



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN CIENCIA POLÍTICA CON MENCIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL**

**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**

Presentada por:

CECILIA ESPERANZA BELTRÁN VARILLAS

Asesor:

Magíster Carlos Alberto Castro Silvestre

Jurado:

María Rosa Alayza Mujica (Presidenta)

Carlos Alberto Castro Silvestre

Abelardo Carlos Alberto Alza Barco

Lima, octubre de 2013

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	- 3 -
INTRODUCCIÓN	- 6 -
I. Antecedentes.....	- 7 -
II. Plan de tesis	- 8 -
1. Título de la Tesis.....	- 8 -
2. Planteamiento del Problema.....	- 8 -
3. Hipótesis.....	- 9 -
4. Justificación.....	- 10 -
5. Objetivos	- 12 -
6. Marco Teórico.....	- 12 -
7. Diseño Metodológico	- 19 -
8. Estructura del trabajo	- 21 -
CAPÍTULO 1: LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES COMO PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO.....	- 23 -
1.1. La igualdad entre mujeres y hombres como derecho reconocido a nivel nacional e internacional.....	- 24 -
1.1.1 Reconocimiento del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo .. - 24 -	
1.1.2 Discriminación y afectación de otros derechos fundamentales.....	- 29 -
1.1.3 Obligaciones para hacer frente a la discriminación.....	- 30 -
1.1.4 Medidas de acción positiva	- 34 -
1.1.5 Discriminación por sexo y otras categorías.....	- 35 -
1. 2. Brechas de género	- 36 -
1.2.1. Las brechas de género en América Latina y en el Mundo	- 37 -

1.2.1.1 El Índice de Desigualdad de Género	- 37 -
1.2.1.2 Índice de paridad de género (Gender Gap Index)	- 38 -
1.2.2. Información estadística nacional sobre brechas de género.....	- 40 -
1.2.2.1 Brecha salarial	- 41 -
1.2.2.2 Tasa de analfabetismo	- 43 -
1.2.2.3 Participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico.....	- 45 -
1.2.2.4 Violencia contra la mujer	- 46 -
CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LOS PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES	- 50 -
2.1 Evaluación conceptual o del diseño	- 51 -
2.2. Objetivo general de los planes regionales	- 56 -
2.3 Objetivos estratégicos de los Planes Regionales	- 73 -
2.4 Enfoque de género.....	- 110 -
2.5 Período de vigencia de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	- 117 -
2.6 Rol de rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.....	- 120 -
CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD DE LOS PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES	- 129 -
3.1. Participación de otros actores en el diseño de los planes regionales.....	- 131 -
3.2. Órgano encargado de la implementación del plan regional	- 136 -
3.3 Presupuesto asignado	- 139 -
3.4. Monitoreo y evaluación de los Planes Regionales	- 141 -
CONCLUSIONES	- 148 -
PAUTAS A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO DE LOS PLANES	- 157 -
BIBLIOGRAFÍA.....	- 161 -

RESUMEN EJECUTIVO

Nuestra investigación tiene por objetivo general evaluar el diseño de la política pública de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en diecisiete (17) Gobiernos Regionales, en el periodo 2006-2010. A partir de lo señalado, se plantearon como objetivos específicos a) evaluar la coherencia de los planes regionales con el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; y, b) identificar si existen elementos en el diseño de los planes regionales que aseguren su implementación.

A partir de los desarrollos teóricos sobre la evaluación de políticas públicas, la presente investigación ha implicado una evaluación externa (desde una perspectiva académica), formativa (con miras a brindar aportes para mejorar el objeto evaluado), conceptual o del diseño, así como intermedia y ex post (acorde con la situación en que se encontraban los planes al momento de la investigación).

En la investigación se demuestra que pese al reconocimiento nacional e internacional del derecho a la igualdad, las cifras oficiales dan a conocer que entre mujeres y hombres existen situaciones de manifiesta desigualdad, que impide el ejercicio de sus derechos fundamentales, las cuales pueden ser calificadas como brechas de género. En el caso peruano, tales cifras dan cuenta de altas tasas de analfabetismo femenino, mortalidad materna, brecha salarial, diferente participación en el trabajo doméstico no remunerado y violencia contra la mujer. Ello da cuenta que la desigualdad entre mujeres y hombres, y la discriminación que sufren las mujeres peruanas requiere de una atención prioritaria por parte del Estado, por ejemplo a través del diseño e implementación de políticas públicas, debido a que se trata de un problema público vigente.

En esa línea, de un análisis del Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (2006-2010), el cual debería establecer lineamientos generales para la concreción de la

igualdad real y la discriminación por sexo, se puede constatar que su objetivo general no está claramente formulado, generando dificultades para la consecución de una sociedad más igualitaria a través de la generación de oportunidades para que mujeres y hombres ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. En consecuencia, si desde el Plan Nacional no existe una definición clara, entonces los diversos actores, como los Gobiernos Regionales, van a interpretar o apartarse de los lineamientos nacionales, formulando sus propios objetivos, y en algunos casos incluso sin visibilizar expresamente el problema público que se requiere atender.

En esa línea, el enfoque con el que se trabaja en cada plan regional, como el enfoque de equidad de género, también es importante para orientar la implementación de la política pública. No obstante, desde el mismo plan nacional no existe una definición operativa que permita a los Gobiernos Regionales tener una claridad del enfoque que deben adoptar; por el contrario identificamos en la mayoría de planes diversidad de definiciones y hasta de enfoques que no coinciden entre sí, ni con el plan nacional.

A su vez, un aspecto que dificulta realizar seguimiento a las políticas públicas es la diferencia entre los periodos de vigencia del Plan Nacional en comparación con los planes regionales, lo cual se explica porque existen diferentes criterios de planificación en el Gobierno Nacional, que por lo general se asocia al periodo del gobierno de turno, con relación a los Gobiernos Regionales, que suelen coincidir con otros instrumentos de gestión como el Plan de Desarrollo Regional Concertado.

Los temas mencionados se relacionan con la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en la política de igualdad de oportunidades. Si bien no existe un desarrollo completo de esta rectoría, de la revisión de varias normas se puede construir una definición que tiene como sustento las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo respecto al diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, al ser contrastada con los planes regionales analizados se puede

concluir que la rectoría del MIMP aún es débil, que son pocos los Gobiernos Regionales que han considerado al Plan Nacional como un referente para la elaboración de sus respectivos planes regionales, que han establecido mecanismos para informar periódicamente al MIMP sobre sus avances en la implementación así como los resultados de su evaluación, y que han contado con asistencia técnica para el diseño de sus planes.

Asimismo, la aprobación de diecisiete planes regionales implica, al menos formalmente, que algunos Gobiernos Regionales consideran como un tema relevante la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, en consecuencia, asumen que el problema requiere de una atención prioritaria. Ello debería entonces conllevar que no solo se quede en el discurso y en la aprobación formal de un plan, sino que el Gobierno Regional asigne un presupuesto para garantizar su implementación, que cuente con un órgano encargado de su implementación, que en el diseño y formulación de los planes participen otras entidades públicas así como que cuente con soporte social que le brinde legitimidad y sostenibilidad, así como un órgano que monitoree sus avances y realice los ajustes que sean necesarios, entre otros elementos.

No obstante, del análisis realizado estos fines no se estarían concretando totalmente. Es decir, si bien la mayoría de planes analizados cuentan con un órgano que se encarga de su implementación, no cuentan con un presupuesto asignado, lo cual afecta seriamente su implementación. Por otro lado, la mayoría de planes solo cuenta con un órgano encargado del monitoreo pero no con herramientas o indicadores que le permitan realizar esta función, por lo que se dificulta conocer cuáles son los avances y ajustes que se requieren para concretar los objetivos previstos en cada plan.



INTRODUCCIÓN

I. Antecedentes

El derecho a la igualdad es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en la Constitución y en los tratados de derechos humanos. Como consecuencia del reconocimiento de este derecho, corresponde al Estado adoptar medidas orientadas a garantizar no solo la igualdad formal sino también la denominada igualdad material. La primera implica que no existan normas discriminatorias y sobre ello existe un largo proceso orientado a dejar fuera de un ordenamiento jurídico tales normas a través, por ejemplo, de su derogatoria o expulsión a través del proceso de inconstitucionalidad. Lo segundo es más difícil, pues se requiere adoptar e implementar políticas públicas que aseguren, tanto a los hombres como a las mujeres, una igualdad de oportunidades en diversos ámbitos, como en el campo educativo, laboral, de acceso a la salud, etc.

