

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

Guía práctica para la asesoría jurídica en la
Administración Pública



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

MIMP
Ministerio de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

Guía práctica para la asesoría jurídica en la
Administración Pública



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

MIMP
Ministerio de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

PRIMERA EDICIÓN: NOVIEMBRE 2015

ALDO ALEJANDRO VÁSQUEZ RÍOS

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

ALFONSO JESÚS GARCÉS MANYARI

Viceministro de Justicia

RAMÓN FERNANDO ALCALDE POMA

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA

Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos

Responsables de la verificación de los contenidos:

PILAR GERALDINE PRETELL GARCÍA

CARLOS LEANDRO ALAYO SALCEDO

Dirección de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos
Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento
Jurídico

MARÍA DEL CARMEN SALCEDO QUEVEDO

Consultora

MARCELA PATRICIA MARÍA HUAITA ALEGRE

Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú

ANA MARÍA MENDIETA TREFOGLI

Viceministra de la Mujer

PATRICIA OLINDA CARRILLO MONTENEGRO

Directora General de Transversalización del Enfoque de
Género

MILAGROS ROSARIO SICHEZ VALLE

Directora de Articulación Sectorial e Interinstitucional

Responsables de la verificación de los contenidos:

FLOR DEL ROSARIO APARCANA BRAVO

ZADITH DEL CARMEN VEGA TORRES

Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional
Dirección General de Transversalización del Enfoque de
Género

Derechos Reservados: Decreto Legislativo N° 822

Primera edición: Noviembre 2015

Tiraje: 2 000 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

2015 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Calle Scipión Llona N° 350, Miraflores, Lima 18

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-16329

Razón social : Línea & Tecnología Gráfica SAC

Domicilio : Calle 14 N° 451, Urb. La Florida, Rímac



Resolución Directoral

N° 039-2015-JUS/DGDOJ

Lima, 10 de noviembre de 2015

CONSIDERANDO:

Que, el literal b) del artículo 7° de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;

Que, de conformidad con lo establecido en los literales b), c) y g) del artículo 64° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico;

Que, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública el documento denominado "Enfoque de Género en la elaboración de proyectos normativos. Guía práctica para la asesoría jurídica en la Administración Pública", el cual tiene por finalidad difundir una interpretación armónica y sistemática entre la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes y su respectivo reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°008-2006-JUS, y los artículos 4 y 5 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.



Que, en el sentido señalado, la referida Guía busca proveer a las entidades de la Administración Pública pautas orientativas respecto a la elaboración y evaluación de proyectos normativos bajo el enfoque de género, en aras de promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con el objetivo de mantener la coherencia y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, conforme a la Constitución, las normas vigentes y la jurisprudencia vinculante.

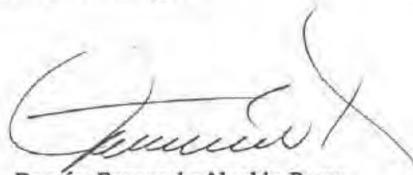
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobación.-

Aprobar el documento denominado "*Enfoque de Género en la elaboración de proyectos normativos. Guía práctica para la asesoría jurídica en la Administración Pública*", con un tiraje de dos mil (2,000) ejemplares.

Regístrese y comuníquese.



Ramón Fernando Alcalde Poma
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

INDICE

Listado de normativa y jurisprudencia	7
Presentación	9
Listado de Siglas y Acrónimos	11
CAPÍTULO I	13
LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y DE OPORTUNIDADES	
CAPÍTULO II	18
LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
CAPÍTULO III	22
CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO	
CAPÍTULO IV	38
EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS	
ENLACES DE CONSULTA	57
BIBLIOGRAFÍA	63
ANEXOS	67

Listado de normativa y jurisprudencia ANEXOS EN CD

- **MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

Tabla 1 : Marco normativo general

Tabla 2 : Marco normativo sobre políticas y programas

Tabla 3 : Matriz e Indicadores de Políticas de Obligatorio Cumplimiento 2015– Igualdad de hombres y mujeres

Tabla 4 : Instancias responsables de la implementación de Políticas de Igualdad de Género

Tabla 5 : Violencia hacia a la Mujer

Tabla 6 : Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

Tabla 7 : Hostigamiento Sexual

Tabla 8 : Transversalización de enfoques de género, interculturalidad, derechos e interseccionalidad

Tabla 9 : Disposiciones sobre Igualdad de Oportunidades

Tabla 10 : Lineamientos para la Transversalización

- **MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

Tabla 1 : Normas vinculantes ratificadas en el marco de las Naciones Unidas

Tabla 2 : Normas vinculantes ratificadas en el marco de la OEA

Tabla 3 : Normas vinculantes en el marco de la OIT

- **OBJETO DE ALGUNOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- **SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- **SUMILLAS DE SENTENCIAS DE LA CORTE SIDH SOBRE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas)

Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala (Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación In Vitro") vs. Costa Rica (Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

Caso Atala Rifo y Niñas vs. Chile (Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas)

OC - 4/84, solicitada por Costa Rica. Sobre la Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización

OC – 18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados

- **SUMILLAS DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LA CEDAW y DEL COMITÉ DESC**

Recomendación General N° 19 – Comité CEDAW: La violencia contra la mujer

Recomendación General N° 25 – Comité CEDAW: Medidas especiales de carácter temporal

Recomendación General N° 28 – Comité CEDAW: Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Observación General N° 20 – Comité CDESC: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales

PRESENTACION DE LA GUÍA

El presente documento, denominado ***“El enfoque de género en la elaboración de proyectos normativos. Guía práctica para la asesoría jurídica en la Administración Pública”***, está dirigido a profesionales que laboran en las Oficinas de Asesoría Jurídica y Gerencias Legales de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como a quienes no perteneciendo a estas áreas, tienen como parte de sus funciones la formulación de proyectos normativos. En ese sentido, la presente Guía tiene por objeto brindar pautas orientativas en la elaboración y evaluación de proyectos normativos, a fin que con ello pueda coadyuvar a la consecución de una mayor igualdad entre mujeres y hombres.

De otro lado, a pesar de los importantes avances que a nivel normativo se han desarrollado para garantizar la igualdad de género, estos aún no han logrado el objetivo esperado dado que desde su formulación, no suele tenerse en consideración el análisis de las necesidades e intereses diferentes de mujeres y hombres. Bajo tal consideración, puede afirmarse que un porcentaje considerable de normas no suelen ser neutrales al género en la medida que pueden generar impactos diferenciados en mujeres y hombres, es por ello que resulta recomendable que desde su elaboración se analice la realidad, identificando los roles que cada quien realiza en la sociedad, así como las asimetrías e inequidades que se producen entre ambos¹. De ahí que bajo esta mirada se puedan formular normas que contribuyan a superar desigualdades en todo ámbito, en aras que pueda alcanzarse una justicia de género.

Además, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico como órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, en el marco de sus funciones, resalta que hace dos años publicó la “Guía de Técnica Legislativa para elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo”, que recoge reglas técnicas claras y sencillas de redacción, agrupación y estructura para la elaboración de proyectos normativos.

En el citado documento se destacó lo previsto en el artículo 3° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el cual se refiere al *análisis costo beneficio*, considerado como un *“método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables”*.

Siguiendo esta línea y en concordancia con la “Guía de orientación N° 06-2005-DCD-DGP/CR, Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo –ACBL”, emitido por el Congreso de la República², se consideró recomendable que el referido análisis se efectúe bajo los siguientes criterios: (i) determinar el contexto de la propuesta normativa; (ii) determinar el objetivo; (iii) realizar una prospección, sobre cuáles podrían ser los cambios que se producirían como consecuencia de la aprobación normativa; (iv) realizar una identificación de las personas que podrían verse afectadas directa o indirectamente; v) describir el modo en que las personas podrían verse afectadas (costos o impactos negativos) o beneficiadas (impactos positivos); y, (vi) presentar un balance de todas las personas, entidades o grupos involucrados con la identificación de los efectos positivos o negativos.

¹ Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y El Caribe 2005-2009.

² [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/\\$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf)

En atención a estas pautas, podría vislumbrarse que un proyecto normativo puede tener impactos no solo de índole económica, sino también medioambiental, cultural, social, política, en los derechos humanos, entre otros. En esta oportunidad, se ha estimado conveniente abordar uno de los posibles impactos que podría generar un proyecto normativo, sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, reconocido en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Precisamente, con relación a la Ley N°28983, el literal a) del artículo 5 prevé como lineamiento para el Poder Legislativo, aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera, acorde con los compromisos y tratados internacionales, asumidos y ratificados por el Estado peruano que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

El numeral 1 del artículo 4 de la misma ley establece que es rol del Estado, *“promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación”*.

Asimismo, se ha estimado conveniente analizar experiencias comparadas respecto a la aplicación del impacto de género referente a la elaboración y evaluación de proyectos normativos (*Regulatory Impact Assessment and the Impact Dimension of Gender Equality or Gender Impact Assessment in law drafting—GIA*)³, contando para ello con el apoyo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer, así como de la promoción y protección de las poblaciones vulnerables⁴.

En suma, **“El enfoque de género en la elaboración de proyectos normativos. Guía práctica para la asesoría jurídica en la Administración Pública”**, refleja el esfuerzo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para incorporar el enfoque de género dentro de los instrumentos y herramientas normativas, en aras de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Para tal efecto, se contó con la asistencia técnica de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Noviembre, 2015

**Dirección General de Desarrollo y
Ordenamiento Jurídico**

³ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/good-practices/review-seminars/seminars_2014/gender_impact_assessment_en.htm

⁴ Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de enero de 2012.

Listado de Siglas y Acrónimos

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CULTURA	Ministerio de Cultura
DADDH	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
DP	Defensoría del Pueblo
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEDU	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MP-FN	Ministerio Público – Fiscalía de la Nación
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
OCA	Organismo Constitucionalmente Autónomo
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDP	Plan de Desarrollo de las Personas (al servicio del Estado)
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PLANIG	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017
PRODUCE	Ministerio de la Producción (Industria y Pesquería)
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
TC	Tribunal Constitucional
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

CAPÍTULO I

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y DE OPORTUNIDADES

En el marco de la reforma del Estado, se ha destinado esfuerzos para que exista un crecimiento económico en el país, en el que se vea reflejado un aumento sostenido del Producto Bruto Interno (PBI), se reduzcan las tasas de pobreza monetaria y, asimismo, se incremente la recaudación fiscal. Sin embargo, a pesar de tales esfuerzos, ello no ha sido posible debido a que persisten diversas brechas en la población peruana. En efecto, el crecimiento económico no ha estado asociado estrechamente con un aumento de las capacidades del Estado que impacten de manera positiva en el desarrollo social de la población, de modo que, las desigualdades persisten⁵.

Conforme a ello, por décadas, la capacidad estatal no ha sido del todo suficiente, a pesar del esfuerzo multisectorial, intersectorial y multinivel⁶ para lograr la reducción efectiva de desigualdades entre mujeres y hombres y, en consecuencia, se genere un acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.

Sobre la base de ello, se justifica la necesidad de implementar diversos procesos para la reforma del Estado, con una mirada no solo de igualdad de oportunidades, entendida como el fin a través del cual se busca “asegurar las mismas oportunidades de participación de mujeres y hombres en el ámbito político, económico y cultural”⁷, sino también que se logre alcanzar una igualdad de género, es decir, “igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres”⁸. Tal finalidad es posible de alcanzar a través de una reforma por medio de la cual se propicie el acceso a bienes y servicios con igualdad de oportunidades, a efectos que ello redunde en el adecuado ejercicio de los derechos y, por tanto, se garantice una mejor calidad de vida.

Bajo esa línea, el Estado peruano ha implementado desde el 2002 el proceso de Modernización de la Gestión Pública, bajo el desarrollo de algunas medidas y estrategias como por ejemplo, la aprobación de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado⁹, a través de la cual se ha establecido un proceso de reforma¹⁰ que tiene por objetivo lograr mayores niveles de eficiencia estatal, mejorando la atención del Estado de cara a la población, revirtiendo las persistentes desigualdades socioeconómicas asociadas al déficit de las capacidades del Estado peruano, tal como ha sido reconocido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021¹¹.

Este proceso de reforma tiene por finalidad consolidar el régimen democrático¹², mejorar su funcionamiento para hacer del Estado un aparato más eficiente, eficaz, inclusivo y respetuoso de principios básicos como la igualdad entre mujeres y hombres para que participen en la vida política, social, económica y cultural, sin ningún tipo de

⁵ Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, publicada en el diario oficial El Peruano, el 9 de enero del 2013.

⁶ GIZ. *Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Base conceptual*. 2014, p. 14.

⁷ García Prince, PNUD, 2008, p. 40. Citado en: MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*, Lima, p. 19.

⁸ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*, Lima, 2012, p. 10.

⁹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de enero del 2002.

¹⁰ Proceso de competencia del Presidente del Consejo de Ministros conforme Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre del 2007.

¹¹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*, 2013, p. 11.

¹² PEASE, Henry. *Reforma Política: para consolidar el Régimen Democrático*, Lima: PUCP, 2008. p. 200-204.

discriminación o exclusión. En suma, la visión de un Estado moderno al servicio de las personas, implica “(...) una transformación de sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos”¹³.

Este proceso de reforma del Estado conlleva una mejora en el desempeño¹⁴ del funcionariado, a fin que se logren resultados previstos dentro de los objetivos nacionales y las metas para el país.

En esa línea, el Perú cuenta con un Plan Nacional Bicentenario al 2021, el cual “se concibe como un instrumento orientador, flexible, abierto, permanente, que se enriquece en la dinámica social y económica del país”¹⁵. Y que, además, “tiene por objetivo lograr la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas”. Para tal efecto, “se requiere erradicar la pobreza y la pobreza extrema y eliminar las barreras sociales, de género, culturales y de todo tipo que limitan las libertades humanas y la posibilidad de que todas las personas puedan realizar su máximo potencial como seres humanos”¹⁶.

En el referido Plan se establece como acción estratégica “delimitar las funciones y competencias y establecer los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades de la administración pública para el funcionamiento democrático, transparente e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local, orientado a la atención de las demandas de la población”¹⁷. Por ello, “los planes sectoriales y regionales desarrollan con mayor detalle los objetivos, las políticas, las acciones y las metas establecidos en los planes nacionales, manteniendo con estos la correspondiente coherencia a fin de imprimir una direccionalidad única al proceso de desarrollo nacional”¹⁸.

Sobre la base de lo señalado, el Plan antes mencionado recomienda que el proceso de planeamiento se articule con otros planes nacionales, resulta entonces importante que la reforma del Estado se realice bajo un marco de eficiencia y gestión orientada a resultados con igualdad de género, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, el cual tiene metas nacionales y un sistema nacional de indicadores de género.

Asimismo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública concibe al Estado, como aquel capaz de expresar en todas sus intervenciones y servicios los derechos de todas las personas¹⁹. Conforme a dicha concepción, el Estado debe reflejar las siguientes características: (i) orientado a la ciudadanía; (ii) eficiente; (iii) inclusivo; (iv) unitario y descentralizado; y, (v) abierto.

Bajo ese orden de ideas, un Estado inclusivo e igualitario, exige que la administración pública²⁰ oriente todas sus acciones a asegurar la *igualdad de oportunidades*²¹,

¹³ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 2013, p. 19

¹⁴ Ello se refiere a mejorar los programas de desarrollo y las capacidades en la administración pública. Para tal efecto, será necesario que funcionarios y funcionarias ejerzan sus funciones con calidad, eficacia y eficiencia, encaminadas a la búsqueda de logros y resultados.

¹⁵ Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021, aprobado por el Acuerdo Nacional, marzo 2011, p. 4.

¹⁶ Op. cit., p. 11.

¹⁷ Op. cit., p. 125.

¹⁸ Op. cit., p. 5.

¹⁹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. p. 19.

²⁰ Para efectos del presente documento, entiéndase por entidades que conforman la administración pública lo previsto desde el numeral 1 hasta el numeral 7 del artículo 1 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

procurando que sus intervenciones públicas superen las brechas entre mujeres y hombres en cualquier ámbito de desarrollo. La afirmación antes referida es compatible con lo establecido en el artículo 59° de la Constitución Política del Perú²² (en adelante, la Constitución) y diversos instrumentos internacionales²³ que procuran la equidad²⁴.

²¹ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 2013, p. 19.

²² **Constitución Política del Perú**

«Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad: en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.»

(Subrayado agregado)

²³ Los diversos instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento en el ámbito de la administración pública serán desarrolladas en el siguiente acápite.

²⁴ **Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre del 2007.**

"Artículo III.- Principio de inclusión y equidad

El Poder Ejecutivo afirma los derechos fundamentales de las personas y el ejercicio de sus responsabilidades, procurando:

1. *Inclusión: la gestión promueve la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables, y de las personas con discapacidad de cualquier tipo que limita su desempeño y participación activa en la sociedad.*

2. *Equidad: la gestión promueve 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".*

Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2002.

