nivel secundaria, 17 directores de los 28 señalan que en el 2009 han realizado acciones de capacitación a padres y madres de familia para asumir un rol vigilante que garantice la matrícula oportuna de los adolescentes; mediante asambleas, charlas, comités, escuela para padres, reuniones, etc.

De las 14 IE ubicadas en el ámbito rural, sólo en cuatro los directores afirman que se ha informado y sensibilizado a los padres y madres de familia para promover la educación de la niña y la adolescente mujer rural, en el curso de reuniones y comités de aula, asambleas, escuela para padres, talleres, ferias, etc. Las IE en las cuales no se han llevado a cabo estas actividades son 10.

Asimismo se elaboró una encuesta dirigida a los padres y madres de familia de las IE visitadas; a quienes se preguntó si han recibido capacitación para asumir un rol vigilante que garantice la matrícula oportuna, permanencia y culminación de los estudios en el nivel de educación primaria de niños y niñas. De 49 madres y padres de familia, 23 afirman que se han realizado capacitaciones sobre matrícula oportuna, 24 que se han realizado capacitaciones sobre permanencia en los estudios, y 24 sobre culminación de estudios.

En esa línea, también se preguntó a los padres y madres de familia si han sido informados por la IE para promover la educación de la niña y la adolescente rural. 14 padres y madres de familia de un total de 25, cuyos hijos estudian en instituciones educativas del ámbito rural, señalan que no se les ha informado al respecto. Este hallazgo es preocupante, como se presentó anteriormente, las dificultades en las tasas de matrícula y culminación de estudios demuestran que en el ámbito rural éstas suelen ser menores, en comparación con el ámbito urbano, siendo necesaria la realización de acciones específicas para promover la educación de la niña y la adolescente rural.

Como se puede apreciar, es su mayoría las IE han realizado acciones dirigidas a los padres y madres de familia para promover la matrícula oportuna, la permanencia y la culminación de sus hijos e hijas, sobre todo para el nivel primaria y en menor medida en secundaria. Respecto a las acciones para promover en específico la educación de la niña y la adolescente rural, los resultados son menores. Así de las 14 instituciones educativas ubicadas en el ámbito rural, solo se han realizado en cuatro de ellas.

- Difusión del Manual para Padres

El rol de los padres y madres de familia es de suma importancia para garantizar la efectividad de las políticas públicas en acceso y permanencia. De ahí la necesidad de que las acciones realizadas desde el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL se encuentren orientadas a promover la participación de padres y madres en la educación de sus hijos e hijas.

Con relación al Manual para Padres, elaborado por el Ministerio de Educación, se debe señalar que este documento contiene una guía de temas para que las madres y los padres

evalúen, supervisen y contribuyan a la educación de sus hijos. Así, este documento tiene como objetivo dar a conocer los aprendizajes básicos que los estudiantes deben adquirir en las instituciones educativas de inicial, primaria y secundaria, en temas de Comunicación, Matemática y Desarrollo Personal. De esta manera se debe lograr que madres y padres cumplan un rol vigilante y con conocimiento de lo que deben aprender sus hijos o hijas en cada nivel educativo.

Las UGEL de Coronel Portillo, Chincha, Ferreñafe, Lambayeque, Mariscal Nieto, Nasca, Oxapampa y Otuzco afirman que sí han hecho uso de dicho documento, a través de talleres realizados con padres en las instituciones educativas, usando como estrategias para la implementación: “La Escuela del Aire” (espacio radial), las charlas con padres de familia, los espacios de tutoría y las reuniones con especialistas. Solo en el caso de la Ugel Oxapampa se señala que no se ha recibido cantidad suficiente de este material. Por su parte, la UGEL Canas no ha utilizado este manual.

Respecto a la implementación del Manual para Padres en las instituciones educativas, las estrategias más utilizadas son las charlas informativas y las reuniones con especialistas. Asimismo, de 49 madres y padres de familia entrevistados sólo 15 señalan que conocen el Manual para padres y un número considerable (33) aduce que no conoce dicho material.

En consecuencia, si bien en el nivel de las UGEL se han realizado actividades para difundir el Manual para padres, cuando se pregunta a los beneficiarios directos, un porcentaje mayoritario de madres y padres de familia entrevistados señalan que no conocen su contenido, siendo necesario que se evalúen las estrategias de difusión y capacitación al respecto.

d) Promoción de la participación de niñas y adolescentes en actividades deportivas

Uno de los componentes del derecho a la educación es la adaptabilidad. Es decir que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos y las alumnas en contextos culturales y sociales variados. De acuerdo a lo señalado por el Relator Especial para Educación, una de las formas de garantizar este componente del derecho a la educación es contar con suficientes espacios físicos destinados al juego, el deporte y la recreación de las niñas, en condiciones de igualdad con los niños. En esa medida, a través del indicador de promoción de la participación de niñas y adolescentes en actividades deportivas se busca conocer el tipo de medidas que se vienen implementando en los ámbitos nacional y regional.

Al respecto, la Dirección General de Cultura y Deporte del Ministerio de Educación ha informado que con el fin de promover la participación de las niñas y adolescentes en actividades deportivas se están implementando programas en los ámbitos regional y local, tales como:

- Programa de Escuelas abiertas. El programa tiene por finalidad promover el desarrollo de actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas en las Instituciones Educativas públicas para contribuir al desarrollo pleno e integral de los estudiantes. Las actividades que se desarrollan en el marco de este programa, según lo señalado por el Ministerio de Educación, convocan la participación de todos los niños, las niñas y los adolescentes.
- Juegos Nacionales Deportivos Escolares. Estos juegos se desarrollan en el marco de la Ley N° 28036, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, y la Ley General de

Educación, que tienen por finalidad la promoción de espacios deportivos, basados en la educación física y la práctica de los deportes en la escuela para asegurar, de esta manera, la formación integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Esta competencia escolar se desarrolla en el ámbito nacional, en las disciplinas deportivas de ajedrez, atletismo, básquetbol, fútbol, natación, tenis de mesa, tenis de campo y voleibol. La participación femenina en los Juegos Nacionales Deportivos Escolares 2008, según lo reportado por el Ministerio de Educación, fue de aproximadamente un 40% de los escolares participantes, lo que significa un total de 250,000 estudiantes mujeres que compiten en el territorio nacional en todas las disciplinas deportivas.

- **Programa Mujer y Deporte.** Es un Proyecto de Orientación Vocacional dirigido a niñas a nivel escolar, en el marco de un acuerdo de trabajo entre la Comisión de Mujer y Deporte del Comité Olímpico Peruano y el Ministerio de Educación. Este proyecto busca que se logre una mayor participación de la mujer peruana en los diferentes roles del sistema deportivo nacional, ya sea como deportista, entrenadora, árbitro o dirigente, difundiendo la necesidad de optar por el deporte como una vía para revalorar la vocación de estudios en edad escolar.

En el marco de este programa, durante el año 2008 se realizaron 100 charlas informativas en las IE seleccionadas de Lima Metropolitana y el Callao. En estas charlas se brindó información sobre los beneficios de la Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, que otorga a los deportistas de alto nivel facilidades de estudios en Centros de Educación Superior, así como de la Ley N° 27674 que beneficia a los deportistas, otorgando facilidades de ingreso a centros de trabajo del Estado.

Como se puede apreciar, de los programas que desarrolla el Ministerio de Educación se deben destacar los Juegos Deportivos Nacionales, en los cuales existe un porcentaje considerable de participación de mujeres. Asimismo, cabe destacar al Programa Mujer y Deporte, que busca promover la participación de las mujeres en el deporte, para lo cual se brinda información respecto de las facilidades para acceder a una educación superior y, posteriormente, a un centro de trabajo. Según lo señalado por este sector, su alcance es solo en Lima, por lo que también se recomienda evaluar su ampliación en regiones.

- **Promoción de las actividades deportivas en el ámbito regional y en las instituciones educativas**

Con relación a la promoción de la participación de las estudiantes mujeres en las regiones, de las siete Direcciones Regionales de Educación, sólo Ica, La Libertad, Lambayeque y Pasco manifiestan haber realizado campañas para promover actividades deportivas en niñas y adolescentes.

En el caso de las nueve UGEL, en la mayoría se cuenta con una directiva que promueve la participación de las niñas y adolescentes en los Juegos Nacionales Deportivos Escolares. Entre ellas se encuentran: Canas (Cusco), Oxapampa (Pasco), Otuzco (La Libertad), Coronel Portillo (Ucayali), Chíncha (Ica) y Lambayeque.

En el ámbito regional se puede observar que en La Libertad, Lambayeque y Pasco existe una política de promoción de la participación de niñas y adolescentes en actividades deportivas, tanto en las instancias de las Direcciones Regionales de Educación y UGEL. En el caso de las otras regiones, no se puede advertir el mismo tipo de avances, como en el

caso de Moquegua donde ni la Dirección Regional de Educación ni la UGEL han informado sobre medidas a este respecto.

Por otro lado, en las IE encontramos que 19 de los 28 de directores afirman que están participando en los Juegos Deportivos Escolares Nacionales 2009. En 9 instituciones educativas no se han llevado estos juegos, las cuales pertenecen a Ica (1), La Libertad (2), Lambayeque (2), Moquegua (1) y Ucayali (3). No obstante, 27 directores afirman que se está promoviendo la participación de las niñas y las adolescentes en deportes.

Además, todos los docentes entrevistados (28) manifiestan que las niñas y las adolescentes mujeres participan en actividades deportivas. Asimismo, consideran que las tres actividades deportivas más frecuentes son el vóley, fútbol y atletismo.

De los 47 padres y madres de familia que respondieron la encuesta aplicada, 45 afirman que la IE sí promueve la participación de las niñas y adolescentes en actividades deportivas. Dentro de las principales acciones desarrolladas mencionan los campeonatos de vóley, fútbol y atletismo. Del total de alumnas y alumnos encuestados, la mayoría manifiesta (378 de 395) que las niñas y las adolescentes participan en actividades deportivas.

La situación en las IE nos da cuenta, de acuerdo con la información que brindan los diferentes actores, como directores, docentes, madres y padres, alumnos y alumnas, que existe una práctica de promoción de la participación de las niñas y las adolescentes en los deportes. Por otro lado, sólo 19 Instituciones Educativas de las 28 visitadas han participado en los Juegos Deportivos Escolares Nacionales, cuando la Directiva del año escolar 2009 establece que a todas las instituciones públicas les corresponde realizar esta actividad.

e) Normativa y número de Instituciones educativas que cuentan con servicios higiénicos diferenciados para niñas y niños

Uno de los componentes del derecho a la educación es la disponibilidad, según el cual se debe contar con instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. En esa línea, el Relator Especial sobre el derecho a la educación ha recomendado que los Estados aseguren un presupuesto creciente y significativo para incrementar los programas de construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar; y que ésta debe **contar con servicios sanitarios privados, seguros y separados para las niñas y las adolescentes**. En esa línea, es importante conocer las acciones adoptadas por el Ministerio de Educación y su implementación en el ámbito regional.

El Ministerio de Educación, mediante su Oficina de Infraestructura Educativa, informó que se han diseñado normas de edificación para el nivel de educación inicial y que se encuentran aún en proceso de aprobación. Por su parte, en el ámbito regional las 9 UGEL supervisadas señalan que no han aprobado directivas para la adecuación de la infraestructura de las IE a las necesidades de servicios higiénicos diferenciados de niñas y niños. No obstante, 4 de ellas señalan que sí cuentan con estadísticas sobre el tema (Ugels: Mariscal Nieto, Chincha, Nasca y Ferreñafe).

En las IE supervisadas, de acuerdo a lo señalado por las y los directores entrevistados, 25 de 28 cuentan con servicios higiénicos diferenciados por sexo. Ello coincide con lo señalado por las madres y los padres de familia. Así de 49 entrevistados, 44 señalan que las instituciones educativas donde estudian sus hijos e hijas cuentan con baños diferenciados por sexo.

De esta manera, en el ámbito nacional y regional no existen aún normas o directivas que regulen la construcción de servicios higiénicos diferenciados por sexo en las instituciones educativas. No obstante ello, en algunas UGEL visitadas se cuenta con estadística sobre el número de IE que tienen esta infraestructura. Por otro lado, hay 5 UGEL que no cuentan con estadísticas o no brindan información al respecto, situación que es preocupante, puesto que se requiere una línea de base para realizar un diagnóstico de las necesidades en lo concerniente a infraestructura por cada región.

4.1.3. Indicadores de resultado

Los indicadores de resultado, como se ha señalado, buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado en materia de educación, y en específico del aspecto crítico acceso y permanencia en el sistema educativo. Para tal efecto se han planteado tres indicadores: por un lado, la tasa de cobertura de matrícula en la educación primaria, que nos permite conocer el nivel de acceso al sistema educativo; pero este dato por sí solo no es suficiente, ya que es importante conocer, además, la asistencia efectiva de las niñas y los niños a las instituciones educativas. Finalmente, en términos de evaluar la permanencia en el sistema educativo se plantea como indicador el porcentaje de niños y niñas que concluyeron la educación primaria en la edad prevista normativamente.

a) Tasa de cobertura de matrícula en la educación primaria

Al 2008, la tasa neta de matrícula en la educación primaria de niños y niñas con edades entre los 6 y los 11 años es de 94,2, lográndose un incremento de 3,3 puntos respecto al año 2004.²⁴ La diferencia en el acceso de niños y niñas surge cuando se observan las tasas en la zona rural. Así, la tasa de matrícula neta en el área rural alcanzó al 95.2% de los hombres, en contraste con el 93% que se registró para las mujeres.

La cobertura en la educación primaria es casi total y la brecha es mínima entre hombres y mujeres. No obstante, las diferencias se aprecian cuando se desagrega la información por área rural o urbana. Aún es necesario que el Estado implemente políticas para garantizar el acceso de las niñas, sobre todo en el ámbito rural.

b) Tasa de asistencia a educación inicial, primaria y secundaria

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) continua del trimestre julio-agosto-setiembre del 2009, a nivel nacional la tasa de asistencia escolar de la población de 3 a 16 años de edad es de 92,2%.²⁵ Si se desagrega esta información por sexo y por ámbito se obtienen los siguientes resultados²⁶:

- La tasa de los hombres que asistieron al colegio es de 90,5%; y en el caso de las mujeres es un poco menor (89,9%).
- En el área urbana, la tasa de asistencia escolar fue de 92,3%. Según sexo, la tasa de asistencia de las mujeres (93%) es mayor a la de los hombres (91,7%).
- En el área rural, la tasa de asistencia escolar fue de 86,3%. Según sexo, existe una mayor tasa de asistencia en los hombres (86,7%) que en las mujeres (85,8%).

24 Presidencia del Consejo de Ministros. *Resumen Ejecutivo: Informe del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Perú – 2008*. Op.cit, p. 18.

25 Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Técnico N° 4: Condiciones de Vida en el Perú, Julio-Agosto-Septiembre*. Lima, diciembre 2009, p. 3.

26 *Ibíd.* p.4.

El resultado general nos permite dar cuenta de que existen avances en la asistencia de las niñas, los niños y adolescentes en el sistema educativo. No obstante, cuando se desagrega información por sexo y por ámbito, se demuestra una menor tasa de asistencia de mujeres en el ámbito rural.

Por otro lado, la ENAHO también brinda información respecto de la tasa de asistencia desagregada por niveles educativos (inicial, primaria y secundaria)²⁷:

- Tasa de asistencia a educación inicial: Según los resultados de la ENAHO, el 68,5% de la población de 3 a 5 años de edad asistió a educación inicial. En el caso de las niñas, la tasa es de 70,2%, y la tasa de asistencia de los niños es de 66,8%. Por su parte, en el área urbana, la tasa fue de 76,9%; y en el ámbito rural fue considerablemente menor (60,6%).
- Tasa de asistencia a educación primaria: La tasa nacional de asistencia de la población de 6 a 11 años de edad es de 95,7%; en el caso de las niñas es de 95,2%; y el de los niños es de 96,1%. Siendo en el área urbana, el 95,6%; y en el ámbito rural se ubicó en 96,4%.
- Tasa de asistencia a educación secundaria: La tasa fue del 76,6% de la población entre los 12 a 16 años de edad que asiste a algún año de educación secundaria. En el caso de las niñas llegó a 76,9%, y en el caso de los niños 76,3%. En el ámbito urbano, la tasa es de 84,3% y en el área rural es de 64,0%.

Como se puede apreciar, la tasa de asistencia a educación primaria es la más alta, mientras que en educación inicial es menor en 27 puntos porcentuales. De este modo, se puede señalar que las dificultades de la asistencia en educación inicial son mayores, que en primaria la tasa es muy alta, y que en secundaria nuevamente disminuye. No obstante, esta información no permite observar las brechas de género en el ámbito urbano y rural, debido a que, si bien se encuentra desagregada por sexo, la información no presenta cruces con temas de pobreza y ruralidad.

Asimismo, las cifras nos permiten afirmar que si la información se desagrega por ámbito rural o urbano, algunas tasas disminuyen considerablemente, como el caso de la tasa de asistencia en el nivel secundario en el ámbito rural, con un porcentaje de 64%. Así, si bien en primaria la tasa es alta, luego en secundaria existe una disminución preocupante en términos de garantizar la culminación de los estudios de las niñas, los niños y adolescentes en los diferentes niveles educativos. No se puede realizar un análisis parcial que solo considere el acceso al sistema educativo, sino también su permanencia en todos los niveles (inicial, primaria y secundaria).

c) Porcentaje de niños y niñas que concluyeron la educación primaria en la edad normativa

Como se señaló anteriormente, la tasa de conclusión en la edad normativa, es decir de 12 a 14 años, es de 77.7%²⁸. Si se revisa la información desagregada por sexo, la tasa de conclusión para las niñas es de 79,1 y para los niños es de 76,4. No obstante, cuando se revisa la información considerando temas de ruralidad y pobreza, existen tasas muy bajas, en perjuicio de los niños y las niñas pobres y pobres extremos. Así, la tasa de conclusión

27 *Ibíd.* pp. 5-9. Asimismo, se revisó el *Informe Técnico N° 4: Estadísticas con enfoque de género. Trimestre julio, agosto y septiembre*, publicado en diciembre del 2009, pp. 5 a 12.

28 Presidencia del Consejo de Ministros. Resumen Ejecutivo: Informe del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Perú – 2008. Op.cit, p. 19.

de los niños y las niñas pobres es de 74,1% y en el caso de los niños y las niñas pobres extremos es de 54,6%, mientras que de la población no pobre es de 86,9%.

Del mismo modo que los indicadores señalados anteriormente, cuando se analizan las cifras considerando el ámbito y la situación de pobreza, el porcentaje de niños y niñas que concluyen la educación primaria disminuye.

5. Balance de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo

El Estado peruano ha ratificado tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establecen obligaciones de cumplimiento obligatorio sobre el derecho a la educación, en materia de acceso y permanencia en el sistema educativo. Adicionalmente, se han ratificado instrumentos internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que establecen medidas concretas para garantizar el acceso y la permanencia en la educación de las niñas y adolescentes.

En cumplimiento de este marco normativo internacional, el Estado peruano ha diseñado y viene implementando políticas públicas como el “Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015”, así como el “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú”, en los cuales se establecen como objetivos la eliminación de las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria con la finalidad de lograr la igualdad entre géneros. Asimismo, se plantea la implementación de un programa permanente de matrícula oportuna y retención de niñas y adolescentes en zonas de mayor pobreza y en los niveles de inicial, primaria y secundaria.

A nivel de las políticas operativas en materia de acceso y permanencia se cuenta con tres Planes Estratégicos. Uno de ellos el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011, en el cual se pone énfasis en el nivel inicial y secundaria, y en la culminación de estudios en el nivel primaria. Asimismo, existen dos Planes Estratégicos en Educación Inicial y Educación Secundaria, cuyo período de vigencia culmina este año, por lo que se requiere realizar una evaluación de los resultados alcanzados.

No obstante este marco operativo, según lo informado por el Ministerio de Educación, actualmente solo se cuenta con un programa vigente denominado “Programa Presupuestal Estratégico: Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo”, el cual está orientado a ampliar la cobertura y mejorar la educación en inicial, así como asegurar que las niñas y los niños concluyan una educación primaria de calidad. En consecuencia, el énfasis se encuentra en el ámbito de inicial y primaria y en la dimensión de calidad de la enseñanza, aspecto que consideramos de suma importancia. Sin embargo, de acuerdo con las cifras existen tasas bajas en acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el nivel secundaria, que afecta principalmente a las mujeres en el ámbito rural.

Habida cuenta de esta situación, el Ministerio de Educación debe evaluar, previa estimación de los resultados alcanzados, la continuidad de proyectos específicos para garantizar el derecho a la educación en el nivel de secundaria como el Proyecto Educación en Áreas Rurales, así como evaluar la ampliación de cobertura de otras iniciativas, como Centros Rurales de Formación en Alternancia y el Modelo de Educación Secundaria con Metodología a distancia.

Por otro lado, respecto a la normativa y las instancias de protección de los derechos fundamentales en las instituciones educativas, no se cuenta con una directiva específica que desarrolle el artículo 14° del Código de los Niños y Adolescentes respecto a que “la niña o la adolescente embarazada o madre no debe ser impedida de iniciar o proseguir sus estudios; y que la autoridad educativa debe adoptar las medidas del caso para evitar cualquier forma de discriminación”, y con relación a las instancias, como los Comités de Tutoría y Disciplina Escolar, encargados de llevar a cabo la campaña de “Tengo derecho al buen trato” y las Defensorías Escolares del Niño y Adolescente, de acuerdo a la supervisión realizada en 7 regiones, tienen algunas dificultades referidas a la implementación. Se requiere así de parte del Ministerio de Educación la elaboración de lineamientos para evitar la discriminación por embarazo en las instituciones educativas, así como la supervisión del funcionamiento de las instancias previstas para la protección de los derechos de las alumnas y los alumnos en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación.

Otro aspecto a considerar es que si bien el Diseño Curricular Nacional incluye como eje transversal la perspectiva de género, aún es necesario que exista un mayor desarrollo y orientación sobre este tema, más aún si un porcentaje considerable de IE considera que el equipo técnico de Monitoreo y Acompañamiento de las UGEL no cumple con el perfil necesario para asesorarlos en el Diseño Curricular Nacional.

La participación de las madres y padres de familia en la educación de sus hijos e hijas es de suma importancia para garantizar la efectividad de las políticas públicas en acceso y permanencia. Por ello se debe resaltar la elaboración y distribución del “Manual para Padres”, el cual tiene por finalidad que las madres y los padres cumplan un rol vigilante y con conocimiento de lo que deben aprender sus hijos e hijas en cada nivel educativo. No obstante, la supervisión realizada da cuenta de que la mayoría de madres y padres entrevistados no conoce el contenido de este Manual, se requiere que el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación evalúen las estrategias de su difusión.

Una de las formas de garantizar el componente de adaptabilidad de la educación es contar con suficientes espacios físicos destinados al juego, deporte y recreación de las niñas, en condiciones de igualdad con los niños. En esa medida, se debe resaltar que desde el Ministerio de Educación existan tres programas como Escuelas Abiertas, Juegos Nacionales Deportivos Escolares y el Programa Mujer y Deporte. Este último busca promover de manera específica la participación de las mujeres en el deporte y su alcance se limita solo a Lima, por lo que se debe evaluar la ampliación de su cobertura a otras regiones.

Finalmente, uno de los componentes del derecho a la educación es la disponibilidad para lo cual se requiere un presupuesto para la construcción y mejoramiento de la infraestructura escolar. Para ello es necesario que se cuente con servicios sanitarios privados, seguros y separados para las niñas y las adolescentes. No obstante, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Educación, no existen normas o directivas que regulen la construcción de servicios higiénicos diferenciados por sexo en las IE y la mayoría de UGEL no cuenta con estadísticas o no brinda información sobre el número de instituciones educativas que tienen esta infraestructura. Se trata de un aspecto que se debe evaluar por parte del Ministerio de Educación, en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación, a efectos de contar con un diagnóstico regional de las necesidades referidas a la infraestructura.

CAPÍTULO II

ACCESO Y PERMANENCIA EN EL MERCADO LABORAL

1. Aspectos generales²⁹

En su artículo 6° inciso f) la Ley de Igualdad establece el siguiente lineamiento de la política a ser implementada por el Poder Ejecutivo en materia laboral:

“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”.

A partir de lo dispuesto en esta norma, la Defensoría del Pueblo ha realizado una supervisión de la labor desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a partir de los indicadores establecidos en el Sistema de Seguimiento Defensorial de la Ley de Igualdad de Oportunidades. En este sentido, en este capítulo se presentan las cifras que dan cuenta de la situación laboral de las mujeres y los hombres, el marco normativo internacional y nacional sobre las obligaciones del Estado peruano en políticas de empleo y, finalmente, los resultados de la supervisión sobre la base de los indicadores elaborados para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En lo referente a esta materia, cabe recordar que el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 considera en el análisis situacional referido al acceso al mercado laboral y a los recursos económicos que la discriminación laboral basada en el sexo constituye una de las características más negativas del mercado laboral del país, que se manifiesta en:

“la concentración del empleo femenino en un número reducido de sectores y ocupaciones consideradas típicamente femeninas, y en el escaso número de mujeres en posición de mando o cargos de responsabilidad, constituyendo este un factor importante que determina las diferencias salariales entre uno y otro sexo”.³⁰

Asimismo se afirma en este Plan que “las mujeres se concentran en grupos ocupacionales que cuentan con menores niveles de productividad mientras que los varones muestran mayor diversificación en sus ocupaciones”.³¹

Por ello, la finalidad de este capítulo es dar cuenta de las políticas activas de empleo diseñadas e implementadas desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para garantizar el acceso y permanencia en el mercado laboral, más aún en un contexto de crisis internacional que ha generado la pérdida de puestos de trabajo, con especial énfasis en los sectores extractivos e industria, en los cuales existe un porcentaje considerable de mujeres trabajadoras, por ejemplo, en la actividad agrícola y textil.

29 Para la elaboración de este capítulo se han considerado algunos de los resultados de la consultoría encargada al Cristián Sánchez con relación al análisis de los tres programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

30 Mimdes. *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010*, ob.cit. pp. 47 y 48.

31 *Ibid*, p. 48.

2. Problemas identificados en materia de acceso y permanencia en el ámbito laboral

En el Informe anual 2007 sobre “La Mujer en el Mercado Laboral Peruano”, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se registran importantes diferencias entre el empleo de hombres y mujeres, y se señala que si bien “todo parece indicar que la participación femenina y el capital humano se han elevado en los últimos años, al mismo tiempo se puede constatar que, las condiciones del empleo de las mujeres siguen siendo precarias y las brechas salariales entre hombres y mujeres persisten”³². El mismo Informe registra una serie de datos importantes:

- Las mujeres que tienen un empleo generalmente están ubicadas en los sectores menos productivos de la economía, peor pagados y más riesgosos, mientras que quienes se encuentran buscando activamente un empleo, tienen menor probabilidad de encontrar un trabajo seguro, que les brinde algún nivel de protección social.
- El 77,5% de las trabajadoras mujeres en el Perú se ubica, primero, en el sector de agricultura, ganadería y pesca; segundo, en servicios; tercero, en comercio al por menor. Se trata de sectores instalados en un amplio grado de informalidad.
- Si bien la brecha entre hombres y mujeres en el mercado laboral ha disminuido, el avance aún es insuficiente y se debe pensar en el tiempo que llevará a la población femenina, en su conjunto, para conseguir condiciones similares a las de los hombres. Se verifica una alta brecha salarial entre hombres y mujeres y una alta segregación ocupacional por género.

Este informe elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo confirma las brechas de género existentes en el mercado laboral. Por ello, es importante revisar las cifras actuales que sustentan lo señalado en el referido documento.

En cuanto al impacto del desempleo en hombres y mujeres, existe una diferencia de poco más de un punto porcentual, registrando los hombres una tasa del 3,7%, mientras que las mujeres una tasa de 4,8%. Con ello, las mujeres resultan más afectadas ante este fenómeno.

Tabla N° 7
Tasas de desempleo, subempleo y empleo adecuado según sexo

PERÚ: Indicadores de desempleo, subempleo y empleo adecuado según sexo

Categoría	2006		2008	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de desempleo	3.8%	5.0%	3.7%	4.8%
Tasa de subempleo	48.6%	54.0%	41.6%	51.6%
Por horas	7.0%	12.3%	7.1%	12.9%
Por ingresos	41.5%	41.7%	34.5%	38.7%
Tasa de empleo adecuado	47.6%	41.1%	54.8%	43.6%
PEA	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENAHO, continuas 2006 y 2008. INEI.

Elaboración: Gabinete de Asesores, MTPE.

³² Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. “La Mujer en el Mercado Laboral Peruano”. *Eb Informe Anual 2007:Lima*, MTPE, julio del 2008. En: <http://www.mintra.gob.pe>

En lo que concierne a las tasas de empleo adecuado³³, las diferencias son más amplias entre hombres y mujeres, dado que la brecha es de 11 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de sub empleo es mayor en el caso de las mujeres en 10 puntos en comparación con los hombres. Entonces, si bien las tasas de desempleo no demuestran una marcada diferencia por género, sí se puede advertir que las mujeres trabajan en menos cantidad de horas que las deseadas (sub empleo por horas) o laboran más de 35 horas semanales, pero su ingreso mensual es menor al ingreso mínimo de referencia (sub empleo por ingresos)³⁴.

De manera particular se debe mencionar el impacto del desempleo en la población joven. Según cifras para Lima Metropolitana³⁵, las mujeres jóvenes son afectadas en mayor proporción que los hombres jóvenes, pues la tasa de desempleo de las mujeres es de 13.7, y en el caso de los hombres de 11.0.

Un aspecto importante relacionado con la situación laboral de hombres y mujeres es el acceso a la educación. En la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el territorio nacional existen importantes brechas en lo referente a la educación entre hombres y mujeres. En el segmento de personas sin nivel educativo, las diferencias son considerables pues el porcentaje de mujeres es de 11.3 y en el caso de los hombres es de 2.3. Otro dato importante es la diferencia entre hombres (43.9) y mujeres (34.6) con educación secundaria, en donde el porcentaje es de casi nueve puntos porcentuales de diferencia.³⁶

Por otro lado, la distribución de la PEA ocupada en el territorio según actividad económica y sexo presenta una importante concentración de mano de obra femenina en actividades como agricultura, comercio y servicios, que abarca al 82,8% de la mano de obra femenina a nivel nacional. Como se señala más adelante, se trata de los sectores afectados por la crisis internacional.

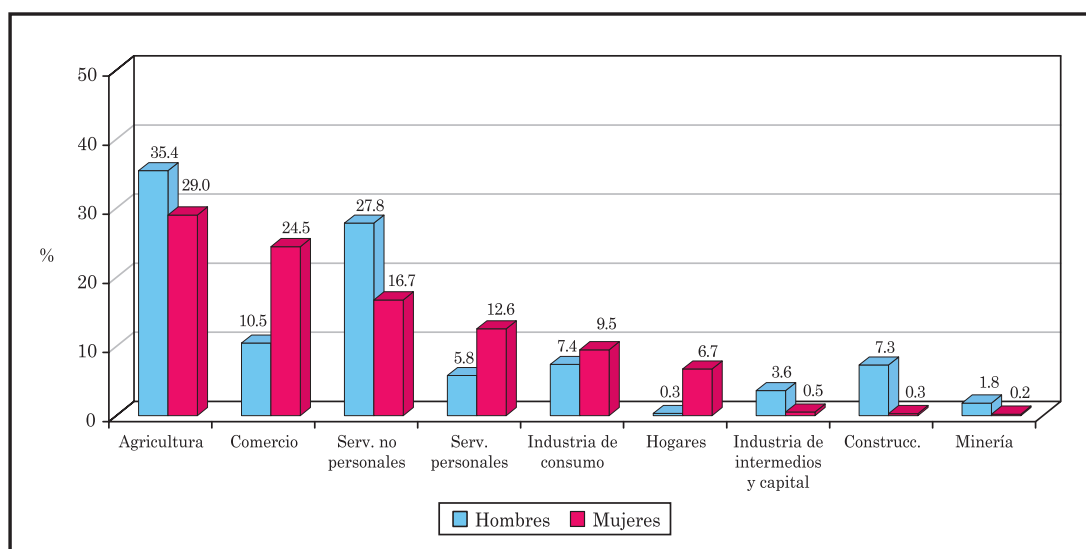
33 La PEA adecuadamente empleada está conformada por dos grupos de trabajadores: “aquellos que laboran 35 horas o más a la semana y reciben ingresos por encima del ingreso mínimo referencial, y aquellos que laboran menos de 35 horas semanales y no desean trabajar más horas”. En: www.mintra.gob.pe

34 De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el subempleo por horas “es aquel en el que se labora menos de 35 horas a la semana, se desea trabajar horas adicionales y se está en disposición de hacerlo”. El subempleo por ingresos es “aquel en el que se labora 35 o más horas semanales, pero su ingreso mensual es menor al ingreso mínimo de referencia”. En: www.mintra.gob.pe.

35 Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 2006 y 2008, solicitada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

36 ENAHO, continua 2008, INEI.

Gráfico N° 1
Perú: Distribución de la PEA ocupada según actividad económica y sexo 2008



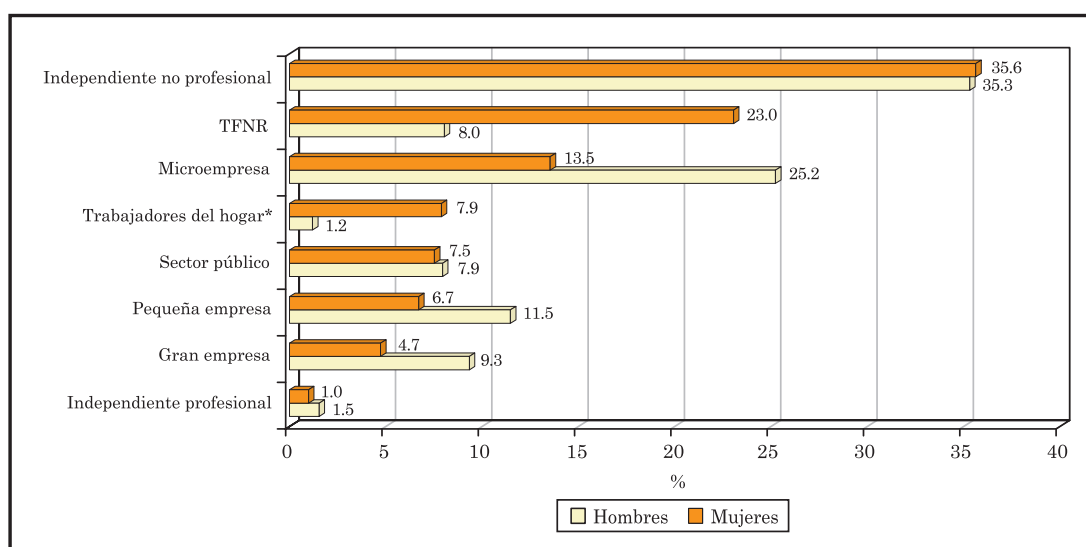
* Incluye también ganadería, silvicultura y pesca.

Fuente: ENAHO, continua 2008. INEI.

Elaboración: Gabinete de Asesores, MTPE.

En cuanto a la distribución de la PEA ocupada según estructura de mercado y sexo, la mano de obra femenina se concentra en el ámbito de los trabajadores independientes, el trabajo familiar no remunerado y la microempresa, sectores demandantes de empleo que cuentan con amplios niveles de informalidad. Se debe señalar que la mano de obra femenina predomina en el trabajo familiar no remunerado (TFNR).

Gráfico N°2
Perú: Distribución de la PEA ocupada según estructura de mercado y sexo 2008



* Incluye practicantes.

Fuente: ENAHO, continua 2008. INEI.

Elaboración: Gabinete de Asesores, MTPE.

La situación de las mujeres en el mercado de trabajo también se aprecia a partir de los menores niveles de ingresos que perciben en comparación con los hombres. En los segmentos demandantes de mano de obra, las mujeres perciben en promedio 767 nuevos soles, y los hombres 1,186 nuevos soles. Si se desagrega la información, en el caso del sector público la brecha es mayor, las mujeres perciben en promedio 1,522, y los hombres 2,007 nuevos soles³⁷.

A partir de las cifras presentadas se advierte que las mujeres, en razón de las enormes desigualdades que presentan con relación a la mano de obra masculina, es un grupo que debe ser atendido preferentemente a través de políticas activas de empleo que sean promotoras de una mayor igualdad de oportunidades, más aún en una situación como la presente, en que la crisis económica ha generado la pérdida de puestos de trabajo, afectando a la mano de obra femenina que presenta importantes porcentajes de empleo en la actividad agrícola y textil. De acuerdo con los datos de la planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se registra la siguiente información:

Tabla N° 8

Empleo en la actividad agrícola y textil
Empleo Agrícola Formal: 144,197 ✓ Mujeres: 41 606 (28,9%) ✓ Hombres: 102 591 (71,1%)
Empleo Textil Formal: 91,316 ✓ Mujeres: 37 615 (41,2%) ✓ Hombres: 53 701 (58,8%)

Fuente: Planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, enero 2009.

Por estas razones se debe prestar una especial atención a la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, focalizando en este grupo políticas de capacitación y reinserción para que puedan mejorar su empleabilidad y ocuparse en otras áreas como trabajadoras asalariadas.

2.1. Efectos de la crisis económica en el empleo

El Informe Ejecutivo del Empleo Nacional Urbano del Ministerio de Trabajo respecto a las empresas de 10 y más trabajadores del sector privado, presenta información sobre los principales indicadores laborales al mes de agosto del 2009.³⁸ La primera sección de dicho informe, denominada **Variación del empleo**, presenta la variación mensual y anual del empleo en tales empresas según sectores de la actividad productiva para el Perú Urbano, el cual comprende a Lima Metropolitana y las principales ciudades del Resto Urbano.³⁹ La fuente de esta información es la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo.

37 Fuente: ENAHO, continua 2008, INEI.

38 http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/evolucion/empleo_Agosto_2009.pdf

39 El Resto Urbano está compuesto por el agregado de trabajadores de las 29 ciudades que contiene la Encuesta: Arequipa, Cajamarca, Chincha, Chimbote, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Huaraz, Iquitos, Ica, Paíta, Pisco, Piura, Pucallpa, Puno-Juliaca, Sullana, Talara, Tarapoto, Tacna, Ayacucho, Abancay, Huánuco, Chachapoyas, Cerro de Pasco, Huancavelica, Moquegua, Puerto Maldonado y Tumbes. En: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/iem/IEM_159.pdf

Acerca de la variación del empleo en el mes de agosto del 2009, el Informe Ejecutivo señala lo siguiente:

“El empleo en las empresas de 10 y más trabajadores del Perú Urbano, en el mes de agosto de 2009, mostró una variación anual de -0,1%; ésta es la primera vez en la que este indicador tiene un desempeño negativo ya que en los últimos doce meses el empleo fue positivo. Si observamos el comportamiento anual del empleo desde el mes de agosto del año pasado, se aprecia una reducción paulatina en el ritmo de crecimiento del empleo hasta el mes de julio del presente año. El resultado de la variación anual del empleo en el Perú Urbano está basado en el comportamiento anual del empleo en las empresas de Lima Metropolitana y del Resto Urbano. Para el primer caso, el empleo en Lima Metropolitana presenta una vez más un resultado positivo (0,6%), a pesar de su crecimiento a menor ritmo. Contrariamente, el empleo decrece en las empresas del Resto Urbano donde se registró una variación anual negativa de -1,5%”⁴⁰.

Con mayor detalle, respecto del período anual que va de agosto del 2008 a agosto del 2009, el Informe Ejecutivo señala lo siguiente:

“En el mes de agosto, el empleo en el Perú Urbano presentó una variación negativa de -0,1%, resultado que fue sustentado por el comportamiento de las ramas de actividad industrial (-7,0%) y la extractiva (-5,9%). Sin embargo, dicho resultado fue compensado por el comportamiento positivo de las ramas de actividad de comercio (4,2%), servicios (3,6%); y transporte, almacenamiento y comunicaciones (3,2%)”⁴¹.

De acuerdo con lo que señalan estas cifras, en un período de un año, los sectores extractivos e industria presentaron índices negativos de variación del empleo con la correspondiente pérdida de puestos de trabajo para trabajadores asalariados formales.

3. Marco normativo internacional y nacional para garantizar el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades

3.1. Marco normativo internacional

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 6° que los Estados se comprometen a reconocer el derecho a trabajar, lo que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente seleccionado o aceptado. Para tal efecto, los Estados deben adoptar medidas encaminadas a brindar orientación y formación técnico- profesional, contar con programas, normas y técnicas destinadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona.