En el caso peruano, con la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, actualmente denominado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en adelante, MIMP), se dio inicio a un proceso orientado a establecer políticas públicas para fortalecer y garantizar los derechos de las mujeres. En el año 2005 se aprobó el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2006-2010 por parte de este Ministerio, que debe ser considerado como el marco general que –en el periodo de esta investigación- establece los lineamientos en materia de políticas públicas respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, debido a que posteriormente se aprobó el Tercer Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

De otro lado, en el proceso orientado a garantizar una igualdad material, un hecho decisivo en diversos países, como el caso de España y Perú, ha sido la aprobación de una ley específica sobre Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, a partir de la cual se han establecido lineamientos de actuación que deben ser seguidos por parte de las diversas instancias estatales. En el caso peruano, nos estamos refiriendo a la Ley N° 28983, publicada el 16 de marzo del 2007 en el diario oficial “El Peruano”. Se trata de una fecha

importante, pues a partir de este momento se adopta un marco legal sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que tiene incidencia en nuestra investigación, en lo que al ámbito temporal de la misma se refiere.

En el artículo 6° de la Ley N° 28983 se establece que corresponde a los Gobiernos Regionales, así como al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Locales, establecer “políticas, planes y programas” en materia de igualdad de oportunidades, de forma específica sobre determinadas materias que son detalladas en trece incisos del mencionado artículo. Asimismo, en el artículo 9° literal a) de la misma ley se señala que el Ministerio de la Mujer es el ente rector encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer, siendo la entidad responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la Ley N° 28983.

La referencia al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y a la Ley N° 28983 resulta importante para efectos de esta investigación, en tanto constituye en el periodo de investigación, que va del 2006 al 2010, el marco que se toma como referencia para evaluar el diseño a nivel de los Gobiernos Regionales de las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades.

II. Plan de tesis

1. Título de la Tesis

“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”.

2. Planteamiento del Problema

Entre la fecha de publicación de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y el período de análisis de esta plan de investigación, diecisiete (17)

Gobiernos Regionales aprobaron su Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (plan regional), los cuales presentan características y enfoques diferentes.

En efecto, un primer análisis de estos planes regionales, así como la bibliografía sobre el tema permite identificar los siguientes problemas:

- El contenido de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Planes) no necesariamente guarda coherencia:
 - o Interna: Con relación a sus objetivos y metas planteadas.
 - o Externa: Con el Plan de Desarrollo Concertado y otros Planes Regionales aprobados por el Gobierno Regional, así como con los Planes nacionales sobre la materia.
- Existen Planes que son esencialmente declarativos y no cuentan con criterios claros que contribuyan a su implementación, tales como:
 - o Un órgano competente que se encargue de su implementación.
 - o Un sistema de monitoreo y evaluación.
 - o Medidas para contar con presupuesto anual.
 - o Fortalecimiento de capacidades del personal encargado de su implementación.

3. Hipótesis

Al identificar los problemas señalados anteriormente, se plantea como hipótesis la siguiente:

No se podrán concretar las medidas que promuevan los objetivos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a nivel de los Gobiernos Regionales, en la medida que no existe una coherencia de los Planes Regionales con el Plan Nacional, y por la ausencia de elementos que aseguren su implementación.

4. Justificación

Nuestro trabajo de investigación tiene como finalidad principal contribuir a un mejor diseño de las políticas públicas orientadas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con énfasis en el ámbito regional. Al respecto, como ya se indicó, en el año 2005 se aprobó el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y en marzo del 2007 se publicó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. A partir de este marco normativo y de política pública, hasta la fecha de cierre de la investigación se aprobaron 17 Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Planes Regionales).

Es decir, de 25 Gobiernos Regionales un grupo mayoritario contaba con su respectivo Plan Regional. Por ello, es necesario realizar un análisis de cómo se viene diseñando esta política pública nacional en el ámbito regional, y si se están considerando elementos que garanticen su implementación, a efectos de lograr los objetivos planteados que consisten en garantizar una igualdad real o material entre mujeres y hombres y así hacer frente a la situación histórica de discriminación que sufren las mujeres.

De otro lado, debe considerarse que el MIMP aprobó en el 2012 el Tercer Plan de Igualdad de Género, cuyo periodo es de 2012 al 2017. En consecuencia, siendo este el nuevo escenario, los Gobiernos Regionales tendrán que elaborar nuevos Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, o adaptar -aquellos que cuentan con un Plan aprobado- los contenidos de éste a los nuevos lineamientos del Plan Nacional. En ese contexto, es necesario que los 17 Gobiernos Regionales que cuentan con su Plan Regional aprobado realicen una evaluación del diseño de su plan, a efectos de identificar si es posible concretar los objetivos planteados, es decir, generar iguales condiciones para mujeres y hombres en el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales en cada una de sus regiones.

En consecuencia, consideramos que la importancia de este trabajo puede ser resumida de la siguiente manera:

- Permitirá contar con un diagnóstico sobre cómo se vienen diseñando en el ámbito de los Gobiernos Regionales las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Permitirá identificar aquellos aspectos ausentes en el diseño de las políticas públicas regionales sobre igualdad de oportunidades, que dificultan su implementación y, por lo tanto, el logro de sus objetivos, cual es alcanzar una igualdad material de oportunidades entre mujeres y hombres.

Con relación a los **usuarios de la investigación**, se identifican dos autoridades políticas, cuyas funciones son de rectoría de la política de igualdad de oportunidades, así como de implementación:

- La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: A través de nuestra investigación se podrá identificar cómo viene cumpliendo –desde un análisis externo- su papel como ente rector en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y con especial énfasis en el nivel regional. Ello le permitirá contar con elementos para mejorar el diseño de los siguientes Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- El Presidente de los Gobiernos Regionales: En el periodo de la investigación existían 17 gobiernos regionales con Planes aprobados, y que podrían verse beneficiados con las conclusiones de la investigación, en la perspectiva de fortalecer sus planes. Asimismo, para los Gobiernos Regionales que aún no cuentan con un Plan, nuestra investigación puede ser un importante insumo para su diseño.

5. Objetivos

Por las consideraciones expuestas sobre los problemas identificados, el objetivo central de nuestra investigación será el siguiente:

- Evaluar el diseño de la política pública de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres en 17 Gobiernos Regionales

A partir de lo señalado en el objetivo general, es posible identificar hasta dos objetivos específicos en la presente investigación:

- Objetivo específico 1: Evaluar la coherencia de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en comparación con el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2010.
- Objetivo específico 2: Identificar si existen elementos en el diseño de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres que aseguren su implementación.

6. Marco Teórico

a) Enfoques teóricos

Por evaluación de políticas públicas vamos a considerar la definición que utiliza Mokate cuando señala que “La evaluación propone verificar, caracterizar, documentar y explicar de manera rigurosa y sistemática la realización de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, de tal forma que el diseño y/o la gestión de la iniciativa se pueda ajustar con el fin de asegurar que genere el valor que la sociedad espere de ella” (Mokate 2000: 7).

Considerando esta definición, la evaluación de una política pública permite verificar si se han realizado sus objetivos y si ésta ha contribuido a generar algún valor público en la sociedad. Además, un problema frecuente en la implementación de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es la falta de investigaciones que permitan identificar aquellos aspectos que obstaculizan el logro de sus resultados, por ejemplo para contribuir a una sociedad cada vez más igualitaria.

Ahora bien, respecto al tipo de evaluación que vamos a utilizar en nuestra investigación, se debe considerar que existen evaluaciones que van desde quién evalúa (interna o externa), sobre su contenido (conceptual o de diseño, de proceso o de resultados) o sobre su temporalidad (ex-ante, intermedia, ex-post).

Como se ha señalado, en el caso de la política de igualdad de oportunidades se ha identificado que uno de los principales problemas es la falta de coherencia de los Planes con relación a su referente nacional. Al respecto, y con la finalidad de focalizar nuestra investigación, coincidimos con Cohen cuando señala que “una condición tanto para la formulación como para la gestión de un proyecto es definir con claridad los objetivos específicos que pretende alcanzar. Los proyectos con objetivos vagos no pueden ser evaluados. Esto es, no se pueden utilizar metodologías para la optimización del logro de fines que no han sido lo suficientemente precisados. Si no existe un fin establecido con toda precisión no hay forma de asignar racionalmente los recursos” (Cohen 1994: 6).