"Artículo 4.- Principios generales

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales:

(...)

d) *Es democrática: Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.*

(...)"

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2002.

"Artículo 8.- Principios rectores de las políticas y la gestión regional

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

(...)

7. *Equidad.- Las consideraciones de equidad son un componente constitutivo y orientador de la gestión regional. La gestión regional promueve, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades y la identificación de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial por la gestión regional.*

(...).

Artículo 60.- Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades

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.*

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.*

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

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.*

e) *Gestionar y facilitar el aporte de la cooperación internacional y las empresas privadas en los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social.*

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

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.*

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

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de mayo de 2003.

"Artículo VI.- Promoción del desarrollo económico local

Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y

Inclusivo: El Estado busca asegurar en todas sus acciones que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a sus servicios y en la elección de sus opciones de vida, buscando cerrar las brechas existentes. Procura brindar a todos los ciudadanos, servicios de calidad y en la cantidad necesaria para satisfacer sus necesidades.

Para lograr ello, debe entenderse que las brechas existentes entre mujeres y hombres no solo son el resultado de las desiguales condiciones económicas o sociales entre ambos sexos, sino, sobre todo, de las diferencias discriminatorias procedentes de los roles sociales, culturalmente asignados, que se vislumbran como mandatos conscientes e inconscientes y que se han visto reforzados en determinadas instituciones sociales, así como en ciertos pronunciamientos impartidos por el funcionario.

Al respecto, cabe mencionar que las instituciones sociales tienen un respaldo en el ordenamiento jurídico, el cual en ciertas ocasiones coadyuva con la discriminación. Por ello, quienes tienen como función elaborar y evaluar proyectos normativos juegan un rol determinante para garantizar la igualdad de género y no discriminación, conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por tanto, el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades, la cual tendrá lugar, siempre y cuando los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de la naturaleza biológica de las personas, ni de los roles asignados por la sociedad.

A continuación se señalan algunas normas que sirven de parámetro para la formulación de proyectos normativos²⁵, políticas y planes, las cuales promueven y garantizan la igualdad de género al interior de la administración pública en los tres niveles de gobierno.

- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29083, Ley que modifica el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- D. S. N° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.

(...)

Artículo 84.- Programas sociales, defensa y promoción de derechos

Las municipalidades, en materia de programas sociales, de defensa y promoción de derechos, ejercen las siguientes funciones:

(...)

2. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

2.3. Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos, asegurando la calidad y focalización de los servicios, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la economía regional y local.

(...)

3. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:

3.1. Difundir y promover los derechos del niño y del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales.

(...)

3. Promover la igualdad de oportunidades con criterio de equidad.

(...)²⁵.

²⁵

Revisar en el CD anexo los demás normas.

- D.S. N° 027-2007-PCM, Define y establece Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento por las entidades del Gobierno Nacional.
- D. S. N° 054-2011-PCM, Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- D. S. N° 004-2012-MIMP, Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.
- D.S. N° 005-2014-JUS, Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.
- D.S. N° 003-2009-MIMDES, Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

Bajo estos argumentos, la reforma del Estado requiere que el principio de igualdad se garantice no solamente como un mero enunciado, tampoco basta que esté expreso de manera declarativa o taxativa en diversas normas, por el contrario, se requiere que este principio se haga efectivo a través de su real ejercicio. Esto quiere decir, que debería estar plasmado en gran parte de las intervenciones que el Estado realiza, partiendo del diagnóstico y la definición del problema, advirtiendo las desigualdades que existen entre mujeres y hombres y las consecuencias que genera ello.

CAPÍTULO II

LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Bajo un aspecto formal, conforme a los artículos 55° y 56° de la Constitución, los tratados²⁶ celebrados por el Estado peruano sobre derechos humanos deben ser aprobados por el Congreso de la República antes de que sean ratificados por el Presidente de la República.

Bajo el aspecto sustancial, que conlleva su ratificación, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución señala que las normas relativas a derechos y libertades que se reconocen en ella deben interpretarse conforme con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Sobre la base de ello, los instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen fuente de derecho en el ordenamiento jurídico con rango constitucional, así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2005-AI/TC y 0026-2005-AI/TC (acumulados), f.j. 25²⁷:

"Conforme al artículo 55° de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. En tal sentido, el derecho internacional de los derechos humanos forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tal razón, (...) los tratados que lo conforman y a los que pertenece el Estado peruano, son derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado. Esto significa en un plano más concreto que los derechos humanos enunciados en los tratados que conforman nuestro ordenamiento vinculan a los poderes públicos y, dentro de ellos, ciertamente, al legislador"²⁸.

(Subrayado agregado)

Por otro lado, con relación a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte IDH) estos son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, incluso cuando el Estado peruano no haya sido parte en un proceso ante dicho órgano supranacional²⁹. De ahí que se afirme que **los criterios que esgrima la Corte IDH tienen efectos vinculantes en todas las entidades públicas del Estado peruano, en mérito al control de convencionalidad³⁰ y de acuerdo al criterio esgrimido por tal órgano.**

A nivel internacional, existen diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú que son de obligatorio cumplimiento y que aportan importantes conceptos para

²⁶ Según el artículo 2.1.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, aprobada por Decreto Supremo N° 029-2000-RE del 21/09/2000, señala que se entiende por tratado a un acuerdo internacional entre Estados y regido por el derecho internacional ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Al respecto, debe entenderse entonces que términos como Convención, Pacto, Tratado, Acuerdo son semejantes.

²⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0047-2004-PI/TC, fundamento 61.

²⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en los Expedientes N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, f.j. 25.

²⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2007-PI/TC, fundamento 36.

³⁰ Al respecto, la Corte IDH en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México del 26 de noviembre de 2010*, así como en el caso *Gelman vs. Uruguay del 24 de febrero de 2011*, sostuvo que el control de convencionalidad debe ser efectuado por todos los órganos de los Estados dentro de las competencias atribuidas a la Administración Pública, pero, sobre todo, hizo hincapié en aquellos órganos que materialmente tengan como función administrar justicia.

una mejor interpretación de los derechos humanos de las mujeres³¹. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM o CEDAW)
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará.

En mérito a la ratificación de tales instrumentos internacionales de Derechos Humanos se han generado tres obligaciones básicas³² para las entidades públicas, que deben cumplir a través de su funcionariado y servidores/as:

- **Obligación de respetar:** abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos de las mujeres, de modo que, no se viole, principalmente, el derecho a la igualdad.
- **Obligación de proteger:** prevenir las violaciones y de producirse estas, sancionarlas de manera efectiva.
- **Obligación de garantizar:** facilitar³³ el acceso o proveer medidas que estén encausadas a la plena realización de los derechos de las mujeres.

Adicionalmente a las interpretaciones esgrimidas por la Corte IDH, el Estado peruano también se encuentra obligado a cumplir los siguientes pronunciamientos³⁴:

³¹ Es importante precisar que además de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos con carácter vinculante, también existen las declaraciones internacionales que por lo general son producto de conferencias internacionales, pero que no tienen carácter vinculante. En efecto, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional solamente son consideradas como una recomendación o sugerencia pero no obligan a los Estados, conforme lo señalado la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, la ONU). Así, por ejemplo, con relación a la Declaración sobre Pueblos Indígenas, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 00024-2009-PI/TC, fundamento 14, lo siguiente:

"14. De otro lado, en lo que se refiere al valor normativo que pueda tener la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, el Tribunal destaca que ésta fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas con fecha 13 de septiembre de 2007. Este instrumento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos conlleva una fuerza moral, además de una evidente orientación de la comunidad internacional en materia de garantía y respeto de los pueblos indígenas, al anidar en su contenido aquellas metas y objetivos que la comunidad internacional se impone. En ese sentido, cuando entre las disposiciones de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y las del Convenio 169 no existan antinomias, aquellas pueden entenderse a manera de interpretación autorizada de éstas últimas, teniendo la naturaleza, en todos los demás casos, de aquello que en el Derecho Internacional se denomina como soft law, esto es, una guía de principios generales que carecen de fuerza vinculante y, por lo mismo, respecto de los cuales los Estados no tienen ninguna obligación jurídica, pero que se considera que deberían observar a modo de criterios persuasivos".

(Subrayado agregado)

³² El Estado peruano al ratificar o adherirse a un determinado tratado contrae la obligación de presentar al comité supervisor –cada cuatro o cinco años (dependiendo de las disposiciones del tratado)– informes periódicos sobre la manera en que se ponen en práctica los derechos (señalando las medidas administrativas, legislativas, judiciales o de cualquier otra índole) que ha adoptado para cumplir las obligaciones contenidas en cada tratado. Finalmente, el Comité respectivo examina el informe junto con los representantes de los Gobiernos y comunica sus recomendaciones y preocupaciones mediante sus "Observaciones Finales". En: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Curso. Aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública. Material para participantes*. 2015, Perú, p. 66.

³³ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Avances en el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre Mujer en el Perú 2004-2009, CEDAW, Belém do Pará, Resoluciones ONU, BEIJING, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento de Trabajo. Dirección General de la Mujer, 2010.

- **La Recomendación General N° 28**, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, emitida por el Comité de las Naciones para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité de la CEDAW); y,
- **La Observación General N° 20**, la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, el Comité de DESC).

En atención a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su artículo 1 se contempla que la discriminación contra la mujer comprende *“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*.

Del mencionado artículo de la CEDAW se desprende que la discriminación contra la mujer comprende toda diferencia, distinción, exclusión o restricción de trato por razón de sexo³⁵ que:

- Con intención o sin ella sea desfavorable para las mujeres.
- Impida a la sociedad en su conjunto reconocer los derechos humanos de las mujeres en las esferas pública y privada.
- Impida a las mujeres gozar y/o ejercer los derechos humanos que se les reconoce.

Por otro lado, la CEDAW, conforme se aprecia de su artículo 4°, reconoce que la igualdad jurídica de la mujer no garantiza automáticamente un trato en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, a razón de ello considera que los Estados pueden aplicar **medidas positivas de carácter correctivo**³⁶, a través de normas, proyectos y programas que permitan compensar las desventajas históricas y sociales que impiden a las mujeres y a los hombres actuar en igualdad de condiciones y tener las mismas oportunidades, en aras de conseguir una mayor igualdad real de la mujer en la sociedad³⁷.

Asimismo, en virtud del artículo 2° de la CEDAW, el Estado peruano tiene la obligación de condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas y entre las obligaciones a las que se encuentra comprometido a cumplir están las siguientes³⁸:

³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00139-2013-PA/TC, del 18 de marzo de 2014.

³⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 05652-2007-AA/TC, f.j. 24.

³⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en los Expedientes N° 0001-2003-AI/TC y N° 0003-2003-AI/TC (acumulados). Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que ciertas desigualdades de hecho “legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia”. Ello debido a que “pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A, N° 4, párr. 56.

³⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 05652-2007-AA/TC, f.j. 26 y 27.

³⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 05652-2007-AA/TC, f.j. 32.

- Adoptar medidas adecuadas, **legislativas** y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.
- **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer** sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.
- **Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer** y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.
- **Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer** practicada por cualquier persona.

Es bajo este marco de actuación que, el funcionariado y servidores/as públicos/as, quienes tienen como destinatario a mujeres y hombres, deben brindar sus servicios conforme a los derechos fundamentales, el principio democrático y los valores reconocidos en la Constitución³⁹, en la medida que ello se encuentra al servicio de la Nación⁴⁰.

El servicio a la Nación también implica que, en el ejercicio de las funciones públicas, existe la obligación de aplicar los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconozcan la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En ese sentido, quienes formulen, opinen y evalúen proyectos normativos no solo tienen la obligación de partir de un análisis constitucional⁴¹, sino que debe realizarse una interpretación conforme a los tratados sobre derechos humanos que tienen rango constitucional^{42 43}.

Para tal efecto, es necesario identificar los tratados de derechos humanos referentes a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, así como los pronunciamientos derivados de la Corte IDH, el Comité de la CEDAW, el Comité de DESC y el Comité de Belém Do Pará.

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-AI/TC, f.j. 14.

⁴⁰ **Constitución Política del Perú.**

Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. (...).

⁴¹ **Constitución Política del Perú.**

Artículo 51.- *La Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente (...).*

⁴² Adicionalmente, su cumplimiento conlleva a que exista un compromiso por parte del Estado frente a la comunidad internacional.

⁴³ **Constitución Política del Perú**

Artículo 38.- *Todos y todas los peruanos y peruanas tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.*

CAPÍTULO III

CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

La incorporación del enfoque de género en la formulación, opinión y aprobación de proyectos normativos y de políticas públicas, requiere del funcionamiento y del servidor/a público/a, el conocimiento de conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género, en la medida que constituyen herramientas claves para una correcta aplicación del enfoque y de la estrategia a desarrollar; así como, de las metodologías que la harán operativa e instrumental para la gestión en las entidades de la administración pública.

Es por ello que, en vinculación a lo mencionado, será la distinción entre sexo y género el primer punto de partida que permitirá abordar el desarrollo de diversos conceptos:

Sexo se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer; mientras que, el término **género** describe las identidades, las funciones y los atributos socialmente construidos de la mujer y el hombre, así como el significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas⁴⁴.

Frente a ello es necesario que, bajo el enfoque de género, se promuevan prácticas igualitarias libres de estereotipos de género y prejuicios⁴⁵, tal como se cita en la "Guía dirigida a madres y padres. Aprendemos juntos en familia", elaborado por el Ministerio de Educación:

"Niñas y niños pueden practicar los mismos juegos, permitiéndoles que expresen abiertamente sus emociones. Lo más acertado es darles oportunidad de jugar con cualquier clase de juguetes que sean de su interés, independientemente de las preferencias que tengan madres o padres por determinados juegos y juguetes. Eliminando los estereotipos de género se favorece la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres".

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Guía dirigida a madres y padres. Aprendemos juntos en familia. II Ciclo del nivel de educación inicial. Lima, diciembre 2014, p. 7.

⁴⁴ Texto adaptado del COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5. Citado en: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Manual para la Policía contra la discriminación – Comisión Nacional Contra la Discriminación*. Lima, 2015, p. 60.

⁴⁵ "Los prejuicios son ideas que tenemos respecto de una persona o una situación, antes de conocerla. Normalmente son juicios de valor, es decir, apreciaciones que realizamos calificando o descalificando. Una forma de prejuicio son los estereotipos. Del modo utilizado comúnmente en psicología, el prejuicio no es meramente una declaración de opinión o de creencia, sino una actitud que incluye sentimientos tales como desprecio, disgusto o abominación". Por su parte, "los estereotipos son generalizaciones que hacemos sobre un determinado grupo de personas. Formamos estereotipos en razón de sexo, edad, ubicación social y otras diversas manifestaciones de las personas. Frecuentemente establecemos estereotipos hacia los habitantes de un lugar o los integrantes de una profesión. Los estereotipos pueden ser favorables o desfavorables". Mientras que, el estigma, "es el proceso de desacreditar a las personas ante los ojos de los demás. Las razones que generan el estigma hacia las personas pueden ser totalmente arbitrarias y se enfocan en una característica particular. Citados en: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Manual para la Policía contra la discriminación – Comisión Nacional Contra la Discriminación*. Lima, 2015, p. 19.

3.1 ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

Son ideas preconcebidas de la realidad que relacionan a las personas con modelos determinados que no corresponden necesariamente a la realidad y variedad de formas de ser y sentir⁴⁶.

Los estereotipos de género no se sustentan en verdades objetivas, llegando a arraigarse en la forma de pensar de las personas, e influyen de forma decisiva sobre las actitudes, las creencias, las conductas y conllevan a la formación de prejuicios y que, en la práctica, suelen desencadenar en actos discriminatorios.

En ese sentido, influyen en el comportamiento de las mujeres y los hombres, en los roles que desempeñan socialmente (en el trabajo, la familia, el espacio público e incluso en cómo deben relacionarse entre sí).

Los estereotipos están tan **interiorizados** que muchas veces las personas no suelen percatarse cuando los usan. Por lo general, se aceptan sin ser **cuestionados**, aparecen como evidentes, por lo que no parecen necesitar demostración, son más bien construcciones culturales, se transmiten de generación en generación y son usados para justificar y legitimar la discriminación y violencia basada en género en ámbitos públicos y privados.

3.2 DERECHO A LA IGUALDAD

El numeral 2 del artículo 2 de la Constitución reconoce que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y, por tanto, no debe ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y los pronunciamientos esgrimidos por la Corte IDH y otros órganos supranacionales (Ver página 18).