40 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Ejecutivo. En empleo nacional en agosto del 2009 en las empresas de 10 y más trabajadores del sector privado, p. 1. En: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/iem/IEM_159.pdf

41 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Ejecutivo. En empleo nacional en agosto del 2009 en las empresas de 10 y más trabajadores del sector privado, p.2. En: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/iem/IEM_159.pdf

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el ejercicio laboral en todas sus formas supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales, cuya aplicación depende de las condiciones existentes en cada Estado:⁴²

- *Disponibilidad*, que implica que los Estados cuenten con servicios especializados cuya función sea ayudar y apoyar a las personas para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.

- *Accesibilidad*, que implica que el mercado del trabajo sea accesible a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado. La accesibilidad reviste tres dimensiones:

i) Se prohíbe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación de éste, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud, orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible.

ii) La accesibilidad física constituye una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo. En tal sentido, se deben adoptar medidas para garantizar el acceso e inclusión de las personas con discapacidad.

iii) La accesibilidad comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.

- *Aceptabilidad y calidad*, que implica la protección del derecho al trabajo, lo cual presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente el empleo.

En el artículo 7° del Pacto Internacional se señala que los Estados deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Para ello se deben adoptar medidas que aseguren un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. En particular, se debe asegurar a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual, así como condiciones de existencia dignas para los trabajadores y para sus familias e igual oportunidad para todos de ser promovidos.

Por su parte, el artículo 3° del Pacto señala que los Estados se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres el igual goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el tratado. En esa línea, el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales considera que

“la esencia del artículo 3° del Pacto es que la mujer y el hombre deben disfrutar en pie de igualdad de los derechos enunciados en él, noción que lleva en sí un sentido sustantivo. Si bien en las disposiciones constitucionales, las leyes y los programas de los gobiernos se puede hallar la expresión de igualdad de trato formal, el artículo 3°

⁴² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 18 sobre el derecho al trabajo*, del 6 de febrero del 2006, párrafo 12.

preceptúa también que los hombres y las mujeres disfrutarán en la práctica por igual de los derechos enunciados en el Pacto”.⁴³

En esta línea, corresponde hacer mención a la CEDAW, ratificada por el Estado peruano, que en su artículo 11° señala que los Estados se comprometen a adoptar un conjunto de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres los mismos derechos. En particular, los Estados deben garantizar el derecho a las mismas oportunidades de empleo, el derecho a elegir libremente la profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo, así como el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico; y el derecho a igual remuneración y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor.

Conforme a las normas internacionales descritas, los Estados asumen obligaciones específicas para garantizar el derecho al trabajo de las mujeres en igualdad de condiciones y sin discriminación por razones de sexo. Estas obligaciones constituyen a su vez, orientaciones para que los Estados diseñen e implementen políticas públicas en materia de empleo con enfoque de género, tomando en consideración la particular discriminación que afecta a la situación laboral de las mujeres.

A fin de garantizar los derechos laborales existe un marco internacional orientado a su efectiva promoción. Así, el artículo 1° numeral 1 del Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Política de Empleo (1964), establece que, con el propósito de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, los Estados deben formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Por su parte, el artículo 3° de dicho Convenio garantiza que se consultará, sobre todo, a los representantes de los trabajadores y empleadores acerca de las medidas que se deba adoptar con relación a la política del empleo, con el objeto de considerar plenamente sus experiencias y opiniones y, además, para lograr su plena cooperación en la labor de formular la referida política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.

En cuanto a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos de la OIT en materia de Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEAR), correspondientes al año 2007 (78° reunión), acerca del cumplimiento por parte del Estado peruano de lo dispuesto en el Convenio N° 122, se señaló lo siguiente:

“La Comisión toma nota de la propuesta de política orientada a promover la inserción de las personas con mayores dificultades para volverse a emplear y el plan de contingencia para los trabajadores afectados por la mayor apertura comercial, el constante cambio tecnológico y la generación insuficiente de puestos de trabajo. La Comisión solicita al Gobierno que en su próxima memoria informe acerca de la evolución de esta política y sus estrategias, y de los resultados alcanzados y los grupos vulnerables a los que han ido dirigidas estas medidas”.

43 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 16. La Igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, del 11 de agosto del 2005, párrafo 6.

En consecuencia, el siguiente informe que el Estado peruano presente cobrará mayor relevancia, debido a que en la Conferencia General de la OIT de junio del 2009 se aprobó la Resolución denominada “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo”⁴⁴, en la cual se propone como respuesta a la crisis económica mundial la generación de empleos sostenibles, que respeten los derechos de los trabajadores y promuevan la igualdad de género y la protección de las personas vulnerables. Asimismo, señala que las acciones sugeridas a los países para superar la crisis deben estar orientadas por el Programa de Trabajo Decente y los compromisos asumidos por la Organización Internacional de Trabajo y sus mandantes en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa del 2008, abarcando los siguientes principios rectores:

- Aumentar el apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis económica.
- Favorecer el acceso al mercado laboral de las personas sin trabajo.
- Potenciar la igualdad de acceso y oportunidades en lo referente al desarrollo de competencias laborales y a la participación en actividades de formación y educación de calidad.
- Promover las normas fundamentales del trabajo y reducir la desigualdad de género.

Asimismo, dentro de las opciones de políticas específicas sugeridas por la mencionada Resolución de la OIT, cabe señalar que para acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo se recomienda “hacer inversiones en el desarrollo de las competencias laborales, el perfeccionamiento profesional y la readaptación profesional de los trabajadores para mejorar la empleabilidad, en particular de quienes han perdido su trabajo o corren el riesgo de perderlo y de los grupos vulnerables”.

En consecuencia, el Estado peruano tiene obligaciones específicas que asumir para garantizar el derecho al trabajo de mujeres y hombres, lo que en una situación de crisis económica requiere de objetivos y metas a corto plazo, por lo que las políticas públicas de empleo que se están implementando deben tomar en cuenta este marco normativo internacional, así como las recomendaciones de los organismos internacionales, a fin de garantizar el acceso y permanencia en el mercado laboral en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

3.2. Marco normativo y políticas públicas en el ámbito nacional

La Constitución de 1993, en su artículo 23°, reconoce que el trabajo en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre trabajadora. También reconoce que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Por su parte, el artículo 26° señala que en la relación laboral se debe observar la igualdad de oportunidades sin discriminación. En consecuencia, las políticas de empleo se deben realizar en un marco de respeto a los derechos laborales y en observancia del principio de igualdad de oportunidades.

Asimismo, de acuerdo al artículo 58° de la Constitución Política, la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, correspondiendo al Estado orientar el desarrollo del país, y actuar principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Para el Tribunal Constitucional, la economía social de mercado implica un “modelo de economía de mercado que pone

44 En:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/elconf/documents/meetingdocument/wcms_108439.pdf

atención y preocupación en la corrección de desigualdades y en promover el desarrollo económico en un marco de justicia social”. Además, el Tribunal señala que la economía social de mercado “es una condición importante del Estado social y democrático de Derecho, (la cual) debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia”.⁴⁵

Sobre las políticas que el Estado debe desarrollar en el marco de una economía social de mercado, el Tribunal ha indicado lo siguiente: “El establecimiento de las políticas legislativas en materia económica y social implica la determinación de acciones y la preceptuación de derechos y deberes destinados a la obtención del pleno empleo (...), el fomento de la inversión, la distribución equitativa del ingreso, la prestación eficaz, eficiente y plenaria de los servicios sociales, el efectivo goce de los derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución y la verificación del principio de igualdad en lo atinente a la elaboración y aplicación de la ley; y, singularmente, en lo pertinente a la consolidación de la igualdad real de oportunidades”.⁴⁶

En consecuencia, las políticas de empleo, en el marco constitucional descrito, deben estar orientadas a generar un empleo digno y productivo, que promueva el real ejercicio de los derechos económicos y sociales, así como la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de oportunidades.

Por otro lado, con relación a las políticas de Estado, el Acuerdo Nacional constituye un marco de referencia en relación al ámbito laboral. Así, en su segundo objetivo, denominado “Equidad y justicia social”, señala que el desarrollo humano integral es el eje de toda política de Estado, de ahí que se defina como compromiso específico en este ámbito la decisión de promover la generación y el acceso al empleo digno y productivo, mediante el incremento de la inversión, la producción y el desarrollo empresarial.

En su tercer objetivo, denominado “Competitividad del País”, se establece la necesidad de un compromiso dirigido a promover el desarrollo de políticas que fomenten el empleo y la formación del capital humano. Por su parte, en la Decimocuarta Política de Estado se reafirma el compromiso de promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de puestos de trabajo en concordancia con planes de desarrollo de alcance nacional, regional y local, mejorar la calidad del empleo con condiciones adecuadas y garantizar el acceso a la seguridad social. Uno de los objetivos específicos de esta política dispone que el Estado:

“(…) (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo”.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que determina las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, señala en materia de empleo que el Estado debe desarrollar políticas enfocadas en la generación de empleo digno y se encarga al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la supervisión de su cumplimiento. Respecto a las políticas en materia de juventud, se establece la promoción de planes, programas y proyectos

45 Sentencia del Tribunal Constitucional 027-2006-PI, fundamentos jurídicos 28 y 29.

46 Sentencia del Tribunal Constitucional 027-2006-PI, fundamento jurídico 32.

de capacitación para el trabajo, que contribuyan a la empleabilidad de este sector de la población. El Ministerio de Educación es el ente encargado de implementar esta política.

En esa línea, existe un marco general para el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar el derecho al trabajo, a través de medidas de generación del empleo digno y productivo, en adecuadas condiciones laborales y orientadas, en particular, a la creación de programas para promover la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes.

4. Resultados de la Supervisión Defensorial

Con la finalidad de medir el grado de protección del derecho al trabajo en el Estado peruano, la Defensoría del Pueblo, mediante su Sistema de Seguimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades, ha supervisado tres programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que tienen por objetivo implementar políticas activas de empleo. A efectos de realizar la supervisión, comisionados de la Defensoría del Pueblo sostuvieron reuniones con funcionarios y funcionarias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y solicitaron información en base a los indicadores propuestos por la Defensoría del Pueblo (Ver: Anexo 2).

4.1. Programas supervisados del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

4.1.1. Programa de Capacitación Laboral Juvenil, Projovent

Projovent es un Programa de capacitación laboral juvenil del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que genera capacidades para la empleabilidad y oportunidades de trabajo para los jóvenes de 16 a 24 años de menores recursos económicos. Fue constituido mediante la Resolución N° 77-96-TR; y posteriormente con la Resolución Ministerial N° 112-99-TR, del 20 de julio de 1999, se conformó como una unidad ejecutora “Capacitación Laboral Juvenil – Projovent”.

El objetivo general del Programa es facilitar el acceso de los jóvenes de 16 a 24 años de escasos recursos económicos, al mercado laboral formal, mediante acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral, articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo. Según información consignada en su portal institucional, desde 1997, Projovent ha beneficiado a más de 50,000 jóvenes, y durante el presente gobierno ha capacitado a más de 18,000 jóvenes.

Los objetivos específicos del Programa son contribuir a incrementar las tasas de inserción en el mercado laboral, la calidad de los empleos y los niveles de ingreso laboral de los jóvenes beneficiarios, así como facilitar el acceso de los jóvenes beneficiarios al mercado laboral, lo cual implica mejorar sus condiciones de empleabilidad, entendiendo por ello

“la capacidad de obtener y mantener un empleo, es decir, la esperanza objetiva que puede tener una persona en búsqueda de empleo de encontrarlo, y por extensión, al conjunto de cualidades que permiten a un individuo ser apto para conseguir y conservar un empleo adaptándose a la evolución del mismo”.⁴⁷

Según información de la última convocatoria del Programa efectuada durante el año 2008 (Convocatoria N° 15), existió un predominio de beneficiarias mujeres. Los beneficiarios totales del programa fueron 8,654, siendo las mujeres 5,363 (62%), y los hombres 3,291 (38%). Además; del total de mujeres participantes, 1242 fueron madres (23%).

47 En: <http://www.projovent.gob.pe>

4.1.2. Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú”

Mediante el Decreto de Urgencia N° 130-2001, del 5 de diciembre del 2001, se creó el Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar Urbano”, como unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Su objetivo es la generación de empleo temporal para la población desempleada de las áreas urbanas, para favorecer prioritariamente a aquellos con menores niveles de ingreso económico, con niveles de pobreza y extrema pobreza.

Posteriormente, mediante la Ley N° 29035⁴⁸ se ampliaron los alcances de este programa al ámbito rural y al desarrollo de capacidades. Asimismo se cambió la denominación del Programa de Emergencia Social Productivo “Construyendo Perú” (en adelante Programa Construyendo Perú). En esa línea, se reconoce que este programa goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y que su objetivo consiste en la generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza.

De acuerdo con la información remitida del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el público objetivo de este programa está constituido por madres o padres de familia que tienen un hijo menor de 18 años, a las y los jóvenes (entre 18 y 29 años) con carga familiar, a las personas con discapacidad o a las personas desempleadas con carga familiar.

Todas estas personas deben encontrarse en situación de pobreza o extrema pobreza. Según la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, desde el 2006 hasta el 2009, dicho programa ha beneficiado en su mayoría a mujeres. Así, del total de 103,789 participantes, las mujeres son 59,985 (58%) y los hombres 43,804 (42%).

4.1.3. Programa Especial de Reconversión Laboral

Mediante el Decreto de Urgencia N° 021-2009, del 15 de febrero del 2009, se autorizó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a crear el Programa Especial de Reconversión Laboral (Perlab), con el objeto de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por la crisis internacional y sus efectos en el mercado laboral peruano. Los componentes del referido programa, según el artículo 1° de la citada norma, son:

- Intermediación laboral, que implica la difusión de información sobre las oportunidades laborales y promoción empresarial.
- Asistencia técnica: acompañamiento a emprendedores.
- Capacitación, recalificación y reentrenamiento de trabajadores y certificación de competencias laborales.

Posteriormente se publicó el Decreto Supremo N° 001-2009-TR, mediante el cual, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1° del Decreto de Urgencia 021-2009, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo creó el Programa Especial de Reconversión Laboral, también denominado Programa Revalora Perú, estableciéndose algunos objetivos específicos de dicho programa, como:

48 Esta norma autoriza el crédito suplementario en el Presupuesto del sector público para el año fiscal 2007 y dicta otras medidas. En su vigésima Cuarta Disposición Complementaria establece el alcance del Programa Construyendo Perú.

- Desarrollar una estrategia preventiva de protección de la empleabilidad de los trabajadores de las empresas afectadas por la crisis económica internacional.
- Brindar servicios de capacitación (recalificación y reentrenamiento), intermediación, asistencia técnica y reinserción laboral a trabajadores afectados directamente por el impacto de la crisis internacional.

El artículo 6° del Decreto Supremo N° 001-2009-TR señala los criterios de focalización de beneficiarios del Programa:

- Los trabajadores en los ámbitos geográficos donde se concentran los mayores efectos de la crisis económica internacional.
- Los trabajadores de los sectores productivos de bienes y servicios que presenten reducciones significativas en la generación de empleo por efecto de la crisis económica internacional.
- Los trabajadores jefes de hogar con carga familiar.

Conforme a la información presentada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el referido Programa se ha enfocado en sectores particularmente afectados por la crisis internacional, como el textil y el de agroexportaciones. Respecto al número de personas beneficiarias hasta septiembre del 2009, de un total de 3,508, 1,005 (29%) son mujeres y 2503 son hombres (71%).

4.2. Análisis de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado

4.2.1. Indicadores estructurales

Los indicadores estructurales se orientan a evaluar cuáles son las medidas con que cuenta el Estado para implementar los derechos, es decir, cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones. Para tal efecto se verifica si existen o se han generado condiciones marco para su cumplimiento, así como si se han generado condiciones específicas para su materialización mediante la adopción de políticas operativas, de la creación de agencias públicas destinadas a implementar esas políticas y programas, y de los recursos financieros asignados. A continuación se detalla el análisis de los indicadores estructurales planteados para cada uno de los programas supervisados.

a) Nivel de claridad de los propósitos y conceptos de políticas de inserción laboral

Respecto a los tres programas analizados se advierte que sus normas de creación definen con claridad sus objetivos. De este modo, Projovent es un programa cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes de 16 a 24 años de edad, de escasos recursos, mientras que el Programa Construyendo Perú tiene por finalidad la generación del empleo temporal y desarrollo de capacidades para las personas de escasos recursos. Por su parte, el Programa Revalora busca promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por la crisis económica internacional.

b) Inclusión de grupos que requieren una especial protección

Las normas que crearon los tres programas analizados en este Informe no contienen ningún mandato en el que se precise un porcentaje mínimo de beneficiarios que pertenezcan a los grupos más afectados en el acceso y permanencia en el mercado laboral.

Así, por ejemplo, en el caso de Projoven, si bien se define como objetivo del programa facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años, de escasos recursos económicos al mercado laboral formal, dicho objetivo general no va acompañado de un énfasis expreso en la atención de grupos como, las mujeres jóvenes entre 16 y 24 años. No obstante, de acuerdo con la información complementaria enviada por Projoven, para la identificación de sus beneficiarios, también se considera dentro del grupo objetivo la inclusión de madres jóvenes.⁴⁹ Por otro lado, la información proporcionada se aprecia que en las Convocatorias N° 14 y 15 existió una presencia significativa de mujeres en el programa.

Respecto del Programa Construyendo Perú se observa que a pesar de que su objetivo ha sido definido como la *“generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza,”* no se encuentra en sus normas de creación una mención específica a la atención que requieren las mujeres. No obstante, en la ejecución de dicho programa, y según información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, desde el 2006 hasta el 2009 se ha beneficiado en su mayoría a mujeres.

En cuanto a los beneficiarios del programa Revalora Perú, el Decreto Supremo N° 001-2009-TR centra su atención en trabajadores directamente afectados en su empleo a consecuencia de la crisis económica internacional, priorizando la atención a los que son jefes de hogar con carga familiar. Como en los programas anteriores, en la normativa tampoco se aprecia la necesaria cobertura de grupos que requieren especial protección. Sin embargo, de las cifras referidas al número de personas inscritas, se colige que del total de 3,508, 1,005 son mujeres, es decir, que se advierte una importante presencia de mujeres aunque en menor medida que los hombres (2503), a diferencia de lo señalado en los otros programas, en los que existe una presencia mayoritaria de mujeres.

c) Instancias de coordinación y articulación entre los responsables de la implementación

Las normas de creación de los programas analizados han definido con claridad sus objetivos, los grupos específicos a los que van dirigidas las políticas y los criterios de focalización. No obstante, lo que se refiere al establecimiento de instancias de coordinación y articulación entre los responsables de la implementación de los tres programas se encuentran algunas dificultades. Se puede apreciar, a partir de las respuestas remitidas por los programas, que los mecanismos de coordinación y articulación aún son incipientes, por lo que se recomienda reforzar estas instancias.

Al respecto, el Programa Projoven ha señalado que

“la instancia de coordinación entre los diversos programas del Ministerio de Trabajo que ejecutan políticas de empleo activo es la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional, que en su condición de órgano de línea del Vice Ministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, tiene carácter técnico normativo de ámbito nacional, con capacidades reconocidas para formular, proponer, concertar, evaluar y supervisar la política nacional de empleo y formación profesional”.⁵⁰

49 Información complementaria enviada por el Programa Projoven, con fecha 16 de noviembre del 2009.

50 Información complementaria enviada por el Programa Projoven, con fecha 16 de noviembre del 2009.

En el mismo sentido, la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo señaló que con relación a la articulación entre Programas, “si bien es cierto existe un nivel de coordinación a nivel operativo, se pone de conocimiento que actualmente se viene actualizando la matriz de articulación de los Programas que desarrolla el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”.⁵¹

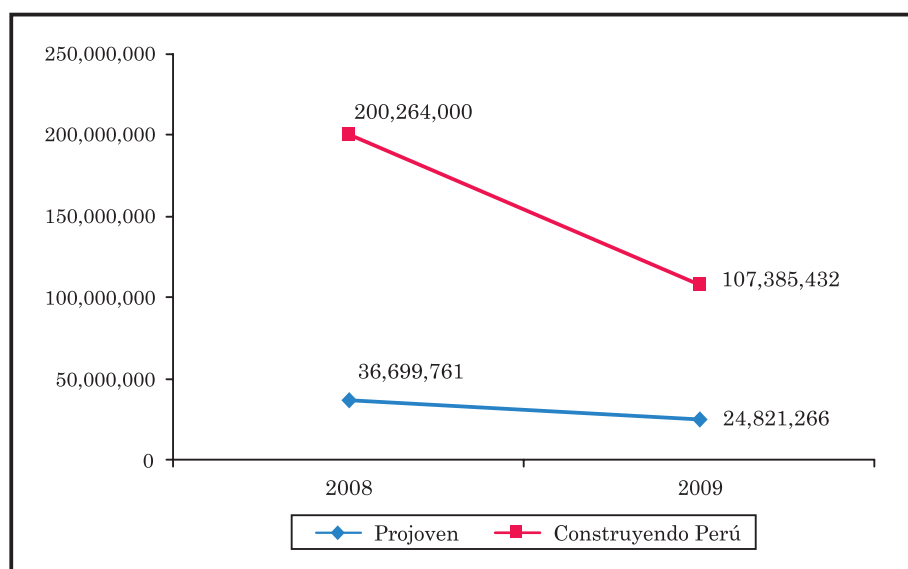
Como se puede advertir, hasta la fecha existe un nivel de coordinación incipiente entre los tres programas, lo mismo sucede con su relación con el Servicio Nacional de Empleo.⁵² A juicio de la Defensoría del Pueblo es necesario que se establezcan estos niveles de coordinación, más aún en un contexto de pérdida de puestos de trabajo que requieren una respuesta integral por parte del Estado.

d) Recursos financieros

Cuando se compara el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de Projovent para el año 2008, correspondiente a S/. 36,699,761, con el presupuesto para el año 2009 de S/. 24,821,266, se advierte una disminución de aproximadamente el 32,36% respecto del ejercicio presupuestal anterior.

En lo que respecta al presupuesto del programa Construyendo Perú, se aprecia que éste ha pasado de S/. 200,264,000 en el 2008 a S/. 107,385,432 para el ejercicio presupuestal 2009, lo que constituye una disminución de aproximadamente el 46,37% respecto del ejercicio presupuestal anterior.

Gráfico N° 3
Presupuesto 2008 vs. 2009



51 Información complementaria enviada por el Programa Construyendo Perú, con fecha 2 de octubre del 2009.

52 Mediante el Decreto de Urgencia N° 021-2009, en su artículo 4° se señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementará el Servicio Nacional del Empleo; el cual comprende los principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para:

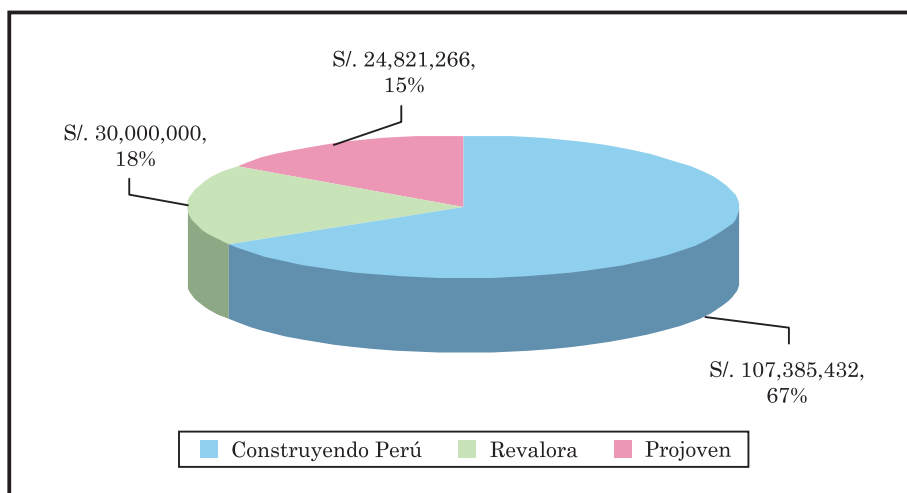
- La capacitación para el trabajo, asistencia técnica para emprendedores, certificación de competencias y reconversión e intermediación laboral.
- El levantamiento de Información Socio Económico Laboral.
- La promoción del Empleo Temporal y Juvenil.

Como se puede apreciar, la asignación presupuestal del 2008 en comparación con la del año 2009 ha disminuido en ambos programas. Sin duda la situación que se debe evaluar, considerando que en un contexto de crisis económica se pierden puestos de trabajo y que desde el Estado se requieren acciones para disminuir el impacto en el mercado laboral.

Acerca del financiamiento de Revalora Perú, se advierte que este programa se empieza a ejecutar a partir del ejercicio presupuestal 2009 por lo que no es posible comparar niveles de financiamiento respecto de ejercicios presupuestales anteriores. Sin embargo, es preciso recordar que el Decreto de Urgencia N° 021-2009, autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a constituir un depósito intangible por la suma de cien millones de nuevos soles. Además, a fin de implementar el Programa Revalora Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo requirió en la etapa inicial recursos por la suma de 30 millones de nuevos soles, con cargo al depósito intangible a que se refiere el artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 021-2009, crédito suplementario que fue autorizado mediante el Decreto Supremo N° 083-2009-EF.

Si comparamos el financiamiento obtenido por cada uno de los tres programas se obtienen los siguientes resultados para el ejercicio presupuestal 2009:

Gráfico N° 4
Presupuesto Institucional Modificado de cada programa
(2009)



Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto del MTPE.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se puede observar, el programa Revalora es el segundo en importancia en el presupuesto asignado para los tres programas que instrumentan políticas de empleo activo. Se observa una diferencia de 47,7 puntos porcentuales respecto del presupuesto asignado a Construyendo Perú, que representa poco menos de la quinta parte del total del presupuesto asignado a los tres programas, diferencia importante si se considera que los objetivos del programa Revalora están directamente vinculados con la necesidad de disminuir los efectos de la crisis internacional en el empleo.

Asimismo se debe destacar que Projovent obtiene más del 15% del presupuesto asignado a los tres programas de políticas activas de empleo, a pesar de que, por ejemplo, en el caso de Lima Metropolitana, el desempleo afecta en su mayoría a las mujeres jóvenes, grupo objetivo que forma parte de las políticas del programa.

Finalmente, se debe señalar que si bien el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se incrementó en el 2009, en comparación con el 2008, también se puede observar que la participación de los programas sociales disminuyó, a pesar de un contexto de pérdida de empleo. Así, el Programa Projovent y Construyendo Perú representaban en el 2008 el 70.35% del presupuesto del Ministerio, pero en el período 2009, con la incorporación de un nuevo programa como Revalora Perú, llegó al 31.17%, disminuyendo considerablemente en casi 40 puntos porcentuales.

Tabla N° 10
Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

	2008	2009
Presupuesto de Apertura del MTPE (S/.)	311,045.000	79,648,000
Presupuesto Modificado del MTPE (S/.)	336,809,316	520,357,028
Presupuesto de Programas Sociales del MTPE (S/.)	236,963,761	162,206,698
Participación de los Programas Sociales del MTPE en el presupuesto modificado (%)	70.35%	31.17%

Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto (MTPE)
Elaboración: Defensoría del Pueblo

e) Proceso de diálogo social

Los objetivos de los programas analizados han sido definidos sin transitar por un proceso de diálogo social que involucre a los principales actores sociales, como las organizaciones de trabajadores y empleadores, situación reconocida de forma expresa por el Sector Trabajo. Así, por ejemplo, la Oficina de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo informó a la Defensoría del Pueblo que, respecto al programa Construyendo Perú:

“la forma como se implementó el Programa no permite la participación previa de los actores sociales en su implementación. Sin embargo, es necesario precisar que para la ejecución de las actividades orientadas al cumplimiento del objetivo, constituye parte fundamental la participación de actores sociales tales como instituciones públicas y privadas, las mismas que han respondido a las demandas del Programa, principalmente en los cofinanciamientos de los proyectos”.⁵³

En el mismo sentido, el Programa Projovent remitió información a la Defensoría del Pueblo, en la cual se señala que “los objetivos generales del Programa fueron definidos en los estudios de factibilidad que se realizó a través de una consultoría, lo cual nos permite precisar el nivel de coordinaciones que se tuvo con los actores sociales (organizaciones de trabajadores y empleadores)”.⁵⁴

Sobre el proceso de definición de los objetivos del Programa Revalora, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo impulsó reuniones diversas con actores involucrados, entre los meses de enero y marzo del 2009. Sin embargo, no se ha informado si producto de estas reuniones fueron definidos los objetivos del Programa.

⁵³ Información complementaria enviada por el Programa Construyendo Perú, con fecha 2 de octubre del 2009.

⁵⁴ Información complementaria enviada por el Programa Projovent, con fecha 16 de noviembre del 2009.

La falta de un diálogo social que involucre a los diferentes actores sociales contradice lo señalado en el Convenio N° 122 de la Organización Internacional del Trabajo, que en su artículo 3° garantiza que se consultará, sobre todo, a los representantes de los trabajadores y empleadores las medidas que se haya de adoptar con relación a la política del empleo, con el objeto de aprovechar plenamente sus experiencias y opiniones y lograr, además, su plena cooperación en la labor de formular la referida política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución.

Un elemento esencial en el diseño e implementación de las políticas públicas es la participación de los diferentes actores sociales involucrados. De este modo, la política pública requiere la participación de la sociedad civil a efectos de otorgarle sostenibilidad y legitimidad en el tiempo. Por ello, las políticas públicas de empleo se deberían generar a partir de un diálogo social, como lo señala el Convenio N° 122.

4.2.2. Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso están diseñados para medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar las políticas de empleo. Así, en los indicadores de proceso aplicados al presente Informe se planteó conocer la existencia de acciones positivas adoptadas en cada uno de los programas supervisados. No obstante, en los tres programas analizados no se reportó la existencia de acciones positivas para promover la participación en el ámbito laboral de las mujeres. En consecuencia, tampoco se puede reportar detalles referentes al número de campañas u otros mecanismos de difusión utilizados para informar sobre programas y medidas afirmativas para la inclusión de mujeres en el mercado laboral.

4.2.3. Indicadores de resultado

Los indicadores de resultado sirven para medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado en materia de trabajo y específicamente, en el aspecto crítico de acceso y permanencia en el mercado laboral. Para tal efecto se han planteado indicadores específicos para los tres programas supervisados del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

a) Programa Projovent

La solicitud enviada por la Defensoría del Pueblo a Projovent estaba relacionada con un conjunto de nueve (9) indicadores (ver Anexo 1). Sin embargo, el programa solo remitió información relativa a las y los jóvenes beneficiarios, con relación a las convocatorias N° 14 y 15, ejecutadas antes de junio del año 2009. La información remitida por el programa permite apreciar que para la Convocatoria N° 14, las mujeres beneficiarias fueron 6,302 frente a un total de 4,768 hombres; y las madres beneficiarias fueron 1,568. Respecto a la Convocatoria N° 15 correspondiente al año 2008, se aprecia que las mujeres beneficiarias fueron 5,363 mientras que los hombres fueron 3,291 y, las madres fueron 1,242.

Lamentablemente, no se ha recibido información que permita constatar que el programa realice un seguimiento de la inserción de la mano de obra femenina en el mercado de trabajo como, por ejemplo, a través de la medición del tiempo que las mujeres jóvenes insertadas permanecen en el mercado de trabajo y si éstas se mantienen luego de finalizada la modalidad formativa a través de un contrato de trabajo, identificando su modalidad (contrato a plazo fijo o indeterminado), lo que permitiría obtener información valiosa de la calidad del empleo que se genera tras la inserción en el mercado laboral.

Precisamente, el objetivo de los indicadores formulados y presentados al Programa era medir los efectos posteriores a la capacitación y experiencia formativa que reciben las beneficiarias del programa, debido a que resulta esencial medir los efectos cualitativos de las políticas implementadas.

b) Programa Construyendo Perú

Un primer indicador solicitado a esta entidad estuvo relacionado con el “Número de mujeres que ingresaron al programa a partir del mes de octubre del 2008 y que habían perdido su empleo como asalariadas en alguno de los sectores económicos afectados por la crisis con alta incidencia de mano de obra femenina (textiles y confecciones y agro exportación) sobre el total de trabajadores inscritos en dicho programa y que habían perdido su empleo como asalariados en dichos sectores a partir del mes de octubre del 2008”.

A este respecto, el Programa señaló, que de acuerdo a su objetivo “los beneficiarios son personas en pobreza y pobreza extrema prioritariamente desempleadas. En ese sentido, no sólo incluye personas que han perdido su empleo como asalariadas en alguno de los sectores económicos afectados por la crisis; sino principalmente a personas que desarrollan actividades informales de subempleo”. En consecuencia, la respuesta a los indicadores planteados hacen referencia a las personas afectadas por la crisis internacional, pero con prioridad a las personas que desarrollan actividades de subempleo.

Así, desde octubre del 2008 a la fecha del envío de la información (setiembre del 2009), fueron inscritas en el mismo 59,985 mujeres sobre un total de 103,789 participantes, lo que representa el 57,79% de mujeres sobre el total de participantes. Si bien el 98,6% de mujeres participantes declaró encontrarse en situación de *desempleo*, como ya se señaló, no es posible desagregar la información e identificar si se encontraban desempleadas por haber perdido su puesto de trabajo como asalariadas producto de la crisis económica internacional.

Acerca del segundo indicador propuesto, definido como el “Número total de trabajadores inscritos en el Programa y que habían perdido su empleo a partir del mes de octubre del 2008”, el programa remitió la siguiente información: “Se tiene 102,219 participantes de un total de 103,789 que informaron haber estado desocupados antes de su ingreso al Programa (98.48% del total de participantes).” Nuevamente, aquí se aprecia que no es posible deducir que el programa esté enfocado a la cobertura de población que ha perdido su empleo a partir de los efectos de la crisis internacional.

Respecto del tercer indicador, definido como el “Tiempo promedio de permanencia en el programa de las mujeres que perdieron su empleo en alguna de las actividades económicas afectadas por la crisis (desde octubre del 2008)”, el programa informó que el 71% de las participantes mujeres que informaron haber estado desocupada antes de su ingreso al Programa, permaneció hasta un mes (21 días hábiles) en dicho programa y un 12% adicional permaneció hasta 2 meses (42 días hábiles). Mientras que el 7% permaneció de 43 a 63 días, el 5% de 64 a 84 días, el 3% de 85 a 105 días, y solo el 2% más de 105 días hábiles. En este caso, también se puede observar que la información remitida no precisa con claridad si está referida a mujeres que habían perdido su empleo como consecuencia del descenso en los niveles de empleo a partir de la crisis internacional, limitándose a señalar, que las mismas, genéricamente, se encontraban “desempleadas”.

Por otro lado, en lo referente al indicador referido al “Número de mujeres que luego de pasar por este programa han sido colocadas en algún empleo como asalariadas o autónomas”, según información proporcionada por el Programa, en el período de octubre a diciembre

del 2008 hubo “288 participantes mujeres insertadas en el mercado laboral como producto de su intervención en el Programa, de un total de 373 participantes insertados (77% participantes mujeres insertadas del total de los participantes)”.

Se debe señalar al respecto, que resulta escaso el número de mujeres que después de pasar por este Programa, han sido colocadas en algún empleo como asalariadas o autónomas (insertadas en el mercado de trabajo), pues representan un porcentaje mínimo en comparación con el número de mujeres inscritas en el programa.

c) Programa Revalora

La información solicitada a Revalora estaba relacionada con trece indicadores. Sin embargo, el programa sólo remitió información relativa a cuatro de ellos.

Según información proporcionada por el programa, acerca del número de trabajadores por sexo y actividad económica en la que perdieron su empleo y estaban inscritos en el Programa al 3 de septiembre del 2009, se registra lo siguiente:

Tabla N° 11
Número de personas inscritas en el Programa Revalora Perú

Rama de actividad	Mujeres	Varones	Total Absoluto	Total relativo
Agricultura y pesca	21	43	64	1,8
Agroindustria	60	208	268	7,6
Minería	14	180	194	5,5
Otras ramas	585	1269	1854	52,9
Resto industria	106	452	558	15,9
Textil y confecciones	219	348	567	16,2
Valores perdidos	0	3	3	0,1
Total	1005	2503	3508	100,00

Información al 3 de septiembre del 2009.

Fuente: Sistema de Registro del Programa Especial de Reconversión Laboral (Revalora Perú)

Elaboración: Programa Revalora Perú.

La información proporcionada respecto de las mujeres beneficiarias que han perdido un puesto de trabajo en las actividades más afectadas por la crisis (industria, agroindustria y textiles y confecciones) contrasta con los altos índices de caída del empleo en estas actividades registradas desde agosto del 2008 hasta agosto del 2009. Es decir, a pesar de la sostenida pérdida de puestos de trabajo en la actividad formal en las actividades económicas más afectadas por la crisis internacional, el programa no brinda resultados favorables para las mujeres y tiene una captación reducida de ellas.

Por otro lado, respecto al indicador “Número de trabajadoras mujeres que se encuentran inscritas en Revalora y que son jefas de hogar con carga familiar”, según información proporcionada por el programa, al mes de septiembre del 2009, solo se han inscrito 342 mujeres jefas de hogar, que corresponden únicamente al 9,74% del total de beneficiarios. Comparando a las mujeres jefas de hogar beneficiarias inscritas (342) con los hombres jefes de hogar inscritos en el programa como beneficiarios (1,505), se observa que aquellas representan sólo el 18,51%, es decir, menos de la quinta parte de los beneficiarios jefes o jefas de hogar.

En cuanto al indicador referido al “Número de mujeres trabajadoras que han sido capacitadas, reentrenadas y colocadas en un nuevo puesto de trabajo y el tipo de contrato de trabajo”, el programa solo ha informado respecto del número de hombres y mujeres capacitados y reentrenados, señalando que las mujeres (204) solo representan el 31% del total, lo cual contrasta significativamente con el número de hombres (459) que representan el 69%. En este sentido, el porcentaje de mujeres capacitadas por el programa equivale a poco más de la tercera de parte de los beneficiarios capacitados.

Respecto del indicador que registra el porcentaje de hombres y mujeres beneficiarios insertados en un puesto de trabajo dependiente, el programa ha informado que las mujeres (102) constituyen el 64,15% mientras que los hombres (57) representan al 35,85%. A pesar de que en términos relativos el porcentaje de mujeres reinsertadas en el mercado de trabajo es mayor, en términos absolutos resulta escaso frente a los altos índices de desaceleración del empleo que afectan a la mano de obra femenina. Si se comparan estos datos con los del total de mujeres beneficiarias del programa (1,005) se observa que las mujeres reinsertadas como asalariadas solo representan el 10,14%, es decir, el programa muestra una escasa articulación como mecanismo de reinserción laboral.

Posteriormente, el programa remitió la siguiente información complementaria sobre sus resultados, al mes de noviembre del 2009:

Tabla N° 12
Número de beneficiarios del Programa Revalora

INFORME GENERAL - PROGRAMA REVALORA PERU (Al 27 noviembre de 2009)

Oficinas Revalora Perú		Pre- Inscritos (3)	Con documentación completa	Con documentación incompleta	Total	En proceso de capacitación	Capacitados	Total	
Lima y Callao (1)		Subtotal	22856	9814	153	9967	2644	1441	4085
Resto de departamentos (2)	RID Norte	Ancash	1586				180	300	480
		La Libertad	1983				500	0	500
		Lambayeque	2314				484	20	504
		Piura	1371				460	0	460
	RID Centro	Ica	1672				310	0	310
		Junín	1022				140	0	140
		Pasco	345				80	20	100
	RID Oriente	Cajamarca	826				300	0	300
		Loreto	1102				320	220	540
		Ucayali	1076				180	0	180
	RID Sur	Arequipa	2007				280	20	300
		Cusco	606				222	0	222
		Tacna	39				0	0	0
		Puno	49				0	0	0
Otros (1)		111				0	0	0	
		Subtotal	16109	0	0	0	3456	580	4036
Total			38965	9814	153	9967	6100	2021	8121

*La data de capacitados no contempla a los beneficiarios que han desertado después de iniciada la capacitación.

(1) Datos consignados al 26/11/09. (Lima y Callao)

(2) Datos consignados al 27/11/09. (Provincias)

(3) En la Columna Pre-Inscritos, la cifra de 111 corresponde al registro en Provincias en el Sistema Informático del portal del Ministerio donde no se encuentran ECAPs.