Si bien la reflexión que realiza Cohen es sobre la falta de claridad en los objetivos de los proyectos planteados, el mismo análisis se puede aplicar para el diseño de los planes regionales y su falta de precisión de objetivos que permitan luego medir resultados concretos. Por ello, nuestra investigación realizará un especial énfasis a la evaluación de tipo conceptual o de diseño que permite analizar los objetivos planteados y su interrelación.

Al respecto, se han desarrollado instrumentos para realizar este tipo de evaluaciones. Nos referimos, por ejemplo, a la Guía para la Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional de Andalucía, según la cual la evaluación conceptual o de diseño tiene

por finalidad “verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas” (Osuna s/f: 18). En otras palabras, este tipo de evaluación busca evaluar la racionalidad y la coherencia de una política pública.

No obstante, como se ha señalado, además del problema identificado como la falta de coherencia de los Planes Regionales con relación al Plan Nacional, existe una carencia de elementos que permitan asegurar su implementación (presupuesto asignado, órgano competente, sistema de monitoreo, entre otros). Por ello, a la evaluación conceptual o de diseño de la política pública, nuestra investigación busca aportar otros criterios para que ésta sea de carácter integral y considere elementos adicionales a la racionalidad o a la coherencia.

b) Estado de la cuestión

Hay una serie de investigaciones e informes sobre el análisis de las políticas a favor de los derechos de las mujeres así como de la inclusión de la perspectiva de género en el país. No obstante, de manera específica sobre el análisis de las políticas públicas regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el Perú no se ha encontrado un documento académico sobre la materia.

Lo que sí se ha podido identificar son documentos de instituciones públicas que en el ámbito de sus funciones y competencias han realizado evaluaciones sobre la implementación de las políticas públicas, incidiendo en las obligaciones que tienen los Gobiernos Regionales para el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983) así como de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades. Sin embargo, no se ha realizado un análisis teórico del diseño de este tipo

de políticas así como sobre la articulación con las políticas nacionales, lo cual obedece más a una labor académica en materia de políticas públicas.

La supervisión de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se realiza para verificar el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983), y es a nivel nacional, regional y local, teniendo diferentes alcances y nivel de análisis.

En el caso de la Defensoría del Pueblo, hasta la fecha ha publicado cinco reportes anuales sobre el cumplimiento de esta norma, con alcances diferentes conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Reportes de la Defensoría del Pueblo sobre igualdad de oportunidades

Informe publicado	Periodo de análisis	Entidad pública supervisada	Temas supervisados en el caso de los Gobiernos Regionales
Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley	Marzo a diciembre del 2007	Ministerio de Salud Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Ministerio de Economía y Finanzas	----
Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley	Enero a diciembre del 2008	Todos los Ministerios Gobiernos Regionales Gobiernos Locales	Se supervisó si se contaba con un plan regional aprobado, con un órgano encargado para la implementación, con presupuesto asignado para la implementación de los planes regionales, aprobación de ordenanzas que prohíben la discriminación por sexo, entre otros temas.
Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley	Enero a diciembre del 2009	Ministerio de Educación Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	

		Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Ministerio de Economía y Finanzas Gobiernos Regionales	
Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley. Supervisión al presupuesto de los Gobiernos Regionales.	Enero a diciembre del 2010	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Ministerio de Economía y Finanzas Gobiernos Regionales	Se supervisó el presupuesto de los Gobiernos Regionales, con la finalidad de identificar si en las etapas del ciclo presupuestal (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) se habían incluido medidas para reducir las principales brechas de género en las regiones.
Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley. Supervisión al presupuesto de los Gobiernos Regionales.	Enero a diciembre del 2011	Gobiernos Regionales	Se supervisó, por segundo año consecutivo, el presupuesto de los Gobiernos Regionales, con la finalidad de identificar si en las etapas del ciclo presupuestal (formulación, aprobación, ejecución y evaluación) se habían incluido medidas para reducir las principales brechas de género en las regiones.

De los cinco Informes elaborados por la Defensoría del Pueblo, en el Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto Reporte se han realizado supervisiones a los Gobiernos Regionales, cuyo nivel de análisis ha ido modificándose cada año, desde el 2008 al 2010, pasando de supervisar determinados temas, como si se cuenta con un Plan Regional aprobado, a supervisar la implementación de la política regional de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la asignación de un presupuesto para reducir las principales brechas de género. Así de los principales resultados se puede identificar:

- Los principales avances a nivel regional han sido de orden normativo, debido a que se han aprobado ordenanzas para promover la participación de las mujeres, eliminar la discriminación por sexo y conmemorar algunas fechas importantes como el Día Internacional de la Mujer, el Día de la Mujer Rural, entre otras.
- La mayoría de Gobiernos Regionales aprobaron su respectivo Plan Regional, priorizando así en su agenda regional la política de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Muy pocos Gobiernos Regionales asignaron un presupuesto específico para la implementación de su respectivo Plan Regional.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha publicado cinco Informes Anuales sobre el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en su condición de ente rector de la política nacional, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N°2

Informes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre igualdad de oportunidades

Informe publicado	Periodo de análisis	Entidad pública supervisada	Temas supervisados en el caso de los Gobiernos Regionales
Primer Informe sobre avances en el cumplimiento de la Ley	2007	Gobierno Nacional	Se reporta los avances en el cumplimiento de la Ley, considerando 5 lineamientos: - Institucionalizar en las políticas públicas del Estado, la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. - Promover prácticas y actitudes equitativas para garantizar el derecho a la
Segundo Informe sobre avances en el cumplimiento de la Ley	2008	Gobiernos Regionales	
Tercer Informe sobre	2009	Gobiernos Locales	

avances en el cumplimiento de la Ley			no discriminación de las mujeres
Cuarto Informe sobre avances en el cumplimiento de la Ley	2010		- Garantizar el ejercicio de derechos sociales y culturales para las mujeres. - Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos para las mujeres.
Quinto Informe sobre avances en el cumplimiento de la Ley	2011		- Garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
Sexto Informe sobre avances en el cumplimiento de la Ley	2012	Gobierno Nacional Gobiernos Regionales	El informe realiza una evaluación del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades considerando las siguientes áreas temáticas: - Aprobación de normatividad para la igualdad entre mujeres y hombres - Incorporación del enfoque de género en la gestión pública - Promoción de una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género - Reducción de brechas educativas entre mujeres y hombres - Salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos - Derechos económicos y laborales de las mujeres - Atención de la violencia de género en sus diferentes expresiones - Participación política y ciudadana de las mujeres - Acceso en igualdad al sistema de justicia - Mujeres rurales e inclusión social

En consecuencia, los informes realizados tanto por la Defensoría del Pueblo como por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables han tenido por objeto reportar los avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades por parte de entidades públicas como los Gobiernos Regionales. La metodología y los alcances de cada estudio varían en cuanto a la profundidad de análisis de algunos temas, por ejemplo la Defensoría ha incidido en sus últimos informes en la asignación de un presupuesto específico para la implementación de los Planes Regionales; no obstante, ninguna de las entidades señaladas ha realizado un análisis de su coherencia con el Plan Nacional y de los elementos esenciales para asegurar su implementación, aspectos que son esenciales para nuestra investigación, lo que evidencia la importancia de realizar un análisis académico que brinde aportes para mejorar el diseño de la política regional de igualdad de oportunidades.

7. Diseño Metodológico

La metodología que se va utilizar es de un estudio de caso, en un espacio geográfico y periodo determinado. Es decir, el estudio de la política pública de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito regional, circunscrita a diecisiete (17) departamentos que cuentan con una Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, aprobados en el periodo del 2006-2010.

En tal sentido, se realizará un análisis cualitativo de los planes nacionales y regionales de igualdad de oportunidades, considerando bibliografía sobre el tema, experiencias comparadas así como el marco normativo nacional e internacional sobre el derecho a la igualdad, siendo las principales fuentes de información las siguientes:

- a) **Planes Nacionales:** Se revisará el contenido del marco general de políticas públicas generales sobre igualdad de oportunidades, tales como el Acuerdo Nacional y el Decreto Supremo 027-2007-PCM, que establece las políticas de obligatorio cumplimiento. De esta manera, se realizará un análisis sobre los lineamientos de las políticas generales en materia de igualdad, así como la articulación entre ellas.