Cuando se hace mención a la igualdad, suele recordarse el antiguo aforismo que señala que “debe tratarse igual a los iguales y desigual a los desiguales”, frase atribuida a Aristóteles y aún invocada hasta la actualidad. Para entender la igualdad de un mejor modo, a nivel doctrinario y jurisprudencial, se ha llegado al consenso de que esta igualdad es considerada un **principio, pero también un derecho**. En esa línea, la igualdad como derecho fundamental al tener como sustento el principio de dignidad humana de las personas, afianza una convivencia armónica en una sociedad democrática.

En efecto, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en relación al numeral 2 del artículo 2 de la Constitución, “*se infiere un reconocimiento de la tolerancia a la diversidad como valor inherente al texto constitucional, lo que debe comprenderse, a su vez, como una aspiración de la sociedad peruana. En tal sentido, los individuos no pueden ser arbitrariamente diferenciados perjudicándoseles por motivos basados, entre otros, por su opinión, religión o idioma. Así, toda fuerza homogeneizadora que no respete o que amenace las singularidades de las personas identificables bajo algún criterio de relevancia constitucional debe ser erradicada. Con ello se pretende construir una unidad sobre la base de la diversidad, contemplando el derecho a la igualdad como protector de diferentes manifestaciones de la personalidad del ser humano. Es por ello que la Constitución, erigida en el reconocimiento de la dignidad de la persona, del que emanan los principios de libertad, igualdad y solidaridad, debe ser concebida*”

⁴⁶ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*, 2012, p. 14.

desde una concepción pluralista que tutele las diferentes formas de percibir y actuar en la realidad”⁴⁷.

En síntesis, en un Estado Constitucional de Derecho, la igualdad es uno de los pilares de todo orden constitucional que permite la convivencia armónica en sociedad y, a su vez, es un derecho que deviene en una exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado o particulares para que lo respete, proteja o tutele⁴⁸.

- **Discriminación**

En el artículo 2° de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad entre mujeres y hombres⁴⁹ prevé que la discriminación es “ (...) cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano”.

Sin embargo, resulta admisible realizar diferenciaciones siempre que estas tengan una justificación objetiva y razonable, *contrario sensu*, se vulnerará el derecho a la igualdad cuando se realice una distinción arbitraria, es decir, que carezca de justificación objetiva y razonable, configurándose así un supuesto de discriminación⁵⁰.

En efecto, existen mecanismos constitucionalmente válidos, a través de los cuales se pueden hacer diferencias entre personas o grupos de personas en función a condiciones objetivas que las hacen merecedoras de un tratamiento especial. Es por ello que, no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma, dado que habrá discriminación solo si la distinción de tratamiento no está orientada legítimamente, es decir, si conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas⁵¹.

Por ejemplo: “En los procesos de convocatoria de personal se toma especial cuidado de colocar requisitos que no sean difíciles de cumplir para las mujeres o, que indirectamente, favorezcan a uno de los sexos en desmedro del otro o, que se remarquen estereotipos de género para los diferentes cargos”⁵².

En ese sentido, el Comité CEDAW en su Recomendación General N° 25 ha señalado que:

“ (...) las cuestiones de las cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver

⁴⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00022-2009-AI/TC, f.j. 3.

⁴⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N° 00606-2004-AA/TC, fundamento 9.

⁴⁹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de marzo de 2007.

⁵⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00045-2004-AI/TC, f.j. 22.

⁵¹ Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, párr. 57. En la referida opinión, la Corte IDH señaló que era incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecer condiciones preferentes para facilitar que la esposa extranjera de un hombre costarricense adquiriera la nacionalidad sin disponer el mismo beneficio para el esposo extranjero de una mujer costarricense.

⁵² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014)*. Dos estudios: *Gestión pública de recursos humanos con enfoque de género: la participación de las mujeres en la administración de los gobiernos regionales. Balance de la actuación de los gobiernos regionales frente a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos 2010-2014. Serie Informes de Adjuntía. Informe N° 009-2014-DP/ADM.2014*, p. 108. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.unfpa.org.pe/moenero/PDF/DP-Reporte7-Cumplimiento-LIO.pdf>. Visto el 24 de octubre de 2015.

si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral”⁵³.

Adicionalmente, se pueden señalar otros ejemplos:

- “El despido de una trabajadora por razón de su embarazo constituye una discriminación directa basada en el sexo, como también lo es la negativa a contratar a una mujer embarazada, o cuando una trabajadora percibe una remuneración inferior al de un trabajador por un mismo trabajo”⁵⁴. Estas son manifestaciones de discriminación directa porque excluyen la posibilidad de justificar, objetivamente, la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.
- “Sobre la problemática de discriminación por embarazo o maternidad es de tener en cuenta que la no renovación de los contratos CAS a mujeres embarazadas o madres trabajadoras resulta una práctica contraria al derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución y en diversas normas internacionales”⁵⁵.

3.3 BRECHAS DE GÉNERO

Expresa las diferencias en oportunidades, acceso, control y uso de los recursos entre mujeres y hombres, debido a prácticas discriminatorias, sean individuales, sociales o institucionales.

Pese al reconocimiento nacional e internacional del derecho a la igualdad y al principio de no discriminación por sexo, las cifras y estadísticas oficiales dan cuenta que aún falta mucho para concretar la igualdad real o material entre mujeres y hombres, lo cual obstaculiza la realización de derechos fundamentales, situación que puede apreciarse en las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁵⁶. Por ejemplo, la mujer peruana trabaja en promedio nueve horas más que un hombre; sin embargo, sus ingresos son el 69.7% del ingreso de los hombres.

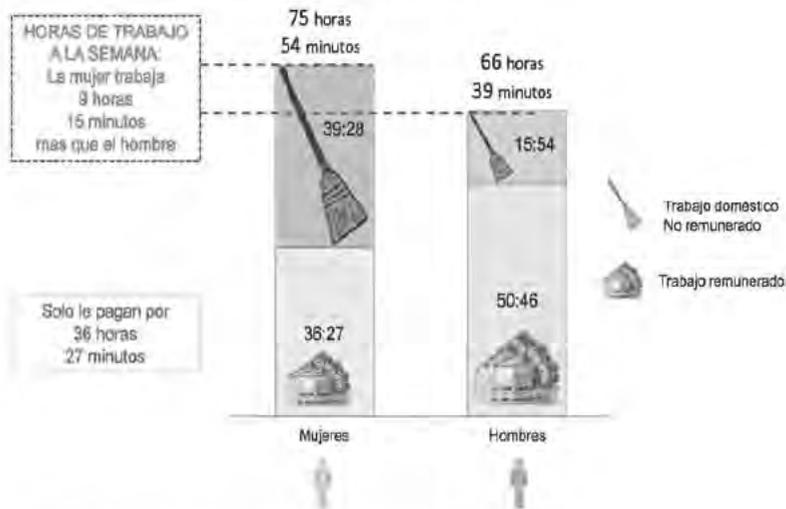
⁵³ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. 1999, párr. 23.

⁵⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 05652-2007-PA/TC, f.j. 52.

⁵⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe N° 008-2010-DP/AAE: Derechos laborales de las servidoras CAS que mantienen vínculo con el Estado*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010.

⁵⁶ BELTRÁN VARILLAS, Cecilia Esperanza. —*Políticas públicas sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: Análisis del diseño de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú en el período 2006-2010*. Tesis para optar por el grado académico de magister en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil. 2014.

Mujeres y hombres según tiempo total semanal que dedican al trabajo remunerado y no remunerado (Horas/Minutos)



Resultados de Investigación estadística Perú: Brechas de Género 2001-2013, Avances hacia la igualdad de hombres y mujeres, realizada por el INEI. http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1210/libro.pdf

Las brechas de género están relacionadas con los indicadores de género⁵⁷ o estadísticas de género, a través de los cuales se visibilizan las diferencias entre mujeres y hombres. De modo que, cuando sea menor la brecha de género, se estará frente a posiciones más igualitarias.



⁵⁷ "Los indicadores de género son aquellas herramientas que sirven para medir la situación de las mujeres de manera comparativa con la de los hombres, en distintas esferas de la vida y relacionadas con la igualdad de género". COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Boletín del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Indicadores de Género: Nota Metodológica 1. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, p. 31-32.

Fuente: Sánchez Anibal. Jefe del INEI. Presentación "Implicancias de las Brechas de Uso del Tiempo para el Desarrollo Económico de Actividades Productivas por parte de las Mujeres" en el Seminario Internacional "Autonomía Económica de las Mujeres: Reconociendo su Aporte en el Desarrollo del Perú, organizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, desarrollado el martes 22 de septiembre de 2015.

3.4 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Se fundamenta en el principio de igualdad y tiene por objetivo que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de participación plena en todos los ámbitos de desarrollo, tales como: el económico, social, político y cultural.

En consecuencia, como principio es básico para la aplicación del enfoque de género, toda vez que su finalidad es beneficiar a todas y cada una de las personas, de modo tal que desarrollen plenamente sus capacidades y mejoren sus relaciones interpersonales⁵⁸.

Ejemplos:

- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, establece 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.
- Ley N° 27558, Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales, dispone la formulación de políticas educativas que respondan a las necesidades de las niñas y adolescentes rurales en el marco de una formación integral y de calidad.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, por medio de la cual se promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la **contratación de personal público** y el **acceso a los cargos directivos**.
- Ordenanza Regional N° 01-2013-CRU/CR, por medio de la cual se crea la Autoridad Regional Ambiental de Ucayali (ARAU) para definir políticas públicas en materia de ambiente, ordenamiento territorial y recursos naturales renovables dentro de dicha jurisdicción. Propone planificar considerando el uso diferenciado de los recursos naturales por parte de mujeres y hombres.

Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres tiene como fuente de justificación la exclusión de un porcentaje considerable de mujeres en la sociedad como consecuencia de la discriminación que se ha ejercido sobre ellas.

⁵⁸ Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011). España. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/myd/PlanEstrategico2008-2011.pdf>. Visto el 1 de octubre de 2015.

⁵⁹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Plan Nacional de Igualdad de Género (2012-2017), p. 17.

3.5 IGUALDAD DE GÉNERO

Es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los hombres y las mujeres no dependen de su naturaleza biológica y, por lo tanto, tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados⁵⁹.

Por ello, la búsqueda de la igualdad de género requiere de acciones dirigidas a la equidad, lo cual implica provisión y distribución de beneficios o recursos de manera que reduzcan las brechas existentes, las cuales pueden perjudicar tanto a mujeres como a hombres⁶⁰.

Ejemplos:

El otorgamiento de licencias por maternidad y paternidad.

- Ley N° 29409, Ley que concede el derecho de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.
- Ley N° 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso prenatal y postnatal de la trabajadora gestante.
- Convenio N° 183 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada mediante Resolución legislativa N° 30312, mediante el cual se dispone el otorgamiento de licencia por maternidad de al menos catorce semanas a las trabajadoras gestantes de todo el país, el cual entrará en vigencia recién un año después de informada la ratificación por parte del Estado peruano y luego que las disposiciones del Convenio sean precisadas por el Congreso en una normativa interna de desarrollo que regule la protección de la maternidad.

Sobre la base del citado ejemplo, la igualdad de género también requiere de un trato diferenciado toda vez que por diferencias biológicas o por desigualdad histórica entre los géneros, mujeres y hombres no gozan del mismo trato y derecho. Así, en el goce de licencias prenatales se les otorga mayor tiempo de licencia a las mujeres pues es en su cuerpo (diferencia biológica) donde se desarrolla el ser humano⁶¹.

Adicionalmente, cabe señalar que el Plan Nacional de Igualdad de Género, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP⁶² prevé 8 objetivos estratégicos para alcanzar la igualdad de género.

⁶⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2010). Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo. Noviembre de 2010, pp. 2-3. Disponible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428394>

⁶¹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Conceptos fundamentales para la Transversalización del Enfoque de Género. 2014. P. 10.

⁶² Refrendado por todos los sectores del Poder Ejecutivo.

- **1:** Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno.
- **2:** Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género.
- **3:** Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres.
- **4:** Mejorar la Salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres.
- **5:** Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres.
- **6:** Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones.
- **7:** Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana.
- **8:** Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales.

3.6 EQUIDAD DE GÉNERO

Es la justicia en el tratamiento para mujeres y hombres, de acuerdo a sus respectivas necesidades, lo cual supone el reconocimiento de sus diferencias.

Por tanto, la equidad de género es un concepto que se refiere a la distribución justa entre mujeres y hombres de las oportunidades, recursos y beneficios, para alcanzar su pleno desarrollo y la vigencia de sus derechos humanos^{63 64}.

En suma, “ (...) equidad e igualdad son dos principios estrechamente relacionados, pero distintos. La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. La equidad nos obliga a plantearnos los objetivos que debemos conseguir para avanzar hacia una sociedad más justa. Una sociedad que aplique la igualdad de manera absoluta será una sociedad injusta, ya que no tiene en cuenta las diferencias existentes entre personas y grupos y, al mismo tiempo, una sociedad donde las personas no se reconocen como iguales, tampoco podrá ser justa”⁶⁵.

3.7 ENFOQUE DE GÉNERO

Es una forma de mirar la realidad, a través de la cual se identifican los roles y las tareas realizadas por las mujeres y los hombres, los cuales son asignados por la sociedad.

En ese sentido, el enfoque de género es una herramienta analítica y metodológica que posee además una dimensión política, en tanto busca construir, por medio de ella, relaciones de género equitativas y justas. Asimismo, la aplicación de dicho enfoque no implica desconocer la existencia de otras discriminaciones y desigualdades derivadas

⁶³ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Plan Nacional de Igualdad de Género (2012-2017), p. 17.

⁶⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Regional Center LAC. Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Nota para la Igualdad N° 1. ¿Igualdad y/o Equidad?. Políticas que transforman.

⁶⁵ http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACT-SHEET-1-DQEH2707.pdf
<https://mentespuertorriquenas.wordpress.com/2014/07/11/perspectivas-de-genero-equidad-vs-igualdad/>

de origen étnico, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica, orientación sexual, identidad de género o de cualquier otra índole⁶⁶.

En consecuencia, la no incorporación del enfoque de género en las políticas públicas puede reforzar e incluso incrementar las desigualdades entre mujeres y hombres⁶⁷. Por ello, si se parte de la premisa que el género es una construcción cultural y social, no innata ni natural, entonces las desigualdades entre mujeres y hombres pueden ser transformadas a través de políticas públicas orientadas a alcanzar la igualdad⁶⁸.

3.8 POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE GÉNERO

Son las intervenciones que el Estado realiza (acciones, lineamientos, planes, programas, proyectos, normas, etc.) considerando que hombres y mujeres ocupan posiciones y condiciones distintas en la sociedad, buscando a partir de sus diferencias garantizar la igualdad de género.

Las políticas públicas⁶⁹, por lo general, no son neutrales al género, pueden mantener o reforzar desigualdades y discriminaciones. Las distintas formas de abordar las políticas que intervienen en las relaciones entre mujeres y hombres han ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas incluyendo en mayor medida los principios del enfoque de género. De ahí que se establezca lo siguiente⁷⁰:

- **Políticas insensibles o negativas al género:** refuerzan las desigualdades y estereotipos de género.
- **Políticas neutras al género:** usa estrategias inclusivas de mujeres y hombres en iguales proporciones, sin cambiar las relaciones de género.
- **Políticas sensibles al género:** usa estrategias que responden a intereses y necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.
- **Políticas de género transformativas:** aplica estrategias que desafían las desigualdades de género. Promueve la igualdad y procesos de autonomía y empoderamiento de género.

⁶⁶ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*, 2014, p. 8. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentos-en%20TEG_MIMP-DGTEG-DASI.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁶⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Guía de Recursos. Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua*. Documento sin fecha 2, p. 18.

⁶⁸ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*, 2012, p. 20-21. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/r_guia_orientacion.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁶⁹ "Como señala Carlos Alza, no existe un instrumento *per se* que defina lo que es una política pública, sino que el analista la identifica como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para encauzar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubren necesidades, resuelven problemas y satisfacen intereses. De allí que se señale que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios –modificar conductas-, distributivos –de bienes o servicios-, redistributivos– recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros-; o constituyentes –de reorganización del Estado". ALZA, Carlos. *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la Maestría en Derechos Humanos*. Lima: PUCP, 2010, p. 8. Citado en: INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (IDEHPUCP) y KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de Planes Regionales en Derechos Humanos*, 2014, p. 15.

⁷⁰ INSTITUTO DE LA MUJER, MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Informes de Impacto de Género. Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003*. Madrid, 2005.

El enfoque de género utiliza mecanismos para corregir disparidades y situaciones de injusticia, además debe estar incorporado y ser transversal a cualquier política a desarrollar que afecte de manera directa o indirecta derechos fundamentales cualquiera sea la política, las cuales pueden ser de índole económica, social, ambiental, etc.

Ejemplo:

Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM, Aprueban la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
Establece acciones específicas frente al cambio climático, incorporando los enfoques de género e interculturalidad.