Como se puede observar, al 27 de noviembre del 2009, el programa registra un total de 8,121 beneficiarios, de los cuales 6,100 (75,11%) se encuentran en proceso de capacitación, mientras que 2,021 (24,88%) ya han sido capacitados. Sin embargo, no se remitió información desagregada por sexo, lo cual habría permitido conocer el porcentaje de participación de hombres y mujeres en estos procesos.

5. Balance de las medidas adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en materia de acceso y permanencia en el mercado laboral

El Estado peruano ha ratificado tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establecen obligaciones de cumplimiento obligatorio sobre el derecho al trabajo, en materia de acceso y permanencia en el mercado laboral. Adicionalmente, se han ratificado instrumentos internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que establecen medidas concretas para garantizar los derechos laborales de las mujeres. Este es el marco normativo internacional que debe orientar las medidas adoptadas por el Estado en materia laboral.

No obstante, la situación en el mercado laboral da cuenta de la existencia de problemas en la inserción y permanencia en un puesto de trabajo, sobre todo en un contexto de crisis económica internacional. Adicionalmente, los datos revelan las brechas de género existentes en las tasas de desempleo, remuneración, actividades económicas, entre otros. Se trata de situaciones que se acentúan en el marco de la caída del empleo en determinadas ramas de la actividad industrial y extractiva, actividades en las cuales existe un porcentaje representativo de mujeres.

De esta forma, la Defensoría del Pueblo ha considerado que es importante realizar una supervisión de las políticas activas de empleo orientadas a desarrollar capacidades para mejorar las posibilidades de empleabilidad de hombres y mujeres y, en algunos casos, empleo temporal. Al respecto, en el sector laboral se cuenta con tres Programas como Projooven, Construyendo Perú y Revalora Perú.

De acuerdo con los indicadores planteados por la Defensoría del Pueblo para medir los avances en la implementación de las políticas públicas en materia de empleo, se puede advertir que los tres programas cuentan con objetivos definidos con claridad, con criterios de focalización y con una considerable participación de mujeres en cada uno de ellos. No obstante, existen algunas debilidades como la existencia de mecanismos de coordinación y articulación aun incipientes, ausencia de inclusión de grupos que requieren una especial protección, una considerable disminución de recursos presupuestales, en comparación con el año 2008, así como la ausencia de participación de los diferentes actores sociales para brindar sostenibilidad y legitimidad a las políticas públicas en materia de empleo. Por ello lo que se requiere el fortalecimiento de estos mecanismos, así como su articulación con el Servicio Nacional del Empleo.

En lo que respecta a las acciones positivas, como se ha señalado, ninguno de los tres programas ha aprobado este tipo de medidas, aspecto que debería evaluar cada programa con la finalidad de incluir a grupos más afectados por la crisis económica, como en el caso de las trabajadoras de la actividad económica industrial.

Finalmente, se debe considerar que no existe información que permita medir los efectos posteriores a la capacitación y experiencia formativa que reciben las mujeres beneficiarias del Programa Projooven. Por ello es importante que se genere información que permita conocer los resultados de la implementación de la política, así como realizar la evaluación de los resultados alcanzados.

En el caso del Programa Construyendo Perú, la información recibida no permite identificar con claridad el porcentaje de mujeres que se han inscrito como consecuencia de una pérdida de trabajo en el contexto de la crisis económica internacional; solo se señala

que se encontraban desempleadas. Lo mismo ocurre respecto al número de mujeres que, luego de pasar por este programa han sido colocadas en algún empleo como asalariadas o autónomas: el porcentaje es mínimo.

A partir de los datos proporcionados por el programa Revalora se puede colegir que la información respecto de las mujeres beneficiarias que han perdido un puesto de trabajo en las actividades más afectadas por la crisis contrasta con los altos índices de caída del empleo en estas actividades. Por otro lado, del total de mujeres beneficiarias se deriva que las mujeres reinsertadas como asalariadas solo representan el 10%. Por ello es necesario que se evalúen los actuales mecanismos de reinsertación y colocación de las mujeres beneficiarias del programa.

CAPÍTULO III

REPORTE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS MINISTERIOS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

1. Aspectos generales

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley de Igualdad) establece en sus artículos 6º, 7º y 8º lineamientos a ser seguidos por el Poder Ejecutivo, el Sistema de Administración de Justicia en su conjunto, así como por determinados órganos constitucionales autónomos.

En los lineamientos dirigidos al Poder Ejecutivo, la Ley de Igualdad dispone que se adopten políticas, planes y programas, integrando los principios previstos en esta norma de manera transversal. Entre estos principios se establecen la igualdad, la equidad de género, la prevalencia de los derechos humanos, el respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, así como el reconocimiento y respeto de los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

En esa línea, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que corresponde a este Poder del Estado, de manera exclusiva, el diseño y la supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas.⁵⁵ Asimismo, esta ley señala que, para garantizar los derechos fundamentales, el Poder Ejecutivo debe implementar las políticas públicas de conformidad con los principios de inclusión y equidad. En esta línea, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los ministerios “son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad”. Asimismo precisa que éstos “diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales (...)”.⁵⁶

Por consiguiente, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios deben promover la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables, así como fomentar la igualdad de todas las personas en el acceso a las oportunidades y beneficios que se derivan de la prestación de servicios públicos y de la actividad pública en general. Por ello se solicitó información a 14 Ministerios: Agricultura, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, Defensa, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Interior, Producción, Relaciones Exteriores, Salud, Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Justicia, así como Mujer y Desarrollo Social. En el caso de los Ministerios de Educación y Trabajo y Promoción del Empleo, la supervisión se realizó mediante el Sistema de Seguimiento Defensorial, como se puede apreciar en los capítulos 1 y 2.

En similar dirección, la Ley de Igualdad establece en sus artículos 6º, 7º y 8º medidas específicas para otras entidades públicas. En este Informe se dará cuenta de las medidas

55 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre del 2007 en el Diario Oficial *El Peruano*, artículo 4º inciso 1.

56 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Artículo 22º, incisos 22.1 y 22.2, publicada el 20 de diciembre del 2007 en el Diario Oficial *El Peruano*.

adoptadas durante el año 2009 por el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Academia de la Magistratura, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

A fin de realizar un balance sobre las medidas adoptadas por los diferentes Ministerios y otras entidades públicas para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la Defensoría solicitó información respecto a determinados ejes temáticos que se desarrollan en la Ley, tales como medidas de acción positiva, lenguaje inclusivo, medidas para erradicar la violencia contra la mujer, vigilancia ciudadana, y recursos asignados. Asimismo, de acuerdo con la competencia de cada sector, se formularon preguntas específicas para conocer el nivel de cumplimiento de la Ley de Igualdad.

La mayoría de las entidades remitió la información solicitada, es decir 13 Ministerios y 7 entidades públicas. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe, el Ministerio de Energía y Minas no ha dado respuesta a las solicitudes de información. Por otro lado, se debe mencionar que en el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, también enviaron información los siguientes organismos: Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (Ocse), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Superintendencia Nacional de la Administración Tributaria (Sunat), Banco de la Nación, Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe); y en el caso del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Copesco, Promperú y del Centro de Formación en Turismo (Cenfotur).

2. Medidas generales adoptadas por las entidades públicas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

2.1. Documentos de Gestión que incorporan los lineamientos previstos en la Ley de Igualdad de Oportunidades

Para garantizar el cumplimiento de la Ley de Igualdad, las instituciones y sectores deben implementar los contenidos de esta norma en sus documentos de gestión interna, así se busca que en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Planes Estratégicos y Operativos, entre otros, se incorporen los principios de esta norma con la finalidad de orientar la gestión interna de conformidad a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), en su condición de ente rector encargado de la Ley de Igualdad de Oportunidades, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de esta Ley, por lo que ha informado que para el cumplimiento de esta responsabilidad cuenta con un Plan Estratégico Institucional 2009-2011. Este documento de gestión institucional contiene lineamientos de política sobre el tema de igualdad de oportunidades, en materias como el reconocimiento de la equidad de género, la prevalencia de los derechos humanos - resaltándose los derechos de las mujeres -, el respeto a la realidad pluricultural, la inclusión social, entre otros.

Por su parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitió la Resolución Ministerial N° 031-2009-MTC/01, mediante la cual se aprobaron las metas e indicadores de política nacional y política sectorial, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades

entre hombres y mujeres. Así, por ejemplo, se establece como una meta la capacitación al 30% de mujeres de las zonas rurales y lugares considerados de preferente interés social en el uso de las Tecnología de la Información y Comunicación (TIC).

En lo que concierne al Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado⁵⁷ (FONAFE) ha informado que en su plan operativo institucional 2009 se ha incluido como política la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en aspectos como la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos.

En el caso del Ministerio del Interior, éste cuenta con una directiva de “Lineamientos para la formulación del Plan Operativo Institucional del Ministerio del Interior y de los órganos que lo conforman para el año fiscal 2010”,⁵⁸ en la cual se establece que los órganos de este sector tomarán en cuenta para la formulación de sus respectivos planes operativos las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento, entre las cuales se encuentra el tema de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Entre los órganos que forman parte del Sistema Electoral, el JNE ha dado a conocer que en su Plan Operativo de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana se establece como política el reconocimiento de la equidad de género.

Por su parte, la ONPE, mediante su Reglamento de Organización y Funciones, ha incorporado como política institucional la promoción de los derechos políticos de la mujer en la perspectiva de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, mientras que en su Plan Estratégico sectorial Multianual PESEM 2009-2011 se señala la validación de estrategias de educación y capacitación de ciudadanas y ciudadanos de zonas rurales, por medio de la ejecución de proyectos de inversión a partir del 2011.

Finalmente, el RENIEC ha incluido como política en su Reglamento de Organización y Funciones institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género, así como garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres. Asimismo, en su Plan Estratégico Institucional (PEI 2007-2010) ha incorporado como política garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

La incorporación de los lineamientos previstos en la Ley de Igualdad en los planes estratégicos institucionales, reglamentos de organización y funciones; así como planes operativos, permite identificar la priorización de estos temas en las entidades públicas, y sirven de orientación para el desempeño de sus funciones. Pero, junto a esto, que constituye un importante avance, se hace necesario establecer indicadores y metas para medir los avances institucionales en materia de igualdad de oportunidades. A pesar de estar vigente desde el 2007, sólo 4 Ministerios de un total de 13, así como 3 entidades públicas de un total de 7 han incorporado los principios previstos en la Ley de Igualdad como parte de sus funciones y competencias.

57 El Fonafe es una empresa de Derecho Público adscrita al Sector Economía y Finanzas creada por la Ley N° 27170, es la entidad encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.

58 Esta directiva fue aprobada por la Resolución Ministerial N° 0400-2009-IN/0301, del 16 de junio del 2009.

2.2. Órganos u oficinas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres

Con el fin de implementar las políticas públicas de igualdad de oportunidades, una de las opciones es que cada entidad pública cuente con instancias u órganos que se encarguen de la ejecución de las medidas dispuestas en la Ley de Igualdad para cada institución. De esta manera se pueden identificar las oficinas encargadas de la implementación y las funciones específicas que tienen a su cargo. Esta sería una forma de dar sostenibilidad a la ejecución de las políticas públicas de igualdad de oportunidades.

Al respecto, el Mimdes ha informado que cuenta con órganos y oficinas especializadas en promover la igualdad de oportunidades, como la Dirección General de la Mujer, la Comisión Multisectorial de Seguimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades 2006-2010 y la Comisión Intrasectorial de Seguimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades 2006-2010. Además, cuenta con una Dirección especializada en Igualdad de Oportunidades, órgano de la Dirección General de la Mujer, que se encarga de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones.

Por su parte, el Ministerio del Interior creó en el 2009 el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, mediante la Resolución Viceministerial N° 003-2009-IN-0103, publicada el 7 de marzo del 2009. Las funciones de este órgano son formular indicadores de seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas de igualdad de oportunidades, revisar y sistematizar la normativa ligada al ámbito policial, a fin de adecuarla a la política nacional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como recopilar y analizar la información disponible en diferentes fuentes nacionales e internacionales sobre experiencias y normativa en materia de igualdad de oportunidades.

Por otro lado, algunas entidades han señalado que cuentan con oficinas u órganos que si bien no tienen de manera exclusiva la función de implementar las políticas de igualdad de oportunidades, realizan actividades relacionadas con ésta, que abarcan desde establecer lineamientos sobre el enfoque de género, la difusión de la ley de igualdad, la promoción de derechos, hasta atender casos sobre violaciones a los derechos humanos, entre otros.

En este sentido, el Ministerio de Salud cuenta desde el año 2005 con una unidad técnica funcional de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad en salud, que forma parte de la Dirección General de Promoción de la Salud. Entre las funciones de esta unidad se encuentran la de proponer lineamientos técnicos normativos para la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en las políticas e intervenciones del sector, así como la elaboración de indicadores y el monitoreo de éstos.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha reportado que en su sector existe una política transversal en materia de promoción de igualdad de oportunidades mediante los siguientes órganos de línea: la Dirección General de Diplomacia Social, la Dirección General de Derechos Humanos y la Dirección General de Recursos Humanos, entre otras. A su vez, el Ministerio de Justicia señala que no cuenta con un órgano u oficina especializada. Sin embargo, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos trabaja la temática de igualdad de oportunidades en el marco de los derechos humanos.

En el caso del Poder Judicial, este órgano constitucional cuenta con un Área de Capacitación y Desarrollo de Personal de la Gerencia de Personal y Escalafón Judicial, la cual ha incorporado entre sus funciones la difusión del contenido de la Ley de Igualdad a nivel nacional.

De lo reportado por las entidades públicas, solo 2 Ministerios de 13 cuentan con órganos específicos relacionados con los lineamientos previstos en la Ley de Igualdad, tales como el Mimdes y el Ministerio del Interior. En el caso de las otras entidades, cuentan con instancias que no tienen como mandato específico el logro de la igualdad de oportunidades, pero que abordan esta temática a propósito de sus funciones generales. Se trata de opciones que cada entidad pública viene adoptando, y que requieren una evaluación a efectos de conocer si son los mecanismos adecuados para implementar la Ley de Igualdad en cada sector.

2.3. Cursos de capacitación dirigidos al personal del sector sobre la perspectiva de género

La perspectiva de género permite advertir la existencia de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres, por lo que es importante que funcionarias y funcionarios públicos se encuentren debidamente capacitados, a efectos de que puedan advertir en su labor diaria aquellas afectaciones relacionadas con el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. En tal sentido, es importante que cada entidad pública cuente con un plan de capacitación anual en el cual se incluya este tipo de cursos dirigidos a su personal.

De lo reportado por las entidades públicas, sólo 3 Ministerios de un total de 13, como el Mimdes, el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, han realizado este tipo de actividades, como se puede observar en el cuadro siguiente. Por otra parte, ninguna de las 7 entidades públicas ha reportado este tipo de medidas.

Tabla N° 13
Cursos de capacitación dirigidos al personal del sector sobre la perspectiva de género

Entidad públicas	Cursos de capacitación
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Taller orientado a la institucionalización y transversalización del enfoque de género. Taller “Inclusión de Políticas de Igualdad de Oportunidades con Equidad de Género”. Taller de “Género, desastres y reconstrucción con enfoque de género”. Encuentro Macro Regional Huancayo, para capacitar a las y los profesionales de los Centros de Emergencia Mujer con el objetivo de que actúen con diligencia y efectividad en la atención de casos, transversalizando la perspectiva de género en las diligencias y la documentación correspondiente. Encuentro Nacional de Promotores y Especialistas en Comunicación, “Fortaleciendo capacidades para la prevención de la violencia familiar y sexual”.
Ministerio de Justicia	Jornada académica sobre temas de género, multiculturalidad y familia.
Ministerio del Interior	Curso de capacitación en seguridad ciudadana, en el que se contemplaron temas sobre género y derechos humanos. Talleres sobre el enfoque de género y políticas de obligatorio cumplimiento. Seminario- Taller “Equidad de género y liderazgo”. Seminario sobre políticas y normas a favor de la equidad entre hombres y mujeres de los órganos no policiales del Ministerio del Interior. Curso “Género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Por otro lado, 2 de 13 Ministerios y 3 de 7 entidades públicas han informado de la realización de cursos de capacitación dirigidos a su personal sobre igualdad de oportunidades y hostigamiento sexual. Así, el Ministerio de Agricultura, a través del Servicio Nacional de Sanidad (Senasa) realizó el Foro sobre Igualdad de Oportunidades, y a través del Programa Marenass/Agrorural se desarrollaron eventos sobre la materia. En el caso del Ministerio de Defensa, se realizó la difusión de los alcances de la Ley de Igualdad, así como el rol de la mujer militar. Por su parte, el INEI informó sobre la realización de un taller de capacitación sobre la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT), así como la presentación de sus aspectos metodológicos. Cabe mencionar la importancia de esta medida para que el personal de esta entidad conozca la finalidad de esta encuesta, que busca recoger información sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, en el ámbito de la economía del cuidado.

En el caso de otros órganos del Estado distintos al Ejecutivo, el Poder Judicial informó que se había dictado un curso denominado “Poder Judicial con Igualdad de Oportunidades y sin Hostigamiento Sexual”. En el caso del RENIEC, a través del Centro de Altos Estudios Registrales (CAER), se dictaron cursos dirigidos al personal, vinculados con la perspectiva de género.

Como se puede apreciar, las entidades públicas continúan realizando actividades de capacitación sobre el tema de género e igualdad de oportunidades dirigidas a su personal, las cuales deberían formar parte de un programa permanente que permita dar sostenibilidad a las labores de capacitación, con objetivos claramente delimitados y con estrategias para alcanzar resultados concretos, a la luz de lo establecido en la Ley de Igualdad.

2.4. Partidas presupuestales asignadas para la implementación de las políticas de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres

Tanto la Ley como el Plan de Igualdad de Oportunidades establecen lineamientos, metas y resultados específicos para cada sector del Estado. Para su ejecución, requieren un presupuesto, aspecto que es indispensable para implementar las políticas públicas de igualdad de oportunidades en cada entidad pública.

Al respecto, sólo 2 Ministerios de 13 manifestaron que cuentan con partidas presupuestales para la implementación de la Ley de Igualdad, y una entidad pública de un total de 7 ha señalado que cuenta con un presupuesto específico. Esta información revela que en el sector público aún no se han previsto partidas específicas para hacer efectivos los lineamientos establecidos en dicha norma. De esta manera, poco se puede informar sobre los avances para el logro de la igualdad de oportunidades en cada sector, si ello no se refleja en asignaciones presupuestales.

En el caso del MIMDES, éste cuenta con un presupuesto específico destinado a la Promoción y Seguimiento de Políticas Públicas para el avance de la Mujer, para el seguimiento y evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades, y para la promoción y capacitación, el cual asciende a S/ 1,453.308 nuevos soles, lo cual representa el 0.12% del presupuesto total del ministerio.

El Ministerio de Salud, por su parte, presentó a la Defensoría un presupuesto desagregado en acciones contra la violencia hacia la mujer, población informada en salud sexual y reproductiva, acceso a métodos de planificación familiar y a servicios de consejería en salud sexual y reproductiva, así como acceso de las gestantes a servicios de atención prenatal de calidad. Como se recuerda, el Ministerio de Salud cuenta con lineamientos específicos previstos en la Ley de Igualdad relacionados con los temas que se han señalado.

En el caso de la información proporcionada por entidades diferentes al Ejecutivo, la ONPE ha reportado dos actividades de su Plan Operativo Institucional, que establecen un monto específico para la difusión de la cuota de género. Medidas de este tipo deben ir acompañadas de otras asignaciones presupuestales específicas, como el desarrollo de acciones educativas para promover la participación política de la mujer, según lo previsto en la Ley de Igualdad.

Por otro lado, otros Ministerios han informado que cuentan con presupuestos específicos, pero no han señalado de qué manera estos montos se encuentran relacionados con la implementación de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

2.5. Normas que prohíben la discriminación por sexo

La Ley de Igualdad define la discriminación como cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción basada en el sexo. Asimismo, la norma señala en su artículo 5° que se debe “aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; ... debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación”.

Ninguno de los 13 Ministerios y 7 entidades públicas supervisadas ha reportado la aprobación de una norma específica que prohíba la discriminación por sexo en el sector en el cual desarrollan sus actividades. No obstante, gracias a la sistematización que realiza la Defensoría del Pueblo de las normas publicadas en el diario oficial *El Peruano* se ha identificado que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobó el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, en el que se precisan los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar, y se establecen obligaciones específicas en torno a este tema para el Mimdes y el Ministerio de Justicia.

En los considerandos de la citada norma se hace referencia a la Ley de Igualdad, la cual señala en su artículo 6° la obligación de garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar. En este sentido dispone que incurre en un acto de discriminación “aquel empleador que establece como condición a quien se desempeña como trabajador o trabajadora de su hogar, a usar uniformes, mandiles, delantales o cualquier otra vestimenta identificatoria o distintivo identificatorio en espacios o establecimientos públicos como parques, plazas, playas, restaurantes, hoteles, locales comerciales, clubes sociales y similares”. Al respecto, corresponde al Ministerio de Justicia implementar, a través de su Dirección de Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares, un Sistema de Atención de Denuncias referidas a las conductas previstas en esta norma. De esta forma se concreta un mecanismo para atender denuncias de discriminación contra las trabajadoras del hogar.

Adicionalmente a las sanciones de este tipo de conductas, la norma señala que se deben difundir los derechos de las trabajadoras del hogar, así como los mecanismos institucionales para su defensa, labor que se encuentra a cargo del Mimdes y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

2.6. Adopción de medidas de acción positiva

La Ley de Igualdad establece como un lineamiento para el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que las entidades públicas adopten medidas de acción positiva. La necesidad de adoptar este tipo de medidas, que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, también se encuentra prevista en la CEDAW. Así, en el artículo 4° inciso 1) de este tratado se 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”.

Sobre este punto, sólo 2 Ministerios de un total de 13 han informado a la Defensoría respecto de la aprobación de normas que contienen acciones positivas. Por un lado, el Ministerio del Interior, a través de la Directiva N° 001-2008-IN-0908, aprobó las “Normas y Procedimientos para el equilibrio en la distribución de cargos entre mujeres y hombres en los órganos no policiales del Ministerio del Interior”, estableciendo de manera específica una cuota mínima del 25% para la participación de las mujeres en cargos directivos. De esta manera, la medida adoptada por el Ministerio del interior busca garantizar la participación de las mujeres en el ámbito laboral, incluso en cargos directivos.

Con relación a la cuota electoral de género, acción positiva que busca garantizar la participación mínima de mujeres y hombres en las listas de candidatos y candidatas en las elecciones generales, regionales y locales, se debe señalar que el JNE aprobó la Resolución N° 503-2009-JNE, publicada el 7 de agosto del 2009, en la cual se reglamentó la aplicación de las cuotas electorales en el proceso de las elecciones municipales realizadas en noviembre del 2009. De esta manera se establecieron disposiciones específicas para la aplicación de la cuota de género a efectos de garantizar su cumplimiento.

Algunas entidades públicas, como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Academia de la Magistratura han manifestado que mediante este tipo de medidas no son necesarias en sus instituciones, debido a que se encuentra garantizada la no discriminación y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la selección de personal, en la promoción laboral, en la escala remunerativa, en los ascensos, entre otros aspectos. Estas medidas dan cuenta de la eliminación de la discriminación por sexo, que también son importantes pero que no se pueden considerar como medidas de acción positiva.

Por su parte, otras entidades públicas han informado sobre medidas relacionadas con la promoción y difusión de la Ley de Igualdad con énfasis en temas de violencia familiar y/o sexual, derechos laborales de las mujeres, acciones concretas relacionadas con sus competencias, como la entrega del Documento Nacional de Identidad, actividades de gestión como planes operativos, etc., pero no hacen referencia, en sentido estricto, a medidas de acción positiva. Esta situación demuestra el poco conocimiento del contenido y la finalidad de estas medidas para garantizar una igualdad real entre mujeres y hombres. Por ello, el Mimdes, como ente rector de la política de igualdad de oportunidades, debe brindar asistencia técnica sobre el contenido y alcances de las acciones positivas. Además, en cada sector se debería realizar un análisis de las desigualdades existentes respecto de las mujeres, que requieran la aprobación de medidas para promover su participación y lograr una igualdad real en todos los ámbitos.

2.7. Utilización del lenguaje inclusivo en las entidades públicas y capacitación al personal sobre su uso

La Ley de Igualdad establece que el Estado debe eliminar las prácticas, concepciones y lenguajes que impliquen la superioridad de alguno de los sexos (artículo 3° inciso 2, literal a). En tal sentido, la utilización del lenguaje inclusivo es una de las medidas que “pretende

visibilizar a las mujeres en la palabra escrita y oral cuando, al nombrarse a un grupo humano, éstas suelen desaparecer bajo el genérico plural del sexo masculino”.⁵⁹ Por ello, la Ley precisa que uno de los principios del Estado es incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno.

Hasta la fecha, sólo tres Ministerios de un total de 13 cuentan con una directiva sobre la utilización del lenguaje inclusivo, y ninguna de las 7 entidades públicas han informado al respecto. El Ministerio de Salud informó que desde el 2006 cuenta con una normativa para incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas sus comunicaciones orales, escritas, documentos técnicos normativos y materiales educativos y comunicacionales, mediante la Resolución Ministerial N° 188-2006/MINSA. Esta resolución es anterior a la vigencia de la Ley de Igualdad. Por ello, en sus considerandos hace referencia a la CEDAW y al Acuerdo Nacional. Asimismo, el Ministerio del Interior señaló que desde el año 2007 cuenta con una directiva sobre el lenguaje inclusivo, aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 080-2007-IN/DP.

Por su parte, el Mimdes aprobó la Resolución Ministerial N° 52-2009-MIMDES, denominada “Lineamientos sobre promoción y utilización del lenguaje inclusivo en las expresiones verbales, simbólicas y redacción de todo tipo de documentos, textos oficiales y dispositivos legales emitidos por los órganos y programas nacionales del MIMDES”. Según lo señalado por este sector, la referida norma se aprobó en el marco del cumplimiento de la Ley de Igualdad, según la cual su uso constituye uno de los indicadores del avance en la transversalización de la equidad de género y contribuye a la institucionalización de una comunicación más democrática y justa. Asimismo se señala que la difusión de esta Resolución se realizará a todas las unidades ejecutoras, órganos de línea y programas nacionales; así como en todos los sectores y gobiernos regionales.

Cabe destacar que todas las entidades públicas tomen conocimiento de esta iniciativa del Mimdes. Así, el Ministerio de la Producción y el JNE han optado por ordenar la difusión de los lineamientos aprobados por el Mimdes en cada uno de sus sectores. Respecto a los cursos de capacitación sobre la directiva aprobada por el Mimdes, se reportó la realización de talleres sobre el “Uso del lenguaje inclusivo”, dirigido a las y los integrantes de la Comisión intrasectorial de esta institución que se encarga del seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones.

2.8. Personal en cargos de confianza y en cargos directivos

La Ley de Igualdad establece que las entidades públicas deben garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, para lo cual deben establecer medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo. Por ello, la Defensoría del Pueblo solicitó información a las entidades públicas para conocer el número de trabajadores y trabajadoras en cada institución, así como el porcentaje de trabajadoras que ocupan cargos de confianza y cargos directivos, lo que debe permitir conocer el grado de la inserción laboral de hombres y mujeres en el sector público y el tipo de cargos que están ocupando.

59 Defensoría del Pueblo. *Lineamientos de Actuación Defensorial Derechos de la Mujer*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 28.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, el Ministerio del Ambiente es el que cuenta con el mayor porcentaje de trabajadoras, pues de un total de 49 personas, 31 son mujeres (63% aproximadamente). Por el contrario, los Ministerios con menor participación de mujeres son Transportes y Comunicaciones (34.06%), Relaciones Exteriores (34.02), Vivienda, Construcción y Saneamiento (31.75%), y Agricultura. En este último caso, de un total de 6,969 trabajadores, sólo 1,713 son mujeres, lo cual representa el 24.58 % del personal. Si bien el número de trabajadores en cada entidad difiere, existen casos significativos de un mayor porcentaje de mujeres. Así, en el Ministerio de Economía y Finanzas, de un total de 475 trabajadores, 246 son mujeres, lo cual representa el 51%.

Tabla N° 14
Porcentaje de trabajadoras en las entidades públicas

Instituciones	N° total de trabajadores/as	N° total de trabajadoras	%
Ministerio de Agricultura	6969	1713	24.58
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	693	220	31.75
Ministerio de Relaciones Exteriores	1555	529	34.02
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	2393	815	34.06
Ministerio Público	9888	4168	42.15
Jurado Nacional de Elecciones	117	51	43.59
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	501	219	43.71
Oficina Nacional de Procesos Electorales	400	175	43.75
Poder Judicial	19,955	8780	44.00
Ministerio del Interior	1142	515	45.10
Academia de la Magistratura	82	37	45.12
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	4064	1871	46.04
Ministerio de la Producción	757	351	46.37
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	2899	1357	46.81
Ministerio de Justicia	1397	661	47.32
Ministerio de Salud	23393	11230	48.01
Instituto Nacional de Estadística e Informática	393	191	48.60
Ministerio de Economía y Finanzas	475	246	51.79
Ministerio del Ambiente	49	31	63.27

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Otro aspecto que se consideró importante someter a evaluación fue no sólo el número de mujeres trabajadoras en cada institución, sino los cargos directivos y de confianza que ocupan.

De los datos analizados, en el caso del Ministerio de Salud existe un porcentaje mayoritario de mujeres en cargos de confianza. Así, de un total de 114 trabajadores en cargos de confianza, 97 son mujeres, es decir el 85%. Asimismo, existen porcentajes que superan el 50% en los siguientes Ministerios: Comercio Exterior y Turismo, Economía y Finanzas y de la Mujer y Desarrollo Social. Las entidades públicas con una participación de mujeres menor al 30% son el Ministerio Público, la ONPE, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Las entidades que no tienen ninguna participación de mujeres en tales cargos son la Academia de la Magistratura y el RENIEC.

Tabla N° 15
Porcentaje de mujeres en cargos de confianza en las entidades públicas

Instituciones	N° total de trabajadores/as en cargos de confianza	N° total de mujeres en cargos de confianza	%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	3	0	0.00
Academia de la Magistratura	3	0	0.00
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	42	6	14.29
Ministerio del Interior	74	19	25.68
Oficina Nacional de Procesos Electorales	17	5	29.41
Ministerio Público	104	31	29.81
Ministerio de la Producción	20	6	30.00
Jurado Nacional de Elecciones	10	3	30.00
Instituto Nacional de Estadística e Informática	63	19	30.16
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	11	4	36.36
Ministerio del Ambiente	5	2	40.00
Poder Judicial	245		42.00
Ministerio de Justicia	31	14	45.16
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	70	36	51.43
Ministerio de Economía y Finanzas	44	27	61.36
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	26	16	61.54
Ministerio de Salud	114	97	85.09

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con relación a los cargos directivos en las entidades públicas, en el Ministerio del Interior existe un porcentaje mayoritario de mujeres, pues de 29 directivos, 19 son mujeres, lo cual equivale al 65,5%. Luego, la mayoría de las entidades muestra un porcentaje que fluctúa del 30% al 48% de mujeres que ocupan cargos directivos. Por otro lado, las entidades públicas con una participación menor al 30% de mujeres son el RENIEC, el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tabla N° 16
Porcentaje de mujeres en cargos directivos en entidades públicas

Instituciones	N° total de trabajadores/as	N° total de mujeres en cargos directivos	%
Ministerio de Relaciones Exteriores	124	20	16.13
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	125	34	27.20
Academia de la Magistratura	11	3	27.27
Poder Judicial	31		29.00
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	77	23	29.87
Ministerio de la Producción	42	13	30.95
Oficina Nacional de Procesos Electorales	31	10	32.26
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	62	20	32.26
Ministerio de Economía y Finanzas	86	33	38.37
Ministerio del Ambiente	5	2	40.00
Jurado Nacional de Elecciones	10	4	40.00
Ministerio de Salud	271	112	41.33
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	37	16	43.24
Instituto Nacional de Estadística e Informática	78	36	46.15
Ministerio de Justicia	45	21	46.67
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	31	15	48.39
Ministerio del Interior	29	19	65.52

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En atención a los datos expuestos se puede concluir que aún no existe una participación equitativa de hombres y mujeres en el ámbito laboral, salvo algunas excepciones. Así, con relación al personal femenino que labora en la institución, solo el Ministerio de Economía y Finanzas (51%) y el Ministerio del Ambiente (63%) incluyen una representación mayor al 50%. En los cargos de confianza existen más entidades públicas con porcentajes que demuestran una participación equitativa de hombres y mujeres: el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Mimdes. En referencia a cargos directivos, sólo el Ministerio del Interior cuenta con una representación femenina que incluso es mayor al 50%.

2.9. Programas o proyectos que integran las necesidades e intereses de las mujeres

El cumplimiento de la Ley de Igualdad implica que las entidades públicas incorporen en sus programas o proyectos las necesidades e intereses de las mujeres, a partir de la identificación de problemas que deben ser atendidos por cada sector en el ámbito de su competencia. Debido a que programas de este tipo forman parte de la estructura orgánica de las entidades públicas, a partir de ellos se puede visibilizar e institucionalizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Según la información reportada, son pocas las entidades públicas que cuentan con programas o proyectos que integran de alguna manera los intereses de las mujeres. Así, sólo 6 de un total de 13 Ministerios, y 1 entidad pública de un total de 7 han brindado información al respecto.

El Mimdes, como ente rector encargado de la igualdad de oportunidades, cuenta con distintos programas y proyectos que integran este enfoque. Entre ellos se pueden mencionar el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (Pncvfs), y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), entre otros.

El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual es el órgano encargado de diseñar y ejecutar, a escala nacional, acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población, desde una perspectiva de género. Entre sus objetivos se encuentran los referidos a mejorar los mecanismos de control para garantizar la sanción y reparación oportuna a las víctimas de la violencia familiar y sexual, la promoción, sensibilización y toma de conciencia en la problemática de la violencia familiar y sexual, así como la rectoría e institucionalidad en políticas de prevención, atención y control. Por su parte, el Foncodes es un Programa Nacional del Mimdes que interviene en los tres ejes del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, principalmente en el ámbito rural, financiando proyectos de inversión social, tanto de infraestructura social y económica como de desarrollo de capacidades productivas. Uno de sus objetivos específicos precisa que las mujeres de organizaciones sociales accedan a oportunidades de generación de ingresos.

Por otro lado, el Ministerio de Salud cuenta con un Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal, cuyo objetivo es disminuir la morbilidad materna neonatal con énfasis en la población de menores recursos, fortaleciendo las acciones que generan entornos favorables para la salud sexual y reproductiva. Asimismo, ha creado el Programa de Apoyo a la reforma del sector salud, que incluye entre sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades nacionales públicas para continuar con la implementación del aseguramiento universal en salud, a fin de lograr una atención oportuna con calidad a la gestante.

Por su parte, el Ministerio del Interior tiene programas específicos orientados a atender el derecho a la salud de las mujeres, a cargo de la Unidad de Programas del Estado Mayor de la Dirección de Salud de la PNP. Así, el Programa Materno Perinatal ha incorporado entre sus objetivos el respecto a lograr una reducción significativa de la Morbilidad y mortalidad materno - perinatal, enfatizando acciones sobre las principales causas que las originan, a fin de mejorar las condiciones de salud de la mujer y el recién nacido. Asimismo, el Programa de Planificación Familiar busca contribuir a mejorar el estado actual de la salud reproductiva como acción fundamental para impulsar el desarrollo humano de la población. Finalmente, el Programa de Infección de Transmisión Sexual VIH-Sida, incluye entre sus funciones lograr una cultura de salud, prevención y control de las infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA con un enfoque de equidad y ejercicio de la ciudadanía.

En el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, éste cuenta con la Dirección Ejecutiva de PROVIAS Descentralizado, órgano a cargo del Programa Transporte Rural Descentralizado – PTRD, que está preparando el Plan de Acción de Género, Inclusión Ciudadana y Democracia, con un enfoque transversal a ser aplicado en diversos componentes para lograr un mayor impacto y sostenibilidad de la intervención, lo que implica la modificación de normas y procedimientos para conformar microempresas de mantenimiento vial y comités viales rurales. Por tal razón se ha diseñado un Plan de Capacitación, Sensibilización y Evaluación, con el fin de promover una participación equitativa de hombres y mujeres, tanto en el ámbito de los operadores de la Gestión del Proyecto (personal del PTRD, personal de los Institutos Viales Provinciales, alcaldes y consultores externos) como en el nivel de operadores de los Caminos Rurales (Microempresas de Mantenimiento Vial y Comités Viales Rurales). Además, cuentan con el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL, el cual ha institucionalizado la

incorporación del enfoque de género en los proyectos de desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en áreas rurales y lugares de preferente interés social, estableciéndose como objetivo la capacitación de, al menos, el 30% de mujeres respecto al 100% de las capacitaciones programadas.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante la Resolución Ministerial N° 320-2009-Vivienda, aprobó el Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional en el área rural para las modalidades de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. En éste se considera un puntaje adicional si se trata de una “jefa de familia sola”.⁶⁰ Mientras tanto, el Ministerio de la Producción, a través de los Centros de Innovación Tecnológicas (CITE)⁶¹ promueve la participación de las mujeres en actividades de capacitación, asistencia técnica y otros servicios, con énfasis en el uso de TIC en zonas rurales.

En el caso de entidades distintas al Poder Ejecutivo, el JNE cuenta con un programa descentralizado, Mujer y Ciudadanía, cuyo objetivo es incrementar la participación política de la mujer en los diferentes niveles de gobierno. Este programa se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.

Este panorama demuestra que en el ámbito de las competencias de determinados sectores o entidades públicas se cuenta con programas que promueven entre sus objetivos la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como problemáticas específicas relacionadas con temas de violencia familiar, violencia sexual, participación política, salud materna, entre otros; temas que se vinculan con las principales vulneraciones a los derechos de la mujer. Por ello, contar con programas específicos va a permitir más adelante que se realice una evaluación sobre los resultados esperados, así como que se modifiquen aquellas estrategias que no contribuyan al cumplimiento de tales objetivos.

2.10. Acciones de capacitación sobre violencia familiar y sexual

Uno de los lineamientos establecidos en la Ley de Igualdad consiste en desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia contra la mujer en todas sus formas y en todos los espacios (artículo 6°, literal c). De esta manera, cada entidad pública debe realizar acciones orientadas a este objetivo, para lo cual será indispensable contar con un plan de capacitación dirigido a su personal así como actividades que se programen con otras instituciones.

La información que han brindado las entidades es diversa, pues, en su mayoría, señalan que son actividades realizadas a su personal institucional, en tanto que una minoría menciona que además se realizan actividades con otras instituciones.

60 Mediante Ley N° 27829, se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH) que es un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios, como un incentivo y complemento de su ahorro y esfuerzo constructor, a fin de destinarlo a la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una vivienda de interés social en el Marco del Programa Techo Propio. En: www.mivivienda.com.pe

61 De acuerdo con la Ley N° 27267, modificada por la Ley N° 27890, los CITE son entidades públicas o privadas que tienen por objeto promover la innovación, la calidad y la productividad, así como suministrar información para el desarrollo competitivo de las diferentes etapas de producción de la industria nacional y el desarrollo competitivo de las actividades artesanales y de servicios turísticos.

El Mimdes ha realizado seminarios, talleres y capacitaciones sobre violencia familiar, violencia sexual, hostigamiento sexual, trata de personas y feminicidio, entre otros. A través de la Dirección General de la Mujer ha realizado talleres sobre prevención y sanción del hostigamiento sexual en la Municipalidad de Tarma (Junín), en la Municipalidad de Satipo (Junín) y en el Gobierno Regional de Puno. Asimismo ha realizado cursos dirigidos al personal de la PNP, personal de Salud, efectivos de Serenazgo, entre otros. Estos cursos han tenido por finalidad el desarrollo y/o fortalecimiento de capacidades en materia de violencia familiar y sexual, con el fin de contribuir a la mejora de la atención de los servicios de atención y prevención en las zonas de intervención.

Además, se debe destacar que el Mimdes ha llevado a cabo actividades dirigidas a los Centros de Emergencia Mujer (CEM), tales como encuentros macro regionales, cuya finalidad consistió en capacitar a las y los profesionales de estos centros para que la atención de las víctimas se realice sin discriminación alguna. Asimismo se han realizado capacitaciones relacionadas con los casos de trata, así como con los conceptos y procedimientos de registro de casos de feminicidios y atenciones de tentativas.

