



Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

La Transversalización del Enfoque de Género en las Políticas y la Gestión Pública

Patricia Carrillo Montenegro

Directora General de Transversalización del Enfoque de Género

Contexto de la transversalización del enfoque de género como estrategia para asegurar el cumplimiento de las políticas de igualdad de género

La experiencia internacional (Unión Europea y América Latina y El Caribe) revela que las políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género han tenido un desarrollo heterogéneo y que las políticas desarrolladas han mostrado resultados insuficientes desde el punto de vista del desarrollo institucional y los recursos disponibles.

La necesidad de transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas surge en el contexto de la práctica del desarrollo y la agenda internacional. Particularmente, en el marco de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979)¹ se discute la necesidad de contar en el Estado con herramientas y mecanismos, así como con recursos especializados para acelerar el logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

A partir de ello se implementaron mecanismos como las comisiones y oficinas de la mujer, las mismas que demostraron un desempeño limitado al ser espacios marginales y prácticamente desarticulados de las prioridades y políticas de desarrollo que implementaban los gobiernos y las agencias de cooperación. Su escaso presupuesto y personal fue decisivo en el bajo impacto de sus operaciones.

A fines de los años 80 y luego de la Tercera Conferencia Mundial Sobre la Mujer (Nairobi 1985), surge la **transversalización del enfoque de género** como una estrategia que involucre a todas las entidades, actores, procesos de la política y la gestión pública, a fin de garantizar cambios estructurales, la misma que es adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995). Esta estrategia parte de la constatación de que las instituciones estatales no son neutrales al género, sino que muy por el contrario, reproducen desigualdades y estructuras jerárquicas basadas en la desigualdad entre los géneros, reconociéndose que sin cambios institucionales que reflejen y representen una orientación política e institucional hacia la igualdad de género, este objetivo seguirá tardando en alcanzarse.

¹ Aprobada por Resolución Legislativa N° 23432 del 04 de junio de 1982.

Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

Las recomendaciones de Nairobi sugerían que **se establezcan mecanismos al más alto nivel del gobierno y con recursos adecuados para asesorar y dar seguimiento a las políticas públicas a fin de que se logren los impactos en la igualdad de género.**

En razón de ello, existen múltiples recomendaciones para que los Estados y los gobiernos adopten una estrategia que permita dotar de eficacia a las políticas públicas para el logro de la igualdad de género, y el consenso internacional reconoce que la estrategia más adecuada es la de transversalización del enfoque de género también conocida como *gender mainstreaming*.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) recomienda que en los Estados se transversalice el enfoque de género como instrumento para el análisis de problemas, elaboración de diagnósticos, generación de conocimiento, así como para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas a todo nivel gubernamental y social, para el logro de la igualdad de género.

En América Latina, la transversalidad se ha adoptado desde finales de los 90 en instituciones estatales.

En nuestro país esta estrategia es liderada desde el ente rector, que es el MIMP y que además tiene una competencia explícita para la transversalización del enfoque de género con lo cual existe un marco normativo que fundamenta y dota de respaldo a la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Decreto Legislativo N° 1098) establece en su artículo 5 inciso a) que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ámbito de competencia **la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género** en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado.

Por ello existe la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género, de manera independiente y complementaria a la Dirección General de Igualdad de Género, que es la que desarrolla la competencia del MIMP en materia de políticas de igualdad de género y no discriminación.

Qué implica transversalizar el enfoque de género en las políticas y la gestión pública

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió en 1997 la transversalización del enfoque de género como su integración de forma transversal en todas las políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la

Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

cultura institucional, para contribuir verdaderamente a un cambio en la situación de desigualdad de género.²

El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo adopta esta definición y agrega que la transversalización de género *es un proceso a la vez técnico y político, que tiene como objetivo que todas las actividades –internas y externas- contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo humano que persisten entre hombres y mujeres.*³

En América Latina y El Caribe las políticas públicas para enfrentar las desigualdades de género han tenido un desarrollo heterogéneo y las experiencias abarcan diversos sectores, predominando aquellas para combatir la pobreza, insertar a las mujeres en el mercado laboral y promover su acceso a la participación política. Sin embargo, como señalamos líneas arriba, los resultados son insuficientes desde el punto de vista del desarrollo institucional y los recursos disponibles.⁴

La CEPAL ha reconocido que la transversalización del enfoque de género es la estrategia más idónea para avanzar hacia la igualdad de género en América Latina y El Caribe. Todos los países cuentan con mecanismos para el adelanto de las mujeres y se han generado marcos legales, pero aún estos mecanismos son débiles, no cuentan con los recursos necesarios para operar con eficiencia (presupuestales, humanos y técnicos), y muchas veces desde otras agencias estatales se cuestiona su existencia misma.⁵

En la Unión Europea, la transversalización del enfoque de género se ha consolidado como la estrategia principal para el logro de la igualdad de género y, desde el Tratado de Ámsterdam de 1997, ha sido declarado como enfoque oficial para orientar las políticas.⁶

² “Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.”