Fuente: Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.cop20.pe/tags/enfoque-de-genero/>

A continuación, se presentan algunas consideraciones que permiten identificar políticas públicas que prescinden o incorporan el enfoque de género⁷¹:

Sin enfoque de género	Con enfoque de género
<ul style="list-style-type: none"> Planificación familiar: Se diseñan políticas bajo el criterio exclusivo del rol reproductor y materno de la mujer. 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación familiar: Se diseñan políticas bajo responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres en el ejercicio de la sexualidad responsable y planificación de la familia.
<ul style="list-style-type: none"> Nutrición infantil: Se diseñan políticas bajo el criterio exclusivo del rol tradicional de las mujeres, como responsables del cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> Nutrición infantil: Se diseñan políticas nutricionales en las que el hombre participe elaborando loncheras saludables.
<ul style="list-style-type: none"> Económica: Se diseñan políticas únicamente bajo el criterio de crecimiento económico y el PBI. 	<ul style="list-style-type: none"> Económica: Se diseñan políticas económicas donde se otorga valor al trabajo doméstico no remunerado⁷² y se toma en cuenta la estadística sobre el uso del tiempo de las mujeres⁷³.
<ul style="list-style-type: none"> Acceso al crédito rural: Se diseñan programas crediticios sobre la base de la titularidad de las tierras recaídas, generalmente, en hombres. 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso al crédito rural: Se diseñan políticas que reconocen a las mujeres como actoras directas en el trabajo de la tierra.

3.9 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

Aluden a la generación de condiciones y medidas establecidas desde el Estado, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sean estos sociales, económicos,

⁷¹ Los ejemplos fueron tomados del MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*, 2014, p. 8. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentos-en%20TEG_MIMP-DGTEG-DASI.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁷² Ley N° 29700, Ley que incluye el Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales, publicada el 4 de junio de 2011 en el diario oficial El Peruano.

⁷³ El INEI en el año 2010 elaboró la "Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2010. Principales resultados", a fin de visibilizar el trabajo doméstico de las mujeres que no forman parte de las cuentas nacionales. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MIMDES-INEI-Encuesta-Nacional-Uso-Tiempo.pdf>. Visto el 23 de octubre de 2015.

políticos y culturales de todas las personas. Tienen como fundamento el principio universal de igualdad de mujeres y hombres sin discriminación⁷⁴.

Para implementar estas políticas de igualdad de género, es necesario adoptar medidas y estrategias⁷⁵, las cuales han sido utilizadas por diversas entidades de la Administración Pública. Así, por ejemplo, se podrán apreciar Planes de Igualdad de Género, tanto a nivel nacional, regional y local, así como la creación de instancias y/o conformación de mecanismos para la implementación de dichas políticas.

3.10 ACCIONES AFIRMATIVAS

El Estado en algunas oportunidades promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, al otorgarle ventajas, incentivos o tratamientos más favorables. Dichas acciones temporales son denominadas en la doctrina constitucional como **discriminación positiva, inversa o acción positiva**. La finalidad de esta acción es compensar jurídicamente a grupos excluidos por su condición económica, social y/o culturalmente de tal manera de que puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran⁷⁶.

En ese sentido, las acciones afirmativas no vulneran el derecho a la igualdad en la medida que se acredite la existencia de las condiciones siguientes: a) una norma diferenciadora; b) distintas situaciones de hecho y la relevancia de la diferenciación; c) una finalidad específica; d) razonabilidad; e) racionalidad o coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y, f) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad⁷⁷.

En suma, las **acciones o medidas afirmativas dentro del enfoque de género** deben entenderse como instrumentos que permiten eliminar las desventajas históricas que afectan a las mujeres⁷⁸. De esa manera se asegura que todas y todos cuenten efectivamente con los medios, recursos y las mismas oportunidades⁷⁹.

Las acciones afirmativas con enfoque de género se encuentran previstas a nivel internacional en el primer párrafo del artículo 4° de la CEDAW, conforme se detalla a continuación:

«Artículo 4

1. 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.
(...).

⁷⁴ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*, 2012, p. 19. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/r_quia_orientacion.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁷⁵ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*, 2012, p. 19-20. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/r_quia_orientacion.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁷⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC, f.j. 63.

⁷⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0261-2003-AA/TC.

⁷⁸ Por citar algunos ejemplos, la gradual incorporación de la mujer en la esfera política y económica.

⁷⁹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. *Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas*, 2012, p. 24. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/r_quia_orientacion.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

Al respecto, el Comité de la CEDAW señala por medio de su Recomendación General N° 25, en su párrafo 20, que las medidas antes mencionadas son de carácter **temporal**. *“Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término ‘temporal’ pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo”*.

En esa línea, en el párrafo 28 de la Recomendación General antes citada, el Comité de la CEDAW señala también que los Estados Partes que adopten medidas especiales de carácter temporal deben explicar las razones por las que eligen un determinado tipo de medida u otro, conforme se aprecia a continuación:

«28. La justificación de la aplicación de dichas medidas deberá incluir una descripción de la situación real de la vida de la mujer, incluidas las condiciones e influencias que conforman su vida y sus oportunidades, o de un grupo específico de mujeres que sean objeto de formas múltiples de discriminación, cuya situación trata de mejorar el Estado Parte de manera acelerada con la aplicación de dichas medidas especiales de carácter temporal. Asimismo, deberá aclararse la relación que haya entre dichas medidas y las medidas y los esfuerzos generales que se lleven a cabo para mejorar la situación de la mujer».

Asimismo, el Comité de la CEDAW recuerda a los Estados Partes que las medidas especiales de carácter temporal deben adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja. Por este motivo, “cuando sea necesario, esas medidas deberán estar destinadas a las mujeres que son objeto de discriminación múltiple, incluidas las mujeres rurales”^{80 81}.

Ejemplo:

- El artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificada mediante el artículo Único de la Ley N° 27387 establece que “las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”.
- El artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales prevé que, “la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio en cada caso también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, (...)”.
- La experiencia de PROVIAS Descentralizado, la cual tuvo la iniciativa de considerar en las bases de contrataciones a microempresas de mantenimiento vial un puntaje adicional a las que cuenten con mayor participación femenina entre su personal.

Fuente: PROVIAS DESCENTRALIZADO: CONTRATO N° 215-2013/MTC/21. PROCESO N° CI-47-2013-MTC/21-CCII. Consultoría para el diseño e implementación de género desde el Ciclo de la Gestión Vial en los Gobiernos Subnacionales –PCD. Consultora Russela Zapata Zapata - Lima 2013

⁸⁰ Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

⁸¹ En ese sentido, será recomendable la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en relación con los créditos y préstamos, así como en otros ámbitos.

3.11 VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Es “cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (clase, identidad sexual⁸², edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer y contra aquellos que confrontan el sistema de género, al margen de su sexo, que no se refiere a casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino que se remite a costumbres basadas en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres y la supremacía de los varones⁸³”.

3.12 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El artículo 1 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) define la violencia contra la mujer como: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Asimismo, el primer párrafo de la Recomendación General N° 19 emitida por la CEDAW, señala que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Por su parte, con relación al párrafo 11, prevé que las actitudes tradicionales en las que se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas que perpetúan prácticas que entrañan violencia o coacción⁸⁴.

Adicionalmente, estos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia sobre la integridad física y mental contra la mujer como una forma de protección o dominación sobre ella lo que conlleva en la privación del goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Al respecto, cabe señalar que la Convención de Belém do Pará define los ámbitos donde puede ocurrir la violencia:

- Dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal (ámbito privado);
- En la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona (ámbito público);

⁸² “La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”. “La orientación sexual se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. Existen tres grandes tipologías de orientación sexual: heterosexualidad, homosexualidad y bisexualidad”. Citado en: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Manual para la Policía contra la discriminación – Comisión Nacional Contra la Discriminación*. Lima, 2015, p. 28 y 29.

⁸³ Texto adaptado por la Dirección General Contra la Violencia de Género del MIMP a partir de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer así como en la Sentencia de Campo Algodonero de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁸⁴ <http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/principal-dgcvg-recursos/violencia.php>
CORTE IDH. Caso *González y otras (“campo algodón”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 401.

- En cualquier lugar y sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes (ámbito público)⁸⁵.

En el Perú, mediante Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES se aprobó el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015⁸⁶, el cual ha tomado la definición de la Convención Belém Do Pará.

Algunas formas de violencia y las medidas adoptadas por el Estado	
Tipos de violencia	Medidas
Violencia física y psicológica contra la mujer en la relación de pareja.	Decreto Supremo N° 006-97-JUS. Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar Artículo 2°. “(…) se entenderá por violencia familiar, cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción grave y/o reiterada, así como la violencia sexual(…)”.
Hostigamiento sexual	Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Artículo 4°. Concepto “(…) conducta física o verbal reiterada de naturaleza 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 ”.
Feminicidio	Ley N° 29819, Ley que modifica el artículo 107° del Código Penal, incorporando el feminicidio. Artículo 107°. Parricidio/Feminicidio “Si la víctima del delito descrito es o ha sido la cónyuge o la conviviente del auto, o estuvo ligada a él por una relación análoga el delito tendrá el nombre de feminicidio ”.
Acoso sexual en espacios públicos	Ley N° 30314, Ley para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos. Artículo 4°. Concepto “(…) conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos ”.
Trata de personas	Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Artículo 153°. “El que promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia. La amenaza u otras formas de coacción (…)”.
Tráfico ilícito de migrantes	Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, Artículo 303°-A. “El que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona, con el fin de obtener directa o indirectamente, lucro o cualquier otro beneficio para sí o para tercero (…)”.

⁸⁵ Tomado de los Artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

⁸⁶ http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/normativas/304_PNCVHM_2009-2015.pdf. Visto el 22 de octubre de 2015.

3.13 TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Es el proceso de examinar el impacto que tiene para las mujeres y hombres cualquier acción planificada desde el Estado en el marco del ejercicio de todas sus competencias y funciones así como en todos sus niveles, incluyendo normatividad, políticas, programas, presupuesto⁸⁷ y cualquier otra intervención.

La transversalización del enfoque de género permite hacer de las necesidades e intereses de mujeres y hombres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente⁸⁸. En suma, el objetivo final es lograr la igualdad de género.

Ejemplo:

- Resolución Administrativa del Pleno del Consejo Directivo N° 03-2014-AMAG-CD, Reglamento del Régimen de Estudios de la Academia de la Magistratura-AMAG, mediante el cual se incluyen cursos, seminarios y talleres sobre *Género y Justicia* como *Línea de Formación Fundamental*. Ello se enmarca dentro del conjunto de medidas que el Estado peruano debe adoptar en materia de capacitación y formación de jueces y fiscales, a fin de lograr una mayor sensibilización y concientización de los operadores jurídicos encargados de investigar, procesar y sancionar a los responsables de la comisión de diversos delitos relacionados con casos de violencia contra las mujeres.

Esta política fue adoptada sobre la base del Acuerdo de Entendimiento suscrito por el Estado peruano durante el 146° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con relación al Caso M.M. (caso CIDH N° 12.041).

3.14 LENGUAJE INCLUSIVO⁸⁹

“Es el conjunto de propuestas de uso de la lengua castellana que busca personalizar la presencia de mujeres y hombres al escribir, hablar y representar, promoviendo que las y los hablantes abandonen o no incurran en el sexismo lingüístico y en el sexismo social presente en el lenguaje”⁹⁰.

⁸⁷ Ley N° 29083, Ley que modifica el artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de setiembre de 2007.

“Artículo 47. - Evaluación a cargo de las Entidades

(...)

47.4 En la evaluación presupuestal de ejecución del Presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género.

El Poder Ejecutivo definirá, progresivamente, las entidades públicas, y los programas, actividades y proyectos que incorporen en la evaluación presupuestal dicha incidencia”.

⁸⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997. En: MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 13-14. Por otro lado, con relación al ejemplo, cabe señalar que los hechos del caso M.M. consistieron en la violación sexual sufrida por esta persona en 1996 en el Hospital de Juliaca, Puno, por un médico del Ministerio de Salud. La referida persona presentó su denuncia ante la CIDH, el cual concluyó con la suscripción de un Acuerdo de Solución Amistosa el 6 de marzo de 2000. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/procuraduria-supranacional-propone-incorporar-cursos-de-genero-y-justicia-en-formacion-de-jueces-y-fiscales/>. Visto el 23 de octubre de 2015.

⁸⁹ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. “Guía para el uso del lenguaje Inclusivo. Si no me nombras, no existo”. 2014, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 015-2015-MIMP, p. 14. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: https://www.mininter.gob.pe/pdfs/Guia_Uso_Lenguaje_Inclusivo.pdf.

⁹⁰ IBÍDEM.

El uso del lenguaje inclusivo es un instrumento a través del cual se busca *“fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género”*⁹¹, forma parte del rol del Estado que al respecto dispone:

“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”.

Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres., Artículo 4, Numeral 3.

En ese sentido, el uso del lenguaje inclusivo *“implica un cambio de concepciones, actitudes y prácticas lingüísticas. Sus ámbitos de aplicación corresponden al de toda la comunicación empleada en la administración pública: la redacción, las interacciones orales, y la representación gráfica de las mujeres y los hombres”*⁹². A continuación, algunas normas que disponen el uso del lenguaje inclusivo:

Ejemplos:

- **“Guía de la técnica legislativa para elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo”**, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 003-2013-JUS/DGDOJ.
“(…)
3.3. Criterios básicos de redacción
En la redacción de la fórmula normativa se siguen los siguientes criterios de redacción:
 - En la redacción se deberá tomar en cuenta el lenguaje inclusivo (Ejemplos: “ministro”, “ministra”, “niñez”, “alumnado”, “madres y padres” “las y los jueces”)
“(…)”
- **“Guía para el uso del lenguaje Inclusivo. Si no me nombras, no existo”**, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 015-2015-MIMP.

Asimismo, se han aprobado otras normas que promueven el uso del lenguaje inclusivo, tales como:

- Resolución de Secretaria General N° 188-2015-MINEDU. Aprobar la Directiva N° 001-2015-MINEDU/DM-OGECOP denominada “Disposiciones para el Uso de Lenguaje Inclusivo en el Ministerio de Educación”.
- Resolución Jefatural N° 0162-2015-INIA. Aprobar la Directiva General N° 004-2015-INIA-OA/URH sobre “Lineamientos para la Promoción y Utilización del Lenguaje Inclusivo en todas las Comunicaciones Verbales, Escritas y Gráficas del Instituto Nacional de Innovación Agraria”.
- Ordenanza Regional N° 0246-2013-GRA, mediante la cual se ordena el uso del lenguaje inclusivo sensible al género en la administración pública del Gobierno Regional.

⁹¹ Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, Objetivo Estratégico 2.
⁹² MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Guía para el uso del lenguaje Inclusivo. Si no me nombras, no existo. 2013, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 015-2015, p. 14. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: https://www.mininter.gob.pe/pdfs/Guia_Uso_Lenguaje_Inclusivo.pdf. Visto el 23 de octubre de 2015.

CAPÍTULO IV

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

Entre las competencias funcionales del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se encuentra la facultad de elaborar, evaluar y aprobar normas que desarrollan mandatos constitucionales, a efectos de promover y garantizar directa o indirectamente los derechos fundamentales de las personas, por ejemplo, el derecho a la igualdad.

De ahí que las normas, por lo general, afectan los derechos de las personas y, en ese sentido, no suelen ser neutrales al género, en la medida que pueden generar impactos diferenciados sobre mujeres y hombres, por lo que su elaboración debería partir de un proceso de análisis de la realidad, es decir, identificando los roles que realizan ellas y ellos en la sociedad⁹³, a fin de contribuir progresivamente a superar las desigualdades existentes.

Conforme se señaló anteriormente, la igualdad de género es un objetivo fundamental del desarrollo, toda vez que a mayor igualdad, mayor desarrollo⁹⁴. En promedio, la humanidad está formada aproximadamente por un 50% de mujeres y 50% de hombres⁹⁵, lo cual conlleva a que el Estado siga realizando mayores esfuerzos para mejorar los resultados en materia de desarrollo igualitario para las próximas generaciones y, en tal sentido, siga fortaleciendo las instituciones, a fin que sean cada vez más representativas.

Atendiendo a ello, el artículo 4 de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres contempla que el Estado tiene como rol promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Para tal efecto, debe adoptar todas las medidas necesarias, con la finalidad de eliminar las desigualdades de género. Así, por ejemplo, definir políticas que permitan lograr una igualdad a través del empoderamiento de la mujer, como agente de desarrollo en el ámbito económico⁹⁶, político y social.

Mientras que, el artículo 5 de la mencionada norma señala lo siguiente:

“Artículo 5.- De los lineamientos del Poder Legislativo

Para los efectos del cumplimiento de la presente ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:

- a) *Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y*

⁹³ Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y El Caribe 2005-2009.

⁹⁴ BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Igualdad de Género y Desarrollo*. 2012. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>.