Por su parte, el Ministerio de Justicia llevó a cabo un seminario sobre el feminicidio, dirigido a su personal, tanto a hombres como mujeres. Este tema ha adquirido gran relevancia en el país, ya que lamentablemente las cifras referentes a su incidencia revelan que es una de las más graves afectaciones a los derechos de las mujeres. A la vez se realizaron sociodramas sobre trata de mujeres, así como una mesa redonda denominada “Uniendo esfuerzos para erradicar la violencia familiar” también dirigidos al personal que labora en esta institución. Además cabe subrayar que se han realizado sociodramas sobre el tema de violencia familiar dirigido a otras instituciones.

El Ministerio de Salud organizó talleres sobre violencia contra la mujer, con la finalidad de implementar adecuadamente la Norma Técnica sobre atención integral a personas afectadas por violencia basada en género. Asimismo, dictó un Diplomado de atención integral a víctimas de violencia, dirigido a profesionales y no profesionales de salud en el primer nivel de atención de las micro - redes de Pasco, Huánuco, San Martín, Ucayali, Apurímac, Puno e Ica.

Respecto a las acciones de capacitación sobre violencia familiar y sexual, el Ministerio del Interior informó que a través de sus Direcciones organizó cursos, talleres y seminarios sobre estos temas tanto dirigidos a su personal como a Instituciones Educativas, autoridades locales, juntas vecinales, entre otros. De este modo, la Dirección de Salud de la PNP ha realizado actividades sobre el tema de violencia y sus factores de riesgo, mientras que la Dirección de Participación Ciudadana de la PNP llevó a cabo seminarios sobre violencia familiar y sexual como causa de inseguridad ciudadana en Lima, Piura, Chiclayo, Trujillo, Huancayo, Arequipa, Cusco, Pucallpa, Cajamarca, Iquitos y Tarapoto.

Por su parte, el Ministerio de Defensa organizó capacitaciones sobre procedimientos a seguir en casos de delitos contra la libertad sexual en instalaciones militares, así como del contenido de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (Ley N° 26260).

En el caso del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OCSE), organismo público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, tuvo lugar una conferencia denominada “Protección frente a la violencia física y mental contra la mujer”, dirigida solo al personal femenino de su institución. No obstante, es importante recordar que este grave problema, si bien tiene como principal víctima a las mujeres, debe también involucrar a todos los actores, como los hombres.

Respecto a las otras entidades públicas, el Poder Judicial, a través de las Cortes Superiores de Justicia de Callao, Huancavelica, Lima, Pasco y Huánuco programó conferencias sobre violencia familiar y hostigamiento sexual, dirigidas a su personal. Por su parte, el INEI reportó la realización de charlas educativas sobre violencia familiar y “un hogar sin violencia”, dirigidas a todo su personal.

Finalmente, la Academia de la Magistratura, en razón de las funciones que realiza, desarrolló en el marco del Programa de Formación de Aspirantes y el Programa de Actualización y Perfeccionamiento, cursos de capacitación sobre temas de interculturalidad, violencia familiar y derechos humanos a magistrados y magistradas, así como a postulantes.

Como se puede apreciar, solo 6 de los 13 Ministerios supervisados han realizado actividades específicas de capacitación sobre violencia familiar y sexual; además solo 3 entidades públicas de las 7 supervisadas. Ello da cuenta de que aún es necesario que se brinde asesoría técnica de parte del Mimdes, con vistas a cumplir con lo señalado por la Ley de Igualdad en materia de violencia contra la mujer.

2.11. Estrategias para prevenir la violencia contra la mujer

La violencia contra la mujer es un grave problema que afecta los derechos a la vida, y a la integridad personal, el derecho a una vida libre de violencia y el desarrollo de la personalidad, entre otros, por lo que es importante que el Estado desarrolle medidas orientadas a su prevención, sanción y reparación, mediante acciones que involucren a más de un sector.

En el caso de la prevención de la violencia contra la mujer se trata de una labor que debe abarcar varios planos como la sensibilización de la ciudadanía en general sobre los factores de riesgo relacionados con la violencia contra la mujer, el trabajo directo con mujeres víctimas de violencia, así como con las y los profesionales encargados de atender este tipo de casos.

Tabla N° 17
Acciones para prevenir la violencia contra la mujer

Entidades públicas	Medidas reportadas
Ministerio de Salud	- Capacitaciones al personal de salud que les permita utilizar los instrumentos técnicos sobre violencia con que cuenta el sector. - Orientación y consejería en prevención de la violencia.
Ministerio de Justicia	Charlas de difusión en el ámbito nacional sobre prevención contra la violencia familiar y sexual hacia la mujer.
Ministerio del Interior	- Talleres para la prevención de la violencia: “Diálogo para la prevención de la violencia”, “Desarrollo integral de la familia policial”, “No violencia hacia la mujer” y “La mujer frente a la violencia”. - Cursos de capacitación de promotores para la prevención de la violencia familiar y sexual.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Seminarios-taller sobre Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
Ministerio de Economía y Finanzas	
Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado	Conferencias sobre el tema de violencia física y mental contra la mujer, a fin de sensibilizar y concientizar al personal de la entidad.
Sunat	Difusión informativa y comunicación masiva interna sobre la violencia contra la mujer.
Fonafe	Publicación de afiches sobre violencia contra la mujer y publicación de artículos sobre violencia familiar y violencia contra la mujer.
Poder Judicial	Curso de capacitación sobre Violencia Familiar, Derechos Humanos y Administración de Justicia.
Reniec	Talleres de capacitación a los trabajadores, promoviendo la toma de conciencia sobre las normas y políticas contra el hostigamiento sexual en la institución.

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las entidades públicas han desarrollado actividades de difusión y promoción de los derechos de las mujeres, en temas como la prevención del hostigamiento sexual, violencia familiar, violencia sexual y psicológica, dirigidas en su mayoría a la población en general. No obstante, además se requiere de una intervención sostenible y orientada al cambio de estereotipos. Cabe destacar que el Mimdes brinda lineamientos en este tema, en su calidad de ente rector de las políticas sobre violencia contra la mujer.

Por otro lado, el Mimdes ha informado que a través de la Dirección General de la Mujer y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, se encuentra llevando a cabo las siguientes actividades:

- La elaboración del módulo de asistencia técnica para el abordaje desde la perspectiva de género de la Ley de Prevención y Sanción del hostigamiento sexual. Este módulo ha sido aplicado en las capacitaciones realizadas en 11 regiones del país: Amazonas, Áncash, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Puno, Tumbes. Asimismo, se ha difundido en el ámbito nacional los alcances del D.S. N° 009-2009-TR relativos a la precisión de actos de discriminación contra las trabajadoras del hogar.
- La implementación nacional del Plan de Prevención Integral contra la violencia familiar y sexual. El objetivo de este Plan es contar con mecanismos de carácter regional, provincial, local y comunal que promuevan la disminución de las situaciones de violencia familiar y sexual, mediante la concertación y participación de los diferentes actores sociales. La población objetivo está integrada por autoridades regionales, locales y comunales, comunidad educativa y universitaria, entidades públicas, organizaciones sociales comunitarias y medios de comunicación, así como por alumnos de educación primaria y secundaria, jóvenes de nivel superior, padres de familia, docentes de centros educativos, instituciones de la sociedad civil y empresas privadas, redes, comités y/o mesas contra la violencia familiar y sexual.

Asimismo, el Mimdes ha realizado campañas de comunicación dirigidas a la población en los días emblemáticos, como el 8 de Marzo, “Día Internacional de la Mujer”, y el 25 de noviembre “Día de la no violencia contra la Mujer”. De esta manera, sólo 6 de un total de 13 Ministerios, y 2 entidades públicas de un total de 7 han reportado medidas para prevenir la violencia contra la mujer. Por ello es necesario que el Mimdes realice actividades de capacitación respecto a las estrategias para prevenir la violencia contra la Mujer. Asimismo, cada sector debería elaborar un plan de capacitación sobre estos temas dirigidos a su personal.

2.12. Normativa para la prevención y sanción frente al hostigamiento sexual

La Ley de igualdad considera prioritario que las entidades públicas adopten medidas para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual. Cabe señalar que, la Ley N° 27942 define el hostigamiento sexual típico o chantaje sexual:

“como la conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual no deseada y/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”.

Sólo en 5 de un total de 13 Ministerios se han aprobado procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual. Lo mismo ha ocurrido en otras 2 entidades públicas de un total de 7, como el Poder Judicial y el RENIEC.

Tabla N° 18
Normativa para la prevención y sanción del hostigamiento sexual

Ministerios	Denominación de la normativa
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	- Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. <i>D.S. N° 010-2003-MIMDES, del 25 de noviembre del 2003.</i> - Procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. <i>R.M. N° 746-2005-MIMDES, del 10 de noviembre del 2005</i> - Procedimiento para la prevención y sanción del hostigamiento sexual en las relaciones laborales del personal de la beneficencia pública de Lima Metropolitana. <i>Resolución de Gerencia General N° 152-2005-GG/SELM, del 23 de diciembre del 2005.</i>
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Directiva de Procedimientos para la Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. <i>R.M. N° 710-2007, del 21 de noviembre del 2007.</i>
Ministerio de Economía y Finanzas	Directiva sobre normas y procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual. <i>R.M. N° 530-2008-EF/43, del 15 de agosto del 2008.</i>
Ministerio de Defensa	Directiva General N° 007-2008/MINDEF/VRD DGRRHH sobre prevención y sanción del hostigamiento sexual para el personal civil y militar de las Fuerzas Armadas.
Ministerio de Educación	Directiva “Procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual en el Sector Educación”. <i>R.M. N° 0201-2009-ED, publicada el 2 de julio del 2009.</i>
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Interposición de quejas y aplicación de sanciones por hostigamiento sexual. <i>Resolución Jefatural N° 754-2006-JEF/RENIEC, del 2 de agosto del 2006.</i>
Poder Judicial	Procedimiento para la Prevención y Sanción de los actos de hostigamiento sexual, chantaje y/o acoso sexual en el Poder Judicial. <i>Resolución Administrativa N° 147-2009-CE-PJ, del 7 de mayo del 2009.</i>

Fuente: Información enviada por los sectores.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede apreciar en el cuadro, la normativa aprobada por el Mimdes fue emitida incluso antes de la entrada en vigencia de la Ley de Igualdad, dado que la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual se promulgó en el año 2003. Después de la vigencia de la Ley de Igualdad se han aprobado cinco directivas, tanto en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Defensa, así como en el Ministerio de Educación y en el Poder Judicial estas últimas en el año 2009.

2.13. Información desagregada por sexo

La Ley de Igualdad de Oportunidades señala en su artículo 6° literal m) que se debe perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo. De esta manera se busca contar con un sistema de estadística oficial que permita conocer la participación e inclusión de las mujeres en actividades o temas específicos desarrollados por las entidades públicas.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, sólo 6 Ministerios de un total de 13, y 2 entidades públicas de un total de 7, cuentan con información desagregada por sexo. Se

torna necesario que las otras entidades públicas cumplan con el lineamiento establecido en la Ley de Igualdad, en el marco de sus competencias, lo que les permitirá medir el impacto de sus políticas en los derechos de las personas, así como focalizar las acciones que están adoptando.

Tabla N° 19
Tipo de información desagregada por sexo

Entidades del Estado	Oficinas/ Dirección	Tipo de Información desagregada
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.	- Personas atendidas víctimas de violencia física, sexual y psicológica en los CEM. - Personas sensibilizadas en eventos de capacitación sobre prevención de violencia y promoción de una cultura de paz.
Ministerio de Salud	Oficina General de Estadística e Informática.	- Casos de violencia familiar atendidos en establecimientos de salud.
	Defensoría de la Salud y Transparencia.	- Atenciones brindadas por los Defensores de Salud.
Ministerio de Economía y Finanzas	Sistema de focalización de hogares – Sisfoh (Dirección general de asuntos económicos y sociales).	- Padrón general de hogares.
Ministerio de Justicia	Dirección de Defensoría de Oficio y servicios jurídicos populares.	- Atenciones brindadas por los Defensores de Oficio y Abogados de Consultorios Jurídicos populares, en materia de violencia familiar y violación de la libertad sexual.
Ministerio del Interior	Dirección General de Migraciones y Naturalización.	Migración.
	Unidades de Salud de la Policía Nacional del Perú.	- Violencia Familiar. - Salud sexual y reproductiva. - Infecciones de transmisión sexual.
	Oficina de Procesos del Personal.	Nivel ocupacional.
Ministerio de Defensa	Direcciones de Personal de las Instituciones Armadas Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa.	Estadísticas del personal.
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Gerencia de presupuesto y planificación – Sub gerencia de estadísticas.	- Población identificada. - Población electoral. - Estadísticas por departamento.
	Gerencia de sistemas e informática electoral – Oficina general de planeamiento y presupuesto.	Reportes estadísticos de la población electoral hábil para sufragar, elaborados en base al padrón electoral proporcionado por RENIEC.
Instituto Nacional de Estadística e Informática	Dirección nacional de censos y encuestas.	Censos de población y encuestas de hogares.
	Dirección técnica de demografía e indicadores sociales.	- Indicadores de condiciones de vida: educación, salud, empleo, hogares, pobreza, ingresos, jefatura de hogares. - Indicadores de los objetivos del milenio. - Proyecciones de población e indicadores demográficos derivados de ellas, esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad, natalidad, entre otros.

Fuente: Información enviada por los sectores.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

2.14. Medidas implementadas para promover y garantizar la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres

La Ley de Igualdad busca que la sociedad civil participe en la implementación de políticas públicas, lo cual brinda sostenibilidad y legitimidad a los planes que se diseñan desde las entidades públicas, por lo que resulta importante establecer canales de participación para incorporar, asimismo, las expectativas que provienen de la sociedad civil y así enriquecer la elaboración de los planes que se diseñan en las entidades del Estado.

A este respecto, el Ministerio de Salud informó que en el marco del aseguramiento universal de salud se organizaron talleres para desarrollar una propuesta de participación y vigilancia ciudadana de los servicios de salud de las regiones de Huancavelica y Apurímac.

Por otro lado, el Mimdes, a través de la Dirección de Derechos y Ciudadanía de la Dirección General de la Mujer, y el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, reportó información relacionada con la participación activa de la sociedad civil en políticas sobre violencia familiar, violencia sexual, participación de la mujer, igualdad de oportunidades, entre otros. Así, en el caso de la Dirección General de la Mujer se está desarrollando las siguientes acciones:

- Mesas de Trabajo con la sociedad civil, para el seguimiento de la implementación del Plan de Igualdad 2006-2010 (Lima).
- Funcionamiento de los Consejos Regionales de la Mujer en Piura, Loreto, Apurímac y Ayacucho, los cuales se encuentran conformados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como, por funcionarias y funcionarios del Gobierno Regional y Direcciones Regionales.
- Promoción de la participación de las organizaciones de mujeres y redes de la sociedad civil en espacios de formación y concertación de planes, programas, proyectos y normas de igualdad de oportunidades y en equidad de género, en las regiones de Lambayeque, La Libertad, Piura, Ayacucho, Arequipa y Tacna.
- Funcionamiento de la Mesa de Género al interior de la Mesa de Lucha contra la pobreza, para la aprobación e implementación de normas, programas y proyectos en cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades y equidad de género.

En el caso del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual ha desarrollado acciones concretas que involucran la participación de la sociedad civil, como:

- Formación de facilitadores en acción, constituida por líderes de organizaciones sociales que en forma voluntaria participen a futuro en la prevención de la violencia familiar y sexual, y la difusión de servicios en sus respectivas comunidades.
- Formación de promotores docentes para promover la prevención de violencia familiar y sexual con la comunidad educativa.
- Articulación con los espacios de concertación como Mesas, Redes, etc., conformados por instituciones públicas, privadas y organismos no gubernamentales involucrados con la temática de violencia familiar y sexual.

De esta manera, el Mimdes ha llevado a cabo acciones para articular la participación de la sociedad civil, así como fortalecer sus capacidades a efectos de contribuir en la implementación de políticas públicas sobre derechos de la mujer.

En consecuencia, sólo 2 Ministerios de un total de 13 han realizado acciones concretas para fomentar la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y ninguna de las 7 entidades públicas ha reportado al respecto. En consecuencia, es necesario que se creen espacios de articulación para que desde la sociedad civil se planteen propuestas para el diseño e implementación de las políticas públicas de igualdad de oportunidades.

3. Medidas específicas adoptadas por las entidades públicas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

3.1. Medidas para coordinar y vigilar el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades

Cabe destacar que el Mimdes es el ente rector encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer. En tal sentido, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades por parte de las entidades de los sectores público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local⁶². Se entiende que el Mimdes –en un contexto de descentralización como el que se está desarrollando en el país– ejerce su rectoría incluso sobre las políticas que desarrollan los Gobiernos Regionales y Locales.

Como se ha señalado, el Mimdes cuenta con una Dirección de Igualdad de Oportunidades, la cual tiene entre sus funciones el seguimiento de la Ley de Igualdad y el Plan de Igualdad. A este respecto se informó que mediante la Comisión Multisectorial, la cual se encuentra conformada por diez ministerios y el INEI, se realiza el seguimiento del Plan de Igualdad 2006-2010, así como mediante reuniones de coordinación y asistencia técnica con los sectores. En este año, el Mimdes ha solicitado a los ministerios informes semestrales sobre el avance y logros de cumplimiento en materia de igualdad de oportunidades. Asimismo se ha elaborado un sistema de monitoreo y evaluación del Plan de Igualdad 2006- 2010, a fin de realizar el seguimiento de su implementación por parte de los sectores.

Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales, el Mimdes ha realizado las siguientes actividades:

- Asesoría técnica a funcionarias y funcionarios de las Gerencias de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales de Piura, Loreto, Puno, Ayacucho y Apurímac.
- Asistencia técnica a siete gobiernos regionales para diseñar sus Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades: Ayacucho, Puno, Piura, Apurímac, Loreto, Arequipa y Tacna.
- Realización de tres talleres macro-regionales sobre Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y de equidad de género, dirigidos principalmente a funcionarias y funcionarios de las Gerencias de Desarrollo Social, Planeamiento y las Oficinas de Proyectos de Inversión Pública de las 25 regiones del país.
- Validación de dos manuales para difundir procedimientos y herramientas para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades en los gobiernos subnacionales, así como elaborar proyectos de inversión pública con equidad de género.
- Remisión de oficios a los 25 Gobiernos Regionales, con orientaciones, pautas y procedimientos para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y equidad de género; así como para su inclusión en las metas de los planes operativos.

62 Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Artículo 9° literal a).

- Apoyo al funcionamiento de Observatorios de la Mujer en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Piura y Puno.

De este modo, el Mimdes, en su condición de ente rector de la Ley de Igualdad, realiza acciones conjuntas con diversos sectores estatales y con los Gobiernos Regionales, que incluyen desde fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica hasta lineamientos en materia de igualdad de oportunidades.

Por otro lado, se debe considerar que el actual Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres solo tiene vigencia hasta diciembre del 2010. Por ello, en el marco de la Comisión Multisectorial encargada de dar seguimiento a este Plan y a la Ley de Igualdad, se debe presentar un balance del cumplimiento de sus metas y resultados previstos, así como la propuesta de un nuevo Plan.

Finalmente, se debe recordar que el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM establece el obligatorio cumplimiento de la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y encarga al Mimdes su implementación. Al respecto, los ministerios están elaborando una matriz de indicadores para dar cumplimiento a este decreto supremo y, a su vez, han reportado avances en la implementación de la Ley de Igualdad y el Plan de Igualdad, requiriéndose la integración de los mecanismos de seguimiento en materia de igualdad de oportunidades. Corresponde que el Mimdes presente una propuesta unificada de seguimiento en materia de igualdad de oportunidades, que integre los lineamientos previstos en el D.S. N° 027-2007-PCM y en la Ley N° 28983.

3.2. Adecuación de la Ley de Igualdad de Oportunidades al Clasificador Funcional Programático

La Ley de Igualdad señala en su Primera Disposición Complementaria y Transitoria que “el Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida en la presente Ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo con los procedimientos presupuestales vigentes”. Así, mediante el Decreto Supremo N° 068-2008-EF se aprobó el Clasificador Funcional Programático, el cual tiene como propósito la homogeneización y sistematización de la información con fines estadísticos, así como el estudio y análisis de la materia fiscal, en el que se distingue el Clasificador Funcional y el Clasificador Programático⁶³.

El clasificador funcional tiene por objetivo facilitar “el análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado”⁶⁴. Para tal efecto está desagregado en funciones, programas funcionales y sub programas funcionales. Por su parte, las funciones están desagregadas en las principales áreas de acción que desarrolla el Estado⁶⁵.

En el caso del clasificador programático, éste permite “el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que define el Gobierno para la consecución de los objetivos y metas de los presupuestos anuales del Sector Público”⁶⁶. De esta manera, este clasificador se encuentra compuesto por Programas Estratégicos que comprenden un conjunto de acciones

63 Norma publicada el 25 de mayo del 2008 en el Diario Oficial *El Peruano*.

64 Ministerio de Economía y Finanzas. *Clasificadores presupuestarios del sector público*, p. 7. En: http://www.mef.gob.pe/DNPP/clasificadores/2009/ManualdeClasificadorPresupuestal2009_M.pdf

65 Entre estas funciones se encuentran: Legislativa, Justicia, Trabajo, Agropecuaria, Vivienda y Desarrollo Urbano, Salud, Educación y Protección Social.

66 Ministerio de Economía y Finanzas. *Op. cit.*, p. 36.

(actividades y/o proyectos) que reflejan una determinada política, de conformidad con el denominado Presupuesto por Resultados.⁶⁷

Respecto a la información remitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, entre las medidas adoptadas para adecuar las actividades referidas en la Ley de Igualdad se encuentran las siguientes:

- Identificación de los programas que tendrán un enfoque de género.
- Fortalecimiento de los programas identificados con una orientación a resultados y con perspectiva de género, lo cual permitirá contar con un clasificador que facilitará el énfasis presupuestal desde dicha perspectiva.
- Aplicación del enfoque de género, a modo de programa piloto, con el propósito de replicar la experiencia en el resto de programas. Este trabajo se está realizando en el marco del Proyecto de Incorporaciones del Enfoque de Género en los Presupuestos Públicos, liderado por el Mimdes.

Según lo señalado por este Ministerio, se está identificando a aquellos programas que incorporarían un enfoque de género con la finalidad de que el clasificador funcional programático incluya este tema. Sin embargo, es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas, a tres años de vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades, adopte acciones más concretas para adecuar el actual clasificador funcional programático a las actividades previstas en la ley.

3.3. Medidas específicas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, y en especial de las mujeres indígenas, amazónicas y afroperuanas

La Ley de Igualdad establece que se debe garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, y en especial de las mujeres indígenas, amazónicas y afro peruanas.

A este respecto, el Ministerio de Justicia ha informado que cuenta con consultorios jurídicos populares en zonas andinas y amazónicas. Por su parte, el Poder Judicial ha informado que, para el cumplimiento de este lineamiento, se ha implementado más juzgados de paz, y que los jueces hablan el dialecto o lengua nativa y son residentes del lugar, con conocimiento de las costumbres de la zona. Asimismo, se ha previsto la participación obligatoria de un traductor en caso de que la justiciable hable otro dialecto. Además, existe una lista de traductores e intérpretes en cada Corte Superior de Justicia para el apoyo en diligencias penales, civiles, laborales o de familia.

Las medidas reportadas por el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial dan cuenta de algunas medidas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, aunque no se detallan medidas orientadas a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, amazónicas y afroperuanas. Por ello es necesario que las diferentes instituciones que conforman el Sistema de Administración de Justicia, en el ámbito de sus competencias, articulen y coordinen las diferentes acciones y estrategias que están realizando en materia de acceso a la justicia. El Ministerio de Justicia, en su condición de ente rector

⁶⁷ Desde hace unos años, el Estado peruano está implementando una gestión pública orientada a resultados con la finalidad de generar un beneficio directo en las personas. De manera específica, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo la implementación del presupuesto por resultados y la aprobación progresiva de programas estratégicos.

de las políticas de alcance nacional del Sector Justicia⁶⁸, debería convocar a las otras instituciones, como el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior con el propósito de diseñar políticas para garantizar, en igualdad de oportunidades, el acceso a la justicia de las mujeres.

3.4. Medidas que garanticen la participación política de las mujeres

La Ley de Igualdad establece en su artículo 8° literal b) que el Sistema Electoral debe implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.

En esa línea, el JNE cuenta con un Programa Descentralizado Mujer y Ciudadanía, adscrito a la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica y Ciudadana. El propósito de este programa es fortalecer la participación política y ciudadana de las mujeres, posibilitando su efectiva presencia en los espacios públicos y de toma de decisiones políticas, fomentando el diálogo y cooperación entre organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, durante el año 2009 se realizaron diversas acciones estratégicas, como:

- Programa de Formación Política para la Igualdad de Oportunidades entre los géneros, implementado en las provincias de Tambopata (Madre de Dios), Andahuaylas y Abancay (Apurímac) y San Román y Azángaro (Puno).
- Curso de Especialización Semi presencial “Igualdad de Género, Ciudadanía y Participación Política”, dirigido a militantes de partidos políticos de alcance nacional.
- Mesa de Trabajo con Organizaciones Políticas sobre acciones afirmativas y el enfoque de género.
- Capacitación a presidentes de los Jurados Electorales Especiales sobre “Enfoque de género y acciones afirmativas”.

Asimismo, el JNE ha realizado acciones de difusión y sensibilización a las ciudadanas en general sobre su derecho a la participación política. Ello a través de foros, seminarios y charlas sobre el voto preferencial, el mandato de alternancia y la participación de la mujer en los procesos electorales. Asimismo se han elaborado materiales de comunicación y capacitación, como: “Boletín mujer y ciudadanía”, spot radial por la conmemoración del 7 de septiembre “Día de los Derechos Civiles y Políticos de la Mujer”, producción y difusión de radioteatros sobre temas alusivos a la participación política de la mujer y la cuota de género.

De este modo, el JNE, a través de su Programa Descentralizado Mujer y Ciudadanía continúa realizando actividades para promover la participación política de la mujer, involucrando a todos los actores del sistema electoral, tales como partidos políticos, organizaciones políticas, integrantes de los Jurados Electorales Especiales y principalmente a las mujeres.

En el Informe Defensorial N° 122 “La cuota de género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006”, se recomendó al JNE poner énfasis en sus actividades de capacitación dirigidas a su personal, a los integrantes de los Jurados Electorales Especiales, a las organizaciones políticas y a la ciudadanía en general,

68 Según su Ley Orgánica (Decreto Ley N° 25993), las funciones del Ministerio de Justicia son formular las políticas, normas, planes y programas de alcance nacional del Sector Justicia, así como supervisar y evaluar su cumplimiento, constituir el nexo del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros entidades, promoviendo permanentemente una pronta eficaz administración de justicia.

la difusión de los requisitos exigidos por la ley para la inscripción de listas de candidatos y el carácter obligatorio del cumplimiento de la cuota de género, así como el objetivo de ésta: lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. De esta manera, el Jurado Nacional de Elecciones está cumpliendo con la recomendación formulada, mediante un programa especializado para promover la participación política de la mujer.

3.5. Acciones destinadas a la identificación de la población, en especial de las mujeres y las niñas

La Ley de Igualdad establece en el artículo 8º literal c) que corresponde al RENIEC efectuar las acciones destinadas a la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente de las mujeres y las niñas.

Respecto al cumplimiento de la Ley de Igualdad, el RENIEC informó que desde el año 2002 a la fecha, está efectuando intensas campañas de documentación gratuitas a nivel nacional, dirigidas a la población de pobreza extrema, y que hasta la fecha se ha beneficiado a 5 millones de personas, siendo el 46% mujeres beneficiarias con el DNI.

En el Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas Indocumentadas 2005-2009, aprobado con anterioridad a la vigencia de la Ley de Igualdad,⁶⁹ se estableció como uno de sus objetivos estratégicos otorgar documentos de identidad a las mujeres, especialmente de las zonas rurales, y para tal fin se definieron metas anuales y responsabilidades. Al respecto, es necesario que el RENIEC realice un balance del cumplimiento de los objetivos del Plan, y de modo específico aquellas metas previstas para garantizar el derecho a la identidad de las mujeres.

4. Balance de las medidas adoptadas por los Ministerios y otras entidades públicas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Entre las medidas adoptadas por las entidades públicas existen avances diferenciados en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Igualdad, con relación a las condiciones para su implementación, a la observancia de los principios previstos en la Ley, así como a los lineamientos generales y específicos.

Las dificultades para la implementación de la Ley de Igualdad se encuentran en la identificación de un presupuesto específico y de órganos que se encarguen de supervisar su ejecución en cada sector. No obstante, se debe destacar la priorización del tema de igualdad de oportunidades en los documentos de gestión interna, así como el fortalecimiento de las capacidades del personal en la perspectiva de género.

Los avances en la observancia de los tres principios de la Ley de Igualdad son pocos. Solo un Ministerio ha aprobado una norma que prohíbe la discriminación por sexo, dos entidades públicas han aprobado medidas de acción positiva en el ámbito laboral y político, y tres Ministerios cuentan con directivas sobre el uso del lenguaje inclusivo. En esa medida, el Mimdes en su condición de ente rector, debe brindar asistencia técnica a todos los sectores para la observancia de cada uno de estos principios.

69 El Plan fue aprobado por la Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC.

Con relación al cumplimiento de las disposiciones generales previstas en la Ley de Igualdad para cada uno de los sectores, aún es necesario crear espacios de participación de la sociedad civil para garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades. Por otro lado, el Mimdes en su condición de ente rector, debe brindar lineamientos y asistencia técnica para la implementación de las disposiciones previstas en la Ley de Igualdad, especialmente en temas como la capacitación sobre violencia contra la mujer, la aprobación de directivas para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual, la incorporación de las necesidades e intereses de las mujeres en los programas o proyectos de las entidades públicas, entre otras.

Con relación al cumplimiento de las disposiciones específicas previstas en la Ley de Igualdad para cada sector, existen avances para la promoción de la participación política de las mujeres y para garantizar el derecho a la identidad de la población, pero aún es necesario que se implementen medidas concretas para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres, así como incorporar en el Clasificador Funcional Programático las disposiciones de la Ley de Igualdad.

CAPÍTULO IV

REPORTE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS GOBIERNOS REGIONALES

1. **Transferencia de Funciones de igualdad de oportunidades en el marco del proceso de descentralización. Aspectos generales**

El proceso de descentralización, que se inició hace más de siete años, constituye la reforma más importante del Estado. Si bien en el Perú hubo varios intentos de descentralización, el último proceso iniciado con la reforma constitucional del año 2002,⁷⁰ a pesar de las dificultades y críticas planteadas por diferentes sectores, parece encontrarse en una etapa de consolidación en razón a la existencia de planes de mediano y largo plazo, el surgimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y sobre todo el real inicio de procesos sociales participativos que se han desarrollado desde entonces.

En tanto su finalidad es lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, el proceso de descentralización consiste fundamentalmente en la transferencia de poder de decisión desde el nivel del gobierno nacional hacia los otros niveles de gobierno con la participación decidida y necesaria de la sociedad civil organizada. Mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrio de poderes en los tres niveles de gobierno, se espera que los actores locales y regionales asuman, en forma creciente, responsabilidades y roles en lo económico, social y político.

La creación de Gobiernos Regionales y la paulatina transferencia de funciones tradicionalmente en manos del Gobierno Central constituyen asimismo una oportunidad para que los servicios del Estado sean más accesibles a la ciudadanía y que la gestión pública responda más ampliamente a las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos de su jurisdicción. Por ello, la participación de la población en la elaboración de planes de desarrollo regional y local concertados, de presupuestos participativos⁷¹ y procesos de rendición de cuentas constituyen mecanismos que contribuyen al fortalecimiento de la institucionalización del proceso y al desarrollo de propuestas regionales orientadas al desarrollo.

La política social en el Perú se enfrenta a desafíos singulares de cara a la lucha contra la pobreza, la exclusión y la discriminación, si se entiende que éstas son situaciones en las que existen reducidas o nulas oportunidades de desempeñarse en la vida de acuerdo con las diversas potencialidades personales o colectivas. Las brechas de género que aún persisten en el Perú constituyen un elemento que debe ser abordado como un asunto crucial para lograr el objetivo de la política social en el país.

Los Gobiernos Regionales recibieron, en forma gradual, funciones sectoriales en materia de salud, educación, vivienda, así como de igualdad de oportunidades y desarrollo social del MIMDES. Sin embargo, la condición básica para que este proceso de desarrollo de manera exitosa es la transferencia de funciones y competencias del nivel central a los otros niveles de gobierno, acompañada de los recursos necesarios (humanos, presupuestales, bienes, infraestructura) para el cumplimiento de las nuevas responsabilidades, de la generación y

70 Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, publicada el 7 de marzo del 2002.

71 Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento.

el fortalecimiento de capacidades de forma sostenida y consistente con los requerimientos de cada departamento, y de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno en la gestión pública. Para ello se requiere que se definan con claridad los roles y funciones de cada uno de ellos y que se defina y/o fortalezca el rol rector de los Sectores y, finalmente que se fortalezca la participación ciudadana en la gestión pública.

1.1. Proceso de transferencia de funciones: desarrollo social e igualdad de oportunidades

En el marco del artículo 188° de la Constitución Política del Perú, según el cual, “*El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional a los Gobiernos Regionales y locales*”, el Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006-2010 estableció que las funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades a cargo del Mimdes debían transferirse dentro de un período de cuatro años (2007 al 2010). Sin embargo, con el objeto de acelerar el proceso de descentralización, en el año 2006, precedido por un anuncio presidencial, el Decreto Supremo N° 068-2006-PCM, dispuso la culminación de las transferencias de funciones programadas en el Plan de Mediano Plazo 2006-2010 al 31 de diciembre del 2007.⁷²

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM,⁷³ que define las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, señala que en materia de descentralización, los ministerios y demás entidades del gobierno nacional deben “...asegurar la pronta⁷⁴ y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, respetando los principios de subsidiaridad, gradualidad, complementariedad y neutralidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local”.

En tal sentido, el Plan Anual de Transferencia Sectorial de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2007⁷⁵ estableció el cronograma de transferencias sectoriales a los Gobiernos Regionales entre los meses de marzo y diciembre del año 2007.⁷⁶

No obstante los intentos por acelerar el proceso de transferencia de funciones, nuevas disposiciones legales ampliaron sucesivamente los plazos establecidos para su culminación. Así, mediante el Decreto Supremo N° 001-2008-PCM del 5 de enero del 2008 se amplió el plazo para culminar el proceso de transferencias hasta marzo del 2008. Posteriormente se amplió hasta el 31 de diciembre del 2008 mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 029-2008-PCM.⁷⁷ Igualmente mediante Decreto Supremo N° 083-2008-PCM se amplió hasta el 31 de diciembre del 2009 para culminar el proceso

72 El Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2006-2010 fue aprobado mediante Resolución Presidencial N° 044-CND-2006.

73 Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de marzo de 2007.

74 El subrayado es nuestro.

75 El Plan Anual de Transferencia Sectorial de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2007 fue aprobado por Decreto Supremo N° 036-2007-PCM, de 15 de abril del 2007.

76 Si bien el Plan Anual de Transferencia Sectorial de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2007 dispone la transferencia de funciones y facultades referidas a las materias de población y de desarrollo social e igualdad de oportunidades establecidas en los artículos 50° y 60° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el presente documento se pondrá énfasis en las funciones de igualdad de oportunidades.

77 El Decreto Supremo N° 029-2008-PCM fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de abril del 2008.

de transferencia programadas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales y Locales del Año 2007.

1.2. Funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades

Las funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades están contenidas en el artículo 60° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). Sin embargo, éstas no podían ser ejercidas sin que previamente no se produjera el proceso de transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales. En efecto, la Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley autoriza a los Gobiernos Regionales, una vez instalados, a iniciar el ejercicio de las funciones exclusivas⁷⁸ contenidas en el artículo 10° del mismo cuerpo normativo y dentro de las cuales no se encuentran consignadas las funciones que son materia de transferencia del Sector Mujer y Desarrollo Social.

Tanto el Decreto Supremo N° 068-2006-PCM como el Plan de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007 señalan las funciones que el Mimdes debía transferir a los Gobiernos Regionales que así lo solicitaran y que cumplieran con los requisitos establecidos para tal fin. Con el objeto de definir con claridad en qué consiste cada función, el Plan de Transferencias 2007 precisó las facultades en que se descompone cada función:

Función a) 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.

Función b) Coordinar la ejecución por los Gobiernos Locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de los 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. El Gobierno Nacional coordina el cumplimiento de la ejecución por los Gobiernos Regionales de lo que les compete de las políticas y programas señalados en el presente inciso.

Facultades:

- Brindar asistencia técnica, capacitación y apoyo a los Gobiernos Provinciales para la gestión de los programas sociales que viene transfiriendo el Sector, de acuerdo con los planes y políticas nacionales y regionales.
- Determinar, emitir y aplicar normas y procedimientos para la selección, contratación, permanencia, desarrollo y supervisión del personal, que cumple funciones en materia de desarrollo social en el Gobierno Regional.
- Elaborar y aprobar instrumentos normativos sobre la operatividad de los programas sociales, considerando la particularidad de la Región y la normatividad nacional.
- Promover y apoyar el desarrollo de programas y proyectos de alcance interprovincial para la formación de ejes de desarrollo.

78 Entre las funciones exclusivas se encuentran a) planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; b) formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región; y, c) aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

- Definir canastas regionales para los programas de apoyo alimentario, considerando la producción de los recursos potenciales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.

Función c) Formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual.

Función d) Promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.

Facultades:

- Promover y garantizar la participación ciudadana y de las organizaciones y actores regionales en la cogestión y vigilancia de los programas sociales a través de un sistema regional de participación ciudadana.
- Promover y fortalecer canales de concertación como mesas, redes, comités de vigilancia, u otros mecanismos, entre las instituciones que trabajan en defensa de la población en situación de vulnerabilidad a nivel regional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales

Función e) Gestionar y facilitar el aporte de la cooperación internacional, las empresas privadas y la sociedad civil en los programas sociales de lucha contra la pobreza, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

Facultades:

- Programar y formular el presupuesto regional para las acciones y programas relacionados con desarrollo de capacidades humanas, generación del empleo y red de protección social.
- Gestionar y facilitar el aporte de la cooperación internacional y nacional y de las empresas públicas y privadas de la región en los programas relacionados con el desarrollo de capacidades humanas, generación del empleo y red de protección social.

Función f) Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.

Función g) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción.

Facultades:

- Formular y aprobar las políticas orientadas a la inclusión y promoción de la igualdad de oportunidades de las comunidades nativas y campesinas en coordinación con los Gobiernos Provinciales y Distritales.
- Ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión, priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción.

Función h) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientando para que la asistencia social se torne productiva para la región con protección y apoyo a los niños, jóvenes, adolescentes, mujeres y personas con discapacidad, adultos mayores y sectores sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Facultades:

- Elaborar y aprobar normas que contribuyan a garantizar el pleno ejercicio de los derechos y deberes de las personas, en particular de las niñas y niños.
- Diseñar políticas regionales para la promoción de derechos de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad en el ámbito regional, en el marco de las políticas nacionales y en coordinación con los Gobiernos Provinciales y Distritales.
- Diseñar estrategias de información, educación y comunicación relacionadas a la prevención y promoción de los derechos de la población en situación de vulnerabilidad en el ámbito regional.
- Incentivar y apoyar las actividades del sector privado nacional y extranjero orientadas a la red de Protección Social
- Formular y aprobar políticas respondiendo a las particularidades de la región y en el marco de las políticas nacionales.
- Emitir las normas de alcance regional en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
- Brindar asistencia técnica a gobiernos locales para la gestión de los programas sociales y articular la oferta educativa a nivel regional.
- Realizar el seguimiento y monitoreo de los programas sociales.
- Promover y garantizar la participación social en la gestión y vigilancia de los programas de competencia del sector.
- Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.

El Mimdes define “Igualdad de Oportunidades” como el acto de “garantizar a las personas en situación de vulnerabilidad las máximas posibilidades de participar libre y activamente en la vida social, económica, cultural y política de su comunidad, a partir de un ejercicio pleno de sus derechos humanos, el reconocimiento de sus diferentes habilidades y necesidades, en igualdad de condiciones desde una acción política y positiva del Estado.”⁷⁹

Cabe precisar que si bien el Mimdes tiene como objetivo “*formular políticas y normas orientadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, incluyendo acciones afirmativas de carácter temporal para revertir situaciones de discriminación contra las mujeres*”,⁸⁰ como se puede observar, las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades que transfiere están referidas, además, a la protección y promoción de derechos de diversos grupos poblacionales que se consideran en situación de vulnerabilidad,⁸¹ como la niñez y adolescencia, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, las personas que pertenecen a comunidades campesinas y nativas, a las personas afectadas por violencia política, desplazadas, afectadas por pobreza, además de aquellas funciones orientadas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.