- b) **Planes Nacionales y Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres:** Se revisará los dos Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades así como los 17 Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres aprobados en el periodo del 2006-2010. De igual forma, se realizará el análisis de los objetivos planteados para el logro de la igualdad de oportunidades, la asignación de un presupuesto, la creación de un órgano encargado de la implementación, las metas y actividades planteadas, las brechas de género identificadas, entre otros aspectos.
- c) **Estudios nacionales sobre la evaluación de la política pública de igualdad de oportunidades:** Se revisarán los diversos estudios nacionales sobre este tema, tales como los cinco Reportes de la Defensoría del Pueblo y los seis informes anuales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Estos estudios dan cuenta de la implementación de los planes regionales de igualdad de oportunidades, así como de medidas específicas para eliminar la discriminación por sexo en las regiones.
- d) **Estudios comparados sobre la evaluación de la política pública de igualdad de oportunidades:** Se revisarán estudios comparados sobre este tema, considerando la parte metodológica para el diseño y la evaluación de las políticas públicas de igualdad de oportunidades.
- e) **Tratados Internacionales de Derechos Humanos y de Derechos de la Mujer, así como las Observaciones Generales de los órganos de protección de los derechos humanos:** De manera particular, se revisará la Convención para la Eliminación contra todas las formas de discriminación contra la mujer y las observaciones generales aprobadas por el Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Este análisis nos aportará los estándares internacionales así como las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado Peruano en materia de derechos de la mujer.

- f) **Bibliografía específica sobre la evaluación de las políticas públicas:** Se revisarán los diferentes enfoques teóricos sobre los tipos de evaluación de políticas públicas, con énfasis en la propuesta de evaluación del diseño o conceptual, a efectos plantear una propuesta de evaluación del diseño de la política pública de igualdad de oportunidades para el caso peruano.

8. Estructura del trabajo

El trabajo se centrará en tres capítulos. En el primero se describirá el problema de la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en tanto constituye la justificación de la elaboración de políticas públicas sobre este tema. Para tal efecto, se considerará el marco normativo nacional e internacional vigente sobre el derecho a la igualdad, y su desencuentro con las brechas de género existentes a nivel nacional y regional en temas específicos como salud, educación, violencia, trabajo, entre otros. Esta información justifica la necesidad de contar con políticas públicas orientadas al logro de una igualdad real entre mujeres y hombres.

En el segundo capítulo se analizarán los diferentes enfoques sobre la evaluación del diseño de una política pública, a partir de un análisis teórico sobre la materia, que será acompañada de un análisis sobre la forma en que los planes regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres han sido diseñados, comparando algunos aspectos con el Plan Nacional.

Finalmente, en el tercer capítulo se realizará la evaluación sobre la viabilidad de los planes regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, tomando en consideración elementos que contribuyan a su implementación.

A nuestra consideración, esta estructura del trabajo refleja que existe una conexión entre los diversos capítulos que forman parte de la investigación, en una secuencia que resulta lógica, pues de la explicación del problema que justifica la evaluación del diseño de la

política pública en materia de igualdad de oportunidades, se reflexiona cómo éstas deberían ser diseñadas. A partir de esas variables se analiza el caso peruano.

Tomando en consideración esta perspectiva, el esquema de la investigación es el siguiente.

Capítulo 1: La desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como problema público identificado.

Capítulo 2: Evaluación del diseño de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

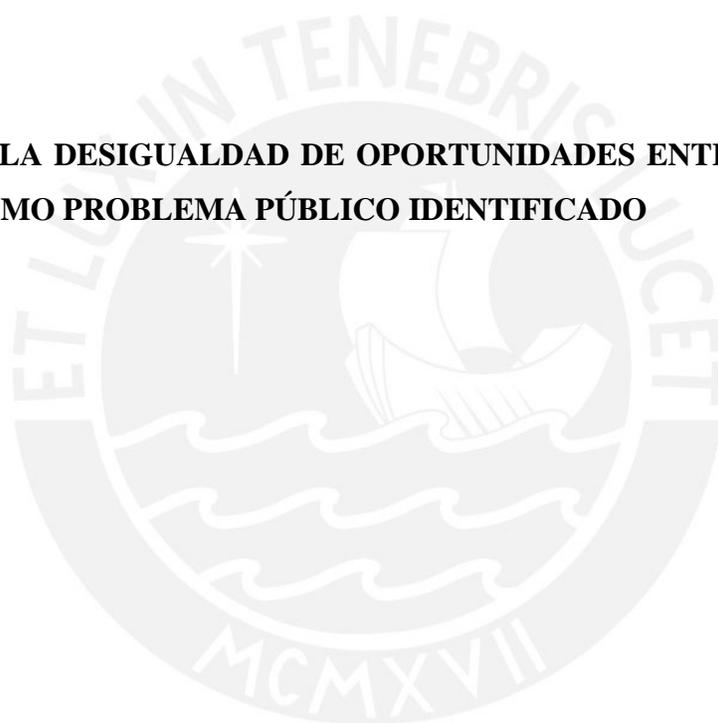
Capítulo 3: Evaluación de la viabilidad de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Conclusiones

Bibliografía



**CAPÍTULO 1: LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y
HOMBRES COMO PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO**



1.1. La igualdad entre mujeres y hombres como derecho reconocido a nivel nacional e internacional

El objetivo de esta sección es demostrar que el derecho a la igualdad encuentra su reconocimiento en la norma más importante del ordenamiento jurídico peruano y que, pese a ello, su reconocimiento obedece solo a la parte formal, lo cual ha hecho necesario que a través de otras normas, jurisprudencia y tratados de derechos humanos se desarrolle el contenido del derecho a la igualdad en su dimensión material o real, teniendo como principal manifestación la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Esta sección del trabajo no busca convertirse en un recuento de fuentes formales del Derecho, como suele ocurrir en las secciones de los planes de igualdad de oportunidades cuando abordan el denominado “Marco jurídico”; sino en una explicación de las obligaciones específicas del Estado, reconocidas a nivel normativo y jurisprudencial, con relación al derecho a la igualdad, que no se limita a prohibir la emisión de normas discriminatorias sino a establecer como una prioridad del Estado Constitucional y Democrático de Derecho la adopción y ejecución de políticas públicas de igualdad de oportunidades.

1.1.1 Reconocimiento del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo

La Constitución no es solo la norma jurídica más importante del ordenamiento jurídico. Desde un enfoque sustantivo refleja las bases sobre las cuales se fundamenta un Estado y a partir del cual se prioriza el desarrollo de sus actividades. Por ello, cuando en la Constitución se reconocen derechos fundamentales, no se está ante un reconocimiento meramente jurídico, sino ante una decisión política del más alto nivel, que moviliza todo el aparato estatal con la finalidad de alcanzar el respeto y garantía de tales derechos.

Por eso es importante que todo diseño sobre políticas públicas se sustente en la Constitución, entendida como el acuerdo político en donde se reconocen las bases fundamentales del Estado, que son esencialmente la garantía y respeto de los derechos fundamentales y el respeto al principio de separación de funciones. El texto constitucional vigente, al igual que la Constitución anterior (de 1979) reconoce el derecho a la igualdad como un derecho fundamental, con el siguiente texto:

“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

De este texto literal de la Constitución se puede concluir lo siguiente:

- Reconoce el derecho a la igualdad ante la ley: Se trata de una de las manifestaciones del derecho a la igualdad, a través de la cual se establece que ninguna norma del ordenamiento jurídico puede establecer un trato desigual entre los iguales.
- Establece la prohibición de todo tipo de discriminación: Este es un mandato por medio del cual ninguna autoridad, funcionario o persona puede llevar a cabo un acto de discriminación, sustentado en cualquier motivo, sea en aquellos señalados de forma expresa en la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) u otros (“cualquier otra índole”).