⁹⁵ De acuerdo a <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS>, el promedio de la población femenina mundial para el año 2012 es de 49.98% y según la misma fuente, las mujeres en el Perú representamos el 49.88% de la población nacional, cifra que coincide con la proporcionada por el INEI el 10 de julio de este año en la Nota de Prensa N° 102, con ocasión del Día Mundial de Población.

⁹⁶ Mediante Decreto Supremo N° 002-2015-MIMP, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, por medio del cual se creó la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de mayo de 2015.

ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.

(...)"

En esa línea, el artículo 6 de la citada ley, contempla lo que se detalla a continuación:

"Artículo 6.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales

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.*

(...)"

De otro lado, atendiendo al proceso de elaboración y evaluación de normas del Poder Ejecutivo, el marco normativo se encuentra contemplado en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa⁹⁷ y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS⁹⁸, los cuales recogen y desarrollan reglas técnicas de redacción, agrupación y estructura para la elaboración de proyectos normativos.

Sin perjuicio de ello, adicionalmente, puede tenerse en consideración, de manera referencial, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, que incluye un Manual de Redacción Parlamentaria, aprobado mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR⁹⁹, así como la "Guía de técnica legislativa para elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo"¹⁰⁰ emitida por esta Dirección General.

Sobre la base de lo expuesto, se ha considerado conveniente realizar una interpretación armónica y sistemática entre la Ley N° 26889, la cual es desarrollada mediante su respectivo reglamento, y la Ley N° 28983, a la luz del numeral 2 del artículo 2 de la Constitución.

Al respecto, "se recuerda que una concepción sistemática del Derecho exige la interpretación correlacionada de las normas y permite las soluciones hermenéuticas; (...)"¹⁰¹. Además, una interpretación sistemática implica efectuar un conjunto integral y armónico de partes que se interrelacionan e interactúan según principios comunes de funcionamiento¹⁰².

Conforme a ello, será importante integrar el enfoque de género en la elaboración de proyectos normativos. Para tal efecto, se podrá tener en consideración, además, los enfoques de derechos humanos e interculturalidad, de acuerdo a la temática a

⁹⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997.

⁹⁸ Publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2006.

⁹⁹ Para mayor detalle, véase el siguiente enlace:

¹⁰⁰ [http://www4.congreso.gob.pe/dgpl/comisiones/documentos/Manual.Tecnica.Legislativa_\(actualizado-2014\).pdf](http://www4.congreso.gob.pe/dgpl/comisiones/documentos/Manual.Tecnica.Legislativa_(actualizado-2014).pdf)
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de*

Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, 2013, p. 19

¹⁰¹ UCHUYA CARRASCO, Humberto. "La interpretación constitucional y la interpretación de los derechos humanos". *El Derecho Constitucional Peruano. Estudios Homenaje a Domingo García Belaunde*, Tomo I, Lima: Grijley, 2005, p. 431. Cfr. HAKANSSON, Carlos. *Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación*. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace:

http://pirhua.udpe.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1625/Principios_de_interpretacion_y_precedentes_vinculantes.pdf?sequence=1. Visto el 27 de octubre de 2015.

¹⁰² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC, f.j. 12.

analizar, a fin de advertir y revertir las desigualdades existentes entre las personas en diversos ámbitos.

El Poder Ejecutivo se encuentra destinando esfuerzos para la transversalización del enfoque de género a nivel nacional¹⁰³, a través de estrategias, procesos y acciones a cargo de las entidades públicas, toda vez que resulta recomendable tener en consideración el impacto que puede generar un proyecto normativo respecto a la situación diferenciada de las mujeres¹⁰⁴.

El análisis de tal situación diferenciada tiene por objetivo que las mujeres y los hombres logren participar en igualdad de condiciones, como agentes de cambio en los procesos económicos, sociales y políticos con el objetivo que pueda lograrse la igualdad de género y el desarrollo del país¹⁰⁵, *“a fin de lograr la reducción de la desigualdad, exclusión y vulnerabilidad social, económica, política y cultural, y con ello contribuir a la construcción de una ciudadanía plena para hombres y mujeres sin discriminación”*¹⁰⁶.

De ahí que sea importante que al momento de elaborar un proyecto normativo se analice cuáles podrían ser las implicancias o el impacto que podría generar en las mujeres y los hombres, toda vez que podría acarrear consecuencias diferenciadas en ambos. Bajo esta pauta, la formulación de proyectos normativos bajo un enfoque de género, contribuiría a superar las desigualdades existentes, de acuerdo a las diferentes necesidades de mujeres y hombres.

En esa línea, resulta recomendable que la evaluación del impacto de género se lleve a cabo una vez que se compruebe que una determinada política tiene implicancias para mujeres y en hombres. Además, si dicho análisis se realizara en una etapa temprana del proceso de elaboración del proyecto normativo, ello podría generar mayores posibilidades de permitir cambios e incluso una reorientación de las políticas que se verán plasmadas en la propuesta, lo cual contribuiría a mejorar su eficacia y eficiencia¹⁰⁷, en suma, una mejor atención de las necesidades de la población del país, sean estas nacionales, regionales y/o locales.

Por ello, definir un marco normativo que permita *“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, propendiendo a la igualdad”*¹⁰⁸ se vuelve un aspecto de suma importancia, en tanto que, por medio de las normas de carácter general suelen regularse comportamientos y, por medio de ellas puede coadyuarse a beneficiar a mujeres y hombres, conforme a sus propias necesidades e intereses.

Así, conforme se ha señalado anteriormente, todo proyecto normativo debe estar formulado sobre la base de las pautas para la producción y sistematización legislativa, de acuerdo a la siguiente estructura:

¹⁰³ Un esfuerzo de ello, se aprecia en la Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM, mediante la cual se aprueba el Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración Pública, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto de 2015.

¹⁰⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2014*, cuyo Objeto N° 12 denominado “Consolidar una política pública para la igualdad de género y la eliminación de la discriminación contra las mujeres”, en ella se prevé que el MIMP, el MINJUS y SERVIR deben “fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, incluyendo la incorporación de criterios de igualdad de género en la evaluación de servidores públicos”.

¹⁰⁵ MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género, 2012, p. 40.

¹⁰⁶ MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género, 2012, p. 14.

¹⁰⁷ National Commission for the Promotion of Equality. *Gender Mainstreaming in Practice. Step-by-step. Guide for gender impact assessment*, 2013, p. 27. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: https://ncpe.gov.mt/en/Documents/Projects_and_Specific_Initiatives/Gender_Mainstreaming-in_Practise/gmip_step_by_step.pdf Visto el 26 de octubre de 2015.

¹⁰⁸ Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Artículo 1°.

- Título del norma
- Parte expositiva o exposición de motivos
- Análisis costo beneficio
- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional
- Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, según corresponda¹⁰⁹, parte dispositiva y parte final.

Bajo esta estructura, la fundamentación de un proyecto normativo comprende lo siguiente: (i) la exposición de motivos; (ii) el análisis costo beneficio; y, (iii) el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional; los cuales pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Exposición de motivos	Análisis costo beneficio	Análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Explicación de aspectos relevantes, antecedentes, doctrina y análisis del contexto normativo nacional e internacional. • Fundamentación jurídica de la necesidad del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Método de análisis para conocer en términos cuantitativos y cualitativos sobre los impactos, así como los efectos que podría conllevar la eventual aprobación del proyecto normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precisión de los cambios que se producirían en el ordenamiento jurídico en caso se apruebe el proyecto normativo, los cuales podrían ocasionar: <ul style="list-style-type: none"> • ¿se busca innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico? • ¿el proyecto normativo modificaría una norma? • ¿el proyecto normativo derogaría una norma?

En la formulación y el análisis de proyectos normativos, se pueden identificar dos grupos: i) quienes los elaboran; y, ii) quienes los evalúan.

4.1. Para quienes elaboran un proyecto normativo

4.1.1. El enfoque de género en una exposición de motivos

Conforme al artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, la exposición de motivos se refiere a *“la explicación y la justificación clara y precisa del porqué y para qué se presenta la propuesta normativa. Contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. La fundamentación debe incluir, además, un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado”*¹¹⁰.

¹⁰⁹ Los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los decretos supremos, las resoluciones ministeriales y otras normas de similar naturaleza, deben incluir una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto normativo, a efectos de justificar su expedición”. Citado en: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Lima, 2015, p. 47. En ese sentido, la parte considerativa debe guardar correspondencia con lo contemplado en la exposición de motivos del proyecto normativo.

¹¹⁰ idem

Contenido de la exposición de motivos:

- Explicación del proyecto normativo.
 - Realizar una breve explicación del proyecto normativo.
 - Explicar los objetos y fines inmediatos y mediatos que se buscan con la aprobación del proyecto normativo.
 - Mencionar las fuentes consultadas.
- Analizar la constitucionalidad y legalidad del proyecto normativo.

La justificación de un proyecto normativo debería partir de un problema específico del cual debiera existir evidencia y sustentado en una realidad cierta. En ese sentido, resulta recomendable tener en consideración los siguientes aspectos:

A. Explicación del proyecto normativo: Identificación y análisis del problema que puede repercutir en la igualdad entre mujeres y hombres

Sobre la base de lo señalado y la necesidad de elaborar normas que permitan modificar situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, a través de mandatos que beneficien a toda la población sin exclusión, se hace necesario que la exposición de motivos presente el contexto considerando la situación real y diferente que viven ambos géneros. Así, esta situación puede ser presentada a través de las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la situación de mujeres y hombres con relación a la temática abordada?
- ¿Existen tratos desiguales entre mujeres y hombres que originan perjuicio a uno de ellos?
- ¿Se advierten barreras que impiden la igualdad de género?
- ¿Es necesario cambiar la situación identificada?
- ¿El proyecto normativo plantea soluciones que benefician de manera diferenciada a mujeres y a hombres?

Si las respuestas a estas preguntas nos presentan: (i) la existencia de desigualdades y, (ii) la necesidad de cambiar la situación de discriminación hacia el género afectado, entonces, se estará ante alertas que **reafirmarían la necesidad de que la propuesta: (i) beneficie a mujeres y hombres; y que, (ii) puedan plantearse modificaciones tomando en cuenta las necesidades diferentes de ambos géneros.**

Para que este trabajo tenga el efecto esperado, resulta recomendable tener en cuenta algunos criterios para su formulación:

- La situación (cualquiera que esta sea y que genera desigualdad entre mujeres y hombres) es real.
- El problema no corresponde a una autopercepción, sino a un dato real respecto del cual se desprende que existe una población afectada (hacia quien se legisla).
- Reconocer que el problema identificado produce por razones de género, discriminación y vulneración de derechos (causa-efecto).

Por ejemplo:

- i. Identificación del problema:** en el Perú, el mayor grado de analfabetismo se presenta en las mujeres, sobre todo en las que residen en áreas rurales.
- ii. Corroborar la existencia de desigualdad:** se puede señalar que al interior del país, existe un determinado porcentaje de mujeres que no concluyen la etapa

escolar, realidad fácilmente contrastada con datos estadísticos emitidos por fuentes oficiales, como el INEI para el caso específico.

“Solo el 57.8% de las mujeres que hablan lengua castellana nativa y viven en el área rural, acceden a la matrícula del nivel secundario, frente al 66% de los hombres en la misma condición”

Fuente: INEI (2010). Brechas de género: insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres. En PLANIG 2012-2017. Lima: MIMP, pp. 22

- iii. **Descartar si el problema es una autopercepción:** no es una autopercepción, existe evidencia empírica recogida en datos cuantificables los cuales son reconocidos por una institución.*
- iv. **La causa del problema se encuentra asociada a razones de género, discriminación y/o vulneración de derechos fundamentales:** se corrobora que la causa del problema se encuentra asociada a la vulneración del derecho a la educación de las mujeres que residen en áreas rurales, lo cual impide que se encuentren en igualdad de condiciones con los hombres de semejante situación.*

Es en este punto donde el análisis del problema identificado se vuelve un paso importante, toda vez que el objetivo principal de analizar un problema es conocer de un mejor modo los factores, causas y consecuencias que lo originan para que, a partir de ello, se establezcan posibles planteamientos de solución dirigidos a promover la igualdad entre hombres y mujeres, bajo el presupuesto de igualdad de género, es decir, que se reconozcan las necesidades diferenciadas de ambos sexos.

De ahí que, una vez identificado el problema, se podrán absolver con una mayor claridad las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las causas?
- ¿A quién afecta y en qué condiciones?
- ¿Cuáles son los efectos, directos e indirectos?
- ¿De qué manera el problema está relacionada a cuestiones de género?
- ¿Cuáles son las consecuencias?

Las respuestas obtenidas conforme a los pasos antes mencionados podrán brindar a quien elabore el proyecto normativo insumos para la adecuada fundamentación, evidenciando el problema y argumentando con eficiencia la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales. Luego de ello, será necesario buscar y evaluar medidas de solución¹¹¹, las cuales deberán estar enmarcadas a la Constitución y la legalidad vigente.

En este proceso, no basta velar por la inexistencia de la exclusión, sino que los mandatos establecidos promuevan la mejora de mujeres y hombres para garantizar la igualdad de género.

Bajo estos aspectos, resulta conveniente, además, señalar que todo proyecto normativo debería partir de la demostración de evidencia(s) sobre el problema, es decir, bajo una realidad cierta, una acción razonada, que respalde la postura tomada.

¹¹¹ Cabe señalar que una medida de solución a un problema (que repercute en la igualdad entre mujeres y hombres) puede ser la adopción de acciones afirmativas, cuyo desarrollado puede ser contrastado en el capítulo 2.

La referida información (que además se vuelve línea de base sobre la cual se identifica la situación) se constituye en uno de los elementos fundamentales. Para ello puede tenerse en cuenta los siguientes criterios:

- Explicar el problema de exclusión en el cual se ha encontrado el género¹¹².
- Presentar las brechas de género y/o hechos de discriminación que reflejan la problemática distinguiendo el alcance de las desigualdades. Las necesidades de la población afectada.
- Presentar los datos desagregados por sexo en relación directa con el problema detectado¹¹³.
- Describir y exponer las limitaciones a nivel jurídico, social y/o económico, que implican estas desigualdades para:
 - El ejercicio real y efectivo de derechos;
 - El acceso a oportunidades, el control de recursos y la autonomía.
- Presentar los puntos claves que deben ser abordados, bajo una jerarquización de los problemas.

B. Fundamentación jurídica de la necesidad del proyecto normativo: análisis de constitucionalidad y legalidad

La Constitución no solo es considerada como una norma jurídica, sino también como un sistema de valores fundamentado que dota de legitimidad a un sistema político dado, a fin que el respeto por la democracia se vea fortalecido¹¹⁴.

El artículo 51 de la Constitución —consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía de la Carta Política, disponiendo que esta prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía. Del mismo modo, el inciso 4) del artículo 200 de la Constitución establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00023-2008-AI/TC, f.j. 5.

Sobre la base de ello y conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, la supremacía normativa de la Constitución tiene una vertiente objetiva, la cual guarda correlación con el citado norma constitucional y también una vertiente subjetiva, que implica que quienes detentan un poder público lo hagan con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución¹¹⁵.

Es bajo este marco que, el artículo 38 de la Constitución¹¹⁶ establece que todos y todas tienen el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación¹¹⁷.

¹¹² Por lo general basarse en fuentes oficiales del INEI y en estudios de los sectores, gobiernos regionales y locales y/o entidades técnicas normativas y rectoras.

¹¹³ Tratar siempre de aplicar la interseccionalidad aplicando la variable género de manera interactuada con otras variables de exclusión para desmantelar las desigualdades y barreras que impiden la justicia de género. La interseccionalidad ayuda a comprender y atender mejor la diversidad a través de una debida articulación de las categorías de cultura, etnia, género, clase, edad, idioma, etc., razón por la cual permite hacer una adecuada transversalización de los enfoques de género, derechos e interculturalidad.

¹¹⁴ DÍAZ REVORIO, Francisco. *La "constitución abierta" y su interpretación*, Lima: Palestra Editores, 2004, p. 48.

¹¹⁵ **Constitución Política del Perú**

"Artículo 45. El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición".

¹¹⁶ **Constitución Política del Perú**

En ese sentido, la Constitución al contemplar normas que estructuran el sistema jurídico y reconocen derechos fundamentales, se convierte en parámetro de validez respecto del resto de normas que forman parte del ordenamiento jurídico¹¹⁸.