³ www.pnud.org.co/img_upload/.../Ideas%20basicas.pdf

⁴ Valdés, Teresa: Igualdad y Equidad de género: Aproximación teórico-conceptual. Una herramienta de trabajo para las oficinas y contrapartes de UNFPA. Santiago de Chile, 2006.

⁵ “En la mayoría de los países, la transversalización de las políticas de género suponen desafíos a la estructura y estabilidad del aparato estatal. El proceso no ha sido lineal y ha estado condicionado por restricciones externas ligadas a las políticas económicas, las reformas del Estado y los cambios producidos por la globalización, así como por debilidades propias de las políticas de género. Al igual que otras instituciones públicas, los mecanismos para el adelanto de la mujer se ven perjudicadas por la inestabilidad política, el cambio y la rotación excesiva de los recursos humanos, así como por la falta de recursos financieros y técnicos. Aún más, la “baja intensidad” de estos mecanismos determina que, con frecuencia, se encuentren en el riesgo de desaparecer, ser fusionados o ver modificado su mandato”. Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, “Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil”, serie Mujer y Desarrollo, N° 45 (LC/L.1920-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas.

⁶ Rigat-Pflaum, María: Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. Revista Nueva Sociedad N° 218, noviembre-diciembre 2008. <http://www.nuso.org/revista.php?n=218>

Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

Por ello, transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas implica un proceso técnico y político que requiere de dos tipos de especialización: por un lado, el conocimiento de políticas públicas sectoriales, de la complejidad de la realidad regional y local, y de la gestión pública en los tres niveles de gobierno; y por otro, el manejo de marcos conceptuales y metodológicos, herramientas e instrumentos de género (análisis de género, estadísticas de género, enfoque de resultados para la igualdad de género, políticas públicas basadas en evidencias, entre otros) aplicables a distintos problemas del desarrollo y su expresión concreta en la realidad nacional, regional y local a través de los distintos procesos de gestión pública como la planificación, presupuesto, gestión participativa, seguimiento, monitoreo, evaluación, rendición de cuentas, entre otras.

La estrecha vinculación entre desarrollo e igualdad de género

Para lograr avances efectivos en todos los aspectos del desarrollo, el enfoque de género debe ser un elemento clave en los procesos de planificación de todo el sector público y no sólo a nivel de la política social ni las políticas dirigidas a las mujeres, sino al conjunto de toda la política pública, incluyendo las políticas económicas y los procesos presupuestarios.

Asimismo, comprende el desarrollo de capacidades institucionales y el desarrollo del talento humano, recursos, compromiso político y liderazgo de las autoridades para su efectivización.

El objetivo de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas a nivel nacional, subnacional y en todos los ámbitos de la actuación del Estado ***es la contribución con metodologías, herramientas, desarrollo de capacidades y asistencia técnica para el cierre de las brechas de género y el avance significativo hacia el desarrollo con igualdad de género.***

La relación de género con el desarrollo y el crecimiento económico es medida por el Índice de Desigualdad de Género (IDG) que se introduce en el Informe de Desarrollo Humano 2010⁷.

El IDG es la medida que evidencia los logros no realizados debido a las disparidades entre hombres y mujeres en las dimensiones de salud reproductiva, empoderamiento y participación en la fuerza laboral. Los valores van de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad total). El IDG, siguiendo la misma lógica del Índice de Desarrollo Humano (IDH), pone de manifiesto las diferencias existentes en la distribución de los logros alcanzados por mujeres y hombres.

La medición del IDG muestra que la desigualdad de género y la pérdida debido a la desigualdad en la distribución del IDH están fuertemente relacionadas, lo cual sugiere que países con desigual distribución del desarrollo humano también experimentan una elevada desigualdad de género y viceversa.

⁷ Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2010

**Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012**

A nivel global, la desigualdad de género varía ampliamente entre los países: la pérdida de logros que causa fluctúa entre 17% y 85%.

En el caso del Perú, el IDG muestra que en nuestro país se experimenta una pérdida de un poco más de 30% en el IDH debido a la desigualdad de la distribución y un 60% de pérdida debido a la desigualdad de género.

Principales barreras para la transversalización del enfoque de género a las políticas públicas y el rol del MIMP

La experiencia internacional sistematizada por especialistas del PNUD, CEPAL y otras entidades, indican que entre las barreras más frecuentes para la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas se encuentran la falta de voluntad política, el subfinanciamiento para los ministerios y unidades orgánicas responsables del cumplimiento de esta función, la cultura organizacional, normas, reglas y prácticas institucionales basadas en el mantenimiento de un orden institucional aparentemente “neutro” en género, pero que en realidad resulta adverso a la igualdad entre mujeres y hombres, y la resistencia de las autoridades, funcionarios, funcionarias y servidores/as para adoptar una visión transversal de género en las políticas, programas y en general en las intervenciones públicas bajo su responsabilidad.

Remover estas barreras en el sector público requiere de la voluntad política y liderazgo que existe de manera decidida en la actual gestión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y que se pone de manifiesto en la nueva estructura del Viceministerio de la Mujer, así como su compromiso con el fortalecimiento de su equipo técnico y la disponibilidad de todos los recursos que sean necesarios para el cumplimiento cabal de las competencias del MIMP para la rectoría en materia de políticas para la igualdad de género.

La Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género

La Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género tendrá la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar la ruta crítica para la construcción de los procesos de transversalización del enfoque de género al interior de las entidades del Ejecutivo, los organismos constitucionalmente autónomos y los gobiernos regionales y locales para dar cumplimiento al D.S. 027-2007-PCM que define y establece las Políticas Nacionales de Obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, entre las cuales se encuentran las políticas en materia de igualdad entre hombres y mujeres; la Ley 28983 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y las normas presupuestales que disponen la incorporación del análisis de género en el proceso presupuestario, como la Ley 29083 que modifica el artículo 47 de la Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de

Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

Presupuesto, incluyéndose en el párrafo 47.4 que en la evaluación presupuestal de ejecución del Presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género; la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, que en el Capítulo II (Normas para la Gestión Presupuestaria), Subcapítulo III (Medidas de Austeridad, Disciplina y Calidad en el Gasto Público) artículo 13º Medidas en materia de evaluación sobre el diseño, ejecución e impacto del gasto público, numeral 13.1 que establece que en la elaboración de los términos de referencia de las evaluaciones a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se incluye el análisis de la perspectiva de género con metas e indicadores de política nacional y sectorial.

Asimismo, la existencia de una Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género es fundamental para satisfacer los mínimos estándares de equidad e inclusión que las políticas públicas de una sociedad democrática requiere, para sensibilizar al personal de la administración pública a fin de que incorporen los principios de equidad e igualdad de género en todas y cada una de sus acciones, al interior de las instituciones y en sus planes de política pública.

Las políticas públicas con enfoque de género y orientadas a resultados garantizan un mejor desempeño de la actuación del Estado en términos de resultados y beneficios que recibirá la población.

En esa medida, las apuestas de esta unidad orgánica se enmarcan en dos resultados fundamentales:

1. El desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad para transversalización del enfoque de género en el sector público; y
2. La transversalización del enfoque de género en las políticas, planes, programas, proyectos, y en general en todas las intervenciones públicas.

Para ello, la DGTEG desarrollará sus acciones en el marco de cinco procesos que contribuirán progresivamente al logro de estos resultados:

1. Planificación y gestión
2. Coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental
3. Generación de Conocimientos
4. Desarrollo de capacidades
5. Incidencia, sensibilización y difusión de la estrategia de transversalización del enfoque de género

Las políticas públicas para la igualdad de género son responsabilidad de todas las entidades públicas, bajo la rectoría del MIMP



Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

ANEXO

Base Legal de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género

1. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - D.Leg. N° 1098

D.Leg. N° 1098 LOF MIMP (Art. 5 inc. a)

Artículo 5º.- Ámbito de competencia

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene el siguiente ámbito de competencia:

- a) Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado.

D.Leg. N° 1098 LOF MIMP (Art. 13 inc. a)

Artículo 13º.- De la Viceministra o el Viceministro de la Mujer

Por encargo de la Ministra o el Ministro, la Viceministra o el Viceministro de la Mujer ejerce sus funciones respecto de las siguientes competencias:

- a) Incorporación de la perspectiva de género como eje transversal en las políticas, planes, programas y proyectos del Estado a través de su rectoría intersectorial, el desarrollo de capacidades y la asesoría técnica a los distintos sectores estatales, gobiernos regionales y locales.

2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley 29158

LOPE, Título Preliminar, Artículo II-1

Título Preliminar Artículo II.- Principio de servicio al ciudadano

Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a:

1. Eficacia: la gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas gubernamentales

LOPE, Título Preliminar Artículo III-2

Título Preliminar Artículo III.- Principio de Inclusión y Equidad

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

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.

LOPE, Título Preliminar, Artículo V-2, 3

Título Preliminar Artículo V.- Principio de organización e integración

Las entidades del Poder Ejecutivo:

Taller de Inducción: “Políticas Públicas para la Igualdad de Género y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables – Lima, 19 de Diciembre 2012

2. Coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú.
3. Se relacionan con los otros poderes del Estado y Organismos autónomos, con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley

LOPE, Título I Organización y competencia del Poder Ejecutivo, Art.4-1,

Título I Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del estado en todos los niveles de gobierno.

LOPE, Título III Consejo de Ministros, Artículo 23.1 inc. a, Artículo 23.1 inc. e.

Título III Artículo 23.1

Artículo 23.- Funciones de los Ministerios

23.1 Son funciones generales de los Ministerios:

- a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;
- e) Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes;

LOPE, Título III Consejo de Ministros, Artículo 23.3 inc. a, Artículo 23.3 inc. c.

Título III Artículo 23.3

Artículo 23.- Funciones de los Ministerios

23.3 Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales y evaluar su cumplimiento.
- c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas

3. Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer – CEDAW, 1979 Artículo 3°, aprobada mediante Resolución Legislativa 23432, del 05 de junio de 1982.

“Artículo 3° Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.