79 Construyendo igualdad de oportunidades. Marco Conceptual. Mimdes. Unión Europea. Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima –PROPOLI. Tomado de:

<http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGD/DPATC/propoli/libro1.pdf>
Consulta: 23 de diciembre del 2009.

80 Tomado de: http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=68&lang=es
Consulta: 23 de diciembre del 2009

81 El Mimdes define población vulnerable como “... *un grupo de personas que por su especial situación de desventaja y falta de acceso a diferentes servicios requiere mayor atención o atención preferencial. La población vulnerable se puede conformar por diferentes factores como la pobreza, la edad, el sexo o condiciones particulares como la discapacidad. Las mujeres, los niños y los ancianos son ejemplos de poblaciones vulnerables*”. Tomado de:
<http://www.Mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGD/DPATC/propoli/libro1.pdf>

Para la implementación de las políticas de desarrollo social e igualdad de oportunidades, el Mimdes aprobó una serie de Planes Sectoriales que constituyen el marco nacional a partir del cual los Gobiernos Regionales formulan, aprueban e implementan la política regional.

- Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015
- Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009 –2018
- Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006 – 2010
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006 – 2010
- Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011

La cantidad de Planes Nacionales que existen en la actualidad genera dispersión en la política social y confusión en los funcionarios y funcionarias de los Gobiernos Regionales que perciben que no cuentan con los recursos de personal ni presupuestales para implementar todas las políticas en ellos contenidas. En tal sentido, los gerentes y las gerentas de desarrollo social reunidos(as) en el III Diálogo Social⁸² “No todo es Fierro y Cemento” organizado por el Sector, solicitaron que el Ministerio articulara todos los planes nacionales, tarea que el Sector presentó en una versión preliminar durante el IV Diálogo Social. Sin embargo, no se ha aprobado oficialmente.

1.3. Procedimientos para la transferencia de funciones

Una vez que se dispuso la transferencia de funciones sectoriales en el lapso de un año, la Secretaría de Descentralización,⁸³ aprobó normas que establecieron los procedimientos simplificados que debían seguir los sectores y los Gobiernos Regionales para llevar a cabo el proceso. Así se dictó la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia”,⁸⁴ que establece el proceso de certificación y acreditación de los Gobiernos Regionales para asumir la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos.⁸⁵

Mediante la Directiva N° 001-2007-PCM/SD se estableció un proceso simplificado que comprendía cinco (5) etapas: a). Compromiso de cumplimiento de requisitos generales b) definición de requisitos específicos, c). Certificación; d). Acreditación y, e) Efectivización. Con el mismo fin se flexibilizó el cumplimiento de los requisitos del artículo 7° de la Ley del

82 Los Encuentros denominados “Dialogo Social: No todo es fierro y cemento” son eventos organizados desde el año 2007 por el Mimdes con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, cuyo objetivo es ejercer docencia política formadora de una corriente de opinión que considera que, además de la obra física, es imprescindible fortalecer las capacidades humanas.

83 La Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 22, estableció que la dirección y conducción del proceso de descentralización estaba a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND). Sin embargo, este organismo fue sustituido por la Secretaría de Descentralización como entidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante D.S. N° 007-2007- PCM.

84 La Directiva N° 001-2007-PCM/SD, “Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales, de las Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia” fue aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 003-2007-PCM/SD.

85 El proceso establecido por la Directiva referida supuso la conformación de Comisiones de Transferencia tanto sectoriales como Regionales. Para tal efecto, mediante Resolución Ministerial N° 802-2006-MIMDES se conformó la Comisión Sectorial de Transferencia del MIMDES. De igual modo: la totalidad de Gobiernos Regionales cumplió con conformar las Comisiones Regionales de Transferencia. Tanto las comisiones regionales como las sectoriales tuvieron la función de realizar las acciones conducentes a desarrollar el procedimiento establecido en la directiva N° 001-2007-PCM/SD.

Sistema de Acreditación^{86 87}, que estableció que los Gobiernos Regionales que soliciten la transferencia de funciones debían contar con documentos de gestión indispensables para la gestión pública que den cuenta de haber alcanzado un nivel de organización institucional básica. Entre ellos la norma requería contar con el Plan de Desarrollo Regional aprobado, el Plan de Desarrollo Institucional, el Plan Anual y Presupuesto Participativo aprobados, así como el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión competencias y funciones materia de transferencia, entre otros.

No obstante, la Directiva N° 001-2007-PCM/SD estableció que los Gobiernos Regionales sólo debían emitir una Resolución Ejecutiva Regional, previo acuerdo del Consejo Regional, en el que se comprometían a dar cumplimiento posterior a los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley del Sistema de Acreditación. Estos requisitos debían ser cumplidos hasta el 15 de junio del 2007, plazo que posteriormente se amplió hasta el 30 de junio del mismo año.⁸⁸

El procedimiento estableció además que los sectores debían proponer requisitos específicos para el ejercicio de las funciones a transferir que cada Gobierno Regional debía cumplir para recibir las funciones sectoriales. Mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD del 31 de mayo del 2007 se aprobaron los requisitos para la transferencia de funciones sectoriales del Mimdes. Los requisitos específicos estuvieron referidos a recursos humanos y a documentos de gestión.

Como se verá a continuación, el Mimdes propuso que las Gerencias de Desarrollo Social o las oficinas, áreas o unidades que hicieran sus veces debían cumplir con requisitos específicos referidos a la cantidad y calidad de los recursos humanos y algunos documentos de gestión con los que debía contar la Gerencia para ser declarados aptos para la transferencia de funciones.

Entre los requisitos referidos a recursos humanos se establecieron cinco (5) profesionales y técnicos de ambos sexos y se detallaron las calificaciones profesionales con las que debía contar dicho personal. Sin embargo, llama la atención que entre los/las profesionales sólo se haya considerado a un profesional (hombre o mujer) en ciencias sociales, lo que en opinión de la Defensoría del Pueblo resulta insuficiente si se considera que las políticas de igualdad de oportunidades se deben aplicar a todos los aspectos de la vida social, económica, política y cultural de la región. Por otro lado, no se observa que a los profesionales se les exija experiencia en la implementación de políticas sociales ni formación en género.

86 Ley N° 28273, del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

87 El artículo 2 de la Ley N° 28273 del Sistema de Acreditación define al sistema como aquel que "...comprende la capacitación, asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia".

88 La Directiva N° 001-2007-PCM/SD estableció el plazo de presentación de las Resoluciones Ejecutivas Regionales al 15 de junio, plazo que fue ampliado por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 005-2007-PCM/SD del 20 de junio del 2007.

Tabla N° 20
Requisitos específicos establecidos por el MIMDES: Recursos Humanos

N°	Requisitos	Indicador
1	Gerente de desarrollo social.	- Gerente de desarrollo social o quien ejerza sus funciones designado mediante Resolución Ejecutiva Regional.
2	Profesional en ingeniería o arquitectura.	- Título profesional. - Documento que acredite el vínculo laboral o contractual. - Constancias de trabajo que acrediten tres años de experiencia en la supervisión de proyectos de infraestructura.
3	Técnico en informática o carreras técnicas.	- Título de técnico en informática o carreras técnicas afines. - Documento que acredite el vínculo laboral o contractual. - Constancias de trabajo que acrediten dos años de experiencia como administrador de base de datos.
4	Profesional en ciencias sociales o carreras afines.	- Título profesional. - Documento que acredite el vínculo laboral o contractual. - Constancias de trabajo que acrediten cinco años de experiencia en la administración pública.
5	Profesional en ciencias de la comunicación o carreras afines.	- Título profesional - Documento que acredite el vínculo laboral o contractual - Constancias de trabajo que acrediten experiencia en la formulación e implementación de campañas de Información, Educación y Comunicación.

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD del 31 de mayo del 2007

Con relación a las modificaciones que los Gobiernos Regionales debían incorporar en sus documentos de gestión para recibir las funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, se mencionan el Plan Operativo Institucional del año 2008 que debía incluir las funciones que eran materia de la transferencia. Como se verá más adelante, parte del proceso consistió en la suscripción de Convenios Marco Intergubernamentales mediante los cuales el Mimdes se comprometió a brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales en la reformulación de sus planes operativos, a fin de asegurar que se incluyeran objetivos, actividades, metas y presupuesto vinculados a las funciones materia de transferencia.

Finalmente, el Gobierno Regional debió comprometerse a implementar los registros creados en el Mimdes respecto del público objetivo del Sector. Estos son: Registro Nacional de Defensorías, Registro de Organizaciones del Adulto Mayor, Registro de Personas con Discapacidad, Registro de Acreditación de Personas Desplazadas, y Registro Central de Instituciones.⁸⁹

89 Tomado en: <http://www.conadisperu.gob.pe/web/registronacional.php>;
<http://www.Mimdes.gob.pe/dgna/dna/registro/requisitos.htm>;
http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1921;
http://www.Mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=243&Itemid=160&lang=es.
 Consulta: 23 de diciembre del 2009.

Tabla N° 21
Requisitos específicos establecidos por el Mimdes: Normatividad

N°	Requisitos	Indicador
1	Incluir en el proyecto de plan operativo 2008 actividades correspondiente a las funciones materia de transferencia. (población en riesgo, vulnerabilidad: niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores)	Plan Operativo 2008 que incluya actividades correspondientes a las funciones materia de transferencia
2	Compromiso de implementación de los registros cuya rectoría se encuentran en el Sector.	Acuerdo de Consejo en el que el Gobierno Regional se comprometa a implementar los registros cuya rectoría se encuentra en el Sector.

Fuente: Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD del 31 de mayo del 2007

1.4. Gobiernos Regionales declarados aptos para la transferencia de funciones: etapa de certificación

En la etapa de certificación⁹⁰ tanto el Mimdes como los Gobiernos Regionales elaboraron *Informes Situacionales* de aptitud y cumplimiento de los requisitos específicos establecidos por el Sector. Con excepción del Gobierno Regional del Callao, todos los demás fueron declarados “por potenciar” con lo cual el Ministerio de la Mujer debía suscribir *Convenios Marco Intergubernamentales* con dichos Gobiernos Regionales con el objeto de desarrollar acciones de cooperación, coordinación y/o colaboración,⁹¹ a fin de facilitar el cumplimiento de requisitos específicos y de este modo fueran declarados “acreditados” para el ejercicio de las funciones y facultades en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades.

Los compromisos contenidos en los Convenios Marco Intergubernamentales a cargo del Mimdes estuvieron fundamentalmente referidos a acciones de cooperación y coordinación. En tal sentido, se comprometieron a brindar capacitación y asistencia técnica a funcionarios, profesionales y técnicos del Gobierno Regional sobre igualdad de oportunidades. Asimismo, el Mimdes se comprometió a prestar asistencia técnica a fin de reformular el Plan Operativo Regional con el objeto de incorporar actividades vinculadas con las funciones a transferir y brindar capacitación sobre monitoreo y evaluación de la ejecución de los programas sociales a ser transferidos por el sector a los Gobiernos Locales provinciales.

Finalmente, el Mimdes se comprometió a apoyar las gestiones que efectúe el Gobierno Regional ante el Ministerio de Economía y Finanzas para obtener un crédito suplementario para la creación de las plazas producto de la modificación del Cuadro de Asignación de Personal, así como bienes y servicios, a fin de cumplir con los requisitos específicos aprobados por la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD.

Por su parte los Gobiernos Regionales que suscribieron los Convenios Marco Intergubernamentales, entre otros, se comprometieron a brindar las facilidades para el desarrollo de actividades de capacitación por parte del Sector, para asegurar la participación de los funcionarios, funcionarias y profesionales de la Gerencia de Desarrollo Social vinculados

90 Directiva N° 001-2007-PCM/SD, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD. Artículo 5.1.6.

91 De acuerdo con la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, las acciones de cooperación están referidas a actividades de capacitación y asistencia técnica; las acciones de colaboración se referían a la entrega de recursos materiales para cumplimiento de requisitos específicos; y, las acciones de coordinación aquellas diferentes a las anteriores que facilitarían el cumplimiento de los requisitos específicos.

a las funciones de igualdad de oportunidades; incorporar políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades en el Plan Operativo Institucional y en el Plan de Desarrollo Regional Concertado; revisar y reformular los documentos de gestión que sean necesarios a fin de permitir la ejecución de las funciones y facultades transferidos por el Mimdes: Reglamento de Organización y funciones, Cuadro de Asignación de Personal y Manual de Organización y Funciones.

No obstante, debido a que los plazos de ejecución de los convenios contenidos en el cronograma aprobado por la Secretaría de Descentralización fueron extremadamente cortos, los objetivos de los Convenios Marco Intergubernamentales difícilmente se cumplieron; más aún si se considera el tiempo que demandan la negociación y los trámites administrativos para la suscripción de convenios entre dos instituciones del Estado. Cabe agregar que de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Descentralización del Mimdes, los convenios se suscribieron incluso en el mes de diciembre del 2007.

Tabla N° 22
Procedimientos y Plazos

Componentes	Nivel de gobierno	Fechas
Compromiso de cumplimiento de requisitos generales.	Gobierno Regional.	15 de junio del 2007.
Definición de requisitos específicos.	Gobierno Nacional.	31 de mayo del 2007 (publicados)
Convenio Marco Intergubernamental.	Gobierno Nacional y Gobierno Regional.	Desde el 1 de junio del 2007.
Certificación.	Gobierno Nacional y Gobierno Regional y Secretaría de Descentralización.	Junio y julio del 2007.
Acreditación.	Secretaría de Descentralización.	30 de setiembre del 2007 (acreditación) 31 de octubre del 2007 (Solución de controversias).
Efectivización.	Gobierno Nacional y Gobierno Regional.	31 de diciembre del 2007.

Fuente: Secretaría de Descentralización -PCM

Como resultado de esta etapa, y habida cuenta de la suscripción del Convenio Marco Intergubernamental, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros certificó el cumplimiento de requisitos específicos y declaró aptos para la transferencia de funciones sectoriales en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades a los Gobiernos Regionales, conforme al siguiente detalle:⁹²

- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 037-2007-PCM/SD, declaro aptos a los Gobiernos Regionales de los departamentos de Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Ica, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno y San Martín.

92 Tomada en: sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=19&ss=95&sss=29&p=1&c=640. Visitada el 15 de diciembre 2009.

- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 041-2007-PCM/SD, declaró apto al Gobierno Regional del Callao para la transferencia de funciones sectoriales en materia de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2007-PCM/SD, declaró aptos a los Gobiernos Regionales de los departamentos de Amazonas y Tumbes.
- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 048-2007-PCM/SD, declaró aptos a los Gobiernos Regionales de los departamentos de Arequipa y Lambayeque.
- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 054-2007-PCM/SD, declaró aptos a los Gobiernos Regionales de los departamentos de Junín, Lima, Tacna y Ucayali.
- La Resolución de Secretaría de Descentralización N° 009-2008-PCM/SD, declaró aptos a los Gobiernos Regionales de los departamentos de Arequipa, Moquegua y Pasco.

1.5. Recursos transferidos a los Gobiernos Regionales: etapa de Efectivización⁹³

La etapa de Efectivización consistió en la identificación de los recursos presupuestales, humanos, bienes y acervo documentario necesarios para ejercer las funciones a transferir. Las normas emitidas por la Secretaría de Descentralización dispusieron que en forma consensuada se elaborase un expediente de Efectivización que contenía: Informe Final; Acta de Entrega y Recepción,⁹⁴ Actas Sustentatorias y Documentación e información que sustenten el ordenamiento administrativo, técnico y legal de la transferencia de funciones sectoriales.

A la fecha el Mimdes ha logrado consensuar con todos los Gobiernos Regionales (excepto Lima Metropolitana cuya transferencia se sujeta a procedimiento especial) el contenido de los expedientes de Efectivización, lo que implica que la totalidad de Gobiernos Regionales que en la actualidad tienen la responsabilidad de implementar políticas de desarrollo social e igualdad de oportunidades aceptaron recibir solo recursos presupuestales en las cantidades antes descritas.

A diciembre del 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió cuatro (4) Decretos Supremos en los que dio por concluida la transferencia de funciones sectoriales del Mimdes a 23 Gobiernos Regionales y autorizó la transferencia de los recursos presupuestales conforme al cuadro siguiente:

93 La etapa de Efectivización fue normada mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 025-2007-PCM/SD del 25 de septiembre del 2007, que aprobó la Directiva N° 006-2007-PCM/SD, “Normas para la Efectivización del proceso de transferencia del año 2007 de los Sectores del Gobierno nacional a los Gobiernos Regionales” del 3 de octubre del 2007.

94 Conforme a lo dispuesto en la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, una función se considera transferida al haberse suscrito las Actas de Entrega y Recepción. Sin embargo, los Sectores del Gobierno Nacional están obligados a comunicar, mediante Resolución Ministerial o Decreto Supremo, según corresponda, el acto administrativo que formaliza la transferencia en mención.

Tabla N° 23
Decretos Supremos que dan por concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales de desarrollo social e igualdad de oportunidades⁹⁵

Decretos Supremos	Fecha de promulgación	Transferencia de partidas (Nuevos Soles)	Gobiernos Regionales de los departamentos de:
DS No. 154-2008-EF	11-12- 2008	776,085	Cajamarca, Cusco, Madre de Dios, Piura, Amazonas, Lambayeque, Junín y Apurímac.
DS No. 155-2008-EF	11-12- 2008	303,283	Arequipa, Huancavelica, y La Libertad.
DS No. 164-2008-EF	21-12- 2008	253,939	Áncash, Tacna y Moquegua.
DS No. 171-2008-EF	25-12- 2008	801,677	Tumbes, Ucayali, Ica, Pasco, Puno, Loreto, Ayacucho, San Martín y Provincia Constitucional del Callao.
TOTAL		2'134,984	23 Gobiernos Regionales

Fuente: Plan Anual de Transferencia Sectorial del MIMDES2009

1.6. Órgano regional a cargo de la implementación de las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, le compete a la Gerencia Regional de Desarrollo Social ejercer las 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. Es decir, la Gerencia Regional de Desarrollo Social tiene a su cargo el desarrollo humano de la región y, en esa medida debería contar con los recursos humanos, presupuestales, técnicos y administrativos suficientes para cumplir con su cometido.

Para el ejercicio de las funciones establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la gerencia de desarrollo social ha recibido la transferencia de funciones regionales en materia de salud, educación, trabajo y promoción del empleo, así como de vivienda, las que han sido acompañadas de los recursos humanos, presupuestales, bienes e infraestructura correspondientes de cada una de las Direcciones Regionales Sectoriales pre-existentes.

En el caso de la transferencia de funciones a cargo del Mimdes, al no contar con el funcionamiento de Direcciones Regionales como la gran mayoría de Ministerios, no ha sido posible la transferencia de personal ni de bienes, sino que se ha limitado a la transferencia de recursos presupuestales, lo que implica que para la conducción de la política regional de igualdad de oportunidades no exista la suficiente capacidad instalada regional que permita asumir plenamente las funciones transferidas por el Mimdes.

⁹⁵ Debido a que la transferencia de recursos presupuestales se realizó en el mes de diciembre del 2008 solo seis Gobiernos Regionales pudieron comprometer parcial o totalmente los recursos transferidos, por lo que el MIMDES viene tramitando un Decreto de Urgencia que permita a los Gobiernos Regionales utilizar durante el año 2009 los recursos transferidos en diciembre del 2008 y que no pudieron ser comprometidos. Información tomada del Plan Anual de Transferencia Sectorial del MIMDES 2009, aprobado por Decreto Supremo N° 096-2009-MIMDES.

Con relación al fortalecimiento de capacidades de funcionarios, funcionarias y equipos técnicos de los Gobiernos Regionales, el Mimdes señala que ha desarrollado acciones de capacitación. Sin embargo, en su balance del proceso de descentralización se precisa que debido a la constante rotación de Gerentes Regionales de Desarrollo Social y de sus equipos técnicos, persiste el desconocimiento de las funciones transferidas y las implicancias del Convenio de Gestión 2008 y su Anexo N° 1. Todo ello ha influido en intervenciones centradas más en acciones informativas que en el desarrollo de capacidades que contribuyan al cumplimiento de los objetivos planteados en los convenios.⁹⁶

Por otro lado, el Mimdes dispuso que dos millones seiscientos mil nuevos soles (S/. 2'600,000) fueran destinados para la transferencia de recursos presupuestales entre los 26 Gobiernos Regionales (incluyendo Lima Metropolitana, que cuenta con régimen de Gobierno Regional). Esto dio por resultado cantidades que oscilaron entre S/. 72,000 y S/. 277,000 nuevos soles anuales para el cumplimiento de las funciones de población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, según el detalle que se muestra en la tabla siguiente:

Tabla N° 24
Recursos presupuestales transferidos por el Mimdes a los Gobiernos Regionales en el año 2008 (Montos en Nuevos Soles)

Gobierno Regional	Recursos para Bienes y Servicios	Gobierno Regional	Recursos para Bienes y Servicios
Amazonas	81,623	Lima Metropolitana	277,423
Ancash	101,001	Lima	95,795
Apurímac	82,493	Loreto	96,370
Arequipa	104,025	Madre de Dios	72,745
Ayacucho	88,472	Moquegua	74,751
Cajamarca	110, 533	Pasco	77,956
Callao	94,175	Piura	118,638
Cusco	104,940	Puno	107,148
Huancavelica	83,334	San Martín	89,982
Huánuco	91,798	Tacna	78,187
Ica	89,852	Tumbes	75,718
Junín	102,558	Ucayali	82,003
La Libertad	115,924	TOTAL	2'600,000
Lambayeque	102,555		

Fuente: Mimdes.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Hasta fines del 2008, la transferencia de competencias y funciones en materia de igualdad de oportunidades realizada por el Mimdes se caracterizó por su carácter formal, al haber consistido fundamentalmente en la preparación y presentación de documentos que acreditaran haber cumplido con algunos requisitos, y fundamentalmente al no haberse destinado los suficientes esfuerzos para la generación y fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales.

⁹⁶ Plan Anual de Transferencia Sectorial del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 2009, aprobado por Decreto Supremo N° 096-2009-MIMDES

Otro de los obstáculos en la implementación de las políticas de desarrollo social e igualdad de oportunidades es la alta rotación de los gerentes de desarrollo social, que convierte en nulos los esfuerzos en la generación y fortalecimiento de capacidades. Así se advierte de la evaluación del proceso de transferencia de funciones sectoriales realizada por la Secretaría de Descentralización cuando señala que:

“Dada la constante rotación de Gerentes Regionales y de sus equipos técnicos, persiste el desconocimiento de las funciones transferidas y las implicancias de los Convenios Marcos Intergubernamentales y de los Convenio de Gestión, lo cual influye en intervenciones centradas más en acciones informativas que en el desarrollo de capacidades que contribuyan al cumplimiento de los objetivos planteados en los convenios...”⁹⁷

Por otra parte, como ya se señaló anteriormente, en ninguno de los Gobiernos Regionales que han recibido las funciones sectoriales del Mimdes se han transferido recursos humanos. La implementación de las funciones de igualdad de oportunidades fueron asumidas por las gerencias de desarrollo social, las que a su vez destacaron a profesionales sin el perfil idóneo, (la trayectoria de muchos de ellos se asienta en la promoción de acciones encaminadas a habilitar a las mujeres en oficios tradicionales para generación de ingresos: confeccionar carteras, tejidos, alimentos, etc.).⁹⁸

A pesar de que el proceso de transferencia de funciones del Mimdes se inició en el año 2007, y de todos los esfuerzos para acelerarlo, la transferencia de recursos presupuestales no se produjo hasta fines del 2008, lo que dificultó que la mayoría de los Gobiernos Regionales pudiera comprometer el presupuesto. Según el Plan Anual de Transferencia Sectorial del Mimdes del Año 2009, sólo ocho Gobiernos Regionales lograron comprometer los recursos, con lo cual, en su mayor parte los recursos transferidos no fueron invertidos y por lo tanto revirtieron al Tesoro Público.

En el año 2009, la transferencia de recursos se produjo en el mes de mayo existiendo mayores posibilidades de gestión de las funciones de igualdad de oportunidades.⁹⁹ Frente a los exiguos recursos para implementar las políticas de desarrollo social e igualdad de oportunidades, los Gobiernos Regionales de los departamentos de Huánuco, Lima y Loreto exigieron la transferencia de mayores recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, no lograron su cometido¹⁰⁰. Esta situación coloca a las Gerencias Regionales de Desarrollo Social en condiciones poco favorables para el ejercicio de las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades transferidas y se requiere del diseño e implementación de un programa agresivo de fortalecimiento de capacidades que debe ser impulsado por el MIMDES y por la Secretaría de Descentralización.

97 Plan Anual de Trasterencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009.

98 Aldave, Cecilia y Vega, Zarith. *Diagnóstico y Recomendaciones sobre la Implementación de los PRÍO*. Informe Final. Consultoría elaborada para la Defensoría del Pueblo y la Agencia de la Cooperación Alemana GTZ. Lima. 2009. P. 36.

99 La transferencia de recursos presupuestales del Mimdes a los Gobiernos Regionales para el cumplimiento de las funciones sectoriales en materia de población y de desarrollo social e igualdad de oportunidades se autorizó mediante los Decretos Supremos N° 102-2009-EF y N° 110-2009-EF.

100 Plan Anual de Transferencia Sectorial 2008 del MIMDES, aprobado por Resolución Ministerial N° 098-2008-MIMDES.

Las Gerencias de Desarrollo Social enfrentan un gran reto que debe contar con el respaldo decidido de las Presidencias Regionales y de todas las demás gerencias de los Gobiernos Regionales que en su mayoría, no parecen haber tomado conciencia de la crucial tarea de las Gerencias de Desarrollo Social para el desarrollo regional. De acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de Gobiernos, el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, mediante planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades.¹⁰¹

En un estudio basado en entrevistas a profundidad a funcionarios y funcionarias regionales se ha podido establecer que:

“Las unidades orgánicas del Gobierno Regional no llegan a asumir el compromiso de implementar los PRÍO, se asume que es función exclusiva de las gerencias de desarrollo social y por ende no se involucran y comprometen en su implementación. Por ello a nivel de los instrumentos de gestión (ROF, POA) se observa que la mayoría adolecen de una falta del enfoque de género e igualdad de oportunidades.”¹⁰²

En tal sentido, es imprescindible que se evalúe la creación de gerencias o subgerencias especializadas, con personal calificado y capacitado. Una experiencia interesante es la desarrollada por el Gobierno Regional de Junín que luego de la reestructuración administrativa dispuesta por la Ordenanza Regional N°061-2007-GRJ/CR, del 23 de abril del año 2007, ha creado Gerencias de Salud, de Educación y de Vivienda, mientras que la Gerencia de Desarrollo Social está a cargo de la Subgerencia de Igualdad de Oportunidades, de Juventud y de Comunidades campesinas e indígenas. Por otra parte, el Gobierno Regional de Moquegua ha creado la Oficina de Desarrollo de la Mujer que tiene a su cargo la implementación del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades. Sin embargo, una medida como la descrita no exime a los Gobiernos Regionales de transversalizar la perspectiva de género en todas las instancias que la conforman.

Por otro lado, las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades son de naturaleza compartida, por lo que se requiere la definición y precisión de las funciones que competen a cada nivel de gobierno. Si bien la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha desarrollado talleres de validación de matrices de funciones sectoriales a los que convocó a funcionarios y funcionarias de los Sectores como de los Gobiernos Regionales, dichas matrices aún no se han aprobado oficialmente.¹⁰³

Asimismo, el Congreso de la República no aprueba aún el proyecto de Ley Orgánica del Mides, por lo tanto, no se ha definido formalmente el rol del Sector en el marco del proceso de descentralización. Los Gobiernos Regionales requieren de un ente rector que acompañe el proceso de generación y fortalecimiento de capacidades, así como de la gestión descentralizada de las funciones transferidas con recursos presupuestales suficientes así como equipos técnicos que brinden asistencia técnica permanente en sus propias localidades.

101 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Art. 6

102 Aldave, Cecilia y Vega, Zadith. Op. cit. p.36

103 DS N° 049-2009-PCM Decreto Supremo que dicta disposiciones para la aprobación de las Matrices de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas, del 23 de julio del 2009.

1.7. Convenio de gestión: ¹⁰⁴primer paso de la gestión descentralizada

Con la culminación del proceso de transferencia, 24 Gobiernos Regionales que corresponden a igual número de departamentos han sido declarados aptos para ejercer las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades transferidas por el Sector Mujer y Desarrollo Social. En tal sentido, el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009¹⁰⁵ ha establecido que, luego de concluido el proceso de transferencia, se da inicio al desarrollo de la Gestión Descentralizada. Según el Plan de Transferencia referido, la gestión descentralizada implicará considerar un cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público orientado al ciudadano, identificando, formulando, implementando, evaluando y supervisando las fases de la gestión técnica y administrativa de las funciones sectoriales transferidas. En otras palabras, al Mimdes en su condición de ente rector, le compete asistir al Gobierno Regional en la implementación de políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades, considerando la realidad específica y necesidades de cada departamento del país, así como a diseñar y aplicar indicadores de seguimiento y evaluación. Para ello requerirá destinar recursos y equipos profesionales suficientes para que se desplacen a todos los departamentos del país a desarrollar las acciones que se han comprometido a realizar según el convenio de gestión.

Asimismo, el Plan Anual de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 ha definido el inicio del ejercicio de las competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, así como el monitoreo y evaluación concertados entre los diversos niveles de gobierno. El instrumento a través del cual se basa la gestión descentralizada, según el modelo establecido en el proceso de descentralización, es el Convenio de Gestión,¹⁰⁶ cuyo objetivo es que el Sector acompañe y asista técnicamente al Gobierno Regional en el ejercicio de las funciones sectoriales transferidas, sobre la base de objetivos, metas e indicadores contenidos en el anexo 1 que forma parte del convenio.

En dicho contexto, al mes de junio del 2009 diecinueve 19 Gobiernos Regionales¹⁰⁷ han suscrito Convenios de Gestión con el Mimdes que constituye el primer paso para la gestión descentralizada de dichas funciones. Sin embargo, éstas no serán implementadas en su totalidad. En efecto, en dicho convenio los Gobiernos Regionales han priorizado las funciones que serán ejecutadas durante el primer año estableciéndose las metas a alcanzar

104 Los Convenios de Gestión se suscriben en cumplimiento del literal b) del artículo 5.1 de la Directiva N° 003-2008-PCM/SD sobre Culminación e Implementación de la Transferencia de Funciones Sectoriales, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 044-2008-PCM/SD, publicada el 20 de agosto del 2008.

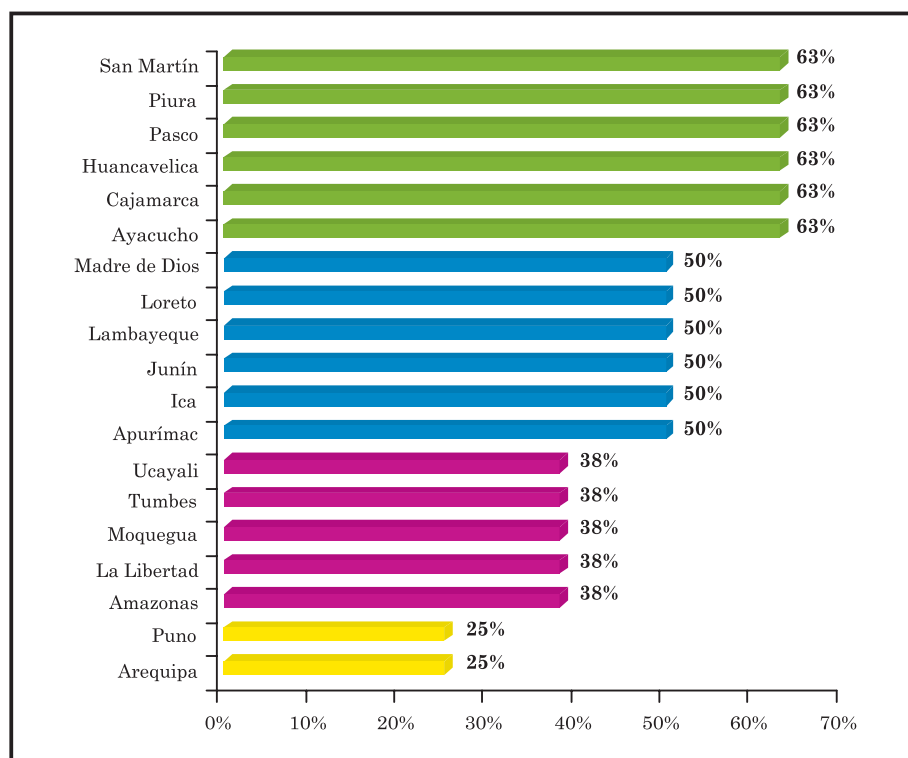
105 El Plan Anual de Transferencia de Competencia Sectorial a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 047-2009-PCM publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2009.

106 El convenio de gestión es definido como el acuerdo que suscribirán los Titulares de los Sectores con los Gobiernos Regionales y Locales, a efecto de acompañar técnicamente a los Gobiernos Regionales y Locales en el ejercicio de las funciones transferidas. Señala además que en los Convenios de Gestión se deberán definir los objetivos, metas específicas susceptibles de ser medidas a través de indicadores de monitoreo y evaluación, con el objeto de garantizar una gestión por resultados eficiente y eficaz.

107 Este Sector ha suscrito Convenio de Gestión con 19 de los 25 Gobiernos Regionales, siendo estos: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009.

en ese periodo, que se encuentran contenidas en el *Anexo 1* del referido convenio. Estas metas responden a las prioridades de la gestión en materia de población y desarrollo social e igualdad de oportunidades.¹⁰⁸

Gráfico N°5
Porcentaje de funciones asumidas por los Gobiernos Regionales en el año 2009



Fuente: Información sobre convenios de gestión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.¹⁰⁹
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como se puede observar en el gráfico precedente, los Gobiernos Regionales han comprometido sus esfuerzos y recursos presupuestales para implementar un número menor de las funciones transferidas por el Mimdes. La Defensoría del Pueblo considera que en tanto el proceso de transferencia es un proceso gradual, siempre que los convenios generen y fortalezcan capacidades para la ejecución adecuada de funciones por parte de los Gobiernos Regionales, la medida adoptada se ajusta a los objetivos del proceso.

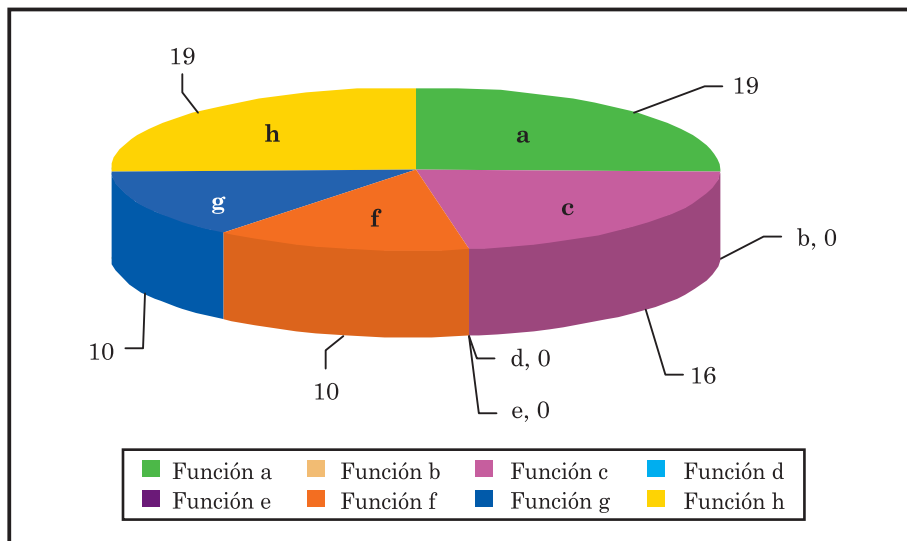
Del mismo modo se observa que, en su totalidad, los Gobiernos Regionales que han suscrito los convenios de gestión se han comprometido principalmente a implementar las funciones a), h) y c). La primera está referida a formular, aprobar y evaluar políticas de igualdad de oportunidades en el marco de la normatividad nacional; la segunda está referida a desarrollar acciones de asistencia social dirigidas a grupos en riesgo y vulnerabilidad; la tercera función está vinculada a acciones de prevención de la violencia política, familiar y sexual. Llama la atención que habiéndose comprometido a ejecutar las funciones antes

108 Tomado en: <http://sd.pcm.gob.pe/contenido.aspx?s=19&ss=95&sss=51&p=1&c=882>.
Consultada el 23 de noviembre del 2009.

109 *Ibíd.*

mencionadas y contando con tan pocos recursos para ello, no se haya previsto la ejecución de la función g), referida a gestionar el aporte de la cooperación internacional y de la empresa privada.

Grafico N° 6
Funciones asumidas por los Gobiernos Regionales, según los Convenios de Gestión



Fuente: Información sobre convenios de gestión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.¹¹⁰
 Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, es conveniente precisar que antes de la transferencia de las funciones de igualdad de oportunidades, 10 Gobiernos Regionales ya habían aprobado PRÍO en los que se han diseñado políticas orientadas a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres¹¹¹.

Por otro lado, al revisarse los Anexos que forman parte de los Convenios de Gestión, se advierte que el Mimdes se compromete a desarrollar, en cada caso en particular, talleres de capacitación en diversos temas vinculados con los compromisos asumidos por cada Gobierno Regional.

Ello explica en parte que:

“...desde la percepción de los funcionarios/as de los Gobiernos Regionales, el Mimdes no ha desarrollado un programa de fortalecimiento sostenido de asistencia técnica; sin embargo este hecho no solo es atribuible al Mimdes sino que es un problema que atraviesa a todos los ministerios que han transferido funciones. Se advierte críticas de los gerentes regionales de desarrollo social a la forma en que se vienen implementando estas capacitaciones y talleres, pues consideran que estos no les aportan mucho en la construcción de herramientas para la formulación de proyectos con enfoque de género. De otro lado, algunos refieren solamente haber recibido un equipo de cómputo que

110 *Ibíd.*

111 Los Gobiernos Regionales que ya contaban con PRÍO entre Mujeres y Hombres o Planes de Acción similares antes de julio del 2009 son Ica, La Libertad, Pasco, Moquegua, Lambayeque, Apurímac, Junín, Ucayali, Cusco y Áncash.

no es muy útil para ellos sin asistencia técnica. Asimismo, indican que los convenios firmados en el marco de la transferencia no se cumplen.”¹¹²

La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por el abordaje que el Sector efectuará para cumplir con los compromisos de capacitación a 19 Gobiernos Regionales durante el año 2010. Asimismo se espera que se destinen los recursos humanos y presupuestales suficientes, que las actividades de fortalecimiento de capacidades suponga un trabajo sostenido y que la asistencia técnica se traduzca en un trabajo conjunto con los funcionarios y funcionarias, así como con los equipos técnicos de las Gerencia de Desarrollo Social.

2. Medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales

2.1. Competencia general

La CEDAW establece en su artículo 2º que los Estados deben “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la Mujer”. Esta obligación atañe a todos los niveles de gobierno, y, por lo tanto, a los Gobiernos Regionales.

Como se ha visto en el acápite anterior, la LOGR establece un claro liderazgo en el diseño de políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades y desarrollo social. En efecto, el artículo 4º de la LOGR ha establecido como finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades¹¹³ de sus habitantes, de acuerdo con los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Por su parte, el literal a) del artículo 60º de la norma referida señala que a los Gobiernos Regionales les compete “*formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades en concordancia con la política general del gobierno nacional, los planes sectoriales y los programas correspondientes de los Gobiernos Locales*”.

Asimismo, les compete:

“...coordinar la ejecución por los Gobiernos Locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de los 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 regional...”; así como debe “promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades.”¹¹⁴

En suma, el Gobierno Regional conduce la política regional de igualdad de oportunidades dentro de su jurisdicción, en el marco de la política nacional, sin dejar de considerar además que la equidad es un componente primordial y orientador de la gestión regional. En esa medida, la gestión regional debe promocionar, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades y la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional.

112 Aldave, Cecilia y Vega, Zedith. Op. cit., p. 37

113 El subrayado es nuestro.

114 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 60º literales b), f) y h).