En correlación con ello, será importante tener en cuenta lo previsto en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución, así como otros derechos fundamentales reconocidos en ella. Al respecto, se pueden mencionar algunos estrechamente vinculados a la presente temática:

- ✓ **Participación política de la mujer:** Art. 191 que señala "(...) La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, (...)”
- ✓ **Contra la violencia hacia la mujer:** Art. 2, inc. h: "Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, (...)”
- ✓ **Relaciones laborales:** Art. 26, Num. 1: respeto

La importancia práctica de la afirmación anterior radica en asegurar que los proyectos normativos, eventualmente aprobados, no sean cuestionados a través de procesos constitucionales, tales como el proceso de inconstitucionalidad o el proceso de acción popular¹¹⁹, a fin procurar la sostenibilidad constitucional de las políticas impulsadas por la administración pública.

Adicionalmente se recuerda que los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano tienen rango constitucional, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, razón por la cual también deberían ser considerados un parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades¹²⁰ al momento de elaborar un proyecto normativo.

De modo que, con relación al derecho a la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, se deberá tener en cuenta los siguientes instrumentos internacionales de Derechos Humanos:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM o CEDAW)
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará.

"Artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación".

¹¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00005-2007-AI/TC, f.j. 6.

¹¹⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Fuentes del Derecho*. Tomo II, Madrid: Tecnos, 1992, p. 28.

¹¹⁹ **Constitución Política del Perú.-**

"Artículo 200°.- Son garantías constitucionales:

(...)"

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo. 5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

¹²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, f.j. 22.

En ese sentido, quien elabore un proyecto normativo debe tener presente que al contemplarse en la propia Constitución que tal norma se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa, debe adecuar su conducta hacia el respeto de la Constitución y leyes. Además, que sus funciones deben ser desarrolladas a cabalidad y en forma integral en respeto a la función pública, de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética Pública de la Función Pública¹²¹.

Por tanto, en caso existan vacíos legales, será recomendable invocar los instrumentos internacionales de derechos humanos y al criterio esgrimido por el Tribunal Constitucional y/o jurisprudencia de nuestro sistema jurídico, así como de otros países, de manera especial, de aquellos países conforman la comunidad andina y de América Latina y el Caribe o de nuestro sistema jurídico.

Adicionalmente, la evaluación de un proyecto normativo, según sea el rango que corresponda, también debe contar con una argumentación vinculada a la legalidad vigente. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta políticas nacionales en materia de igualdad y no discriminación.

De igual modo, será importante analizar planes nacionales contra la no discriminación y el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en diversos ámbitos, tales como:

- Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES.
- Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP.
- Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2014, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2014-JUS.
- Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2014-JUS.

Por otro lado, en caso se pretenda elaborar una ordenanza regional, adicionalmente, se podrá tener en cuenta los propios Planes Regionales¹²² que emita la respectiva Región.

Finalmente, en la línea de lo contemplado en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, de ser el caso, podrá efectuarse una explicación de legislación comparada y doctrina, a fin coadyuvar a que el proyecto normativo garantice la igualdad de género y oportunidades entre hombres y mujeres por medio de la incorporación del enfoque de género.

¹²¹ “En línea con lo anterior, entre los principios orientadores de la modernización se encuentra el principio de ética pública, contemplado en la Política Nacional de Modernización del Gestión Pública al 2021, el cual prevé que *los funcionarios públicos deben servir a los intereses de la Nación, procurar aumentar la eficiencia del Estado para brindar una mejor atención a los ciudadanos y actuar con probidad, idoneidad, veracidad, justicia, equidad, lealtad y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas*”.

¹²² Para mayor información sobre la articulación de las competencias nacionales, regionales y locales sobre las políticas que formula y ejecuta el Estado peruano se recomienda la revisión de las siguientes sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional: Expediente N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados), del 27 de septiembre de 2005, expediente N° 00031-2005-AI/TC, del 20 de marzo de 2007, expediente N° 0013-2003-AI/TC, del 4 de mayo de 2004.

LISTA DE VERIFICACIÓN ORIENTATIVA

ALGUNOS CRITERIOS ORIENTATIVOS PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS		
N°	Acción	Chequeo
1	Se argumenta de manera clara y precisa las diferencias de género.	
2	Se identifica con claridad situaciones de desigualdad y discriminación entre mujeres y hombres.	
3	Se presenta estadística desagregada por sexo.	
4	Se analiza los factores, causas y consecuencias de las desigualdades entre mujeres y hombres.	
5	Se incorpora dentro de la fundamentación y redacción del proyecto normativo, el principio de igualdad y la no discriminación, así como otros derechos reconocidos.	
6	Se sustenta la existencia de brechas de género, bajo la presentación de datos cualitativos o cuantitativos, en el caso de este último desagregados por sexo.	
7	Se justifica en los marcos normativos (nacionales e internacionales), conforme al principio de igualdad entre hombres y mujeres.	
8	Se incorpora los enfoques transversales de género, intercultural y de derechos humanos.	
9	Se aplica medidas positivas como medidas de acción afirmativas.	
10	Se aplica el lenguaje inclusivo.	

4.1.2. EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio, conforme al numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, es considerado como un “*método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos*”.

Contenido del análisis costo beneficio:

- Describir los efectos positivos o beneficios del proyecto normativo respecto a las personas o grupo de personas.
- Describir los efectos negativos o costos del proyecto normativo respecto a las personas o grupo de personas.
- Verificar si los cambios son impactos valorizables económicamente o no.
- Estimar los efectos económicos en caso resulte posible.
- Identificar los beneficios y costos que no sean susceptibles de valoración económica.

De modo que, *“a través de dicha herramienta, es posible determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando que se asigne la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios con dichos recursos”*¹²³.

Si bien no existen lineamientos de obligatorio cumplimiento por medio de los cuales se señale paso a paso cuáles son las pautas para realizar un adecuado análisis de costo beneficio de un proyecto normativo, el Congreso de la República¹²⁴ ha propuesto algunas pautas, las cuales se detallan a continuación:

- Determinar el contexto.
- Determinar el objetivo.
- Realizar una estimación, sobre cuáles podrían ser los cambios que se producirían como consecuencia de la aprobación normativa.
- Realizar una identificación de las personas que podrían verse afectadas directa o indirectamente.
- Describir el modo en que las personas podrían verse afectadas (costos o impactos negativos) o beneficiadas (impactos positivos).
- Presentar un balance de todas las personas, entidades o grupos involucrados con la identificación de los efectos positivos o negativos.

En ese sentido, evaluar la calidad normativa puede conllevar a analizar la posibilidad de implementar políticas públicas a través de diversas normas, dado que gran parte de las decisiones del Estado se materializan por medio de estas. En ese sentido, a través de la evaluación de la calidad normativa, se puede examinar y cuantificar los beneficios, costos y efectos que probablemente una nueva norma puede generar.

Para ello, es necesario un proceso que describa las pautas de análisis de un proyecto normativo, a través de las cuales se describa objetivamente, bajo datos (cualitativos y/o cuantitativos) y hechos, la situación que genera el problema y el perjuicio que presumiblemente pueda ocasionar.

Así, por ejemplo, algunos organismos internacionales, tales como la OCDE, señalan a modo de recomendación una serie de principios, por medio de los cuales se puede garantizar la calidad de una norma, a continuación se detallan algunas pautas orientativas derivadas de ellos.¹²⁵

¹²³ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco (2011). Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado. Berlín: Editorial Adémica Española (LAP Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG), p. 103 y 104.

¹²⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Guía de orientación N° 06-2005-DCD-DGP/CR, Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo –ACBL., 2005. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/\\$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/51510638A044C250052578B500517D98/$FILE/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf)

¹²⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, Paris, 1995.

Los principios sobre calidad regulatoria para la OCDE son los siguientes: explicit policy on regulatory quality, communication, consultation and engagement, regulatory oversight, integrated regulatory impact assessment, reviews of the regulatory stock – ex post regulatory evaluation, reviewing performance of regulatory, reform programmes and regulatory policy, the organisation of regulatory agencies, administrative and judicial review, risk and regulation, regulatory coherence across levels of government, regulatory management capacity at sub-national level.

- ¿El problema está definido correctamente?
- ¿Se justifica la medida elegida para atender el problema?
- ¿El proyecto normativo es la mejor alternativa de intervención pública para atender el problema?
- ¿Cuál es el nivel de gobierno apropiado para esta intervención¹²⁶?
- ¿Las ventajas del proyecto normativo justifican los costos?
- ¿El proyecto normativo es claro, consistente, comprensible y accesible¹²⁷ a la ciudadanía?
- ¿Cómo se alcanzará el cumplimiento adecuado del proyecto normativo?

En síntesis, para el citado organismo internacional, la evaluación de la calidad normativa implica que se adopte una metodología antes de tomar decisiones. El primer paso consiste en identificar el problema a tratar y el objetivo de la política relacionada. Sobre la base de ello, se debe considerar una gama de opciones para lograr el objetivo. Adicionalmente, recomienda realizar un análisis del impacto económico, social¹²⁸ y medioambiental probable de estas opciones, a fin de determinar cuál de las opciones puede resultar la más favorable para la economía y la sociedad¹²⁹.

Es en el marco de este análisis en el que se desarrolla la evaluación del impacto de género (*Gender Impact Assessment-GIA*), entendida como **“el criterio de evaluación que mide las consecuencias positivas y negativas que ha tenido una intervención de desarrollo en las relaciones de género, es decir, las que se establecen entre mujeres y hombres. Hay que evaluar este impacto independientemente de que estos resultados hayan sido o no previstos”**¹³⁰, lo cual constituye un aspecto de suma importancia.

Así, por ejemplo, en España, mediante Ley 30/2003, del 13 de octubre de 2003, se modificó el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, del 27 de noviembre de 1997, por medio de la cual se contempla que la elaboración del correspondiente anteproyecto, irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género¹³¹ de las medidas que se

¹²⁶ Entiéndase, para el caso peruano, por nivel de gobierno, las instancias nacionales, regionales o locales a que diere lugar.

¹²⁷ Por ejemplo para el caso peruano se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 0001-2009, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, publicado en el diario oficial El Peruano, el 15 de enero de 2009.

¹²⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Women and men in OECD countries. 2006*. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/std/37962502.pdf>

¹²⁹ Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/smart_regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm

¹³⁰ Cooperación. “Un paso más: evaluación del impacto de género” 2005. Autoras: Clara Murguialda y Norma Vázquez. Con el apoyo de: Diputació de Barcelona. Direcció de Serveis de Relacions Internacionals

¹³¹ Posteriormente, mediante Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio de 2009, se regula la memoria del análisis de impacto normativo y se contempló lo siguiente:

“Artículo 2. Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta.
- b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera.

2. La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental

establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar¹³².

En línea con lo anterior, la aplicación del impacto de género referente a la elaboración y evaluación de proyectos normativos (*Regulatory Impact Assessment and the Impact Dimension of Gender Equality* o *Gender Impact Assessment in law drafting—GIA*) también ha sido desarrollado por muchos países que forman parte de la Comisión Europea¹³³.

En suma, la evaluación del impacto de género, se constituye en un tipo de análisis de impacto regulatorio (*Regulatory Impact Analysis RIA*)¹³⁴ ¹³⁵ a fin de evitar consecuencias negativas o no deseadas que puedan afectar negativamente a las mujeres y hombres derivadas de la implementación de un proyecto normativo. Este tipo de análisis está diseñado con la finalidad de evaluar con antelación el impacto que, eventualmente, un proyecto normativo podría ocasionar a mujeres y hombres.

y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

3. El Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación.

En especial, la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma.

4. Para la realización y estructuración de la memoria del análisis de impacto normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera.

(Subrayado agregado)

¹³² España: **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres “Artículo 19 Informes de impacto de género**

Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género.

Artículo 20 Adecuación de las estadísticas y estudios

Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta Ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deberán:

a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo.

b) Establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar.

c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención.

d) Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo.

e) Explotar los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención.

f) Revisar y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres.

Sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas.

¹³³ Adicionalmente, existen otros países que forman parte de la Comisión Europea, en los que se realiza una Evaluación del Impacto de Género. Para mayor detalle, puede revisarse el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/good-practices/review-seminars/seminars_2014/gender_impact_assessment_en.htm. Por ejemplo, en Finlandia, desde el año 2000 se viene aplicando la evaluación del impacto de género en la elaboración de proyectos normativos. Adicionalmente, cabe indicar que, en algunos países este análisis se efectúa no solo *ex ante* a la formulación de un proyecto normativo, sino también *ex post*, a efectos de evaluar si la norma aprobada fue idónea y atendió la problemática identificada.

¹³⁴ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Manual de Buenas Prácticas Regulatorias. Directrices y lineamientos para su adopción y aplicación en los países miembros y a nivel comunitario*, 7 de diciembre de 2012, <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/20/Documentos/pdfs/Manual de Buenas Prácticas Regulatorias.pdf>. Visto el 27 de octubre de 2015.

¹³⁵ Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.liaise-kit.eu/ia-method/gender-impact-assessment-0>. Visto el 28 de octubre de 2015.

En ese sentido, a través de esta evaluación se podrían conocer las consecuencias adversas que eventualmente podría ocasionarse en perjuicio de las mujeres o los hombres como por ejemplo, acceso diferenciado a los servicios públicos por razones de género u otro de diferencia discriminatoria vinculada al sexo.

De ahí que la evaluación del impacto de género pueda ser considerada una herramienta que ayude a quienes formulen o evalúen un proyecto normativo a elegir otras propuestas alternativas que no sean perjudiciales y, por tanto, el impacto de género puede ayudar a estimar los diferentes efectos, sean positivos o negativos, en términos de igualdad de oportunidades y de género. Esto conllevará a que se puedan tener en cuenta las diferentes necesidades, características, prioridades, comportamientos de las personas destinatarias de las normas.

Este método no solo promueve la igualdad de género y de oportunidades, sino que también mejora el ordenamiento jurídico¹³⁶.

ALGUNAS PREGUNTAS ORIENTATIVAS QUE PUEDEN AYUDAR A IDENTIFICAR EL IMPACTO DE GÉNERO EN UN PROYECTO NORMATIVO ¹³⁷		
N°	Acción	Chequeo
1	¿Involucra tanto a mujeres como a hombres? ¿Cómo las/los involucra?	
2	¿Promueve el acceso o disfrute de un conjunto de beneficios asociados al incremento de recursos (no necesariamente monetarios)?	
3	¿Garantiza el ejercicio de derechos, acceso al poder, acceso a la justicia, así como el acceso, manejo y gestión de recursos naturales?	
4	¿Influye en la libertad del uso del tiempo por parte de las mujeres y los hombres?	
5	¿Promueve una división más equitativa del trabajo?	
6	¿Disminuye o aumenta la carga laboral hacia uno de los géneros?	
7	¿Influye en el acceso a la información y la educación para las mujeres y los hombres?	

¹³⁶ [http://www.genderkompetenz.info/eng/gender-competence-2003-2010/Gender%20Competence/policyfields/legislation/impact assessment/gender impact assessment/index.html](http://www.genderkompetenz.info/eng/gender-competence-2003-2010/Gender%20Competence/policyfields/legislation/impact%20assessment/gender%20impact%20assessment/index.html). Visto el 28 de octubre de 2015.

¹³⁷ Para tal efecto, se ha tenido en consideración algunos criterios señalados en: FEDERAL MINISTRY FOR FAMILY, AFFAIRS, SENIOR CITIZENS, WOMEN, AND YOUTH. *Working aid. Gender Impact Assessment. —Gender Mainstreaming in the Preparation of Legislation* Germany, 2007, p. 16-17. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gm-arbeitshilfe-rechtsvorschriften-e,property=pdf,bereich=sprache=de,rwb=true.pdf>.

8	¿Tiene en cuenta las diferencias en la vida cotidiana de los hombres y las mujeres?	
9	¿Procura conciliar la vida familiar y laboral?	
10	¿Tiene un impacto en la división del trabajo en función del género?	
11	¿Promueve medidas de prevención contra la violencia, la explotación y contra niñas, niños, mujeres y hombres?	
12	¿Tiene en cuenta los diferentes modelos y necesidades de los hombres y las mujeres?	
13	¿Influye en la capacidad de las mujeres o los hombres a elegir su proyecto de vida?	
14	¿Refuerza o disipa la imagen tradicional de las mujeres y los hombres?	
15	¿Tiene un impacto en la posición social de los hombres y las mujeres?	

Sobre la base de lo expuesto, resulta conveniente conocer la diferencia entre el “impacto de género” y el “análisis costo beneficio”. El primero nos permite identificar y evaluar cuáles podrían ser los efectos positivos o negativos en las relaciones de género y el sistema sexo-género; mientras que, el segundo es una herramienta por medio de la cual, tras realizarse un balance de los costos y beneficios, puede conocerse en términos cuantitativos y cualitativos los impactos que podrían producirse de la eventual aprobación de un proyecto normativo, es decir, efectos a nivel de la posición y condición de las personas. Si bien, son dos aspectos claramente diferentes, ambos están relacionados a aspectos de inversión y de beneficio obtenido.