Respecto al actual texto constitucional se debe señalar que reconoce el derecho a la igualdad en su sentido de formal, aspecto importante y que permite identificar el contenido del derecho y sus alcances. No obstante, es necesario que se adopten medidas para concretar una igualdad real o material, es decir, la comprensión del derecho a la igualdad desde una perspectiva más amplia, que no se limite a la sola prohibición al legislador de no emitir normas discriminatorias, sino que se dirija hacia un objetivo constitucional mayor,

cual es fortalecer la real igualdad (“igualdad en sentido material”)¹. Sobre los alcances de este concepto más moderno del derecho a la igualdad se ha señalado:

“Primero, la evolución del concepto material del principio de igualdad responde a la evolución social de lo «razonable» como causa de diferenciación. Lo que fue aceptado como tal en el pasado ha ido evolucionando y desapareciendo por la crítica, las luchas reivindicativas o el abandono de los prejuicios que lo sustentaban. Por ello, el reconocimiento de la igualdad va constitucionalmente de la mano del reconocimiento del principio de no discriminación, que enumera las causas de diferenciación «no razonables» y discriminatorias.

Segundo, la evolución del concepto material de igualdad responde a la mayor intensidad o trascendencia en la intervención del Estado en las condiciones de vida. Al principio sólo se traducía en prohibiciones o restricciones contra la actuación arbitraria de los poderes públicos. Luego aparecieron los mandatos constitucionales de intervención para remediar activamente situaciones de desigualdad preexistentes.

Estas dos características se han recogido de diferentes maneras, según las circunstancias constitucionales de cada país. En muchos casos, con reformas constitucionales. En otros, vía interpretativa. La labor de la jurisprudencia (ordinaria y constitucional) ha sido y es decisiva, tanto para precisar los nuevos significados de los mandatos constitucionales, como para actualizar el sentido constitucional de las normas” (Ovejero 2009: 187).

Pese a la falta de reconocimiento expreso de otros aspectos del derecho a la igualdad, a través de la interpretación realizada por órganos e instancias competentes, como el Tribunal Constitucional, se ha desarrollado el contenido de este derecho y ampliado los alcances del citado artículo 2, inciso 2, de la Constitución². Así, para esta instancia la igualdad debe ser también entendida como un principio porque “es uno de los pilares del orden constitucional

¹ La Constitución de 1979, por ejemplo, establecía lo siguiente con relación al derecho a la igualdad: “Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón” (subrayado nuestro).

² El Tribunal Constitucional es el órgano responsable del control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y de la defensa de los derechos constitucionales a través de los procesos constitucionales. Sus fallos y criterios de interpretación son de observancia obligatoria para todas las entidades estatales, en atención a su calidad de intérprete supremo de la Constitución.

que permite la convivencia armónica en sociedad”; a la vez que reconocida como un derecho por cuanto se está ante una “exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado para que éste lo respete, proteja o tutele”³. En consecuencia, el derecho a la igualdad es un principio que debe orientar el accionar del Estado a efectos de garantizar una sociedad democrática con pleno respeto a los derechos de las personas, lo que constituye la base de un Estado que tiene a la Constitución y los derechos que ella reconoce como punto de partida de todas sus actividades.

El Tribunal también ha desarrollado las dos dimensiones del derecho a la igualdad; por un lado, la dimensión formal, que implica que el legislador, la administración pública y los órganos de jurisdicción no realicen diferencias injustificadas; y la dimensión material, que implica el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones desiguales⁴. De esta manera, jurisprudencialmente se ha reconocido la dimensión no solo formal sino también material del derecho a la igualdad.

Si bien, como ya se adelantó, en el texto constitucional no existe un reconocimiento expreso de la necesidad de adoptar medidas de acción positiva a efectos de revertir situaciones de exclusión y discriminación que ocurren en la realidad, el Tribunal Constitucional ha establecido la necesidad de adoptarlas para garantizar la igualdad material, que “no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado”⁵. Además, ha señalado que en el caso específico de las mujeres, las acciones positivas:

³ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0606-2004-AA/TC, caso Víctor Otoya Petit, del 28 de junio del 2004, fundamento jurídico N° 9.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0606-2004-AA/TC, op.cit., fundamento jurídico N° 10.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0048-2004-PI/TC, del 1 de abril del 2005, fundamento jurídico N° 39.

“constituyen medidas (normas jurídicas, políticas, planes, programas y prácticas) que permiten compensar las desventajas históricas y sociales que le han impedido a mujeres y a los hombres actuar en igualdad de condiciones y tener las mismas oportunidades, es decir, que tienen la finalidad de conseguir una mayor igualdad social sustantiva”⁶.

Sobre la base de este marco normativo constitucional y jurisprudencial, en marzo del 2007 el Congreso de la República aprobó, siguiendo la tendencia de varios países⁷, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983 (en adelante Ley de Igualdad de Oportunidades). De una primera lectura y revisión, la norma se diferencia del contenido de las diferentes y numerosas leyes que se emiten en el país, pues en su mayoría de artículos se aproxima más a una declaración de las obligaciones que debe asumir el Estado en materia de igualdad de oportunidades, antes que a mandatos concretos y precisos relacionados con este tema. Sin embargo, ello implica una lectura errada de la Ley, cuyo objetivo central es constituir el marco normativo para el desarrollo institucional y de políticas públicas en todos los niveles de gobierno a efectos de garantizar que mujeres y hombres ejerzan sus derechos a la igualdad, no solo formal sino también material. La norma refuerza esta obligación. Sin ella, los actuales planes serían analizados principalmente desde una perspectiva esencialmente técnica; sin embargo, con la ley, su contenido deja de pertenecer únicamente a dicho escenario, para formar parte del conjunto de medidas que, a partir de la Constitución, corresponden ser abordadas para garantizar el derecho a la igualdad.

La Ley de Igualdad de Oportunidades formula una definición normativa de la discriminación, que hasta el momento solo se había desarrollado a través de las sentencias del Tribunal Constitucional. Así, en el artículo 2° se especifica que se requieren tres elementos para configurar la discriminación contra la mujer o el hombre:

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 05652-2007-PA/TC, caso Rosa Gambini Vidal, del 6 de noviembre del 2008, fundamento jurídico N° 28.

⁷ En el caso de Europa se puede citar el caso de España (2008). En América Latina se pueden mencionar los casos de Costa Rica (1990), Venezuela (1993), Panamá (1999) y Honduras (2000).

- Que se presente cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción.
- Que dicha distinción se encuentra basada en el sexo.
- Que la misma tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas.

Esta definición guarda relación con los estándares internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW”)⁸, que también abordan el problema central de la discriminación contra la mujer.

1.1.2 Discriminación y afectación de otros derechos fundamentales

La definición prevista en la Ley de Igualdad de Oportunidades evidencia que la discriminación por razón de sexo, no solo afecta el derecho a la igualdad sino también otros derechos fundamentales. Así por ejemplo, cuando no se contrata a una mujer que se encuentra embarazada, no solo se le discrimina en razón de su sexo sino también se afecta su derecho a acceder a un puesto de trabajo; o cuando las agrupaciones políticas no cumplen con las cuotas electorales se afecta la participación política de las mujeres en la adopción de decisiones normativas por parte del Congreso de la República.

Por ello, la doctrina afirma que el derecho a la igualdad es un derecho relacional y que su afectación conlleva la afectación de otros derechos, lo que refleja que todo acto de discriminación es sumamente grave, requiriéndose medidas orientadas a revertir esta situación. Esta perspectiva de análisis permite comprender la idea de la prohibición de discriminación como un principio que debe sustentar el desarrollo de las actividades

⁸ La CEDAW establece en su artículo 1 que la discriminación “denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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”.

estatales, pues a partir de ella se construye un marco normativo e institucional orientado a garantizar la igualdad de oportunidades en todos los escenarios posibles, con miras a también garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Esta perspectiva de análisis del derecho a la igualdad ha permitido identificar escenarios específicos en los que en mayor medida se manifiestan los problemas de discriminación contra la mujer, que se reflejan en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y en los planes de igualdad de oportunidades. Nos referimos a los problemas relacionados con la igualdad en temas de salud, educación, trabajo, violencia contra la mujer, derechos políticos, etc., respecto a los cuales el Estado peruano ha asumido una serie de obligaciones.