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que 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 a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad” (Art. 1º), ha establecido las políticas que deben cumplir todos los niveles de gobierno, incluyendo el regional para lograr la igualdad de oportunidades, en especial, entre mujeres y hombres. Así, el artículo 6º de la Ley señala que:

“El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

- a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.*
- b) Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.*
- c) 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.*
- d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.*
- e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.*
- f) 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.*
- g) Promover la formalización de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal en las zonas urbanas y rurales.*
- h) Garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar.*
- i) Garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, con especial énfasis en la vigencia de los*

derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.

- j) Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.*
- k) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales.*
- l) Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética.*
- m) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.”*

Como se puede observar, no existe ámbito de la vida social, política, económica o cultural que no haya sido considerado en la Ley, teniendo en cuenta las grandes brechas de desigualdad que afectan a las mujeres peruanas por efecto de cientos de años de discriminación que es preciso superar para lograr un desarrollo social.

No se debe perder de vista que el marco normativo nacional también está compuesto por el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010,¹¹⁵ cuyos principios rectores señalan que:

- La construcción de relaciones sociales equitativas e igualitarias entre mujeres y varones es condición indispensable para el sostenimiento de la gobernabilidad democrática.
- El desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y la promoción de relaciones sociales y familiares equitativas y saludables entre mujeres y varones, en el marco de la generación de corresponsabilidades y participación, son componentes para el desarrollo humano integral.
- La equidad social y de género garantizan la igualdad de condiciones en el acceso laboral de mujeres y varones.
- El acceso amplio a los servicios sociales con equidad de género es un requisito indispensable para el logro de la igualdad entre mujeres y varones.
- El acceso equitativo y la efectiva participación de las mujeres en las estructuras de poder de toma de decisiones y el respeto a la autonomía y autodeterminación de sus organizaciones, garantizan el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de la democracia.

115 El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 fue aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES.

Por último, uno de los objetivos centrales del Acuerdo Nacional¹¹⁶ es el de la *Equidad y la Justicia Social*, que supone que el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos y peruanas, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado.

En cumplimiento del marco normativo descrito, desde el año 2005, los Gobiernos Regionales han aprobado Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades, la mayoría de ellos con el impulso decidido de algunas mujeres funcionarias de los Gobiernos Regionales y de diversas organizaciones de la sociedad civil. En efecto, los Planes Regionales de La Libertad, Ucayali e Ica fueron promovidos por consejeras regionales; en el caso de la elaboración de los Planes Regionales de Moquegua y Lambayeque fueron liderados por las presidentas regionales, con el apoyo de Organismos No Gubernamentales y mujeres organizadas de la sociedad civil.¹¹⁷

No obstante, en el proceso de construcción de los planes regionales no se involucraron funcionarios claves en la gestión regional en la mayor parte de los casos, (Presidencias Regionales, Gerencias Generales, Gerencias de Planeamiento y Presupuesto, etc.), constituyendo esta situación una debilidad del proceso y que explicaría en parte los bajos niveles de su implementación. Como consecuencia de ello, las políticas contenidas en ellos, no forman parte de los Planes Concertados Regionales de Desarrollo y menos aún de los presupuestos participativos.

2.2. Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades (PRÍO)

Para el cumplimiento de las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades transferidas, algunos Gobiernos Regionales cuentan con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PRÍO). Si bien algunos de dichos planes se aprobaron antes de producida la transferencia de funciones del Mimdes, constituyen instrumentos programáticos que orientan la acción del gobierno en dicha materia.

De acuerdo con la información reportada por los Gobiernos Regionales en el año 2008 a propósito de la elaboración del Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008, cinco Gobiernos Regionales informaron haber aprobado PRÍO (Ica, La Libertad, Lambayeque, Pasco y Moquegua) y en los meses subsiguientes se aprobaron los de Cusco y Ucayali. En el presente año, cuatro Gobiernos Regionales adicionales cuentan con el mencionado instrumento (Áncash, Apurímac Junín y Arequipa), totalizando 11 Gobiernos Regionales.

116 El Acuerdo Nacional fue suscrito el 22 de julio del 2002. Si bien el Acuerdo Nacional no es un documento vinculante, supone el compromiso de todas las fuerzas democráticas del país y por lo tanto, forma parte del marco de políticas públicas del Estado peruano.

117 Aldave, Cecilia y Vega, Zadith. Óp. cit., p. 19

Grafico N° 7



Para el análisis de los avances reportados por los Gobiernos Regionales se ha considerado a los 25 Gobiernos Regionales que han recibido las funciones sectoriales de igualdad de oportunidades y desarrollo social del Mimdes, con especial énfasis en los que cuentan con PRÍO.

Tabla N° 25
Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades

Información reportada al año 2008		Información reportada al año 2009	
Gobierno Regional de Ica.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2005-2010. OR N° 021-2005-GORE –ICA.	Gobierno Regional de Ucayali. OR N° 002-2009-GRU-CR.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2009-2013.
Gobierno Regional de La Libertad.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2006-2010. OR N° 003-2006-GRLL/CR.	Gobierno Regional de Cusco. OR N° 051-2009-CR/ GRCCUSCO.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres 2009-2015.
Gobierno Regional de Moquegua.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2007-2011. OR N° 022-2007- CR /GRM.	Gobierno Regional de Áncash. OR N° 026-2009- REGIONANCASH-CR.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2004-2010.
Gobierno Regional de Pasco.	Plan para la equidad entre varones y mujeres 2007-2011. OR N° 005-2006-GRP/CR.	Gobierno Regional de Apurímac. OR N° 030-2008-GRA/CR.	Plan Regional de Igualdad entre mujeres y varones 2009-2012.
Gobierno Regional de Lambayeque.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2009-2014. OR N° 027-2008-GRLAMB/CR.	Gobierno Regional de Junín. OR N° 046-2006-GRJ/.	Plan de Acción para el Desarrollo Integral de la Mujer de la Región Junín 2005-2015.
		Gobierno Regional de Arequipa. OR N° 100-AREQUIPA.	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades 2009-2014.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Como quiera que en el Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres se observaron avances fundamentalmente normativos, la Defensoría del Pueblo encargó el desarrollo de un Diagnóstico sobre la Implementación de los Planes mencionados con el objeto de identificar las dificultades y avances más significativos y, de este modo, efectuar un seguimiento más detallado y preciso. Para el estudio se consideró los Gobiernos Regionales que al año 2008 habían aprobado PRÍO: Cusco, Ica, Lambayeque, La Libertad, Moquegua, Pasco y Ucayali.

Es importante destacar que la formulación de los PRÍO aprobados por los Gobiernos Regionales hasta el año 2008, han sido principalmente impulsadas por la sociedad civil.

La decidida participación ciudadana en la formulación de dichos planes es un elemento que otorga legitimidad al documento de gestión. Sin embargo, la participación e involucramiento de los funcionarios y funcionarias del Gobierno Regional ha sido débil y explica en parte los pocos avances en la implementación de los mismos.

“En este orden de ideas podemos concluir que la participación de la sociedad civil es importante en el proceso de formulación e implementación de las políticas de igualdad

*de género, sin embargo la poca presencia del ejecutivo regional es uno de los factores más relevantes para el escaso avance en la implementación de las políticas”.*¹¹⁸

Otro elemento significativo en la formulación de los Planes de Igualdad de Oportunidades de los siete Gobiernos Regionales mencionados, es que la mayoría ha tomado como base el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2006-2010,¹¹⁹ de manera que se encuentran articulados a la política nacional en cumplimiento a la norma de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que establece que organizan y conducen la gestión pública regional en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.¹²⁰

Sin embargo, un elemento preocupante y que explica, como veremos a lo largo del presente informe, los pocos niveles de implementación de los PRÍO, es que existe poca claridad entre los/las funcionarios y funcionarias, personal profesional y técnico de los Gobiernos Regionales sobre el marco conceptual de “igualdad de oportunidades”.

*“La mayoría de funcionarios de los Gobiernos Regionales entrevistados tienen una interpretación del enfoque de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres orientado más al enfoque de equidad social, invisibilizando las brechas de género existentes, consideran que los planes de desarrollo regionales concertados ya tienen incorporado el enfoque de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y que las gerencias también tienen que preocuparse de otras poblaciones que sufren exclusión y no únicamente de las mujeres.”*¹²¹

2.3. Políticas de los PRÍO incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Presupuesto Participativo

Los PRÍO constituyen un instrumento de gestión fundamental para la reducción de las brechas entre hombres y mujeres, así como para la construcción de relaciones más equitativas y democráticas. Sin embargo, pueden terminar siendo instrumentos meramente declarativos si éstas no son integradas a los Planes Regionales de Desarrollo Concertado y al Presupuesto Participativo.

Los Planes de Desarrollo Regional Concertado fueron establecidos en el artículo 192° de la Constitución Política del Perú como parte de las atribuciones de los Gobiernos Regionales. Son instrumentos de planificación en los que se ha previsto la participación ciudadana en su elaboración y se toman como base para la elaboración de los presupuestos participativos. De ahí la importancia de que se incluyan las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Por su parte, el Presupuesto Participativo surge como una herramienta innovadora cuyo objetivo es promover la participación de la ciudadanía en la determinación de prioridades regionales y en la asignación de recursos. El artículo 1° de la Ley Marco del Presupuesto Participativo lo define como:

“...un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Asimismo el

118 *Ibíd.* p. 26.

119 *Ibíd.* p. 20

120 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 5.

121 *Ibíd.* p. 23.

artículo 4° de la misma norma señala que *“los presupuestos participativos regionales son necesariamente multiprovinciales o de impacto regional en su alcance.”*

Uno de sus objetivos se encuentra el mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y en los Programas Estratégicos del Presupuesto por Resultados¹²².

De la información reportada por los Gobiernos Regionales que han aprobado Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades hasta el año 2008, solo los departamentos de La Libertad, Lambayeque, Pasco y Moquegua han incluido algunas políticas vinculadas a empleo y educación en los Planes de Desarrollo Concertado. De los mencionados solo en los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Moquegua y La Libertad se han asignado recursos del presupuesto participativo.

A pesar de su trascendencia, los Gobiernos Regionales que aprobaron PRÍO hasta el año 2008 no han incorporado las políticas en ellos contenidos en los Planes de Desarrollo Concertado Regional, constituyendo esta situación un grave obstáculo en la búsqueda de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el país.

El su estudio Cecilia Aldave y Zadith Vega refieren que si bien:

“...los presupuestos públicos analizados responden al Plan de Desarrollo Regional Concertado y no al PRÍO, priorizan en muchos casos actividades y proyectos que no consideran la reducción de brechas entre hombres y mujeres; y si priorizan proyectos de inclusión social, no hacen diferencias expresas y específicas entre hombres y mujeres. Esto es una consecuencia de la poca formación en género e igualdad de oportunidades de los funcionarios y profesionales del Gobierno Regional y de los integrantes del equipo técnico del presupuesto.”^{123 124}

En suma, no se destinan recursos para la implementación de los PRÍO y, por lo tanto, a eliminar las brechas de género. Los recursos están más bien destinados a proyectos de infraestructura sin perspectiva de género y no se prevén acciones de desarrollo de capacidades, y mucho menos el enfoque de gestión por resultados.¹²⁵

La Defensoría del Pueblo llama la atención respecto de este grave obstáculo en la búsqueda de igualdad de oportunidades en el país, e insta a las autoridades a destinar los recursos suficientes para lograr los objetivos de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

2.4. Órgano encargado de la implementación del PRÍO y funciones transferidas

Uno de los requisitos específicos de acreditación de los Gobiernos Regionales para la recepción de funciones en materia de igualdad de oportunidades era contar con un Gerencia de Desarrollo Social o la que haga sus veces, la que tendría a su cargo la ejecución de las funciones transferidas. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, las Gerencias de Desarrollo Social también han recibido funciones de otros sectores sociales como salud, educación, trabajo y promoción del empleo y vivienda, cada uno de los cuales contaba

122 Decreto Supremo N° 142-2009-EF, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo. Artículo 4°.

123 Aldave, Cecilia y Vega, Zadith. Op. Cit., p. 35

124 El estudio está referido a los Gobiernos Regionales de Ica, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Pasco y Ucayali

125 Ibíd. p. 33

con direcciones regionales desconcentradas en cada uno de los departamentos del país. Estas direcciones cuentan con personal calificado y con experiencia, presupuesto, planes operativos y equipos para el cumplimiento de las funciones asignadas las que fueron transferidas y asignadas como dependientes de la Gerencia de Desarrollo Social. Por el contrario, el Mimdes no contaba con capacidad de gestión instalada como la descrita, lo que genera que la transferencia de funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades no se haya producido en las mejores condiciones.

Frente a la situación descrita, algunos Gobiernos Regionales han creado sub gerencias u oficinas especializadas. De los siete Gobiernos Regionales que reportaron contar con un PRÍO al 2008, solo el Gobierno Regional del departamento de Moquegua ha creado la Oficina de Desarrollo de la Mujer cuya función es la implementación del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades. Sin embargo, es preocupante que algunos Gobiernos Regionales hayan desactivado las Gerencias de Desarrollo Social como es el caso del Gobierno Regional de La Libertad, cuya tarea está a cargo del Programa de Asistencia Social y Promoción Micro empresarial para las Organizaciones Sociales de Base OSB – Programa de Apoyo Social (PAS), y el Gobierno Regional de Arequipa cuya tarea está a cargo del Área No Estructurada de Gestión Cultural y Social.

Por otro lado, nueve de los 24 Gobiernos Regionales que han recibido funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades del Mimdes, han efectuado modificaciones en su estructura orgánica. En el cuadro siguiente se muestran los cambios referidos.

Tabla N° 26
Órganos a cargo de la implementación de PRÍO y funciones transferidas por el Mimdes

Gobierno Regional	Órgano	Funciones
Áncash	Sub gerencia de Promoción y Desarrollo.	Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades.
Apurímac	Oficina de Programas Sociales y Población Vulnerable.	Difusión de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres e implementación del PRÍO.
Arequipa	Área Orgánica No Estructurada de Gestión Cultural y Social.	Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia, los planes sectoriales
Ayacucho	Sub gerencia de Promoción del Desarrollo Humano y la Sub-Gerencia de Sectores Sociales.	Implementar las funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades del artículo 60° de la LOGR.
Callao	Oficina de Trabajo, Desarrollo Social, Población, Igualdad de Oportunidades, Promoción del Empleo, Pequeña y Microempresa.	Formular, proponer, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades.
Cajamarca	Sub Gerencia de Asuntos Poblacionales.	Elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del PRÍO.
Huancavelica	Sub Gerencia de Comunidades Campesinas, Participación Ciudadana e Inclusión Social	Políticas Públicas a favor de las mujeres.
Junín	Sub Gerencia de Igualdad de Oportunidades.	Formular, aprobar y evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades de su competencia.
Loreto	Sub Gerencia de Programas Sociales.	Institucionalizar el PIO en el Gobierno Regional de Loreto. Diseño del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades. Difusión y sensibilización a funcionarios/as.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El Gobierno Regional del Departamento de Huánuco ha reportado la existencia de una propuesta para conformar una Sub Gerencia que se haría cargo de las funciones transferidas por el Mimdes.

Cabe destacar que la mayoría de los cambios en la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales se ha debido a la necesidad de dotar a la gerencia de desarrollo social de condiciones para el mejor cumplimiento de sus funciones. No obstante, llama la atención que los Gobiernos Regionales de Arequipa, Callao y Apurímac hayan asignado funciones de las que depende el desarrollo social del departamento a oficinas o áreas no estructuradas con poco o nulo poder de decisión en la jerarquía institucional.

Otro elemento a considerar es que el PRÍO de Ucayali creó la Gerencia de Promoción y Desarrollo de la Mujer, órgano que no ha sido implementado hasta enero del 2010.

En todos los demás casos, la implementación de los Planes Regionales está siendo asumida por las gerencias de desarrollo social las que en su mayoría no cuentan con las condiciones en infraestructura, personal calificado y con el perfil necesario, equipos y bienes para desarrollar la importante labor de promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo social.

2.5. Presupuesto para la igualdad de oportunidades

El presupuesto es un instrumento que permite aplicar una política y en consecuencia, es crucial en la política social de una comunidad. La asignación de recursos presupuestales para la implementación de las políticas de igualdad de oportunidades determina la voluntad política de los gobiernos para reducir las brechas de género y promover el desarrollo humano dictando medidas de acción positiva para su reducción.

Como señala Carmen Zabalaga:

*“Un primer elemento a tomar en cuenta al momento de analizar los presupuestos públicos es la situación de desventaja que viven las mujeres en la sociedad, pues esta se produce tanto en el campo económico, como el cultural, político y social; es decir que las raíces y las manifestaciones de la discriminación hacia las mujeres; están presentes en todo el quehacer de la vida social. Por tanto, al momento de pensar en el análisis y la creación de presupuestos con enfoque de igualdad de género, se debe considerar que la reducción de la discriminación no sólo compete a la inversión en áreas sociales como salud y educación, sino que abarca también las inversiones en todas las demás áreas que incluyen los presupuestos, como la producción, el trabajo, la comunicación, la justicia y los derechos humanos”.*¹²⁶

Otro elemento que debe estar presente en la redistribución de los recursos presupuestales es que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, pues sus necesidades y problemáticas varían de acuerdo con la edad (por ejemplo, mujeres en edad reproductiva y mujeres adultas mayores). También se deben considerar las diferencias étnicas, condición social, de ruralidad, etc. Por ello un programa dirigido a reducir la pobreza en zonas rurales excluye a mujeres pobres de zonas urbanas.

126 Zabalaga, Carmen. *Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano*. Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), Cochabamba. Bolivia, 2002. Tomado de: *Diagnóstico y Recomendaciones sobre la Implementación de los PRÍO*. Informe Final. Consultoría elaborada para la Defensoría del Pueblo y la Agencia de la Cooperación Alemana GTZ. Lima, 2009. p. 11.

Debido a la importancia de la asignación de recursos para la implementación de las funciones transferidas y la implementación de los PRÍO, la Defensoría del Pueblo solicitó información a los Gobiernos Regionales que aprobaron PRÍO en el año 2008, sobre las políticas que se incorporaron al Plan Regional de Desarrollo Concertado,¹²⁷ y al Presupuesto Participativo.

De los siete Gobiernos Regionales que reportaron haber aprobado PRÍO hasta el año 2008 solo dos mencionaron haber incorporado políticas en dicha materia en el Plan de Desarrollo Regional Concertado. En efecto, el Gobierno Regional de La Libertad señala que en los proyectos de inversión pública (PIP) se contempla la generación de empleo tanto para mujeres como para hombres. Por su parte, el Gobierno Regional de Moquegua ha aprobado dos proyectos que benefician directamente a las mujeres: “Centro de Desarrollo de Unidades Productivas para la mujer de escasos recursos” de la Provincia de Ilo y Mariscal Nieto; y, el proyecto “Casa Refugio para la Mujer Víctima de violencia familiar”.

En el caso del Gobierno Regional de Cusco se cuenta con proyectos por la igualdad de oportunidades aprobados de manera paralela al proceso de elaboración del PRÍO: justicia comunal, derechos sexuales y reproductivos e identidad.

Por otro lado, en la medida en que todos los Gobiernos Regionales (excepto Lima) han recibido la transferencia de funciones y recursos presupuestales del Mimdes, incluso aquellos que no cuentan con PRÍO, durante el año 2009, se han destinado una parte de ellos a algunas actividades vinculadas a dichas funciones. El cuadro siguiente muestra la utilización de los mismos.

Tabla N° 27
Recursos presupuestales asignados para funciones de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades – 2009

Gobierno Regional	Actividad/ Proyecto o Programa	Presupuesto Asignado
Apurímac	Formulación del perfil del proyecto “Mejorando las condiciones de Vida de la Mujer Apurimeña” orientado a mejorar el sistema de prevención y atención en temas de violencia a nivel regional con énfasis en el área rural.	S/. 10,000.00
	Implementación de Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.	S/. 18,000.00
Ayacucho	Elaboración del PRÍO.	S/. 10,000.00
	Campaña de sensibilización de lucha contra la violencia familiar y sexual.	S/. 3,000.00
	Elaboración del Plan Regional de la Mujer Ayacuchana (talleres de priorización).	S/. 10,000.00
	Publicación de ordenanzas en diario oficial El Peruano.	S/. 6,000.00
Callao	Generación de Capacidades para el Emprendimiento de Mujeres de Ventanilla de la PCC.	S/. 5,000.00
	Revalorización de la Imagen de la mujer chalaca y sensibilización de su rol integrador.	S/. 108,922.00

¹²⁷ El artículo 17 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que los Gobiernos Regionales y Locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública.

Defensoría del Pueblo

Huánuco	Taller de capacitación para los gobiernos locales, líderes y organizaciones de base.	S/. 1,200.00
	Taller de sensibilización a las docentes y alumnos de las Instituciones Educativas.	S/. 360.00
	Premiación por la igualdad de oportunidades dirigido a las instituciones públicas y privadas, organizaciones de base y líderes.	S/. 1,000.00
	Formulación del Plan regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.	S/. 8,216.00
	Taller de capacitación sobre Igualdad de Oportunidades dirigido a líderes u autoridades comunales en las provincias de Dos de Mayo, Humalíes, Lauricocha y Leoncio Prado.	S/. 1,763.50
	Taller de capacitación sobre igualdad de oportunidades en las provincias de Pachitea, Leoncio prado y Yarohuilca.	S/. 1,344.00
	Taller sobre políticas públicas de igualdad de oportunidades y equidad de género.	S/. 768.00
Junín	Subgerencia de Igualdad de Oportunidades.	S/.7'000,000.00
Madre de Dios	Proyecto “Fortalecimiento de las organizaciones y emprendimientos de las mujeres por el desarrollo de Madre de Dios”.	S/. 1'500,000.00
Piura	Congreso Regional de la Mujer, charlas, validación PRIO, procesos eleccionarios COREM, cursos, talleres.	S/. 300,000.00
	Observatorio de Género.	S/. 1,500.00
Puno	Elaboración Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.	S/. 12,000.00
	Ferías informativas.	S/.7,500.00
	Capacitación a funcionarios.	S/.3,500.00
	Elaboración PIP.	S/.4,500.00
San Martín	Consultoría en Elaboración Participativa y Descentralizada del PRAIA. A) Talleres de capacitación. B) Presentación del Plan Regional. Consultoría en Elaboración Participativa y Descentralizada del PRAIA. a) Talleres de capacitación. b) Presentación del Plan Regional. c) Federación Regional de Mujeres Organizadas.	S/. 30,270.00
La Libertad	Fortalecimiento de organizaciones de mujeres y personas con discapacidad.	S/. 1'303.947

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe considerar que los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Piura, Junín, Callao, La Libertad y Madre de Dios han destinado más recursos que los transferidos por el Sector. Sin embargo, no se puede perder de vista que, en su gran mayoría, las actividades o los proyectos considerados en el Plan de Desarrollo Concertado no están orientados a reducir las brechas de desigualdad que afectan a las mujeres peruanas.

Con relación a la información reportada por los Gobiernos Regionales en el año 2008, se han incrementado los recursos asignados para la ejecución de funciones de igualdad de oportunidades, impulsado en su mayor parte por la transferencia de recursos del Mimdes en el marco del proceso de descentralización.

Grafico N° 8
Regiones que asignan recursos para funciones de igualdad de oportunidades y PRÍO

Año 2008

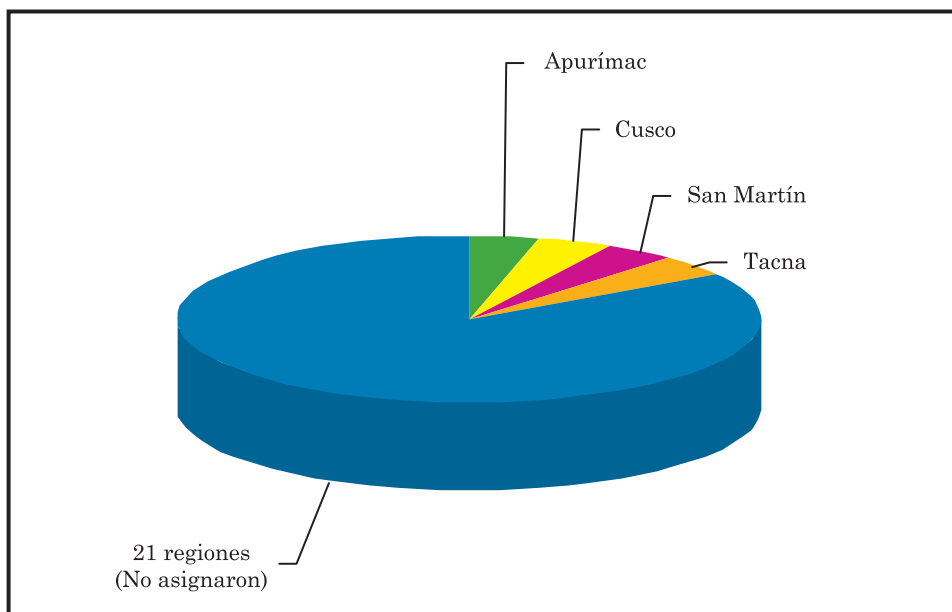
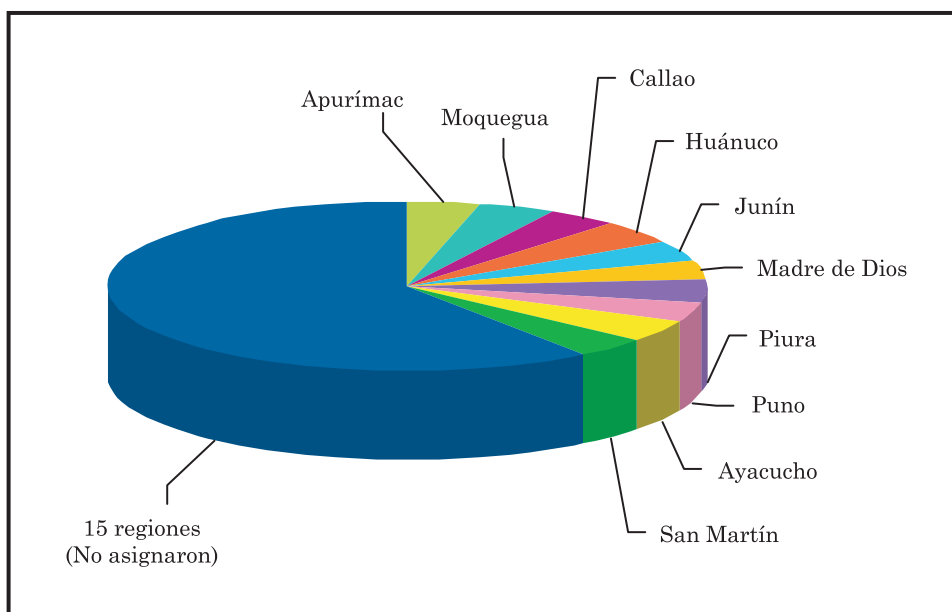


Gráfico N° 9
Regiones que asignan recursos para funciones de igualdad de oportunidades y PRÍO

Año 2009



2.6. Seguimiento de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades

Considerando que los PRÍO entre Hombres y Mujeres promueven cambios sociales importantes, sus indicadores deben medir los impactos que generan periódicamente para lograr la reducción de las brechas de inequidad entre hombres y mujeres.

“Los indicadores de género tienen la función especial de señalar los cambios sociales en términos de relaciones de género a lo largo del tiempo. Su utilidad se centra en la habilidad de señalar:

- *La situación relativa de mujeres y hombres*
- *Los cambios producidos entre las mujeres y de los hombres en distintos momentos del tiempo”.*¹²⁸

La formulación de indicadores es de vital importancia para medir el avance de la igualdad de facto que se reconoce en el marco normativo nacional e internacional a las mujeres en el Perú. Permite:

- Ver en qué medida hombres y mujeres participan en proyectos y las razones de sus ausencias en éstos.
- Ver en qué medida se han tomado en cuenta las necesidades e intereses (básicos y estratégicos) de hombres y mujeres y si las acciones responden a éstos.
- Observar en qué forma se trata o ignora la discriminación de género, es decir, señala cómo es esa participación para ambos sexos.
- Ver en qué medida un proyecto o programa afecta al rol de género y si éste varía en el tiempo.¹²⁹

Del total de Gobiernos Regionales que reportaron la aprobación de PRÍO entre hombres y mujeres en el año 2008, sólo tres han informado que cuentan con indicadores de medición de resultados: Moquegua, Pasco y Cusco. La situación descrita puede ser una señal de la escasa voluntad política que muestran algunos Gobiernos Regionales para la generación de cambios sociales que promuevan relaciones igualitarias y democráticas entre hombres y mujeres.

2.7. Medidas para disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres

2.7.1. Medidas de acción positiva de carácter temporal

En el marco normativo nacional, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres ha establecido con meridiana claridad, en su artículo 4º numeral 2, 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 se considerarán discriminatorias.”

Cabe precisar que con ocasión de la preparación del Segundo Reporte Defensorial sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008, once Gobiernos Regionales reportaron haber establecido medidas de acción positiva para acelerar la participación de las mujeres en la gestión regional, a través de cuotas de género

128 Dávila, Mónica. *Indicadores de Género*. Sevilla: Universidad de Oviedo. Departamento de Economía Aplicada. Unidad de Igualdad y Género, 2004. Tomado de: http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2007/pdf/Indicadores%20de%20Genero%20Main.pdf

129 *Ibíd.*

en la conformación de los Consejos de Coordinación Regional. Sin embargo, consultados por la Defensoría del Pueblo sobre las medidas de acción positiva emprendidas durante el año 2009, el Gobierno Regional de La Libertad, ha informado que en el artículo 35° del Reglamento de constitución del Consejo de Coordinación regional de la Libertad y Elecciones de Representantes de la Sociedad Civil se considera garantizar una participación de género no menor del 30%, con el cual suman 12 Gobiernos Regionales que cumplen con la Ley de Igualdad de Oportunidades en este aspecto. Cabe destacar que el Gobierno Regional del Departamento de Arequipa ha reportado la existencia de un proyecto de norma que propone en la bolsa de trabajo del Gobierno Regional una cuota de género del 30%.

2.7.2. Normas que prohíben discriminación por sexo

Otro de los aspectos consultados por la Defensoría del Pueblo está relacionado con la emisión de normas que prohíben la discriminación por sexo durante el año 2009. Entre los Gobiernos Regionales que reportaron la aprobación de PRÍO hasta el año 2008, el Gobierno Regional del Departamento de Apurímac cuenta con una norma al respecto. En efecto, la Ordenanza Regional N° 017-2008-CR-APURÍMAC es una ordenanza dedicada a la prohibición de todos los tipos de discriminación y no únicamente por razón de sexo. El Gobierno Regional del Departamento de Lambayeque cuenta con una norma similar. Las demás regiones no poseen normas de este tipo.

Por otro lado, entre los Gobiernos Regionales que no han aprobado un PRÍO, el Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao es el único que ha emitido una norma de prohibición de la discriminación contra la mujer durante el año 2009.

Tabla N° 28
Normas emitidas por los Gobiernos Regionales que prohíben la discriminación

Gobierno Regional	Norma	Contenido
Apurímac	Ordenanza Regional N° 017-2008-CR-APURIMAC.	Desarrolla el Artículo 2 inc. 2 de la Constitución Política del Perú, cuyo objeto es prevenir y eliminar la discriminación en todas sus formas.
Callao	Ordenanza Regional N° 010 que eleva a rango de Ordenanza Regional el Decreto Regional N° 010 del 01 de junio del 2009.	Establece la eliminación de toda manifestación de discriminación, estigmatización, exclusión social y toda forma de violencia contra las trabajadoras sexuales que residen o trabajan en la provincia Constitucional del Callao.
Lambayeque	Ordenanza Regional N° 001-2009 GR. Lamb/GR, del 19 de enero de 2009.	Aprueban prohibición de la discriminación en todos sus ámbitos y formas en la jurisdicción del Gobierno Regional de Lambayeque.
Huancavelica ¹³⁰	Ordenanza Regional N° 145-2009-HVCA del 13 de noviembre 2009.	“Aprueba la Prohibición de la Discriminación en todos sus Ámbitos en la Región Huancavelica.
Ayacucho	Ordenanza Regional N° 010-2009-GRA/CR del 29 de mayo del 2009.	“Aprueba la Prohibición de la Discriminación en todos sus ámbitos y formas en la jurisdicción del Gobierno Regional de Ayacucho.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.¹³⁰

¹³⁰ Esta información ha sido obtenida del Diario Oficial El Peruano el 13 de diciembre del 2009.

En suma, son cinco Gobiernos Regionales que en la actualidad han emitido normas de prohibición de la discriminación.

2.7.3. Capacitación sobre perspectiva de género

La perspectiva de género es un enfoque teórico que supone una visión inclusiva que comprende los intereses y necesidades de hombres y mujeres. El concepto

“...hace referencia a todas aquellas prácticas, valores, costumbres y tareas que la sociedad –y no la naturaleza – le ha asignado de forma distinta a cada uno de los sexos, de manera que tenemos un género femenino y un género masculino. El valor político de esta distinción es enorme, en la medida en que las tareas y responsabilidades asignadas a cada uno de los géneros son obra de la sociedad, de la cultura y de la costumbre y no de “fuerzas naturales inextricables”, por lo que pueden y deben ser transformadas.”¹³¹

La transversalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas es necesaria para lograr que la gestión del Estado considere tanto los intereses de los hombres como de las mujeres y de este modo trabajar contra la exclusión y la discriminación de género. Es necesario tener en cuenta que la incorporación de la perspectiva de género fue establecida como estrategia mundial para el fomento de la igualdad de los sexos en la Plataforma de Acción de Beijing de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

La capacitación sobre perspectiva de género y desde la perspectiva de género es especialmente necesaria en los Gobiernos Regionales. Particularmente, los funcionarios y las funcionarias que tienen a cargo la formulación de políticas de igualdad de oportunidades y su implementación no tienen claridad sobre la materia principal de su función y esta situación constituye un obstáculo que debe ser eliminado lo más pronto posible.

En el año 2008, los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Áncash, Amazonas, Arequipa, La Libertad, Lima, Moquegua, San Martín y Tacna reportaron haber organizado eventos para informar sobre la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, así como sus diferentes mandatos. En el año 2009, solo dos Gobiernos Regionales de los que cuentan con PRÍO han reportado la organización de eventos de capacitación.

Tabla N° 29
Capacitación sobre perspectiva de género de los Gobiernos Regionales que aprobaron un PRÍO

Gobierno Regional	Acción desarrollada para el fortalecimiento de capacidades sobre perspectiva de género
Lambayeque	Cursos de Formación en Políticas de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres con Enfoque de Género en la Región Lambayeque.
Moquegua	Congreso Macrorregional sobre Igualdad de Oportunidades, Talleres de capacitación sobre avances del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, Talleres de Capacitación en tema de Género.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

131 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos* / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH, 2008. P. 174

La Defensoría del Pueblo destaca que ocho Gobiernos Regionales que aún no han aprobado el PRÍO, han desarrollado más acciones de capacitación sobre perspectiva de género o temas afines. Esta situación se puede deber al desarrollo de acciones conjuntas con el Mimdes en el marco del proceso de transferencia de funciones sobre desarrollo social e igualdad de oportunidades desarrollada en los últimos años. Sin embargo, es preciso que dichas actividades tengan cierta permanencia en el tiempo pues es poco probable que una actividad o dos en el período de un año logren los resultados que se esperan. Sobre el particular,

“...los funcionarios/as regionales reconocen la importancia del MIMDES como ente rector y reclaman la necesidad de contar con un apoyo técnico sostenido y especializado que brinde conceptos, herramientas y metodologías para el abordaje de la igualdad de género en los procesos de planeamiento y gestión regional.”¹³²

Tabla N° 30
Capacitación de los Gobiernos Regionales, que no cuentan con PRÍO, sobre Igualdad de Oportunidades

Gobierno Regional	Acción desarrollada para el fortalecimiento de capacidades sobre perspectiva de género
Ancash	Taller de Reforzamiento Institucional sobre Equidad de Género. Foro “Discriminación en el ejercicio de la ciudadanía y de la política”.
Apurímac	Taller “Fortalecimiento de capacidades para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y equidad de género”.
Ayacucho	Fortalecimiento de capacidades a funcionarios y funcionarias para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y equidad de género.
Callao	Taller “Fortaleciendo capacidades para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y de equidad de género”, realizado por el Mimdes. “Participación de la Mujer en cargos públicos de confianza y alto nivel en la Administración Pública”.
Huánuco	Políticas Públicas sobre Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género.
Piura	Charlas sobre: Ley de Igualdad de Oportunidades, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, conceptos básicos y brechas de género como preámbulo a trabajar el PRÍO. Formación de equipo técnico en formulación de proyectos de inversión pública con perspectiva de género y el SNIP, dictado por el Mimdes. Brechas de Género. Experiencias de la promoción de género en Piura. Género y Desarrollo. Género: conceptos básicos. Mecanismos de acción positiva a favor de la participación de la mujer. Formulación de proyectos de inversión pública con perspectiva de equidad de género y el SNIP. Género y liderazgo juvenil. Derechos fundamentales y derechos sexuales y reproductivos. Equidad de género.
Tacna	Curso con Enfoque de Género.
San Martín	Taller: “Definición concertada de lineamientos del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades”.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la capacitación con perspectiva de género

¹³² Aldave, Cecilia y Vega, Zadith. Op. Cit., p. 37.

“se debe extender durante un lapso importante para cumplir sus objetivos” (...) y que ésta implica no sólo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana. En particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos.”¹³³

En resumen, la Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de que los Gobiernos Regionales impulsen acciones de capacitación sobre perspectiva de género con la duración y contenidos necesarios, a fin de que el personal de todo nivel de las entidades puedan no sólo conocer el marco normativo de protección frente a la discriminación contra la mujer, sino que les permita reconocer las múltiples manifestaciones en que ésta se presenta y este conocimiento les permita implementar las políticas para su erradicación.

2.8. Información para la toma de decisiones

2.8.1. Observatorio Mujer

Los “Observatorios Mujer” se crean gracias a una iniciativa impulsada por el Mimdes con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), con el objeto de que se constituyeran en un mecanismo político técnico productor de información base para la normatividad y política pública regional y local a favor de la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.

Su objetivo es elaborar y difundir información que contribuya a cerrar las brechas de desigualdad, inequidad, discriminación y violencia de género; generar debate y opinión pública favorable a la agenda de las mujeres; y formular propuestas de políticas públicas con equidad de género e interculturalidad.¹³⁴ En el Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades (enero – diciembre 2008) se reportaron tres Observatorios Mujer creados en los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Ayacucho, Puno y Apurímac.

En el año 2009, los Gobiernos Regionales de los Departamentos Arequipa, Huancavelica y Piura reportaron la creación de Observatorios Mujer con los que su número se elevaría a seis en el ámbito nacional. Si bien ésta constituye una iniciativa útil, llama la atención que solo sea posible acceder a los Observatorios Mujer de Puno, de Piura y de Apurímac. El primero de ellos con información actualizada al año 2007; el segundo cuenta con un link en la página Web del Gobierno Regional, pero sólo permite acceder al PRÍO; mientras que el único observatorio con información actualizada al 2009 es el de Piura.

La Defensoría del Pueblo sugiere al Mimdes, impulsar Observatorios de la Mujer en otros departamentos del país considerando su importancia y que de acuerdo a la información obtenida se ha verificado que los Gobiernos Regionales no producen información desagregada por sexo, lo que dificulta el diseño y la implementación de políticas públicas de igualdad de oportunidades y por lo tanto la reducción de las brechas de género. Asimismo, se sugiere realizar acciones de asistencia y acompañamiento de estas experiencias sean sostenibles y garantizar que cumplan con las funciones y objetivos para los cuales fueron creados.

133 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) VS. México*. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

134 www.observamujerpuno.org.pe; www.regionapurimac.gob.pe/observatoriomujer/observatorio.html. Consulta: 14 de diciembre del 2009.

Teniendo en cuenta que uno de los enfoques desde los cuales se desarrolla la experiencia de los Observatorios Mujer es el de interculturalidad, la Defensoría del Pueblo sugiere incluir información desagregada además por étnia, edad e idioma en el que se comunican. Sería pertinente que se incluyeran otros aspectos de la vida económica, cultural y social de interés para las mujeres de cada Gobierno Regional que comúnmente no se encuentran en la información general. Información sobre las características de la pobreza desde la perspectiva de género, de los recursos que poseen o los que obtienen por su trabajo así como el trabajo no remunerado y el uso del tiempo pueden dar mejores elementos a los Gobiernos Regionales para el diseño de políticas.

2.8.2 Información desagregada por sexo

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres ha establecido como lineamiento del Estado, “perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad. Por ello, se ha preguntado a los Gobiernos Regionales sobre la información desagregada por sexo que producen en cumplimiento de la referida Ley.