LISTA DE VERIFICACIÓN ORIENTATIVA

ALGUNOS CRITERIOS PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO		
N°	Acción	Chequeo
1	Se estima cuáles podrían ser los cambios que se producirían en hombres y mujeres como consecuencia de la aprobación normativa.	
2	Se identifican las personas (mujeres u hombres) que podrían verse afectadas directa o indirectamente con el proyecto normativo.	

3	Se estiman los efectos económicos que generaría en mujeres y hombres el proyecto normativo en caso sea aprobado, en la medida que ello resulte posible.	
4	Se describen los efectos positivos o beneficios del proyecto normativo respecto a las mujeres y hombres.	
5	Se describen los efectos negativos o costos del proyecto normativo respecto a las mujeres y hombres.	
6	Presentar un balance de todas las personas, entidades o grupos involucrados con la identificación de los efectos positivos o negativos.	

Luego de efectuar el respectivo balance de los impactos negativos o costos y los impactos positivos o beneficios del proyecto normativo, resultará recomendable que si el primero resulta ser superior al segundo se opte por elaborar o adoptar otra medida alternativa, a efectos de abordar y dar solución a la problemática identificada.

4.1.3 EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El análisis de impacto de la vigencia de la norma, conforme al artículo 4 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, implica que se *“debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”*.

Contenido del análisis de impacto de la vigencia de la norma:

- Precisar los cambios que se producirán en el ordenamiento legal como consecuencia de la aprobación del proyecto normativo (suple vacíos, modifica o deroga normas vigentes).
- Señalar las normas que serían objeto de modificación o derogación.
- Identificar si los objetivos del proyecto normativo están en estricta relación con su contexto normativo.

Por tanto, el análisis del impacto de la vigencia normativa con enfoque de género debería implicar que quien formule un proyecto normativo identifique qué modificaciones o derogaciones conllevaría la eventual aprobación de la propuesta, especialmente, aquellas normas vinculadas a la igualdad de género y de oportunidades entre mujeres y hombres.

LISTA DE VERIFICACIÓN ORIENTATIVA

ALGUNOS CRITERIOS PARA INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA		
Etapas	Acción	Chequeo
1	Se estima cuáles podrían ser los cambios normativos que podrían beneficiar a hombres y mujeres como consecuencia de la aprobación normativa.	
2	Señalar las normas que generaban una desigualdad entre hombres y mujeres y que serían objeto de modificación o derogación.	

4.2. Para quienes evalúan un proyecto normativo

Bajo este marco de actuación, las Oficinas de Asesoría Jurídica o las Gerencias Legales de las entidades del Estado, sean del ámbito nacional, regional o local, tienen una función preponderante en la gestión institucional, toda vez que entre sus funciones se encuentran las siguientes: i) brindar y absolver consultas jurídicas; y, ii) opinar sobre la viabilidad o no de proyectos normativos que se formulen.

Por ejemplo, las Oficinas de Asesoría Jurídica y las Gerencias Legales también deben tener en consideración, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento y, de manera referencial, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República y la Guía de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, resulta atendible que la evaluación de un proyecto normativo no solo se limite a un análisis jurídico en estricto, sino que, además se examine la cultura, las costumbres, las creencias de las personas que podrían verse beneficiadas o perjudicadas con la propuesta, entre otros aspectos que han sido objeto de desarrollo en la página 42, los cuales coadyuvan al momento de tomar una decisión.

(...)

Componentes del Derecho

Desde un enfoque integral del derecho, todo sistema jurídico tiene los siguientes componentes:

- *Formal-Normativo: conjunto de normas escritas; por ejemplo, las que establecen la igualdad entre mujeres y hombres.*
- *Estructural, relativo a los procedimientos para la aplicación de las leyes y las instituciones creadas para aplicarlos; y*
- *Cultural, que abarca los usos, costumbres y creencias que operan en la elaboración, aplicación y fiscalización de las leyes, así como los imaginarios colectivos que determinan la condición y posición de las mujeres y los hombres en la sociedad y el conocimiento que la población tienen de las leyes.*

Para identificar la discriminación que subsiste en el Derecho es fundamental analizar el sistema jurídico de manera integral, abordando sus tres componentes. (...)

En ese sentido, cuando se analice la realidad, resulta recomendable que se tenga en consideración lo siguiente:

- a. **La aplicación de la ley debe estar complementada** de un análisis de las relaciones de género, la condición y posición de las mujeres y de los hombres, así como de su facultad de decidir en las diferentes facetas de su vida. Atendiendo a ello, podrían formularse, a modo de ejemplo, las interrogantes que se detallan a continuación:
 - ¿Bajo qué situación de discriminación se encuentra?
 - ¿Qué se espera o esperaba del comportamiento de la víctima?
 - ¿Cuál es el origen del daño causado y si este tiene una connotación de discriminación por cuestión de género?
 - ¿Existen estereotipos de género?
- b. **La incorporación del enfoque de género en la evaluación de proyectos normativos** ayudaría a que, progresivamente, las funciones del personal de las Oficinas de Asesoría Jurídica y las Gerencias Legales, sumen mayores esfuerzos para lograr una justicia real y efectiva, sin estereotipos de género. Con ello podría evitarse perjuicios, generados por acción u omisión, hacia un grupo poblacional.

Por ejemplo:

Respecto a un caso de violación sexual de una pareja casada, de quien considera que:	
Con enfoque de género	El respeto y la dignidad de la persona, independientemente su estado civil, es el fin supremo del Estado.
SIN enfoque de género	Entre esposa y esposo no existe violación sexual por el solo hecho de estar casados.
Respecto a un silbido o píropo, que:	
Con enfoque de género	Tenga o no la connotación que tenga, es un trato ofensivo contra la mujer.
SIN enfoque de género	Es un acto de galantería hacia ella.

- c. **Adicionalmente, conforme se señaló previamente, se debe considerar la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano, así como las normas nacionales** que amparan los derechos de mujeres y hombres, con el único objetivo de garantizar y resguardar los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, tras la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte del Estado peruano, se hizo necesario modificar la normativa que puede apreciarse a continuación:

Por ejemplo:

CÓDIGO PENAL	
De 1863 (Aprobado en 1862 y puesto en vigencia en 1863)	De 1991 (Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, promulgado el 03.ABR.91)
Sin igualdad entre mujeres y hombres	Con igualdad entre mujeres y hombres
<p>Artículo 277.</p> <p>En los casos de estupro, violación ó rapto de una mujer soltera, quedará exento de pena el delincuente, si se casare con la ofendida, prestando ella su libre consentimiento, después de restituida á poder de su padre ó guardador, ó á otro lugar seguro</p>	<p>"Artículo 170. Violación sexual</p> <p>El que con violencia o grave amenaza, obliga a una persona a tener acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años. (...)"</p>

(Subrayado agregado.)

- d. **Evaluación del impacto del proyecto normativo**, una vez identificado el problema en la exposición de motivos y apreciar que existe una adecuada fundamentación respecto a la medida adoptada, plasmada en la fórmula normativa, resulta conveniente que el personal de las Oficinas de Asesoría Jurídica y de las Gerencias Legales evalúen el análisis costo beneficio de la medida, la cual debería contener un balance de los impactos positivos y negativos¹³⁸, es decir, ayude a determinar cuál sería el cambio que se lograría y si este beneficiaría a ambos géneros (resultados esperados de manera diferenciada), así como en las relaciones entre ambos¹³⁹.

ALGUNOS CRITERIOS ORIENTATIVOS QUE PODRÍAN AYUDAR A EVALUAR EL IMPACTO DE UN PROYECTO NORMATIVO BAJO UN ENFOQUE DE GÉNERO

N°	Acción
1	Se reducen las brechas de género
2	Está alineada o responde a las políticas de igualdad de género.
3	Mejora la calidad de vida de vida de mujeres y hombres, de manera diferenciada y en condiciones de igualdad.

En resumen, se busca que todo proyecto normativo, de carácter político, económico y social:

- NO genere perjuicio a cualquiera de los géneros, principalmente a las mujeres, hecho que podría ocurrir al tener, por lo general, una posición neutral al momento de su elaboración y evaluación.
- GARANTICE la igualdad real entre ambos géneros.

¹³⁸ <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/54665D11-C213-4BF7-BB4F-B77018137C00/190990/Guiaevaluacionimpactogenerodisposicioneslegislativ.pdf>
¹³⁹ Esto implica evaluar si se modificó la condición y posición de hombres y mujeres.

ENLACES DE CONSULTA

ENLACES NACIONALES

Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos para la Reforma.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

La igualdad de oportunidades sigue siendo una demanda y un desafío de la reforma.

La demanda de Capacitación a partir de los Planes de Desarrollo de las Personas - PDP

[http://storage.servir.gob.pe/pdp/archivos/publicaciones/dic2014/Version_Completa_Estudio de Demanda.pdf](http://storage.servir.gob.pe/pdp/archivos/publicaciones/dic2014/Version_Completa_Estudio_de_Demanda.pdf)

Se diagnostica el estudio de la demanda de capacitación para en el sector público y como resultado se ubica el tema de Género en el cuarto lugar de 16 temáticas.

La Mujer en el Servicio Civil Peruano

http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf

Analiza la presencia de la mujer, las funciones que realizan y las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA

Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016

<http://www.devida.gob.pe/estrategia/>

Esta Estrategia Nacional incluye tres ejes programáticos en los que la mujer desarrolla un papel fundamental: la mujer agricultora, la mujer consumidora y violentada; y la mujer insertada en la cadena delictiva.

Proyecto Desarrollo Agrícola para reducir la pobreza a través del enfoque ambientalmente sostenible y el empoderamiento de género

<http://www.devida.gob.pe/institucion/direccion-de-asuntos-tecnicos/proyecto-desarrollo-agricola-para-reducir-la-pobreza-a-traves-del-enfoque-ambientalmente-sostenible-y-empoderamiento-de-genero/>

Se desarrolla en las regiones de Huánuco y Ucayali, tiene como objetivo último de generar economías alternativas y de desarrollo comunal que permitan reducir la pobreza y la desnutrición.

Instituto Nacional de Estadística e Investigación (INEI)

<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>

Índice temático sobre brechas de género. En esta página, se pueden observar indicadores de género respecto a temáticas tales como: indicadores del Índice de desigualdad de género (IGD), referentes a la autonomía, población, equidad de género en la salud, educación, brecha digital de género, violencia de género y la mujer en actividades agropecuarias.

Ministerio del Ambiente

Estrategia Nacional ante el Cambio Climático

<http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-aprueba-la-nueva-estrategia-nacional-ante-el-cambio-climatico-encc/>

Esta Estrategia está basada en una orientación integrada, transversal y multisectorial para hacer frente al cambio climático en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Peruano.

Plan de Acción de Género para el Cambio Climático

<http://www.cop20.pe/tag/plan-de-accion-de-genero-para-el-cambio-climatico/>

En el presente enlace pueden encontrarse diversas notas referentes a la transversalización del enfoque de género con el enfoque de medio ambiente.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacer.pdf>

La Estrategia transversaliza los enfoques de inclusión, interculturalidad y género. Está enfocada a la generación de oportunidades.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.

<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/quatecnica.pdf>

Manual para la Policía contra la Discriminación. Comisión Nacional contra la Discriminación

<http://www.peru.gob.pe/discriminacion/images/ManualPNP.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación

http://www.mimp.gob.pe/portalmimp2014/index.php?option=com_content&view=article&id=133&Itemid=159

Autoridad técnico-normativa encargada a nivel nacional de dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión de las políticas públicas para la igualdad de género y no discriminación. En su página puede encontrarse estadísticas con enfoque de género remitidas por el INEI por trimestre, legislación nacional e internacional vinculante en la materia, así como diversos documentos referidos a la Igualdad de Género: Plan Nacional de Igualdad de Género, La Ley de Igualdad de Oportunidades y sus Informes de Avances, entre otros.

Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género

http://www.mimp.gob.pe/portalmimp2014/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=160

Es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de promover e implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género. En este enlace, pueden encontrarse diversos documentos, como orientaciones para transversalizar el enfoque de género, documentos que desarrollan los conceptos fundamentales para la estrategia; la Guía del lenguaje inclusivo, así como las experiencias de los otros sectores en el tema.

Dirección General contra la Violencia de Género

http://www.mimp.gob.pe/portalmimp2014/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=173

Autoridad técnico-normativa encargada de las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, en sus manifestaciones física, sexual, psicológica y económica. Se encuentran documentos a manera de herramientas para prevenir la violencia de género, el enlace al Sello Empresa Segura que reconoce a las empresas que contribuyen a prevenir la violencia contra la mujer, y otros avances.

Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

<http://app.mimp.gob.pe:8080/sniq/>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Guía de buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo y la educación

<http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2014/03/Gu%C3%ADa-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas.-MINTRA.pdf>

La Guía tiene como objetivo promover la aplicación efectiva del principio de no discriminación y la igualdad de trato y de oportunidades en materia laboral.

Ministerio de Salud

Informe Perú 2014: Implementación Plan de Acción Regional para la Igualdad de Género en Salud 2009-2014. OPS. Participan 8 instancias en la Aplicación Cuestionario para evaluar la implementación del Plan de Acción de Igualdad de Género de la OPS 2009-2014.

<http://www.bvsde.paho.org/documentosdigitales/bvsde/texcom/sct/000300.pdf>

Norma Técnica de Salud para la Transversalización de los enfoque de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad en salud

ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/dgps/documentos/norma_tecnica_trans_RM638-2006.pdf

Ministerio de Cultura

Enfoque intercultural aportes para la gestión pública

<http://www.cultura.gob.pe/concursobpi/sites/default/files/docs/concursobpi.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros

Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública, que contiene la transversalización de los enfoques de inclusión, interculturalidad y género.

<http://www.peru.gob.pe/normas/docs/RM1862015PCM.pdf>

ENLACES INTERNACIONALES

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Base de Datos y Publicaciones Estadísticas

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

<http://www.cepal.org/oig/>:

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Módulo pedagógico para la transversalidad de los enfoques de género, derechos humanos y diversidad en el III ciclo de la Educación Básica Pública.

<http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1519/modulo-pedagogico-iii-2012.pdf>

En este documento se desarrolla la estrategia de la transversalización del enfoque de género en el ámbito educativo.

Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES

Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género

<http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/international%20experiences%20in%20elaborating%20public%20budgets%20with%20a%20gender%20perspective.pdf>

En el presente documento, la estrategia de la transversalización se presenta a través de herramientas metodológicas y experiencias internacionales.

ONU Mujeres

Las mujeres y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

<http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs>

Se encuentra en este enlace el impacto que tiene cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las mujeres y las niñas. Este enlace, desarrolla por qué el ODS 5 relativo a la Igualdad de Género es tal vez el más importante de todos, debido a que el enfoque de género debe ser transversalizado en las temáticas de todos los ODS para obtener el resultado esperado al 2030.

Demos el paso por la Igualdad de Género. Por un planeta 50-50 en 2030.

<http://beijing20.unwomen.org/es/step-it-up>

Presenta el compromiso político de los/las Jefes/Jefas de Estado a favor del empoderamiento de las mujeres y de poner fin a la discriminación contra las mujeres, firmado en la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York, con el motivo de cumplirse 20 años de ser aprobada la Plataforma y el Plan de Acción de Beijing.

Organización Internacional del Trabajo

Instrumentos para la igualdad de género. Definición de la transversalización de la perspectiva de género. Disponible en:

<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

Este enlace remite a la Plataforma de la OIT donde se puede encontrar diversos instrumentos para la igualdad de género desarrollados por dicha organización. Al respecto, no sólo la definición de la estrategia de transversalización y sus principios básicos, sino también por ejemplo el Plan de Acción para la Igualdad de Género y la Transversalización desde la Perspectiva de Género en la OIT, entre otros documentos.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo. 03 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428394> [Acceso el 20 de setiembre de 2015].

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Humano Mundial 2012. Panorama General. Igualdad de Género y Desarrollo. Washington DC, 2011. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf> [Acceso el 20 de setiembre de 2015].
[Acceso el 02 de octubre de 2015].

CEPAL. Boletín del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Indicadores de Género: Nota Metodológica 1. Diciembre, 2010. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/9/41849/P41849.xml&xsl=/mujer/tp/p18fst.xsl&base=/mujer/tp/blanco.xsl> [Acceso el 30 de setiembre de 2015].

CEPLAN. Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. CEPLAN, 2011. Disponible en: http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/plan_bicentenario/PLAN_BICENTENARIO_CEPLAN.pdf [Acceso el 30 de agosto de 2015].

COOPERACIÓN ALEMANA IMPLEMENTADA POR LA GIZ. Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado. Base conceptual. Julio, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Control de Convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf> [Acceso el 27 de agosto de 2015].

INSTITUTO DE LA MUJER. Informes de Impacto de Género: Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2005. Disponible en: <http://www.mujiereenred.net/IMG/pdf/guiaimpacto.pdf> [Acceso el 30 de setiembre de 2015].

MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusosocialincluirparacer.pdf> [Acceso el 01 de octubre de 2015].

MIMDES. La Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. Módulo de Asistencia Técnica para el Abordaje desde la Perspectiva de Género. Serie: Derechos y Ciudadanía de las Mujeres/legislación. DGM_MIMDES. Enero, 2008. Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dqiqnd/publicaciones/prevencion_sancion_hostigamiento_sexual_modulo_ACDI.pdf

[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

MIMP. Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Documento de trabajo. Promoviendo el uso del lenguaje inclusivo en las entidades públicas.

MIMP. Las políticas públicas y el enfoque de género.

MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. 18 de agosto de 2012.

Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf

[Acceso el 03 de agosto de 2015].

MIMP. Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas. Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género, 2013.

MIMP. VII Informe de Avances en el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Diciembre, 2013. Disponible en:

http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dqiqnd/informes/vii_informe_avances_igualdad.pdf

[Acceso el 24 de setiembre de 2015].

MIMP. Conceptos fundamentales para la Transversalización del Enfoque de Género. Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género. Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional. Octubre, 2014.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Disponible en:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf

[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

MINJUS. Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Diciembre, 2014. Disponible en:

<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/guiatecnica.pdf>

[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

MINJUS. Plan Nacional de Derechos Humanos, 2014. Disponible en:

http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/DS-005-2014-JUS-Aprobacion_PNDH.pdf

[Acceso el 05 de julio de 2015].

MINJUS. Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021. Diciembre, 2014. Disponible en:

<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/PNDDF-2014.pdf>

[Acceso el 05 de julio de 2015].

MINJUS. Política Nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación. Consejo Nacional de Política Criminal, 2015. Disponible en:

<http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/POLITICA-Frente-a-la-Trata-de-Personas-f.compressed.pdf>

[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

OECD. Closing the Gender Gap: Act Now. December 17th, 2012. Executive summary. Disponible en: <http://www.oecd.org/gender/Executive%20Summary.pdf>

Cerrando las brechas de género: ES HORA DE ACTUAR, 2012.
<http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Cerrando las brechas de g nero .pdf>

[Acceso el 03 de octubre de 2015].

OECD. Recommendation of the Council on Gender Equality in education, employment and entrepreneurship. Adopted on 29 May 2013. Disponible en:

[http://www.oecd.org/gender/C-MIN\(2013\)5-ENG.pdf](http://www.oecd.org/gender/C-MIN(2013)5-ENG.pdf)

[Acceso el 03 de octubre de 2015].

ONU MUJERES. Documento Final del Encuentro de Líderes Mundiales sobre igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres: Un compromiso a la acción. Llevado a cabo entre el 25-27 de Setiembre de 2015. Disponible en:

<http://beijing20.unwomen.org/en/step-it-up>

[Acceso el 29 de setiembre de 2015].

ORBE, Jorge. "El enfoque de derechos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo". pp. 169-184. En: ERAZO, Ximena, MARTIN, María Pía y OYARCE, Héctor (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Santiago de Chile: LOM Ediciones/Fundación Henry Dunant América Latina, 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Instrumentos para la igualdad de género. Definición de la transversalización de la perspectiva de género. Disponible en:

<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

[Acceso el 29 de agosto de 2015].

OROZCO, Víctor. Laicidad y Libertad de Religión. Prólogo de Marc Carrillo, pp. 4-5. Maestría en Justicia Constitucional. Universidad de Costa Rica, 2010. Disponible en:

<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/articulos%20y%20conferencias/Laicidad%20y%20Libertad%20de%20Religion.pdf>

[Acceso el 06 de octubre de 2015].

PEASE, Henry. Reforma Política para consolidar el Régimen Democrático. En: Henry Pease y Giovanni Peirano (eds.). Reforma del Estado Peruano. Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Capítulo 3, pp. 185-236. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

PNUD. Marco Estratégico Regional de Género del PNUD en América Latina y El Caribe 2005-2009. Disponible en:

http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/Marco Regional Genero PNUD-LAC.pdf

[Acceso el 03 de agosto de 2015].

PNUD. GUIA DE RECURSOS. Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua. Gender and Water Alliance (GWA) y United Nation Development Program (UNDP). Disponible en:

http://www.un.org/esa/sustdev/inter_agency/gender_water/resourceGuide_Spanish.pdf

[Acceso el 29 de agosto de 2015].

PNUD. Estrategia de igualdad de género. PNUD Perú. Lima, Agosto 2012. Disponible en:
<http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Empoderamiento/Estrategia%20de%20Igualdad%20de%20Genero%20de%20PNUD%20Peru.pdf>
[Acceso el 03 de agosto de 2015].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública. Versión Actualizada con enfoque de Interculturalidad y de Género. Edición – 2015. Secretaría de Gestión Pública. Julio, 2015. Disponible en:
<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/Manual-para-Mejorar-la-atencion-a-la-ciudadania.pdf>
[Acceso el 03 de octubre de 2015].

RECURSOS ELECTRÓNICOS:

ACUERDO NACIONAL. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa País para el Perú. Lima, 15 de enero de 2014. Disponible en:
http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/02/AyudaM_Programa-Pais-Peru-OCDE.pdf
[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Perú sería admitido en la OCDE en el 2021, el año del Bicentenario. 11 de marzo de 2015. Disponible en:
<http://larepublica.pe/11-03-2015/bid-peru-seria-admitido-en-la-ocde-en-el-2021-el-ano-del-bicentenario>
[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

CEPAL. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas (CEPALSTAT). Disponible en:
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp
[Acceso el 03 de octubre de 2015].

CEPAL. La Equidad de Género en las Cumbres y Conferencias de las Naciones Unidas. Disponible en:
http://www.cepal.org/mujer/direccion/cumbres_genero.pdf

CEPAL. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Disponible en:
<http://www.cepal.org/oig/>
[Acceso el 03 de octubre de 2015].

CEPLAN. Perú 2021. País OCDE. Serie: Avance de Investigación / Número 1, p. 49. Disponible en:
http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/peru_2021_-_pais_ocde-espanol_impresion_09-02-2015_final_0.pdf
[Acceso el 03 de octubre de 2015].

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Séptimo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2014) <http://www.unfpa.org.pe/mgenero/PDF/DP-Reporte7-Cumplimiento-LIQ.pdf>
[Acceso el 30 de setiembre de 2015].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INVESTIGACIÓN (INEI):
<http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>
[Acceso el 03 de octubre de 2015].

ANEXO 1

INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO

La igualdad de género es importante, en la medida que¹⁴⁰ aumenta la eficiencia económica y mejora otros resultados en materia de desarrollo de tres formas distintas, conforme se puede apreciar a continuación:

- Elimina las barreras que impiden que las mujeres accedan de la misma forma a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos a los que tienen acceso los hombres.
- Mejora el estatus absoluto y relativo de las mujeres al promover otros resultados en materia de desarrollo, incluyendo los que afectan a sus hijos e hijas.
- Equilibra la balanza de manera que las mujeres y hombres gocen de las mismas oportunidades de tener una actividad social y política, tomar decisiones y definir las políticas.

Para el Banco Mundial, la igualdad de género es un objetivo de desarrollo que también tiene sentido desde un punto de vista económico, toda vez que puede aumentar la productividad, mejorar los resultados en materia de desarrollo para la próxima generación y hacer que las instituciones sean más representativas¹⁴¹.

¹⁴⁰ BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Humano Mundial del 2012. Igualdad de género y desarrollo*, 2013, p. 3-5. Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>. Visto el 22 de octubre de 2015.

¹⁴¹ IBÍDEM.

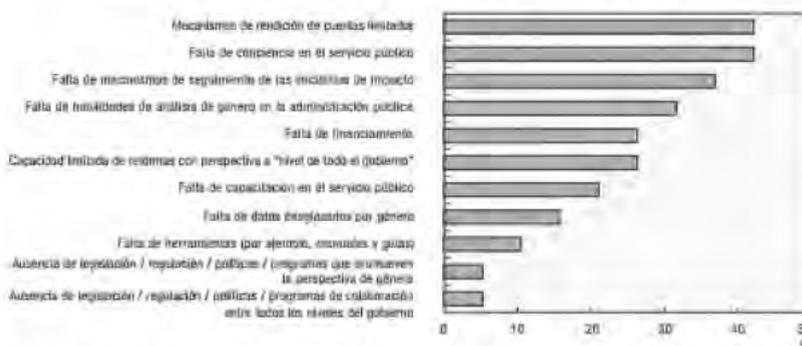
ANEXO 2

INFORME DE LA OECD SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO¹⁴²

La OECD considera que para la búsqueda efectiva del enfoque de género y la aplicación de políticas de igualdad existen ciertas barreras, conforme se detalla a continuación:

Gráfico 3.1. Barreras para la búsqueda efectiva de la perspectiva de género y políticas de igualdad

Porcentaje de países encuestados que consideran cada obstáculo una prioridad



Fuente: OECD (2011), "Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership", OECD Publishing, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932675367>

La OECD¹⁴³ en el documento "Camino de Desarrollo. Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial"¹⁴⁴, realiza un diagnóstico de las principales barreras del país para un desarrollo sostenible e inclusivo. Entre ellas se considera conveniente señalar la siguiente:

- La informalidad laboral continúa siendo una constante en el mercado de trabajo, representando un freno tanto para la calidad del trabajo como para la productividad laboral. El mercado de trabajo está muy segmentado, con condiciones laborales muy precarias, agravadas por importantes desigualdades por cuestiones de género y origen socioeconómico.

Sobre la base de ello, en el citado documento se hace mención que los principales obstáculos para el desarrollo inclusivo y sostenible del Perú interactúan con tres desafíos transversales que existen en el Perú, reforzándolos y agravando así el impacto sobre la trampa del ingreso medio y la vulnerabilidad de la clase media. Entre tales desafíos

¹⁴² Para mayor detalle, véase en el siguiente enlace: http://www.rpp.com.pe/2015-02-03-ana-lara-programa-pais-es-primer-paso-para-que-peru-ingrese-a-la-ocde-noticia_765911.html. Visto el 2 de octubre de 2015.

¹⁴³ Desde el 2015, el Perú se adhirió al Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un espacio de análisis e intercambio de experiencias sobre las políticas económicas y sociales entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

¹⁴⁴ Para mayor detalle, véase el siguiente enlace: http://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf. Visto el 10 de noviembre de 2015.

transversales se encuentran:

- Los altos niveles de informalidad laboral. Son una característica dominante del mercado de trabajo; las ineficiencias en el lado de la demanda y la oferta del mercado de trabajo deben ser abordadas para estimular el crecimiento inclusivo.
- Los altos niveles de desigualdad. Estos afectan la cohesión social y la igualdad de oportunidades, condenando a muchas personas a la pobreza o a una clase media vulnerable. Las desigualdades están presentes en diversos ámbitos, desde los ingresos pasando por la localización regional, el género y el origen étnico, entre otros.
- Los bajos niveles de productividad. Solucionar este obstáculo es de vital importancia para emprender un proceso de crecimiento sostenido y con capacidad para competir en los mercados globales y aumentar los niveles de ingresos para todos.

La OECD señala que no puede existir crecimiento económico sostenible sin que exista igualdad de género. Atendiendo a ello, sostiene que la inversión en las mujeres aumenta el desarrollo económico, la competitividad, la creación de empleo y el PBI.

Así, por ejemplo, una reducción del 50% en la brecha de género en la participación laboral aumentaría el Producto Bruto Interno en un 6% adicional antes del 2030, y aumentaría un 12% si las diferencias se eliminaran por completo –datos aplicados en promedio para todos sus países miembros¹⁴⁵.

En ese sentido, sería importante tener en cuenta los lineamientos que la OCDE ha desarrollado para la consecución de sus objetivos¹⁴⁶; así como su iniciativa sobre la igualdad de género del 2012:

Cerrando la Brecha de Género: Actuar ahora - OCDE	
Ámbito	Disposiciones
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la cantidad y calidad de datos por género y mejorar la evaluación de las políticas públicas • Fortalecer la capacidad de los gobiernos para aplicar un enfoque sensible al género durante todo el ciclo de gestión financiera pública y mejorar la evaluación del impacto de género. • Reformar los marcos legales y garantizar su aplicación para eliminar cualquier obstáculo para la igualdad de género, prohibir la discriminación, combatir todas las formas de discriminación salarial; defender la noción de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; y, proporcionar apoyo económico e incentivo para individuos, familias y comunidades para cambiar las actitudes discriminatorias. • Los países deben establecer objetivos realistas para las mujeres en puestos de alta dirección en el servicio público.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Interesar a las chicas más en las matemáticas y ciencias y a los chicos en la lectura, en los países de la OCDE. • Emplear metodologías que contribuyan en el aprendizaje que tengan por objetivo alentar a las mujeres que han completado su tecnología de la ciencia y matemáticas (STEM) los estudios para trabajar en los

¹⁴⁵ OECD. *Why a push for gender equality makes sound economic sense*. Para mayor detalle, véase en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/forum/oecdyearbook/push-gender-equality-economic-sense.htm>. Visto el 2 de octubre de 2015.

¹⁴⁶ En concordancia con ello, puede apreciarse el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm

	<p>campos científicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer que las escuelas sean más seguras y asequibles para las niñas en los países en desarrollo.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar un servicio de cuidado de niños/niñas asequible y de buena calidad para padres y madres; y la licencia por maternidad remunerada. Fomentar una distribución más equitativa de las licencias, por ejemplo, reservando parte de ellas para el uso exclusivo por los padres. • Hacer frente a las barreras culturales y los estereotipos de roles de la mujer en la sociedad, empresas y en el sector público. • Los países deberían introducir objetivos y medidas para supervisar el progreso de la representación femenina en los consejos de administración de las compañías protegidas.
Emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las políticas para mujeres dueñas de empresas no sólo se dirigen a la creación de empresas y a las pequeñas empresas, sino que alientan y apoyan las ambiciones de crecimiento de todas las empresas existentes. • Promover programas integrales de apoyo dirigidas a mujeres dueñas de empresas en el sector de alta tecnología. • Promover la igualdad de acceso a la financiación para ambos sexos.

Fuente: OECD. Closing the Gender Gap: Act Now, 2012. Disponible en: <http://www.oecd.org/gender/Executive%20Summary.pdf>

Incluso en el 2013 el Consejo de la OCDE elaboró recomendaciones en materia de igualdad de género en la educación, empleo y emprendimiento, conforme puede apreciarse a continuación:

Recomendaciones de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Educación, Empleo y Emprendimiento (2013)

Que a través de un enfoque de todo el gobierno y a través de medios como legislación adecuada, políticas, campañas de monitoreo y sensibilización pública, los Estados Miembros:

- Adopten prácticas que promuevan la igualdad de género en la educación.
- Promuevan políticas de conciliación entre la familia y las condiciones laborales.
- Aumenten la representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones
- Eliminen la brecha de género de discriminación salarial.
- Promuevan medidas adecuadas para poner fin al acoso sexual en el lugar de trabajo.
- Reduzcan la brecha de género en la actividad empresarial.
- Presten atención a las necesidades especiales de mujeres pertenecientes a grupos minoritarios desfavorecidos y mujeres migrantes en relación con los objetivos antes expuestos.
- Reduzcan la brecha de género en la educación financiera.
- Transverzalicen la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas y presupuestos.
- Fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas para las iniciativas de igualdad de género y transversalizar estas iniciativas en todos los órganos de gobierno.

Que los Estados Miembros alcancen los objetivos planteados mediante la cooperación con todas las partes interesadas (sector privado, organismos públicos, sindicatos, organizaciones de empleadores y sociedad civil) mediante la adopción de las siguientes medidas:

- Cuando sea necesario impulsar la elaboración, implementación y promoción de principios de política, directrices, mejores prácticas y otros instrumentos para lograr la igualdad de género en la educación, empleo y emprendimiento; experiencias de políticas de cambio y buenas prácticas de los miembros y socios con el fin de lograr sus objetivos de manera oportuna y eficiente.
- Asegurar la recolección, producción y desarrollo oportuno y comparable a nivel internacional de datos e indicadores sensibles al género; asegurar que se asignen recursos suficientes a esta importante actividad; y proporcionar periódicamente datos para el Portal de Información de Género de la OCDE.
- Asegurar que la información recopilada se utiliza para supervisar adecuadamente los progresos realizados en materia de igualdad de género en la educación, empleo y emprendimiento.

Fuente: OECD. Recommendation of the Council on Gender Equality in education, employment and entrepreneurship, 2013. Disponible en: [http://www.oecd.org/gender/C-MIN\(2013\)5-ENG.pdf](http://www.oecd.org/gender/C-MIN(2013)5-ENG.pdf)

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de la empresa
LÍNEA & TECNOLOGÍA GRÁFICA SAC

Calle Catorce 451 - Urb. La Florida
Rímac - Lima
R.U.C. 20544841867