1.1.3 Obligaciones para hacer frente a la discriminación

En materia de derechos fundamentales, el Estado tiene dos obligaciones esenciales, cuales son las de respetar tales derechos (es decir, no vulnerarlos) y garantizar su ejercicio, que implica, entre otros aspectos, adoptar aquellas medidas que sean necesarias para hacer efectivos los mandatos normativos a su favor.

En el caso específico del derecho a la igualdad, el Estado debe adoptar medidas orientadas para que la igualdad material o sustantiva se concrete, con miras a dejar de lado toda acción u omisión que implique una situación de discriminación. Al respecto, la Ley de Igualdad de Oportunidades establece tres principios que deben guiar la actuación del Estado para asegurar que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades para el ejercicio de sus derechos fundamentales. En este sentido, señala que corresponde al Estado (artículo 4 de la Ley de Igualdad de Oportunidades):

- Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que

impidan el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.

- Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.
- Utilizar el lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones oficiales de las entidades públicas.

Aquí se aprecia que la ley, al precisar las obligaciones del Estado en torno al derecho a la igualdad, reconoce que éste va más allá del derecho a la igualdad formal, y requiere que se adopten medidas para que existan las mismas condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de mujeres y hombres (igualdad material).

Bajo esta premisa, corresponde hacer referencia a los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, en los cuales las obligaciones del Estado orientados a luchar contra la discriminación y promover la igualdad de oportunidades son más precisas. Así, la CEDAW establece en su artículo 2° las siguientes obligaciones que deben ser cumplidas por los Estados parte, entre ellos el Perú:

- Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.
- Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.
- Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan una discriminación contra la mujer.

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, que es el órgano de Naciones Unidas responsable de interpretar los alcances de la CEDAW, concluye que son tres las obligaciones fundamentales de los Estados a efectos de eliminar la discriminación contra la mujer⁹:

- Los Estados tienen la obligación de garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes.
- Los Estados tienen la obligación de mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces.
- Los Estados se encuentran obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos que afectan a la mujer.

Estas obligaciones trascienden la simple obligación formal de la igualdad de trato entre la mujer y el hombre, por el contrario, buscan eliminar los estereotipos que afectan a la mujer y que se manifiestan en los roles, espacios y atributos asignados tradicionalmente. Por ello, entre las obligaciones se hace referencia a la necesidad de mejorar la situación, no solo de alcance formal, sino también material de la mujer a través del diseño de políticas públicas con objetivos claros.

El tratado en mención contiene, asimismo, obligaciones específicas para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación contra la mujer en relación a temas como una vida libre de violencia, participación política, educación, nacionalidad, derechos laborales; y ámbitos como el político, social, cultural, laboral, entre otros. Como se verá en los siguientes capítulos de la investigación, varios de estos temas son identificados como líneas de acción o ejes temáticos de los planes regionales y del mismo Plan Nacional, por lo que resulta importante hacer una mención de estas obligaciones específicas previstas a nivel internacional.

⁹ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Recomendación General N° 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4° de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a las medidas especiales de carácter temporal, párrafos 6 y 7.

Cuadro N° 3

Derechos de las mujeres reconocidos en la CEDAW

Derechos	Artículos CEDAW
Derecho a la participación política	El artículo 7° señala que los Estados adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar, a ser elegibles y a ocupar cargos públicos.
Derecho a la educación	El artículo 10° señala que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación.
Derechos laborales	El artículo 11° señala que las mujeres tienen los siguientes derechos: el derecho a las mismas oportunidades de empleo, el derecho al ascenso y el derecho a igual remuneración. A efectos de impedir la discriminación contra la mujer por razones de maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados deben adoptar medidas adecuadas para prohibir el despido por motivo de embarazo así como alentar la provisión de servicios sociales para que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo.
Derecho a la salud	El artículo 12° señala que se debe asegurar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los servicios de atención médica. Asimismo, los Estados deben garantizar servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto.
Derecho a una vida libre de violencia	En el artículo 6° se establece que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata y explotación de la mujer.

Sobre el tema de la violencia contra la mujer, si bien no se encuentra expresamente mencionada en la CEDAW, se le considera también como una forma de discriminación, pues a través de la misma se afectan derechos como la dignidad, la integridad física y psicológica, e incluso la vida. En este sentido, el Comité para la eliminación de la

discriminación contra la mujer, al interpretar el artículo 1° de la CEDAW, ha señalado lo siguiente:

“en la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no”¹⁰.

1.1.4 Medidas de acción positiva

Las obligaciones del Estado a fin de garantizar una igualdad material o sustantiva pueden cumplirse a través de la adopción de diversas medidas, siendo una de ellas la aprobación de las denominadas acciones positivas o afirmativas a favor de las mujeres, cuyo objetivo es promover la participación de las mujeres en espacios en los que aún existe una subrepresentación femenina.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha afirmado que el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres no implica identidad de trato en toda circunstancia, por lo que es posible establecer diferencias de trato. Ahora bien, para que éstas sean legítimas y conformes con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deben ser razonables y objetivas, y perseguir un propósito legítimo previsto en este tratado¹¹.

En tal sentido, el Comité considera que el derecho a la igualdad exige a los Estados adoptar disposiciones positivas, tanto para reducir como para eliminar aquellas condiciones que originan o facilitan la discriminación contra un sector de la población, por ejemplo contra

¹⁰ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Observación General N° 19 “La violencia contra la mujer”, párrafo 6.

¹¹ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 18, Op. cit., párrafos 8 y 13.

las mujeres. Este tipo de medidas, no obstante, advierte el Comité, deben ser temporales y necesarias para corregir la discriminación de hecho¹².

En el caso peruano, un ejemplo de estas medidas son las cuotas electorales de género, que fijan un porcentaje de 30% de mujeres y hombres en las listas de candidatos. Con estas medidas se promueve la participación del género que ha sido históricamente excluido, es decir el género femenino. Si bien esta medida todavía no ha logrado que en el Congreso de la República exista una representación paritaria de mujeres y hombres, es el caso más emblemático sobre acciones o medidas afirmativas.

Las acciones positivas constituyen una herramienta importante para los Estados a fin de cumplir con sus obligaciones de garantizar el derecho a la igualdad en su sentido material. Sin embargo, tales medidas requieren ser complementadas con políticas públicas orientadas al mismo objetivo, que partan de reconocer las brechas de género como un problema público, que requiere medidas que vayan más allá del plano normativo o la adopción de medidas de alcance temporal. Es desde esta nueva perspectiva que corresponde evaluar las acciones del Estado a favor del derecho a la igualdad y la no discriminación contra las mujeres.

1.1.5 Discriminación por sexo y otras categorías

Se ha señalado que el derecho a la igualdad es relacional, dado que su afectación conlleva la de otros derechos. A este análisis se debe agregar que existen otras categorías que permiten un análisis más integral de las relaciones entre mujeres y hombres, y la vulnerabilidad de los derechos de las primeras. Tales criterios son la edad, la raza, la etnia y el nivel socioeconómico, entre otros.

Por ello, la Ley de Igualdad de Oportunidades establece en su artículo 6° literal e) que de manera especial se debe promover que la participación económica, social y política de las

¹² Ibíd, párrafo 10.

mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, y en igualdad de condiciones con los hombres.

A partir del reconocimiento de esta situación, los órganos internacionales de protección de derechos humanos han señalado que a la discriminación por sexo se le suman otros motivos prohibidos como la raza, el color, el idioma, la religión o cualquier otra condición social; que agravan la situación de discriminación y dificultan la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos. Por ello, tales órganos advierten a los Estados que resulta necesario tomar en cuenta “la forma concreta en que algunos casos de discriminación por otros motivos afectan en particular a la mujer e incluir información acerca de las medidas adoptadas para contrarrestar esos efectos”¹³.

Esta perspectiva más integral de análisis debe permitir una mejor identificación de las obligaciones del Estado en materia de igualdad de oportunidades, a partir del reconocimiento del problema público de desigualdad en desmedro de las mujeres que existe en la sociedad.

1. 2. Brechas de género

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; siendo necesario que el Estado adopte medidas para revertir esta situación a través de una política pública de igualdad de oportunidades.

Dado que toda política pública tiene como finalidad resolver un problema público identificado que afecta a la sociedad, en esta sección de la investigación se busca visibilizar

¹³ Comité de Derechos Humanos. Observación General N° 28, Op.cit., párrafo 30.

que las brechas de género existentes dan cuenta de un problema público que mantiene su vigencia: la desigualdad entre mujeres y hombres, que obstaculizan la realización de derechos fundamentales, ante lo cual corresponde el diseño e implementación de una política pública orientada a revertir tales situaciones.