Entre aquellos que aprobaron Planes de Igualdad de Oportunidades hasta el año 2008, sólo el Gobierno Regional de Ucayali, reporta producir información desagregada por sexo en el Programa del Adulto Mayor en Extrema Pobreza. Los Gobiernos Regionales que refirieron producirla en el año 2009 son Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Junín, Piura y Tumbes, vale decir, siete Gobiernos Regionales. De la información reportada se desprende que la mayor parte de la información desagregada por sexo, proviene de las funciones sectoriales transferidas. Tal es el caso del sector Educación, Salud y Trabajo.

Cabe mencionar que el Gobierno Regional del Departamento de Piura ha emitido la Ordenanza Regional N° 135-2007, que establece la obligatoriedad de la desagregación por género de la información de los sectores públicos. La Defensoría del Pueblo, acoge con satisfacción esta iniciativa.

Tabla N° 31
Información desagregada por sexo producida por los Gobiernos Regionales

Gobierno Regional	Tipo de información
Apurímac	Analfabetismo, deserción escolar, acceso a servicios educativos. Acceso a servicios de salud, mortalidad materna, embarazo adolescente. Población económicamente activa, tasa de empleo, tasa de desempleo, acceso a derechos económicos.
Arequipa	Niveles y modalidades educativas escolarizados, no escolarizado; eficiencia interna interanual por nivel educativo, analfabetismo, etc. Salud materna, reproductiva, mortalidad, morbilidad, etc. Bolsa de Trabajo, colocaciones, dependencias, etc.
Ayacucho	Proyecto “Crecer Wari” Educación, violencia, Registro Único de víctimas.
Callao	Reporte Hojas HIS, correspondiente a la Actividad “Costos de Operación y mantenimiento del proyecto mejoramiento de los servicios de salud atención médica itinerante en Ventanilla y Callao 2009. Reporte de atención - Programa Defensoría Regional Programa de Emergencia “Construyendo Perú”.
Junín	P.D.T (Oficina de personal)
Piura	Salud, educación y empleo.
Tumbes	Salud.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Resulta preocupante que sólo siete de 25 Gobiernos Regionales produzcan información desagregada por sexo, considerando que la información es un instrumento valioso para conocer e identificar las brechas de género e impulsar el diseño e implementación de políticas para reducirlas.

2.9. Lenguaje inclusivo

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres ha establecido, en su artículo 4º numeral 3, como parte del rol rector del Estado, 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. En tal medida, la Defensoría del Pueblo ha solicitado información a los Gobiernos Locales sobre la emisión de normas que promuevan el lenguaje inclusivo y sobre las acciones de capacitación que hubieran implementado sobre el particular.

Cabe mencionar que el Mimdes ha dictado la Resolución Ministerial N° 051-2009-MIMDES mediante la cual aprueba “Lineamientos sobre la promoción y utilización del lenguaje inclusivo en las expresiones verbales, simbólicas y redacción de todo tipo de documentos, textos oficiales y dispositivos legales emitidos por los Órganos y Programas Nacionales del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”. Si bien se trata de una norma aplicable al Sector, la Defensoría del Pueblo considera que puede ser tomada como referencia por otros sectores, a fin de regular este tema.

2.9.1. Normas sobre uso de lenguaje inclusivo

Con la finalidad de obtener información sobre el cumplimiento del numeral 2 del artículo 4º de la ley de Igualdad de Oportunidades, la Defensoría del Pueblo solicitó a los Gobiernos Regionales información sobre las normas que se hubieran emitido durante el año 2009, disponiendo el uso del lenguaje inclusivo.

Tabla N° 32
Normas aprobadas por los Gobiernos Regionales sobre lenguaje inclusivo

Información reportada año 2008		Información reportada año 2009	
Gobierno Regional	Norma	Gobierno Regional	Norma
Cajamarca	OR N° 002-2008-GRCAJ-CR	Arequipa	Directiva N° 056-2009-GRA-GREA-DGP/EBE de agosto del 2009.
Callao	OR N° 006-2006-CALLAO	Ayacucho	OR N° 001-2008-GRA/CR, del 15 de enero del 2008. Art. 4.
Huánuco	OR N° 025-E-2005-CR-GRH	Lambayeque	OR N° 017-2004 del 08 de mayo del 2005.
Junín	OR N° 028-2005-GRJ/CR	Piura	OR N° 041-2004/GRP-CR.
Loreto	OR N° 002-2007-GRL-CR		

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el año 2009 cuatro Gobiernos Regionales reportaron la dación de Ordenanzas Regionales disponiendo el uso del lenguaje inclusivo, con lo cual, suman nueve gobiernos que han dado cumplimiento a la Ley de Igualdad de Oportunidades. No obstante, en ninguno de

ellos se han desarrollado actividades de capacitación que promuevan su uso, con excepción del Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao que ha dado cuenta de un taller en coordinación con el Mimdes denominado “Fortaleciendo capacidades para la implementación de Políticas de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género”, en el que se habría abordado el tema.

La Defensoría del Pueblo reitera la necesidad de que el Mimdes incremente sus esfuerzos para desarrollar, en coordinación con los Gobiernos Regionales, y en forma sostenida, cursos de capacitación al personal de dichos gobiernos, así como a otras entidades del Estado, a fin de que implementen a la brevedad las normas dictadas sobre el particular.

2.10. Participación de las mujeres

La precariedad de la situación económica de muchas mujeres en el Perú, especialmente en las zonas rurales, está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades económicas, la falta de acceso a la educación y salud, los servicios de apoyo y capacitación, la falta de recursos económicos, tales como el crédito, la propiedad de la tierra así como la participación en el proceso de toma de decisiones. La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que:

“La igualdad de acceso de la mujer a los recursos económicos y financieros y al control sobre ellos es decisiva para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y para el crecimiento económico y el desarrollo equitativos y sostenibles. La expresión “recursos económicos” hace referencia a los factores directos de la producción, como los activos “inmuebles”, incluidos la tierra, la vivienda, los recursos de uso común y la infraestructura, así como a los activos “muebles” como el equipo de producción, la tecnología y el ganado”.¹³⁵

En tal sentido, la Ley de Igualdad de Oportunidades ha establecido en su artículo 6º literal e), como lineamientos de los Gobiernos Regionales,

“Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres”.

2.10.1. Mujeres indígenas

La Defensoría del Pueblo llama la atención respecto de las escasas actividades que fomentan la participación de las mujeres en el desarrollo. Como se verá en los cuadros siguientes, sólo tres Gobiernos Regionales (La Libertad, Lambayeque y Moquegua) han implementado talleres de capacitación para la participación de las mujeres en actividades productivas de las mujeres indígenas. Respecto de actividades orientadas al fomento de la participación social, solo el Gobierno Regional del Departamento de La Libertad ha reportado acciones de capacitación en temas socio-organizativos de OSB.

135 Organización de las Naciones Unidas. *El control por la mujer de los recursos económicos y del acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación*. Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo. Sexagésimo cuarto período de sesiones. Tema 58 b) de la lista preliminar*A/64/9317 de junio del 2009.

Las actividades de promoción de la participación de las mujeres amazónicas son mucho más escasas y casi inexistentes para las mujeres afrodescendientes en razón de que no existen actividades dirigidas exclusivamente a este grupo de mujeres. La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por los pocos esfuerzos de inclusión que se están desplegando por parte de los Gobiernos Regionales e insta, al Mimdes así como a los Sectores Productivos, a coordinar actividades que promuevan el fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desarrollo.

Tabla N° 33
Acciones de promoción de la participación económica y social
a favor de las mujeres indígenas

Participación de la mujer indígena		
Gobierno Regional	Participación económica	Participación social
La Libertad	<p>Capacitación en emprendimientos económicos a mujeres organizadas a través de clubes de madres de la zona rural y sierra liberteña.</p> <p>Generación de pequeñas unidades productivas mediante la implementación de talleres productivos de manualidades, bisutería, chocolatería a organizaciones sociales de base de mujeres de Santiago de Chuco.</p> <p>Implementación con unidades productivas de animales menores a Asociación Vista Florida, en caserío Punta Moreno-Cascas; en el distrito de Bolívar. Instituto Tecnológico Bolívar de la Sierra Liberteña.</p>	Fortalecimiento de capacidades en temas socio- organizativos y de gestión a OSB de Santiago de Chuco y Huamachuco de la sierra liberteña.
Lambayeque	Talleres para mujeres (urbano-marginal y zonas rurales): Gestión empresarial, Formación de las microempresas para la exportación, Calidad y Fortalecimiento en la Microempresa. Beneficiadas: Caserío Uyurpampa (Cañaris), Motupe, Olmos, Monsefú, Cayanca, Batangrande, J.L. Ortiz y La Victoria.	
Moquegua	<p>Asesoría para emprender microempresas.</p> <p>Capacitación gratuita en técnicas de producción.</p>	

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

2.10.2. Mujeres amazónicas

Las actividades de promoción de la participación económica y social dirigida a mujeres amazónicas han sido implementadas por dos Gobiernos Regionales: Ucayali y Pasco, los cuales cuentan con PRÍO.

Tabla N° 34
Acciones de promoción de la participación económica y social a favor de las mujeres amazónicas

Gobierno Regional	Participación económica	Participación social
Ucayali	Promueven actividades productivas (artesanías). Promueven talleres productivos y capacitaciones.	Participación política en liderazgo.
Pasco	Veinte (20) mujeres nativas y yaneshas fortalecidas en proyectos para mejorar condiciones económicas y productivas.	Treinta y cinco (35) mujeres nativas y yaneshas capacitadas en Fortalecimiento en capacidades en temas de autonomía, autoestima, independencia económica.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

2.10.3 Mujeres afroperuanas¹³⁶

La promoción de la participación económica y social dirigida a mujeres afroperuanas forma parte de las actividades desarrolladas por el Gobierno Regional del Departamento de Lambayeque, en general para mujeres de diferentes localidades de su jurisdicción. Esta forma de abordar el derecho a la participación de las mujeres dificulta conocer con precisión su problemática y necesidades e intereses específicos y, por lo tanto, las políticas destinadas a mejorar su condición y posición pueden no ser eficaces.

Tabla N° 35
Acciones de promoción de la participación económica y social a favor de las mujeres afrodescendientes

Gobierno Regional	Participación económica	Participación social
Lambayeque	Gestión empresarial, Formación de las microempresas para la exportación, Calidad y Fortalecimiento en la Microempresa. Beneficiadas: Caserío Uyurpampa (Cañaris). Motupe, Olmos, Monsefú, Cayanca, Batangrande, J.L. Ortiz y La Victoria.	

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo recuerda a los Gobiernos Regionales la importancia de desarrollar propuestas que reduzcan los niveles de exclusión contra las mujeres andinas, amazónicas y afrodescendientes.

¹³⁶ La población afrodescendiente en el Perú está compuesta por 2 millones 500 mil personas, cifra que equivale al 10% de la población total del país. Banco Mundial. Informe N° 19867-PE. 5 de enero de 2000. Tomado del Plan Nacional de Restitución de la Identidad, *Documentando a las personas Indocumentadas 2005-2009*. RENIEC. 2005. Pág. 100

Se debe tener en cuenta que el referido informe de la Cepal afirma que la asignación del trabajo doméstico a las mujeres supone una sobrecarga de trabajo y les resta tiempo para capacitación y recreación, y constriñe sus opciones de incorporarse a un mercado de trabajo más diversificado y obtener ingresos suficientes, así como sus posibilidades de participar en la actividad social y política.¹³⁷

Finalmente, la Defensoría del Pueblo recuerda a los Gobiernos Regionales que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y, por lo tanto, la organización de actividades orientadas a fortalecer sus capacidades para promover su participación económica, social y cultural requiere que se establezcan sistemas de información con datos desagregados por sexo. Asimismo, se requiere tener en cuenta que las mujeres sufren diversas formas de discriminación que confluyen y que dificultan su participación en actividades como las descritas.

En efecto, aunque todas las mujeres de alguna u otra manera sufren discriminación de género, existen otros factores como la raza y la condición social, en razón de las cuales sufren discriminación, o lo que se denomina “discriminaciones múltiples” o “interseccionalidad”.¹³⁸ El análisis *interseccional* plantea que no se debe entender la combinación de identidades como una suma que incrementa la propia carga, sino como una que produce *experiencias sustantivamente diferentes*. En otras palabras, el objetivo no es mostrar cómo un grupo está más victimizado o privilegiado que otro, sino descubrir diferencias y similitudes significativas para poder superar las discriminaciones y establecer las condiciones necesarias para que todo el mundo pueda disfrutar sus derechos humanos.¹³⁹

2.11. Participación de las mujeres en el Gobierno Regional

2.11.1. Mujeres que laboran o prestan servicios en la institución

Otro importante indicador de la implementación de políticas públicas que favorecen o promueven la igualdad de oportunidades que se practica en las instituciones del Estado es el número de mujeres que laboran en ellas y fundamentalmente el número de mujeres que ocupan cargos de dirección o confianza que implica la toma de decisiones.

En esta ocasión, la Defensoría del Pueblo solicitó información sobre el número de mujeres que laboran en los Gobiernos Regionales, cuántas de ellas ocupan cargos directivos y cuántas se desempeñan en cargos de confianza.

Si bien se observa una importante cifra de mujeres en dichas entidades estatales, correspondiendo el mayor porcentaje al reportado por el Gobierno Regional de Pasco (48%), aún existe brechas bastante pronunciadas como la mostrada en los datos remitidos por el Gobierno Regional del Departamento de Tacna (12%), como se verá a continuación.

137 Cepal. “Pobreza y Desigualdad desde una perspectiva de género”. Panorama Social de América Latina 2002-2003. Naciones Unidas. Preparado bajo la supervisión de Sonia Montañó, Jefa de la Unidad de Mujer y Desarrollo de la Cepal.

138 El análisis interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades.

139 Awid. “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico. No. 9, Ontario. Canadá. agosto 2004. Tomado de: <http://www.awid.org/esl/Acerca-de-AWID/Publicaciones-de-AWID/Publicaciones-2002-2005>

Tabla N° 36
Porcentaje de mujeres que trabajan en los Gobiernos Regionales

Gobierno Regional	Total	Mujeres	Porcentaje
Pasco	408	196	48%
Loreto	399	153	38.3%
Cajamarca	262	98	37.4%
Áncash	353	132	37.3%
San Martín	301	111	36.9%
La Libertad	623	226	36.2%
Ucayali	637	228	35.8%
Huánuco	288	100	34.7%
Callao	299	116	33.4%
Lambayeque	284	85	29.9%
Apurímac	239	71	29.7%
Ayacucho	318	92	28.9%
Arequipa	861	248	28.8 %
Piura	790	226	28.6%
Madre de Dios	170	42	25.0%
Tumbes	363	79	21.7%
Moquegua	1971	315	15.9%
Tacna	1197	153	12.8%
Total	9,733	2,658	27.3%

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Un indicador interesante que cabe rescatar es que los mayores niveles de incremento en el acceso de mujeres a puestos de trabajo en los Gobiernos Regionales se muestran precisamente en aquellos que reportaron haber aprobado un PRÍO al año 2008. Un ejemplo de ello se percibe en los porcentajes alcanzados en los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Pasco, La Libertad y Ucayali. Los Gobiernos Regionales que no aparecen en el cuadro, no remitieron la información solicitada.

2.11.2. Mujeres en cargos directivos

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, ha recomendado al Gobierno:

“que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del número de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el artículo 4.1 de la Convención; y, que se refuercen las actividades encaminadas a promover a mujeres a cargos de dirección tanto en el sector público como en el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la planificación del desarrollo y la toma de decisiones”.¹⁴⁰

140 Cladem. “*Jurisprudencia sobre Derechos Humanos de las Mujeres*”. 2008. Observación Final – Cedaw 2002. Pág. 429. Tomado de:
http://www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo%5Fconvenios/INDEX_Jurispr.ASP

De esta manera, las decisiones son más inclusivas y democráticas en la medida en que incorporan los intereses y las necesidades de las propias mujeres.

En toda institución pública existen cargos de dirección de nivel intermedio que se encuentran a cargo de jefaturas, subdirecciones, etc. Un indicador del nivel de acceso a puestos de dirección de las mujeres en los Gobiernos Regionales es su participación en cargos directivos. La tabla siguiente muestra los avances sobre la materia:

Tabla N° 37
Mujeres en cargos directivos de los Gobiernos Regionales

Gobierno Regional	Personal Total	Número de Mujeres	Porcentaje
Cajamarca	7	3	42.9%
Tacna	16	6	37.5%
San Martín	22	7	31.8%
Moquegua	10	3	30%
Lambayeque	10	3	30%
Ucayali	24	7	29.1%
Pasco	19	5	26.3%
Callao	36	8	22.2%
Piura	71	11	15.5%
Tumbes	13	2	15.4%
Huánuco	20	3	15 %
Arequipa	28	3	10.7%
Áncash	6	0	0
Ayacucho	14	0	0
Junín	5	0	0
Madre de Dios	8	0	0
Total	300	61	20.3%

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La información reportada por los Gobiernos Regionales da cuenta de cuatro de ellos en los que no existen cargos directivos ocupados por mujeres, contrastando significativamente con aquellos en los que la participación de las mujeres alcanza e incluso supera el 30%, como los casos de los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Cajamarca, San Martín, Tacna, Lambayeque y Moquegua.

2.11.3. Mujeres en cargos de confianza

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo solicitó información sobre los cargos de confianza que se encontraban bajo la responsabilidad de mujeres en los Gobiernos Regionales. La participación de mujeres en los altos niveles de decisión da cuenta de la reducción de la brecha de participación. En términos de gestión pública, existen más posibilidades de que los intereses y las necesidades de las mujeres sean tomados en cuenta y se reconoce el derecho de participación de la mujer en los asuntos públicos.

Tabla N° 38
Mujeres en cargos de confianza

Gobierno Regional	Personal Total	Número de Mujeres	Porcentaje
San Martín	8	3	37.5%
Tacna	6	2	33.3%
Lambayeque	6	2	33.0%
Ucayali	20	5	25.0%
Callao	36	8	22.2%
Cajamarca	42	8	19.0%
Junín	37	6	16.2%
Pasco	39	6	15.4%
Huánuco	13	2	15.3%
Moquegua	31	4	12.9%
Madre de Dios	24	3	12.5%
Arequipa	28	3	10.7%
Áncash	39	4	10.2%
Tumbes	10	1	10.0%
Apurímac	44	3	6.8%
Ayacucho	36	2	5.5%
Loreto	61	0	0%
Total	481	61	12.6%

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Tratándose de cargos de confianza el nivel de participación de las mujeres es inferior, con excepción de San Martín, Tacna, y Lambayeque.

2.12. Participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional

La Ley N° 27902¹⁴¹ crea dentro de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales a los Consejos de Coordinación Regionales. Estos son órganos consultivos y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Esta integrado por los Alcaldes Provinciales y por los/las representantes de la sociedad civil. Emiten opinión consultiva sobre el Plan Anual y el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Regional Concertado entre otros documentos de gestión.

Hasta el año 2008, 11 Gobiernos Regionales reportaron haber dictado normas que fomentaban la participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional: Arequipa, Callao, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Ucayali. Durante el año 2009, el Gobierno Regional del Departamento de La Libertad, informó que en el artículo 35 del Reglamento de constitución del Consejo de Coordinación regional de La Libertad y Elecciones de Representantes de la Sociedad Civil se considera garantizar una participación de género no menor del 30%, con el cual suman 12 Gobiernos Regionales de 25.

141 Ley N° 27902 modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización de enero del 2003.

2.13. Participación política de las mujeres

2.13.1. Mujeres que participan en el Consejo Regional

Los Consejos Regionales forman parte de la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales y son los órganos normativos y fiscalizadores del Gobierno Regional. Esta integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región, quienes son elegidos mediante sufragio.¹⁴² De acuerdo con la información proporcionada a la Defensoría del Pueblo, los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Apurímac, Tacna, Huancavelica, Pasco, Ayacucho y Arequipa son los que muestran una participación mayor al 30% de mujeres.

Tabla N° 39
Mujeres que integran el Consejo Regional

Gobierno Regional	Personal Total	Número de Mujeres	Porcentaje
Apurímac	7	4	57.1%
Loreto	7	4	57.1%
Huancavelica	7	3	42.9%
Tacna	7	3	42.9%
Pasco	10	4	40.0%
Arequipa	8	3	37.5%
Ayacucho	11	4	36.4%
Puno	13	4	30.8%
Callao	7	2	28.6%
Lambayeque	7	2	28.6%
Moquegua	7	2	28.6%
Tumbes	7	2	28.6%
San Martín	8	2	25.0%
Ucayali	8	2	25.0%
Junín	9	2	22.2%
Áncash	20	4	20.0%
Huánuco	11	2	18.2%
La Libertad	12	2	16.7%
Cajamarca	13	2	15.4%
Madre de Dios	7	1	14.3%
Piura	8	1	12.5%
Total	194	55	28.3%

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El promedio de mujeres que forman parte de los Consejos Regionales es de 24.5%. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la cantidad de personas de ambos sexos que integran

¹⁴² Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Artículo 11.

el Consejo Regional depende de la plancha de candidatos de ambos sexos que se presenten a las elecciones regionales. Las regiones con mayor porcentaje de mujeres dentro del Consejo son Apurímac (57.1%) y Loreto (57.1%), seguido por Tacna y Huancavelica (42.9%). Las que integran una menor cantidad de mujeres son Piura con 12.5%, Madre de Dios con 14.3% y Cajamarca con 15.4%.

2.14. Identidad

El artículo 2° numeral 1 de la Constitución Política del Perú reconoce como derecho humano el derecho al nombre y a la identidad. Los documentos que contribuyen a la identificación y al ejercicio de la ciudadanía son, el Certificado de Nacido Vivo, la Partida de Nacimiento y el Documento Nacional de Identidad (DNI).¹⁴³

Diversos estudios han revelado que existe un alto porcentaje de mujeres que se encuentran indocumentadas. Esta circunstancia constituye no solo un problema de ciudadanía y de vulnerabilidad democrática, sino fundamentalmente de exclusión étnica y genérica,¹⁴⁴ debido a que en su mayoría, las personas indocumentadas son mujeres que habitan en la zona rural del país, y en particular en las regiones de la selva del país, en razón de que la carencia de documentos de identidad impide el acceso a los derechos a la educación, salud, trabajo e incluso suscribir contratos, acceder a créditos, a la propiedad y a los programas sociales, etc.

En tal sentido, el Reniec ha señalado que:

*“La indocumentación se constituye en un problema estructural de carácter nacional, que afecta a un considerable número de peruanos y peruanas, generalmente las poblaciones más pobres, tornándolos vulnerables y ubicándolos en una posición desventajosa respecto de los demás miembros de la sociedad en la medida que no pueden acceder a las mismas posibilidades y oportunidades de desarrollo y progreso”.*¹⁴⁵

Según datos del INIE, según sexo, tanto en la zona urbana como en la rural, más mujeres que hombres carecen de partida de nacimiento. En la actualidad existen 277, 596 personas en el país que no tiene partida de nacimiento, de las cuales el 56.2% está integrado por mujeres. Los departamentos que concentran el mayor número de mujeres sin este documento de identidad son Loreto (4,6%), Ucayali (4,0%), Amazonas (2,6%), Huánuco (1,8%), San Martín (1,8%), Madre de Dios (1,6%) y Cajamarca (1,5%).

Del mismo modo señala que 319,462 mujeres no poseen el DNI, lo que les impide ejercer su ciudadanía¹⁴⁶. Esta situación se torna aún más crítica si se toma en cuenta que, además,

143 El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado. Art. 26 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.

144 Velásquez, Tesania. *Vivencias Diferentes. La indocumentación entre las mujeres rurales del Perú*. DEMUS-OXFAM-D RENIEC: Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009. Lima, julio del 2005, p.113 FID. 2004.

145 Reniec. Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009. Lima, julio de 2005, p.113 FID. 2004.

146 Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI CPV2007.

les impide registrar el nacimiento de sus hijos e hijas, incrementándose de esta manera el número de personas indocumentadas en el país.¹⁴⁷

Por su parte, según grupo de edad, el 48% de persona que carecen de Partida de Nacimiento son niños y niñas menores de tres años de edad, seguido del grupo de tres a cinco años con el 22,6%.¹⁴⁸

Por todo ello, la Defensoría del Pueblo advierte que la problemática de la indocumentación en el Perú continúa siendo una de las expresiones más extremas de la exclusión que sufren miles de personas. Las personas indocumentadas simplemente no existen para el Estado y, por ende, están al margen de toda política pública que pueda ser planteada en beneficio de la población, incluso y paradójicamente de aquella dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social.

El éxito de una política pública se basa necesariamente en una correcta identificación de aquellos a quienes va dirigida. No es casual que algunos(as) expertos (as) hayan llamado la atención sobre la necesidad de identificar mediante un documento fiable a los beneficiarios de las políticas de gasto social como la única forma de garantizar su efectividad.

Mujeres, niños y niñas del área rural y de zonas de selva, son las personas más afectadas por la indocumentación y en forma coincidente conforman uno de los sectores más vulnerables a la discriminación y la exclusión. En ese sentido, cualquier estrategia que intente combatir la discriminación y exclusión en el Perú debe considerar como un factor de riesgo la indocumentación y en consecuencia, la universalización del registro, es decir lograr que todas las personas estén documentadas desde su nacimiento, como una garantía para lograr que las políticas que enfrenten la discriminación y propugnen la igualdad alcancen los objetivos planteados.

2.14.1. Campañas de documentación dirigidas a mujeres y niñas

La situación antes descrita demanda la acción decidida de los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de lograr que las mujeres, niñas así como los niños, obtengan el documento de identidad cuyas principales barreras son de orden económico, administrativo y geográfico.¹⁴⁹

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo, solicitó información a los Gobiernos Regionales sobre las campañas que hubiesen emprendido para lograr este objetivo. Sin embargo, solo los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Pasco y Lambayeque reportaron campañas de documentación. Asimismo, cabe agregar que sólo el primero remitió información desagregada por género y edad.

147 Censos Nacionales 2007:IX de Población y VI de Vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú. p. 125 <http://censos.inei.gob.pe/anexos/libro.pdf> Revisado el 12.01.2010.

148 *Ibíd.* p. 129.

149 Sobre las barreras de acceso de las que se da cuenta de manera exhaustiva en el Documento Defensorial N° 5 denominado "La Defensoría del Pueblo. Diez años promoviendo el derecho a la identidad de la población afectada por la violencia política. Las Campañas de Documentación: Una estrategia de intervención

Tabla N° 40
Campañas organizadas por los Gobiernos Regionales para la obtención del DNI

Gobierno Regional	Mujeres beneficiadas	Niñas beneficiadas
Pasco	15% en cuatro distritos	10% en cuatro distritos

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

2.15. Violencia contra las mujeres

La violencia física y sexual contra la mujer es la expresión más extrema de la desigualdad y de la discriminación de género. El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como actos de vulneración de derechos humanos obliga a los Gobiernos Regionales a desarrollar acciones de prevención y atención con el objeto de erradicarla.

Las cifras registradas en el país dan cuenta de un promedio nacional de un 39.5% de mujeres que sufren violencia física por parte de sus parejas, mientras que un 8.3% han reportado violencia sexual.¹⁵⁰ Por otro lado, el promedio nacional esconde que existen cifras mayores en varios departamentos del país. En efecto, la violencia física por parte del esposo o compañero según departamento, se presenta en mayor proporción en los departamentos de Apurímac (51.0%), Puno (48.5%), Junín (47.3%), Madre de Dios (47.1%), Cusco (46,8%) y Arequipa (45,5%). Respecto de la violencia sexual, el mayor porcentaje de mujeres afectadas se encuentra en los departamentos de Cusco (14.0%), Ayacucho (12.2%), Apurímac (11.7%), Puno (11.6%), Madre de Dios (10,3%) y Junín (10.0%).¹⁵¹

Otro dato importante a considerar es que los porcentajes de violencia física y las situaciones de control se incrementan contra las mujeres separadas y divorciadas (83%), en comparación con las situaciones que se producen contra las mujeres casadas o unidas (68%).

Como se sabe, la Ley de Igualdad de Oportunidades ha señalado como uno de los lineamientos de la acción del Estado y por lo tanto de todos los niveles de gobierno, “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” (Artículo 6° literal c).

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado:

“(…) que se incluya en los programas dirigidos a la igualdad de género, un componente para promover la eliminación paulatina de estereotipos nocivos y una campaña general de concienciación para erradicarlos. Sugiere que se dé prioridad a los sectores con mayor influencia en la población, tales como son los diferentes niveles de la educación, los medios de difusión masiva, los organismos y trabajadores del sector de la salud, los líderes de la comunidad y otros”.¹⁵²

150 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2007 -2008. INEI. P. 270.

151 *Ibíd.* p. 270.

152 Cladem. *Jurisprudencia sobre Derechos Humanos de las Mujeres*. 2008. Observación Final –CEDAW 1998 A/53/38/Rev.1 Pág. 422. Tomado de: http://www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo%5Fconvenios/INDEX_Jurispr.ASP

Del mismo modo, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015,¹⁵³ ha establecido diversos objetivos estratégicos como:

- Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo, en los niveles de gobierno;
- Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso al sistema de salud y judicial, entre otros, contribuyendo a superar su condición de víctimas; e
- Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales que legitiman, toleran y exacerbaban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre mujeres y hombres.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ha considerado imprescindible solicitar información sobre las acciones que desarrollan los Gobiernos Regionales para prevenir, atender y sancionar las diversas formas de violencia contra las mujeres, en el marco del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

2.15.1. Norma sobre hostigamiento sexual

La Ley de Igualdad de Oportunidades ha señalado como uno de los lineamientos de la acción del Estado y, por lo tanto de todos los niveles de gobierno, “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”. (Artículo 6° literal c). Asimismo ha establecido como obligación del Estado garantizar el derecho a un trabajo productivo y ejercido en condiciones de libertad, para lo que deberán incorporar medidas destinadas a asegurar que el derecho al trabajo se ejerza libre de hostigamiento sexual.

Aunque la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres se refiere al hostigamiento sexual como una afectación al derecho al trabajo, se debe tener en cuenta que el ámbito de aplicación de la Ley de Prevención y Sanción al Hostigamiento Sexual comprende los centros laborales públicos y privados, las IE y las instituciones policiales y militares. Estas disposiciones pueden ser aplicadas a las trabajadoras del hogar.

En el Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Cajamarca, Callao, Huancavelica, La Libertad y Tumbes informaron que habían aprobado normas en las que se fijaron procedimientos para la prevención y sanción.

En lo referente al presente Reporte, han informado la aprobación de la norma de hostigamiento sexual respecto del año 2008, los Gobiernos Regionales de Moquegua, Huánuco y Lima así como el de la Provincia Constitucional del Callao. Este último, ha sido el único que aprobó la norma en el año 2009.

Con los Gobiernos Regionales mencionados suman ocho los que han cumplido con normas, procedimientos o lineamientos de prevención y sanción al hostigamiento sexual.

153 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES

Tabla N° 41
Normas emitidas por Gobiernos Regionales sobre hostigamiento sexual

Gobierno Regional	Norma
Moquegua	Ordenanza N° 16-2008-CR/GRM del 17 de setiembre del 2008 DECLÁRESE, de interés prioritario regional, la prevención, atención y protección frente al acoso y hostigamiento sexual.
Callao	Acuerdo Regional N° 008, “Creación y Conformación del Comité Regional para la Prevención del Hostigamiento Sexual en la Región Callao”, de fecha 12 de enero de 2009.
Huánuco	Ordenanza Regional N° 025-2008-CR, de fecha 22 de febrero de 2008 Aprueba Plan de Acción Regional de Violencia contra la Mujer.
Lima	Resolución Gerencial Regional N° 249-2008-GRL/GGR, Aprobar la Directiva N° 011-2008-GRL/SG sobre procedimientos para la prevención y sanción del Hostigamiento en el Gobierno Regional de Lima.

Fuente: Información reportada por los Gobiernos Regionales.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Con los Gobiernos Regionales mencionados suman nueve los que han cumplido con dictar normas procedimientos o lineamientos de prevención y sanción al hostigamiento sexual.

2.15.2 Implementación de estrategias para prevenir la violencia contra la mujer

Como ya se señaló, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer ha establecido como, líneas de acción, identificar y promover la modificación de patrones socioculturales que legitiman, toleran o exacerban la violencia contra la mujer con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones entre mujeres y hombres.

El Gobierno Regional de Piura, de acuerdo con lo reportado, es el único que ha implementado microprogramas radiales, *spots* colgados en la página Web; folletería, etc., en el marco de las competencias y atribuciones asignadas para prevenir la violencia contra las mujeres.

2.15.3 Capacitación sobre violencia familiar y sexual

La Defensoría del Pueblo insta a los Gobiernos Regionales a destinar recursos y esfuerzos a la implementación de estrategias de prevención de la violencia contra la mujer. Preocupa que, en el año 2009, solo los Gobiernos de los Departamentos de Moquegua, Loreto, Piura, Pasco y de la Provincia Constitucional del Callao hayan desarrollado acciones de capacitación aunque con escaso alcance.

En el Segundo Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la Defensoría del Pueblo dio cuenta de que los avances reportados por los Gobiernos Regionales eran fundamentalmente de tipo normativo. En aquella ocasión, la institución expresó preocupación por la aprobación de PRÍO que se convertían en instrumentos declarativos y sin las condiciones necesarias para su cumplimiento.

3. Balance de las medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales

Con relación a los avances en la implementación de la ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres reportados por los Gobiernos Regionales en el año 2009, existe un incremento en el número de PRÍO aprobados. En efecto en la actualidad, sumados los

seis Gobiernos Regionales que aprobaron PRÍO, se arriban a once gobiernos que cuentan con dichos instrumentos programáticos sobre la materia.

El balance efectuado por la Defensoría del Pueblo da cuenta de que se han destinado recursos en mayor proporción a actividades vinculadas a estos planes. Sin embargo, aún estos esfuerzos no se ven reflejados en los Planes de Desarrollo Regional Concertado ni en los Presupuestos Participativos, lo que implica que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no es considerada una prioridad regional.

Se debe tener en cuenta que, durante el año 2009 el proceso de transferencia de funciones de igualdad de oportunidades y desarrollo social del Ministerio de la Mujer a los Gobiernos Regionales ha continuado, habiendo concluido en el mes de julio del mismo año. Nueve de los 24 Gobiernos Regionales que han recibido funciones sectoriales del Mimdes, han efectuado modificaciones en su estructura orgánica. En la mayoría de los casos, la transferencia se ha efectuado sin que exista en los Gobiernos Regionales un área técnica en condiciones de hacerse cargo de promover la igualdad de oportunidades y desarrollo humano de sus localidades.

Esta situación no ha sido aquilatada adecuadamente por la mayoría de los Gobiernos Regionales y son escasos los esfuerzos por promover el fortalecimiento de la Gerencias de Desarrollo Social a fin de que cumpla con sus funciones y objetivos. Son asimismo, insuficientes los esfuerzos por generar y fortalecer las capacidades de funcionarios (as) y servidores(as) del Gobierno Regional, especialmente de las Gerencias de Planeamiento y de Presupuesto. En consecuencia, quienes tienen a su cargo la ejecución de las funciones transferidas manejan poca información y claridad sobre el enfoque de igualdad de oportunidades y el de perspectiva de género. Los avances continúan siendo fundamentalmente normativos con las excepciones señaladas a lo largo del capítulo.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Acceso y permanencia en el sistema educativo

1. De acuerdo con las cifras referidas a educación, las principales brechas de género se encuentran en la educación secundaria, y de manera específica en el ámbito rural. En esa medida, la Defensoría del Pueblo ha realizado una supervisión al Ministerio de Educación sobre la base de los indicadores planteados en el Sistema de Seguimiento Defensorial para este sector. Asimismo, para verificar los avances se ha realizado una supervisión en siete regiones del país, de entidades como Gobiernos Regionales, Direcciones Regionales de Educación, UGEL e IE.

2. Con relación a los indicadores estructurales planteados para evaluar el acceso y permanencia en el sistema educativo, se ha identificado que el Ministerio de Educación cuenta con tres Planes Estratégicos que establecen medidas concretas para garantizar la educación en los tres niveles de educación básica regular, pero que dos de ellos tienen vigencia hasta a fines de este año. Asimismo, el Ministerio cuenta en la actualidad con un programa vigente denominado “Programa Presupuestal Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo”, el cual está orientado al nivel inicial y primaria y con énfasis en la calidad de la educación. En lo concerniente al nivel de secundaria existen dos iniciativas con alcance específico para mejorar el acceso sobre todo de las y los adolescentes que viven en el ámbito rural, tales como Centros Rurales de Formación en Alternancia y el Modelo de Educación Secundaria con Metodología a distancia (Esmed).

Respecto a la Ley de Fomento de la Educación de la Niña y Adolescente Rural se ha elaborado una matriz de actividades para su implementación, entre las cuales se encuentran el asesoramiento a equipos técnicos de las UGEL, capacitación a docentes, diseño de sesiones de aprendizaje para aulas multigrado, entre otros.

3. En lo que concierne a los indicadores de proceso, se advierte que en el ámbito nacional solo existe una normativa para proteger a los niños, niñas y adolescentes ante casos de maltrato y violaciones sexuales, y que aún no se cuenta con una directiva que prohíba la discriminación por razones de embarazo. Asimismo, se cuenta con instancias para la protección de los derechos de las y los estudiantes, como el Comité de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar y las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente que enfrentan dificultades de implementación en algunas regiones.

Con relación a los materiales educativos, desde el Ministerio de Educación existe una política de incorporar el enfoque de género en el Diseño Curricular Nacional y en los materiales educativos, así como en las especificaciones técnicas. No obstante, preocupa que la mayoría de docentes entrevistados no reciba una adecuada asesoría respecto al Diseño Curricular Nacional, el cual incluye como eje transversal la educación en equidad de género.

Por otro lado, respecto a las medidas adoptadas para promover la participación de niñas y adolescentes en actividades deportivas, existen programas orientados a promover la participación de las y los estudiantes en actividades deportivas como el Programa Mujer y Deporte, aunque solo tiene alcance en Lima y Callao.

Con relación a las medidas para promover la participación de los padres y las madres en la educación de sus hijos e hijas, el Ministerio ha elaborado un “Manual para Padres”, el cual tiene como objetivo dar a conocer a las madres y a los padres los aprendizajes básicos que sus hijos e hijas deben adquirir en las instituciones educativas de inicial, primaria y secundaria. No obstante, cuando se pregunta a los beneficiarios directos, un porcentaje mayoritario de padres y madres de familia entrevistados señalan que no conocen su contenido.

Por otro lado, la supervisión permite identificar que, en el ámbito nacional, aún no existen normas o directivas que regulen el tema de infraestructura para la construcción de servicios higiénicos diferenciados por sexo en las instituciones educativas. Asimismo, en algunas regiones no se cuenta con estadísticas sobre el número de Instituciones Educativas que cuentan con esta infraestructura.

4. Con relación a los indicadores de resultado, se puede afirmar que la cobertura en la educación primaria es casi total y que la brecha es mínima entre hombres y mujeres. No obstante, las diferencias se reflejan cuando se desagrega la información por sexo y por ámbito. En cuanto a la tasa de asistencia, igualmente el resultado general da cuenta de avances en la asistencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. No obstante, cuando la información se desagrega por sexo y por ámbito, existe una menor tasa de asistencia de mujeres en el ámbito rural. En lo que se refiere a los niveles de educación, las dificultades de la asistencia en educación inicial son mayores, mientras que en primaria la tasa es muy alta, y en secundaria tiende a disminuir nuevamente. Finalmente, si bien la tasa de conclusión en la edad normativa, es decir de 12 a 14 años, es de 77.7%, cuando se cruza esta información con ruralidad y pobreza existen tasas muy bajas, en perjuicio de los niños y las niñas pobres y pobres extremos.

Acceso y permanencia en el mercado laboral

5. En un contexto de crisis económica internacional que ha afectado en particular a los sectores extractivos e industria, en los cuales se encuentra un porcentaje representativo de mujeres trabajadoras, la Defensoría del Pueblo ha considerado importante realizar una supervisión de las políticas activas de empleo que está implementando el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para dar respuesta a esta situación. Por ello, se ha realizado una supervisión a tres programas: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú, en base a los indicadores planteados en el Sistema de Seguimiento Defensorial para el aspecto crítico de acceso y permanencia en el mercado laboral.

6. En el análisis de los indicadores estructurales se puede advertir que en el marco normativo de los tres programas no se plantea a nivel de objetivos promover la inserción laboral femenina, pero cuando se revisa la información sobre las personas que están siendo beneficiadas, existe un porcentaje considerable de mujeres. Por otro lado, existen niveles de coordinación y articulación incipientes entre los responsables de la implementación de los tres programas supervisados.

Con relación a los recursos financieros, en el caso de los Programas Projovent y Construyendo Perú existe una disminución en el presupuesto asignado en el 2009 en comparación con el 2008. Respecto al Programa Revalora se debe señalar que ha sido creado recientemente por lo que no es posible comparar su presupuesto con ejercicios presupuestales anteriores, aspecto que se debe evaluar en una situación de crisis económica que genera la pérdida de puestos de trabajo. Por otro lado, los objetivos de los programas han sido definidos sin involucrar a los principales actores sociales como las organizaciones de trabajadores

y empleadores, es decir, sin tomar en cuenta un proceso de diálogo social, tal como lo establece el Convenio N° 122 de la OIT.

7. En los indicadores de proceso se planteó conocer la existencia de acciones positivas adoptadas en cada uno de los programas supervisados, así como la difusión de estas medidas. Sin embargo, en ninguno de los tres programas se ha reportado la existencia de este tipo de acciones. Por ello no es posible reportar el número de campañas u otros mecanismos de difusión utilizados para informar sobre programas y medidas afirmativas para la inclusión de mujeres en el mercado laboral.

8. Respecto a los indicadores de resultado se plantearon indicadores específicos para cada uno de los programas supervisados. En el caso del Programa Projoven se recibió información con relación al número de jóvenes beneficiados en las Convocatorias 14 y 15, las mujeres constituyen un grupo representativo del total de beneficiarios. No obstante, no se recibió información sobre el seguimiento de la inserción de la mano de obra femenina. La mayoría de los indicadores planteados tenían como objetivo medir los efectos favorables posteriores a la capacitación y experiencia formativa que reciben las beneficiarias del programa, es decir, medir los efectos cualitativos de la política que se está implementando por este programa.

Con relación al Programa Construyendo Perú, no se precisa si las beneficiarias son mujeres que habían perdido su empleo como consecuencia de la disminución en el empleo a partir de la crisis internacional, limitándose a señalar que, genéricamente, se encontraban “desempleadas”. Asimismo, respecto al número de mujeres que luego de pasar por este programa y que han sido colocadas en algún empleo como asalariadas o autónomas, el porcentaje es mínimo.

Después de la aplicación de los indicadores de resultado al programa Revalora se puede afirmar que la información proporcionada respecto de las mujeres beneficiarias que han perdido un puesto de trabajo en las actividades más afectadas por la crisis, contrasta con los altos índices de caída del empleo en estas actividades. Por otro lado, del total de mujeres beneficiarias se colige que las mujeres reinsertadas como asalariadas sólo representan el 10%, es decir, el programa muestra una escasa articulación con mecanismos de reinsertación y colocación.

Medidas reportadas por los Ministerios y otras entidades públicas para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

9. Para el efectivo cumplimiento de la Ley de Igualdad se requiere que las entidades públicas hayan incorporado en sus documentos de gestión los principios previstos en la norma, cuenten con instancias para su implementación, diseñen un módulo de capacitación sobre perspectiva de género dirigido a su personal, y asignen partidas presupuestarias específicas para la realización de sus actividades. De un total de 20 entidades supervisadas, sólo siete han incorporado los principios previstos en esta norma como parte de sus funciones y competencias, dos cuentan con órganos específicos para la implementación de la Ley de Igualdad, ocho han realizado cursos de capacitación que incluyan la perspectiva de género dirigidos a su personal, así como en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; y solo tres respondieron que cuentan con presupuesto para la implementación de la Ley de Igualdad. Como se puede apreciar, las condiciones para la implementación aún son necesarias, debido a que son pocas las entidades públicas que han adoptado este tipo de medidas, sobre todo con relación a los órganos para la implementación de la Ley, así como la asignación de un presupuesto específico.

10. La Ley de Igualdad establece que las entidades públicas deben observar tres principios: la adopción de medidas que prohíban la discriminación por sexo, de acción positiva y la promoción del uso del lenguaje inclusivo. De las 20 instituciones supervisadas, sólo una ha aprobado una norma que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), dos entidades públicas han aprobado medidas de acción positiva para garantizar la participación de las mujeres en el ámbito laboral y político (Ministerio del Interior y JNE), y tres entidades han aprobado una directiva sobre la utilización del lenguaje inclusivo como el Mimdes, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior. Como se puede observar, el cumplimiento de los Ministerios y las entidades públicas con relación a los principios previstos en la Ley de Igualdad muestran un nivel bajo.

11. La Ley de Igualdad establece lineamientos específicos para los Ministerios y entidades públicas a efectos de evaluar su cumplimiento. Aquí aparecen cifras referentes a un total de 20 entidades supervisadas:

- La mayoría de entidades públicas ha reportado que al menos el 30% de su personal es femenino, y de manera excepcional existen porcentajes de 51 y 63%. En los cargos de confianza y en los cargos directivos existen más entidades públicas que cuentan con mujeres en estos cargos, pero con un porcentaje menor al 30%; solo en algunas entidades, el porcentaje llega a 85% y 65% respectivamente.
- Siete reportan que en sus programas o proyectos, ya existentes, se incorporan las necesidades e intereses de las mujeres.
- Nueve informan la realización de capacitaciones sobre violencia familiar, hostigamiento sexual, trata de personas, entre otros temas.
- Ocho señalan la realización de actividades de difusión y promoción de los derechos de las mujeres, en temas como la prevención del hostigamiento sexual, violencia familiar, violencia sexual y psicológica, dirigidas en su mayoría a la población en general.
- Siete han aprobado directivas sobre procedimientos para la prevención y sanción del hostigamiento sexual.
- Ocho cuentan con información desagregada por sexo.
- Dos han generado espacios de participación para incorporar, asimismo, las expectativas y propuestas que provienen de la sociedad civil en las políticas públicas de igualdad.

Medidas específicas adoptadas por las entidades públicas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

12. El Mimdes cuenta con una Dirección de Igualdad de Oportunidades, que entre sus funciones incorpora el seguimiento a la Ley de Igualdad y al Plan de Igualdad. La entidad informó que a través de la Comisión Multisectorial se realiza el seguimiento del Plan de Igualdad 2006-2010, y que se han organizado reuniones de coordinación y asistencia técnica con los sectores. Respecto a la coordinación con los Gobiernos Regionales, el Mimdes ha realizado actividades de asistencia técnica a funcionarios y funcionarias de los Gobiernos Regionales para diseñar sus Planes Regionales y fortalecer las capacidades para la implementación de políticas de igualdad de oportunidades y de equidad de género.

13. De la información reportada por el Ministerio de Economía y Finanzas se puede derivar que aún no se han incorporado en el clasificador funcional programático las actividades previstas en la Ley de Igualdad. La entidad informó que se encuentra en una etapa de identificación de aquellos programas que deberían incorporar un enfoque de género o motivar experiencias-piloto en coordinación con otros Ministerios.

14. Las medidas reportadas por el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial dan cuenta de algunas acciones para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia. No obstante, es necesario que las diferentes instituciones del Sistema de Administración de Justicia, en el ámbito de sus competencias, articulen y coordinen las diferentes acciones y estrategias que están realizando.

15. El JNE cuenta con un Programa Descentralizado Mujer y Ciudadanía, que está desarrollando actividades para promover la participación política de la mujer, involucrando a todos los actores del sistema electoral, como: partidos políticos, organizaciones políticas, integrantes de los Jurados Electorales Especiales y principalmente a las mujeres.

16. El Reniec, según lo informado, desde el año 2002 a la fecha está efectuando intensas campañas de documentación gratuitas en el ámbito nacional, dirigidas a la población de pobreza extrema, y se ha beneficiado a un porcentaje considerable de mujeres.

Medidas adoptadas por los Gobiernos Regionales para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

17. Aprobación de PRÍO: Durante el año 2009, cinco Gobiernos Regionales han aprobado PRÍO (Ucayali, Cusco, Ancash, Apurímac y Arequipa) sumados a los gobiernos regionales que aprobaron PRIO en años anteriores (Ica, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, Pasco, Junín) totalizan 11 Planes a nivel nacional.

18. Políticas de los PRÍO incluidas en los Planes de Desarrollo Regional Concertado y en los Presupuestos Participativos: De la información reportada por los Gobiernos Regionales que han aprobado PRÍO hasta el año 2008, solo los departamentos de La Libertad, Lambayeque, Pasco y Moquegua han incluido algunas políticas vinculadas a empleo y educación en los Planes de Desarrollo Regional Concertado. De los mencionados sólo en los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Moquegua y La Libertad se han asignado recursos del presupuesto participativo.

19. Órganos a cargo de la implementación de los PRÍO: Todos los Gobiernos Regionales con excepción de Trujillo y Arequipa cuentan con Gerencias de Desarrollo Social como órgano a cargo de las funciones de igualdad de oportunidades y por lo tanto de la implementación de los PRÍO en aquellos Gobiernos Regionales que han aprobado dicho instrumento programático. De los 24 gobiernos regionales que han recibido funciones de igualdad de oportunidades del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, nueve han efectuado cambios en sus estructuras orgánicas creando órganos especializados que tienen a cargo la ejecución de dichas funciones. Tres Gobiernos Regionales han reportado que dichas funciones están a cargo de oficinas no estructuradas o de menor nivel que las gerencias: Apurímac, Arequipa y Callao.

20. Presupuesto para la igualdad de oportunidades: Como parte del proceso de transferencia de funciones en materia de igualdad de oportunidades y desarrollo social, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social ha transferido recursos presupuestales a los 24 Gobiernos Regionales. Sólo 10 de ellos han reportado destinar recursos para implementar políticas de igualdad de oportunidades. Los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Piura, Junín, Callao, La Libertad y Madre de Dios han destinado más recursos de los transferidos por el Sector. Se debe destacar que el Gobierno Regional de Moquegua ha aprobado dos proyectos que benefician directamente a las mujeres: el “Centro de Desarrollo de Unidades Productivas para la mujer de escasos recursos de la Provincia de Ilo y Mariscal Nieto, y el proyecto “Casa Refugio para la Mujer Víctima de violencia familiar”.

21. Seguimiento de los PRÍO.

Del total de Gobiernos Regionales que reportaron la aprobación de PRÍO hasta el año 2008, sólo tres han informado contar con indicadores de medición de resultados.

22. En cuanto a las medidas para disminuir la desigualdad entre varones y mujeres emprendidas por los Gobiernos Regionales:

- Medidas de acción positiva de carácter temporal.
El Gobierno Regional de La libertad ha reportado la implementación de medidas de acción positiva de carácter temporal para acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Normas que prohíben la discriminación por sexo.
Durante el año 2009, cinco Gobiernos Regionales han emitido normas que prohíben la discriminación por diversas razones incluido el sexo: Apurímac, Lambayeque, Huancavelica, Ayacucho y al Provincia Constitucional del Callao.
- Capacitación sobre perspectiva de género.
En el año 2009, nueve Gobiernos Regionales han desarrollado actividades de capacitación sobre perspectiva de género.

23. Con relación a la información para la toma de decisiones:

- Observatorio Mujer.
En el período analizado, los Gobiernos Regionales de Arequipa, Huancavelica y Piura han reportado la creación de Observatorios Mujer con los que sumarían seis en el ámbito nacional. Sin embargo, solo el Gobierno Regional de Piura presenta información actualizada.
- Información desagregada por sexo.
Entre los Gobiernos Regionales que aprobaron PRÍO hasta el año 2008, solo el Gobierno Regional de Ucayali reportó que produjo información desagregada por sexo aunque sólo en la problemática de adultos y adultas mayores. Respecto de los Gobiernos Regionales que aún no aprobaron PRÍO, informaron que la produjeron: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Junín, Piura, Tumbes y Callao.

24. Normas sobre lenguaje inclusivo.

En el año 2009 cuatro Gobiernos Regionales han reportado la emisión de Ordenanzas Regionales disponiendo el uso del lenguaje inclusivo, con lo cual se eleva a nueve el número de Gobiernos Regionales que han dado cumplimiento a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en este aspecto.

25. En cuanto a las acciones de promoción de la participación económica y social de las mujeres:

- Participación de las mujeres indígenas.
Sólo los Gobiernos Regionales de La Libertad, Lambayeque y Moquegua han implementado talleres de capacitación para promover la participación de mujeres indígenas en actividades productivas.
- Participación de mujeres amazónicas.
De los 25 gobiernos regionales, solo dos han promovido la participación económica y social de las mujeres amazónicas: Ucayali y Pasco.

- Participación de mujeres afrodescendientes.
Del total de Gobiernos Regionales sólo el Gobierno Regional del Departamento de Lambayeque ha reportado que desarrolló actividades para promover la participación económica de las mujeres afrodescendientes.

26. En cuanto al porcentaje de mujeres que laboran o prestan servicios en los Gobiernos Regionales:

- Porcentaje de mujeres que laboran en la institución.
El Gobierno Regional de Pasco es el que presenta mayor porcentaje de mujeres laborando en la institución (48%), seguido de los Gobiernos Regionales de Loreto (38,3%), Cajamarca (37,4%), Áncash (37,3%), La Libertad (36,2%), San Martín (36,9%) y Ucayali (35,8%).
- Porcentaje de mujeres en cargos directivos.
El Gobierno Regional de Cajamarca es el que reporta un mayor porcentaje de mujeres en este rubro (42%) seguido de San Martín (37.5%) y Lambayeque (30%), mientras que los Gobiernos Regionales de Áncash, Ayacucho, Junín y Madre de Dios no han reportado mujeres en cargos directivos.
- Porcentaje de mujeres en cargos de confianza.
Los Gobiernos Regionales de San Martín (37.5%), Tacna (33.3%) y Lambayeque (33.0%) cuentan con mayor porcentaje de mujeres en cargos de confianza. El único que no cuenta con mujeres en cargos de confianza es el Gobierno Regional de Loreto.

27. En cuanto a la participación de mujeres en los Consejos de Coordinación Regional:

- Participación de mujeres en los Consejos de Coordinación Regional.
Hasta el año 2008, once Gobiernos Regionales reportaron haber dictado normas que fomentaban la participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional: Arequipa, Callao, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Ucayali. En el año 2009 hizo lo propio el Gobierno Regional de La Libertad. Con lo cual suman 12 Gobiernos Regionales de 26.

28. En cuanto a los niveles de participación política de las mujeres se indagó sobre el porcentaje que forma parte del Consejo Regional:

- Mujeres que participan en el Consejo Regional.
De acuerdo con la información reportada, los gobiernos que cuentan con mayor porcentaje de mujeres integrando los Consejos Regionales son los Gobiernos de las Regiones de Apurímac (57.1%), Loreto (57.1%), Tacna y Huancavelica (42.9%), mientras que aquellos con menor porcentaje son los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Piura (12.5%), Madre de Dios (14.3%) y Cajamarca (15.4%).

29. En cuanto a las acciones desarrolladas por los Gobiernos Regionales para promover la documentación de las mujeres y niñas:

- Identidad.
Solo el Gobierno Regional del Departamento de Pasco ha organizado campañas de documentación aunque con alcance limitado. Esta situación es sumamente

preocupante más aún si se considera que los departamentos que concentran el mayor número de mujeres sin documentos de identidad son Loreto (4,6%), Ucayali (4,0%), Amazonas (2,6%), Huánuco (1,8%), San Martín (1,8%), Madre de Dios (1,6%) y Cajamarca (1,5%).

30. En cuanto a las acciones para prevenir, atender y sancionar la violencia contra la mujer:

- Normas sobre hostigamiento sexual.
Los Gobiernos Regionales que han informado sobre la aprobación de la norma de hostigamiento sexual respecto del año 2008, son los de Moquegua, Huánuco y Lima. El Gobierno Regional de la Provincia Constitucional del Callao ha sido el único que ha aprobado una norma sobre la materia en el año 2009.
- Estrategias de prevención de la violencia familiar y sexual.
Sólo el Gobierno Regional del Departamento de Piura ha reportado estrategias de prevención de la violencia familiar y sexual, siguiendo las líneas de acción propuestas por el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.
- Capacitación sobre violencia familiar y sexual.
Sólo los Gobiernos Regionales de los Departamentos de Moquegua, Loreto, Piura, Pasco y la Provincia Constitucional del Callao han desarrollado acciones de capacitación sobre la problemática.

CAPÍTULO VI RECOMENDACIONES

A la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

1. En cumplimiento del mandato establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros,¹⁵⁴ se recomienda instrumentar el seguimiento y garantizar la implementación de acciones de desarrollo de capacidades, en coordinación con el Mimdes para el adecuado cumplimiento de las funciones de igualdad de oportunidades y desarrollo social por parte de los Gobiernos Regionales.

2. Realizar el seguimiento sostenido de los Convenios de Gestión (incluido el anexo N° 1) suscritos entre los Gobiernos Regionales y el Mimdes, a fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

Al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

3. Recomendar que, en su condición de ente rector, presente un balance de los resultados alcanzados en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010; y en esa línea, se evalúe la elaboración de un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones, teniendo en cuenta que el actual sólo estará vigente hasta fines de este año, y que, en tal sentido, se convoque a todos los sectores involucrados.

4. Recomendar que, se elabore un sistema integrado de seguimiento de las políticas en materia de igualdad de oportunidades previstas en la Ley N° 28983 y en el D.S N° 027-2007-PCM.

5. Recomendar que, en su condición de ente rector, realice una evaluación de las medidas adoptadas por los sectores comprometidos con el cumplimiento de la Ley N° 28983, y en tal sentido, brinde lineamientos y asistencia técnica para la adopción de las siguientes medidas:

- Que en los documentos de gestión interna se incorporen las políticas relacionadas con cada sector en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Que en sus programas o proyectos se incorporen las necesidades e intereses de las mujeres, en especial de las mujeres en situación de pobreza y del ámbito rural.
- Que cuenten con información actualizada y desagregada por sexo, para medir el impacto de sus políticas sectoriales en los derechos de mujeres y hombres.
- Que prevean partidas presupuestales para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley N° 28983, en el ejercicio presupuestal 2011.
- Que realicen cursos de capacitación en materia de género, igualdad de oportunidades y violencia contra la mujer.
- Que elaboren directivas para la prevención y sanción del hostigamiento sexual, la adopción de medidas de acción positiva así como la aprobación de normas para eliminar la discriminación por sexo y la utilización del lenguaje inclusivo.

154 El Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros fue aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de Julio de 2007.

6. Se recomienda impulsar procesos sostenidos de desarrollo de capacidades y asistencia técnica a fin de promover la implementación de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades y el adecuado cumplimiento del anexo N° 1 de los Convenios de Gestión.

7. Desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades con énfasis en la perspectiva de género y en la importancia de transversalizar dicha perspectiva en los Gobiernos Regionales, así como para impulsar la incorporación de presupuestos sensibles a la problemática tanto de hombres como de mujeres.

8. Coordinar la incorporación de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los Planes de Desarrollo Regional Concertado, así como en los presupuestos participativos.

9. Se recomienda impulsar el establecimiento de espacios oficiales de coordinación entre los Gobiernos Regionales y locales en los que se discuta y se acuerden acciones orientadas a implementar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Ministerio de Educación

10. Recomendar que se continúe con programas para promover la educación secundaria, con énfasis en el ámbito rural, considerando que las tasas de cobertura y culminación de estudios en este nivel aún son muy bajas.

11. Recomendar que se presente un balance de los avances en la implementación de la Ley de Fomento de la Educación de la Niña y Adolescente Rural, sobre la base de la matriz de actividades elaborada por este sector.

12. Recomendar la elaboración de una directiva específica para las instituciones educativas de la Educación Básica Regular que desarrolle procedimientos para evitar casos de discriminación por embarazo, así como los mecanismos para denunciar este tipo de actos.

13. Recomendar que se realice un diagnóstico del funcionamiento de las instancias de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas. Entre ellas se encuentran el Comité de Convivencia y Disciplina Escolar, y la Defensoría Escolar del Niño y del Adolescente.

14. Recomendar la elaboración de pautas y orientaciones para la implementación del Diseño Curricular Nacional y, en especial, de los enfoques transversales como el enfoque de género.

15. Recomendar que se evalúe la cobertura del Programa Mujer y Deporte, con énfasis en el ámbito rural, para que las niñas y las adolescentes de las regiones puedan acceder a los beneficios que éste brinda.

16. Recomendar la elaboración de normativas con especificaciones para la construcción de servicios higiénicos diferenciados por sexo en las instituciones educativas.

Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

17. Recomendar que en los planes operativos u otros documentos de gestión interna de los Programas Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú se incorpore la cobertura a determinados grupos que requieren especial protección, teniendo en cuenta que en la

actualidad existe un grupo significativo de mujeres participantes en cada uno de ellos, y en tal sentido, también considerar sus necesidades e intereses.

18. Recomendar que se cree una instancia de coordinación entre los Programas Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú, así como su articulación con las funciones y competencias del Servicio Nacional del Empleo.

19. Recomendar que se fortalezcan los espacios como el Consejo Nacional del Trabajo, para fomentar la participación de los principales actores sociales, como las organizaciones de trabajadores y empleadores en la evaluación e implementación de los objetivos de los programas Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú, en cumplimiento del Convenio N° 122 de la Organización Internacional de Trabajo.

20. Recomendar que, en el caso del Programa Projovent, se cuente con indicadores que permitan medir los efectos favorables posteriores a la capacitación y experiencia formativa que reciben las y los beneficiarias del programa, es decir medir los efectos cualitativos de la política que se está implementando.

21. Recomendar que el Programa Revalora evalúe los actuales mecanismos de reinserción y colocación de las mujeres beneficiarias, es decir de aquellas que han perdido un puesto de trabajo en las actividades más afectadas por la crisis.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

22. Recomendar que, en el marco del presupuesto por resultados, se elabore un informe en el que se dé cuenta de los nuevos programas estratégicos que incluyen la perspectiva de género con la finalidad de adecuar las disposiciones previstas en la Ley N° 28983 en el Clasificador Funcional Programático.

Al Ministerio de Justicia

23. Reiterar que, en su condición de ente encargado de formular las políticas nacionales en el Sector Justicia, se cree una comisión que coordine y articule con los otros órganos del Sistema de Administración de Justicia, como el Poder Judicial, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público, las acciones y estrategias que están realizando para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, y en especial de las mujeres indígenas, amazónicas y afroperuanas.

Al Jurado Nacional de Elecciones

24. Recomendar que, a través de su Programa Mujer y Ciudadanía, se continúe ejecutando los programas de capacitación, dirigidos a su personal, a los integrantes de los Jurados Electorales Especiales, a las Organizaciones Políticas, a los Partidos Políticos y a la ciudadanía en general, sobre el derecho a la participación política, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el enfoque de género y el carácter obligatorio del cumplimiento de la cuota de género.

Al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

25. Recomendar que, en el marco del Plan Nacional de Restitución de la Identidad: “Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009”, se brinde un balance del cumplimiento de las metas previstas, en especial las relacionadas con el objetivo estratégico

de otorgar documentos de identidad a las mujeres, con énfasis en las pobladoras de las zonas rurales.

A los Gobiernos Regionales

Considerando que el proceso de transferencia de funciones sectoriales de igualdad de oportunidades del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales ha concluido, y se encuentra en la etapa de gestión descentralizada, la Defensoría del Pueblo recomienda lo siguiente:

26. Dotar a las Gerencias de Desarrollo Social o las que hagan sus veces con personal capacitado y recursos presupuestales suficientes a fin de que implementen las funciones transferidas en materia de igualdad de oportunidades y en ese marco las políticas que hubiesen aprobado en los PRÍO. Es deseable que se evalúe la importancia de crear entidades especializadas del nivel de las Direcciones Regionales.

27. Implementar políticas de prevención de la violencia contra la mujer con especial énfasis en la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres. Se debe incluir el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, con el propósito de contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimen o exacerben la violencia contra la mujer.

28. Implementar la aplicación del lenguaje inclusivo en todos los documentos oficiales emitidos por el Gobierno Regional y coordinar su aplicación en los Gobiernos Locales provinciales y distritales.

29. Implementar políticas específicas destinadas a la promoción de la participación económica, social y política de las mujeres, indígenas, amazónicas y afrodescendientes, donde corresponda.

30. Desarrollar campañas de documentación con el objeto de lograr la obtención de los DNI a las personas que aún carecen del mencionado documento, con énfasis en campañas dirigidas a mujeres y niñas.

31. Dotar a los Gobiernos Regionales que cuentan con Observatorios Mujer, de recursos presupuestales, tecnológicos y humanos que garanticen su sostenibilidad, la ampliación de la información recabada y su permanente actualización y difusión.

A los Gobiernos Regionales de Lambayeque, La Libertad, Ica, Moquegua, Pasco, Ucayali y Cusco, en relación a las medidas adoptadas en acceso y permanencia del sistema educativo

32. Recomendar que, en coordinación con las Direcciones Regionales y UGEL se elabore un informe sobre la evaluación de los Comités de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar, así como de las Defensorías Escolares del Niño y Adolescente que funcionan en las instituciones educativas a efectos de brindar lineamientos para su adecuado funcionamiento.

33. Recomendar que, a través de las Direcciones Regionales de Educación y UGEL se elabore un informe de evaluación de la actual asesoría que se brinda a los docentes en la implementación del Diseño Curricular Nacional.

34. Recomendar que, en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación y las UGEL, se evalúen las estrategias actuales de difusión y capacitación del “Manual para Padres”, para lo cual se recomienda convocar a madres y padres de familia a efectos de conocer las dificultades en su implementación, y asimismo considerar las altas tasas de analfabetismo en el ámbito rural.

ANEXO N° 1

MATRIZ DE INDICADORES EN ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

TIPO INDIC.	COMPONENTE	ASPECTO OBJETO DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
ESTRUCTURALES	CONDICIONES MARCO	Adecuada cobertura de la problemática de acceso y permanencia en las condiciones marco.	Existencia de planes estratégicos sobre acceso y permanencia.	Análisis documental del marco normativo.
			Existencia de programas o proyectos sobre acceso y permanencia.	
	CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTACIÓN	Claridad en la delimitación de funciones y competencias entre los responsables de la implementación de políticas de acceso y permanencia.	Nivel de claridad en la delimitación de funciones y competencias entre los diferentes actores responsables de la implementación.	Análisis documental del marco normativo.
		Claridad en el establecimiento de niveles de coordinación y articulación entre los responsables de la implementación de políticas de acceso.	Nivel de especificación de coordinación y articulación entre los diferentes actores responsables de la implementación.	
		Creación y funcionamiento de agencia, instancia u oficina para coordinar, orientar y/o monitorear implementación de políticas de acceso y permanencia.	Existencia y funcionamiento de agencia, instancia u oficina de coordinación.	
Compromiso financiero	Variación interanual de la ejecución presupuestal de la partida educación inicial, educación primaria y educación secundaria.	Sistema Integrado de Administración Financiera.		

TIPO DE INDIC.	COMPONENTE	ASPECTO OBJETO DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
PROCESO	Disponibilidad	Adecuación de la infraestructura de las instituciones educativas a las necesidades diferenciadas de niños y niñas.	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa con especificaciones técnicas sobre la construcción de servicios higiénicos diferenciados para niños y niñas. - Número de instituciones educativas con servicios higiénicos diferenciados por sexo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Información reportada por el Ministerio de Educación. - Supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en siete Gobiernos Regionales.
	Aceptabilidad	Protección de los derechos fundamentales de niños y niñas en las instituciones educativas.	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa que prohíbe la discriminación por embarazo en las instituciones educativas. - Normativa que sanciona el maltrato infantil en las instituciones educativas. - Nivel de funcionamiento de las instancias creadas para la protección de los derechos fundamentales de los niños y las niñas en las instituciones educativas. 	
	Calidad	Materiales educativos que incluyen el enfoque de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del enfoque de género en el Diseño Curricular Nacional. - Número de materiales educativos con enfoque de género. 	
	Aceptabilidad	Participación de padres y madres de familia en la educación de sus hijos.	Número de actividades de capacitación dirigidas a padres y madres de familia para promover la matrícula oportuna.	
	Adaptabilidad	Fomento de la participación de las niñas y las adolescentes en actividades deportivas.	Existencia de programas que promueven la participación de niñas y adolescentes en actividades deportivas.	
RESULTADO		Incremento en el acceso y permanencia en el sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> Tasa neta de cobertura de matrícula en educación primaria. Tasa de asistencia a educación inicial, primaria y secundaria. 	Estadísticas básicas Minedu Inei (Enaho)
		Incremento en la conclusión de la escolaridad en edad normativa.	% de niños y niñas que concluyen la educación primaria en la edad normativa.	

ANEXO N° 2
MATRIZ DE INDICADORES EN ACCESO Y PERMANENCIA
EN EL MERCADO LABORAL

TIPO INDIC.	COMPONENTE	ASPECTO OBJETO DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
ESTRUCTURALES	CONDICIONES MARCO	Claridad de propósitos y conceptos de políticas de inserción laboral femenina.	-Nivel de claridad de los propósitos planteados en el programa Projovent para la generación de capacidades para la empleabilidad y oportunidades de trabajo para mujeres jóvenes de 16 a 24 años de menores recursos económicos. -Nivel de claridad de los propósitos planteados en el Programa Construyendo Perú en la generación de empleos e ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población femenina desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas mujeres con menores niveles de ingreso económico, en situación de pobreza y extrema pobreza. -Nivel de claridad de los propósitos planteados en el Programa Revalora Perú para la protección de la empleabilidad de las trabajadoras de aquellas empresas que puedan ser afectadas por la crisis económica internacional y en los servicios de capacitación (recalificación y reentrenamiento), intermediación, asistencia técnica y reinserción laboral a trabajadoras afectadas directamente por el impacto de la crisis internacional. - Nivel de claridad de los conceptos planteados en las políticas de inserción laboral femenina en: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	Análisis documental del marco político, legal y normativo: Projovent, REVALORA PERU, Construyendo Perú
		Adecuada cobertura de la problemática inserción laboral femenina y segregación del mercado de trabajo.	Nivel de cobertura de la problemática de inserción laboral femenina en los siguientes programas del MTPE: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	
		Inclusión de grupos vulnerables principalmente afectados por el problema de inserción laboral	Nivel de inclusión de las mujeres en los siguientes programas del MTPE: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	
	CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA IMPLEMENTACIÓN	Claridad en la delimitación de funciones y competencias entre los responsables de la implementación de programas de inserción laboral femenina.	Nivel de claridad en la delimitación de funciones y competencias entre los diferentes actores responsables de la implementación de los siguientes programas del MTPE: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	Análisis documental de políticas operativas.
		Claridad en el establecimiento de niveles de coordinación y articulación entre los responsables de la implementación de programas de inserción laboral femenina.	Nivel de especificación de niveles de coordinación y articulación entre los diferentes actores responsables de la implementación de los siguientes programas del MTPE: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	
		Compromiso financiero.	Porcentaje del presupuesto del sector destinado a la implementación de medidas de inserción laboral de las mujeres en condiciones de igualdad (porcentaje que representa del total) a través de los siguientes programas del MTPE: Projovent, Construyendo Perú y Revalora Perú.	Pliego presupuestal sectorial.

TIPO DE INDIC.	COMPONENTE	ASPECTO OBJETO DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
PROCESO	Disponibilidad	Oferta de programas y/o acciones afirmativas que apunten a la inclusión de las mujeres en ocupaciones en el sector estructurado de la economía y/o en puestos de mayor jerarquía.	Existencia de cuotas de género en los siguientes programas del MTPE: Projoven, Construyendo Perú y Revalora Perú.	Información remitida por cada uno de los programas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
	Accesibilidad	Difusión adecuada y oportuna de programas y/o medidas afirmativas para la inclusión de mujeres en sector estructurado de la economía.	Número de campañas u otros mecanismos de difusión utilizados por cada uno de los tres programas del MTPE (Projoven, Construyendo Perú y Revalora Perú) para informar sobre programas y medidas afirmativas para la inclusión de mujeres en el mercado laboral.	Información remitida por cada uno de los programas.
RESULTADO	Aceptabilidad y calidad	Capacitación y modalidades de inserción laboral.	<p>Projoven</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas sobre el total de jóvenes capacitados por el programa. - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas e insertadas (modalidad formativa) en el mercado laboral sobre el total de jóvenes capacitados e insertados (modalidad formativa). - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas que permanecieron en la empresa luego de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado) sobre el total de jóvenes capacitados que permanecieron en la empresa luego de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado). - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas e insertadas en el mercado laboral (modalidad formativa) sobre el total de mujeres jóvenes capacitadas por el programa. - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas que permanecieron en la empresa luego de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado) sobre el total de mujeres jóvenes capacitadas por el programa. - Número de mujeres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitadas que permanecieron o están empleadas (no necesariamente en la misma empresa) luego de un año de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado) sobre el total de mujeres jóvenes capacitadas por el programa. - Número de hombres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitados e insertados en el mercado laboral (modalidad formativa) sobre el total de hombres jóvenes capacitados por el programa. - Número de hombres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitados que permanecieron en la empresa luego de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado) sobre el total de hombres jóvenes capacitados por el programa. - Número de hombres jóvenes (entre 16 y 24 años) capacitados que permanecieron o están empleados (no necesariamente en la misma empresa) luego de un año de culminada la modalidad formativa según tipo de contrato (a plazo fijo o indeterminado) sobre el total de hombres jóvenes capacitados por el programa. 	Información remitida por cada uno de los programas.

TIPO DE INDIC.	COMPONENTE	ASPECTO OBJETO DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
RESULTADO			<p>Construyendo Perú</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de mujeres que ingresaron al programa a partir del mes de octubre del 2008 y que habían perdido su empleo como asalariadas en alguno de los sectores económicos afectados por la crisis con alta incidencia de mano de obra femenina (textiles y confecciones y agroexportación) sobre el total de trabajadores inscritos en dicho programa y que habían perdido su empleo como asalariados en dichos sectores a partir del mes de octubre del 2008. - Número de mujeres que ingresaron al programa a partir del mes de octubre del 2008 y que habían perdido su empleo como asalariadas en alguno de los sectores económicos afectados por la crisis con alta incidencia de mano de obra femenina (textiles y confecciones y agro exportación) sobre el total de trabajadoras inscritas en dicho programa a partir del mes de octubre del 2008. - Tiempo promedio de permanencia en el programa de las mujeres que perdieron su empleo como asalariadas en alguna de las actividades económicas (con alta incidencia de mano de obra femenina) afectadas por la crisis (a partir de octubre del 2008). - Número de mujeres que luego de pasar por este programa han sido colocadas en algún empleo como asalariadas o autónomas. - Número de mujeres inscritas en el programa que perdieron su empleo como asalariadas en alguna de las actividades económicas (con alta incidencia de mano de obra femenina) afectadas por la crisis (a partir de octubre del 2008) y que tengan la condición de jefas de hogar con carga familiar sobre el total de beneficiarios de dicho programa con esas características. 	
			<p>Revalora</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de trabajadoras de los sectores textil y confecciones y agroexportación, e industria en general que han perdido el empleo desde el inicio de la crisis económica internacional a partir del mes de octubre del 2008 sobre el total de los trabajadores que perdieron el empleo en dichas actividades durante el mismo período. - Número de trabajadoras que se encuentran inscritas en Revalora Perú y que son jefas de hogar con carga familiar sobre el número total de beneficiarios del programa y que son jefes de hogar con carga familiar. - Número de trabajadoras que han sido capacitadas, reentrenadas y colocadas en un nuevo puesto de trabajo asalariado según tipo de contrato de trabajo sobre el total de trabajadores inscritos en el programa y que han sido capacitados, reentrenados y colocados en un nuevo puesto de trabajo asalariado según tipo de contrato de trabajo. - Porcentaje de trabajadoras capacitadas reinsertadas como independientes. - Porcentaje de trabajadoras capacitadas reinsertadas como asalariadas. - Porcentaje de trabajadoras capacitadas que aún no se han logrado reinsertar. - Tipo de actividad económica en la que han sido re insertadas las mujeres inscritas en el programa. - Porcentaje de trabajadores capacitados reinsertados como independientes. - Porcentaje de trabajadores capacitados reinsertados como asalariados. - Porcentaje de trabajadores capacitados que aún no se han logrado reinsertar. - Tipo de actividad económica en la que han sido reinsertados los hombres inscritos en el programa. 	

ANEXO 3
INSTITUCIONES EDUCATIVAS SUPERVISADAS
POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Nº	IIEE	Código Modular	Tipo de institución	Centro Poblado	Distrito	Provincia	Área rural/urbana	UGEL	Nivel
CUSCO									
1	Nº 56108	0220749	Polidocente	Llallapara	Yanaoca	Canas	Rural	Canas	Primaria
2	Nº 56106	0220723	Polidocente	Yanaoca	Yanaoca	Canas	Urbana	Canas	Primaria
3	Nº 56107	0220731	Polidocente	Yanaoca	Yanaoca	Canas	Urbana	Canas	Primaria
4	Nº 56109	0220756	Polidocente	Hampatura	Yanaoca	Canas	Rural	Canas	Primaria
ICA									
5	Nº 22336	0276998	Polidocente	San José de los Molinos	San José de Los Molinos	Ica	Urbana	Ica	Primaria
6	Nº 22226 Nuestra Señora de Fátima	0281774	Polidocente	Alto Laran	Alto Laran	Chincha	Urbana	Chincha	Primaria
7	Nº 22395 Moisés Rebata	0277806	Polidocente	El Ingenio	El Ingenio	Nasca	Urbana	Nasca	Primaria
8	Nº 22424	0278200	Polidocente	Río Grande	Río Grande	Palpa	Urbana	Palpa	Primaria
LA LIBERTAD									
9	Nº 80241 Vicente Luis Vera Miranda	1171321	Polidocente	Singuirual-Samne	Otuzco	Otuzco	Rural	Trujillo	Primaria
10	Nº 80869 Almirante Miguel Grau Seminario	0516450	Polidocente	Conache	Laredo	Trujillo	Rural	Trujillo	Primaria
11	Nº 81524	0397018	Polidocente	Quirihuac	Laredo	Trujillo	Rural	Trujillo	Primaria
12	Nº80694	0394148	Polidocente	Menocucho	Laredo	Trujillo	Rural	Trujillo	Primaria
LAMBAYEQUE									
13	Nº 10207	0346841	Polidocente	Salas	Salas	Lambayeque	Urbana	Lambayeque	Primaria
14	Nº 11034	0452409	Polidocente	Pitipo	Pitipo	Ferreñafe	Urbana	Ferreñafe	Primaria
15	Nº 11525 Melchora Barrera de Aspillaga	0445890	Polidocente	Cayalti	Cayalti	Chiclayo	Urbana	Chiclayo	Primaria
16	Nº 11523 La Inmaculada	0445874	Polidocente	Pucala	Pucala	Chiclayo	Urbana	Chiclayo	Primaria
MOQUEGUA									
17	César Vizcarra Vargas	1126531	Polidocente	San Cristóbal	San Cristóbal	Mariscal Nieto	Rural	Mariscal Nieto	Primaria
18	Cambrune	0322107	Polidocente	Cambrune	Carumas	Mariscal Nieto	Rural	Mariscal Nieto	Primaria
19	César Vallejo	0322172	Polidocente	Calacoa	San Cristóbal	Mariscal Nieto	Rural	Mariscal Nieto	Primaria
20	Francisco Bolognesi	0322164	Polidocente	Sacuaya	Cuchumbaya	Mariscal Nieto	Rural	Mariscal Nieto	Primaria
PASCO									
21	Nº 34238 Eneñas	0426072	Polidocente	San Miguel de Eneñas	Villa Rica	Oxapampa	Rural	Oxapampa	Primaria

Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

22	N° 34237 Mercedes Indacochea	0426064	Polidocente	San Juan de Cacazu	Villa Rica	Oxapampa	Urbana	Oxapampa	Primaria
23	N° 34418 Santa Apolonia	0629931	Polidocente	Villa Rica	Villa Rica	Oxapampa	Urbana	Oxapampa	Primaria
24	N° 34236 Manuel González Prada	0426056	Polidocente	Puente Paucartambo	Villa Rica	Oxapampa	Rural	Oxapampa	Primaria
UCAYALI									
25	N° 64094	0271973	Polidocente	San Juan	Calleria	Coronel Portillo	Urbana	Coronel Portillo	Primaria
26	N° 64095	0271981	Polidocente	San Pablo de Tushmo	Calleria	Coronel Portillo	Urbana	Coronel Portillo	Primaria
27	N° 64098-B	0272013	Polidocente	San Francisco	Calleria	Coronel Portillo	Rural	Coronel Portillo	Primaria
28	N° 64102	0272047	Polidocente	Nueva Esperanza de Panaillo	Calleria	Coronel Portillo	Rural	Coronel Portillo	Primaria