Para la cabal comprensión del problema público, a continuación se hará referencia a las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que demuestran las inequidades existentes por sexo en nuestro país y en diversos ámbitos. Asimismo, y con la finalidad de identificar que este es un problema vigente en otros países, se realizará previamente una breve referencia a otros indicadores y mediciones a nivel de la región andina y a nivel mundial.

1.2.1. Las brechas de género en América Latina y en el Mundo

1.2.1.1 El Índice de Desigualdad de Género

El Índice de Desigualdad de Género del 2013, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), coloca al Perú en el puesto 73¹⁴ de un total de 187 países. En comparación con el año 2011¹⁵, que ocupaba el puesto 72, y en el 2010 que ocupaba el 74¹⁶.

Este índice permite medir si existen avances en las políticas desarrolladas por los gobiernos para eliminar la desventaja de las mujeres. Para ello se consideran tres ejes o dimensiones:

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso Humano en un mundo diverso, Resumen Ejecutivo*, páginas 16- 17. En: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2013>, revisado el 11 de agosto de 2013.

¹⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. páginas 157- 159. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011>, revisado el 9 de abril del 2012.

¹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las Naciones: Caminos al desarrollo humano*. Páginas 176- 180. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010>, revisado el 9 de abril del 2012.

- Salud reproductiva: Esta dimensión considera los temas de mortalidad materna y fecundidad en adolescentes.
- Empoderamiento: Esta dimensión considera la ocupación de escaños en el poder legislativo y el nivel de instrucción alcanzado.
- Mercado laboral: Esta dimensión considera la participación de la mujer en la fuerza laboral del país.

De esta manera, el índice busca medir de qué manera se afecta el desarrollo humano por la desigualdad existente entre mujeres y hombres. Con relación al índice alcanzado por el Estado peruano, éste se encuentra en 0,387. Hay que recordar que si el índice es 0, significa que mujeres y hombres presentan un desarrollo igual, y si es 1, indica que las mujeres reportan el peor desarrollo en las tres dimensiones señaladas.

En comparación con otros países de América Latina, el Perú se encuentra por debajo de Argentina y Chile, cuyos índices son de 0,380 y 0,360 respectivamente¹⁷.

Si bien este Índice no mide temas como la participación política de mujeres en gobiernos subnacionales (locales y regionales), ni tampoco otros temas como el trabajo doméstico no remunerado, su importancia radica en que vincula el desarrollo humano de cada país con las desigualdades de sexo aún existentes.

1.2.1.2 Índice de paridad de género (Gender Gap Index)

El Gender Gap Index, elaborado por el Foro Económico Mundial ubica a Perú, en el año 2012, en el puesto 78 de 135 países que forman parte de esta evaluación¹⁸. Debe señalarse que en el año 2011 Perú ocupaba el puesto 73, y en el 2010 el puesto 60, con lo cual se ha disminuido la paridad de género alcanzada en nuestro país de un año a otro.

¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. páginas 157- 159. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>

¹⁸ Foro Económico Mundial. *The Global Report Gender 2012*. En: <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2012>, páginas 8-10, revisado el 11 de agosto de 2013.

La diferencia del puesto que ocupa Perú en cada uno de los índices señalados, se debe a que difieren en la medición de algunos temas o se incluyen algunos que no han sido considerados por alguno de los Índices señalados. Por ello no pueden ser comparables entre sí, pero sí permite evaluar la ubicación de nuestro país en comparación con otros países de América Latina.

Este índice mide cuatro dimensiones:

- Participación económica (salarios, participación y empleo)
- Educación (acceso a niveles de educación)
- Participación política (representación política)
- Salud y supervivencia (expectativa de vida)

Considerando estas cuatro dimensiones, el Foro Económico Mundial elabora el índice de Paridad de Género, con el interés de vincular este resultado, es decir la paridad de género, con el nivel de competitividad de cada país, a fin de medir cada cierto tiempo cuánto se viene avanzando en cerrar las distancias identificadas entre mujeres y hombres.

A diferencia del índice del PNUD, en éste el valor 0 significa desigualdad y 1 igualdad. Perú tiene en el 2012 un puntaje 0.6742. Comparado con otros países de América Latina, se encuentra por debajo de Argentina (puesto 32 y el puntaje de 0.7212) y Ecuador (puesto 33, puntaje: 0.7206).

El puesto que ocupa el Estado peruano en ambos índices demuestra la necesidad de adoptar medidas eficaces para lograr la igualdad en cada una de las dimensiones que se miden. En consecuencia, la desigualdad entre mujeres y hombres evidencia no solo la afectación de derechos fundamentales, sino que también se vincula con el desarrollo humano de un país y su competitividad económica.

1.2.2. Información estadística nacional sobre brechas de género

La Ley de Igualdad de Oportunidades establece que la información oficial que produce el Estado peruano debe desagregarse por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad. Por ello, en su artículo 6° literal m) se señala que el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales deben adoptar políticas, planes y programas integrando los principios señalados en la Ley de manera transversal, y que para tal efecto, tienen que observar el siguiente lineamiento:

“Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad”.

Es importante contar con data desagregada por sexo que permita conocer las condiciones en que mujeres y hombres ejercen sus derechos. De lo contrario, solo se contará con promedios que no visibilizan el impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y hombres. Con este objetivo, desde el año 2005 el INEI viene publicando un Informe Técnico de Estadísticas de Género con el propósito de brindar información diferenciada de hombres y mujeres; dotando a los hacedores de políticas públicas de datos oficiales que permitan formular políticas orientadas a erradicar los estereotipos y la discriminación de género en los diferentes ámbitos.

En el año 2010, el INEI y el Movimiento Manuela Ramos publicaron el informe denominado “Brechas de Género, insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres”, en el cual se presenta información desagregada por sexo que da cuenta de las inequidades entre mujeres y hombres en diversos ámbitos, como el económico, social, político y laboral.¹⁹

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática y Manuela Ramos. *Brechas de género, insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres*. Lima: INEI, 2010, 251 p.

En el año 2011, el INEI -de manera conjunta con el MIMP- publicó los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Uso de Tiempo²⁰, en la cual se da cuenta -con datos oficiales- sobre la división sexual del trabajo y lo que significa para mujeres y hombres desempeñar las labores domésticas y el trabajo remunerado. No obstante, esta información no cuenta con datos regionales.

De esta manera, en forma progresiva se vienen elaborando cifras oficiales que dan cuenta de la existencia de brechas de género en el país. Si bien hay algunos datos que no se encuentran desagregados por regiones, como la tasa de mortalidad materna o la brecha salarial, se debe reconocer que en los últimos años se ha avanzado en registrar información diferenciada por sexo.

Con la información que se cuenta se puede identificar que la situación de mujeres y hombres es distinta y que la realización o pleno ejercicio de sus derechos presenta brechas que requieren ser atendidas, por lo que se hace necesario implementar una política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con la finalidad de cerrarlas y erradicar la discriminación contra la mujer.

A continuación se hará referencia a las principales brechas de género, en temas tales como la brecha salarial, la tasa de analfabetismo, la participación de mujeres en el trabajo doméstico y la violencia contra la mujer.

1.2.2.1 Brecha salarial

Cuando mujeres y hombres participan en el mercado laboral lo hacen en condiciones desiguales, y ello se refleja en la diferencia de los ingresos percibidos. De acuerdo a las cifras del INEI, se puede apreciar que existe una brecha salarial por sexo, y que ésta se amplía anualmente, en lugar de reducirse.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Encuesta Nacional de Uso de Tiempo 2010. Principales Resultados*. Lima, INEI, 2011. p. 29- 79. En. www.inei.gov.pe.

Cuadro N° 4

Brecha salarial por sexo

Año	Hombres (en nuevos soles)	Mujeres (en nuevos soles)
2012 (primer trimestre)	1452, 4	957, 6
2013 (primer trimestre)	1705, 1	1064, 6

Fuente: INEI: Estadísticas con enfoque de género: trimestre Enero, Febrero y Marzo 2013²¹.

En consecuencia, a pesar de la mayor participación de mujeres en el mercado laboral, las condiciones no son las mismas en comparación a las de sus pares hombres. En el ámbito del sector público, la Autoridad Nacional del Servicio Civil llegó a las siguientes conclusiones al analizar la presencia de la mujer en el servicio civil (Servir 2012: 6-7):

- Existen diferencias en materia de acceso y condiciones de trabajo para hombres y mujeres en el Servicio Civil peruano. Sin embargo, la presencia de la mujer es mayor en el sector público, donde 4 de cada 10 personas son mujeres, en comparación con las 3 de cada 10 personas que trabajan en el sector privado. Asimismo se observa que 21% de las mujeres que trabajan en el sector público son jefas de hogar versus 14% en el sector privado.
- Las funciones que realizan las mujeres en el sector público no son las mismas que las que realizan hombres. La participación de la mujer es mayor en carreras especiales (enfermeras en el sector salud y profesoras en el sector educación). A nivel directivo, de cada 10 personas que trabajan en el sector público, 3 son mujeres.

²¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Estadísticas con Enfoque de Género. Informe Técnico N° 03, Trimestre Abril, Mayo y Junio del 2013. Lima: INEI, 2013, p. 10-11. En: www.inei.gob.pe, revisado el 11 de agosto de 2013.

- Las diferencias salariales se ha reducido de 24 a 12% en los últimos siete años. Sin embargo, se mantiene el trato diferenciado en donde el promedio los hombres ganan 15% más que las mujeres.
- La presencia de las mujeres varía según el nivel del gobierno. A nivel nacional y regional aproximadamente el 50% de trabajadores del Estado son mujeres, que en el ámbito regional se explica por la presencia de profesoras y enfermeras. En el nivel local, 7 de cada 10 personas que trabajan para el Estado son hombres.

La brecha en materia laboral se convierte, por lo tanto, en uno de los mejores reflejos de la situación de desigualdad de oportunidades de las mujeres en comparación con los hombres.

1.2.2.2 Tasa de analfabetismo

La tasa de analfabetismo nacional da cuenta que el analfabetismo femenino es tres veces mayor a la tasa masculina, dato que revela las dificultades de acceso al empleo o al mercado laboral de las mujeres. En la medida que no se mejore el nivel educativo del género femenino, el ingreso a un puesto de trabajo será principalmente en trabajos informales, que no requieren una calificación técnica, sin garantías sociales, en consecuencia, un empleo precario.

Cuadro N° 5
Tasa de analfabetismo por sexo

Tasa de analfabetismo a nivel nacional	
Mujer	Hombre
10.6%	3.6 %

Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda²².

²² Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Sociodemográfico del Perú. Segunda Edición. Lima, INEI, 2008, p. 99.

No obstante, el promedio nacional esconde diferencias más evidentes del impacto del analfabetismo en mujeres y hombres. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en las regiones es más evidente la brecha de analfabetismo por sexo.

Cuadro N° 6
Tasa de analfabetismo por sexo y por departamentos

Departamento	Tasa de analfabetismo	
	Mujer	Hombre
Apurímac	32.2%	10.7%
Huancavelica	30.0%	9.7%
Ayacucho	26.9%	8.4%
Cajamarca	25.5%	8.5%
Huánuco	23.8%	9.5%
Cusco	21.0%	6.7%
Puno	19.0%	5.3%
Ancash	18.6%	6.1%
Amazonas	17.8%	6.4%
Pasco	12.5%	4.4%
Piura	12.3%	6.1%
La Libertad	11.9%	4.1%
Junín	11.7%	3.4%
San Martín	11.4%	4.5%
Lambayeque	9.1%	3.7%
Loreto	7.9%	3.2%
Moquegua	7.8%	1.9%
Ucayali	6.5%	3.2%
Arequipa	6.5%	1.6%
Tacna	5.8%	1.5%
Madre de Dios	5.1%	1.8%
Ica	4.2%	1.4%
Tumbes	4.0%	2.9%

Lima	3.3%	0.8%
Callao	2.4%	0.7%

Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.²³

1.2.2.3 Participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico

La división sexual del trabajo evidencia que mujeres y hombres tienen roles y espacios asignados culturalmente. Esta situación ahora se comprueba en fuentes oficiales como la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. Así, en el cuadro siguiente se puede observar que las actividades relacionadas con la preparación de alimentos, el cuidado de niños y niñas, así como de familiares enfermos recaen principalmente en las mujeres. Esta información revela las dificultades que persisten para asegurar la permanencia de las mujeres en el ámbito educativo o laboral, debido a la doble jornada de trabajo que desarrolla tanto en el ámbito público como en el privado, con la casi total responsabilidad del trabajo doméstico.

Cuadro N° 7

Actividades no remuneradas por sexo

Actividades no remuneradas	Promedio de horas: minutos x semana	
	Hombre	Mujer
Población de 12 años y más de edad que participa en la actividad culinaria, por sexo.	4:02	13:43
Población de 12 años y más de edad que participa en la actividad de aseo de la vivienda, por sexo.	3:29	6:38
Población de 12 años y más de edad que se dedica a la actividad de cuidado de bebés, niñas, niños y adolescentes, por sexo.	5:49	12:14
Población de 12 años y más de edad que participa en la actividad de cuidado de miembros del hogar, con dificultades físicas, mentales o edad avanzadas totalmente dependientes por sexo.	8:55	16:47

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010 – Principales resultados²⁴.

²³ *Ibíd.*, p. 101.

1.2.2.4 Violencia contra la mujer

Una de las graves vulneraciones a los derechos humanos es la violencia contra la mujer, que limita el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres peruanas. De acuerdo, a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2012 la cifra de violencia contra la mujer (física y sexual) a nivel nacional es de 37.2%. No obstante, cuando revisamos la cifra por departamentos ésta supera en algunos casos el 50%, como en Apurímac. De otro lado, comparando las cifras de la ENDES 2010 y 2011, en algunos departamentos los casos de violencia contra la mujer se han incrementado, como en Cusco, Ica, Huancavelica y Lambayeque.

Cuadro N° 8
Porcentaje de violencia contra la mujer por departamentos

Departamento	ENDES 2010 %	ENDES 2011 %	ENDES 2012 %
Apurímac	50.7	52.6	50.3
Pasco	47.3	45.1	33.3
Cusco	42.6	51.2	51.8
Ayacucho	42.5	41.2	44.1
Junín	52.6	53.1	48.1
Tacna	47.7	49.6	43.8
Puno	45.0	45.0	42.1
Arequipa	41.6	38.6	38.3
Madre de Dios	44.1	41.7	40.2
Moquegua	46.8	40.7	39.8
Amazonas	40.4	37.2	35.7
San Martín	37.9	47.1	38.5
Ancash	40.0	36.4	36.2

²⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Uso de Tiempo 2010. Principales Resultados. Lima, INEI, 2011. p. 29- 79. En. www.inei.gob.pe.

Ica	40.0	45.3	46.7
Loreto	36.9	39.6	41.2
Huancavelica	41.1	42.2	44.0
Lima	38.1	37.4	35.3
Piura	39.8	36.9	36.9
Tumbes	39.1	37.9	37.9
Ucayali	32.7	37.7	33.3
Huánuco	35.0	34.4	27.0
Lambayeque	30.1	28.4	36.3
Cajamarca	20.7	26.8	29.3
La Libertad	26.6	23.9	20.8

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar de los años 2010²⁵, 2011²⁶ y 2012²⁷.

Estas cifras oficiales de algunas brechas de género presentes en nuestro país, y con énfasis en algunos departamentos más que en otros, nos permiten afirmar que la desigualdad entre mujeres y hombres es un problema público que se encuentra vigente y que requiere la adopción de políticas públicas orientadas a revertir esta situación.

Considerando los objetivos de nuestro trabajo, y si bien no es la única medida adoptada por el Estado peruano -pues existen otras en el plano normativo y judicial, por ejemplo-, nos vamos a enfocar en la evaluación de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres diseñada por el Estado y que se viene implementando a nivel regional. Sin duda las cifras señaladas nos dan cuenta que es necesario evaluar esta política, en la medida que no se estarían logrando los resultados esperados.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010. Lima: INEI, 2011, p. 316.

²⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011. Lima: INEI, 2011, p. 324.

²⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012. Lima: INEI, 2011, p. 330.

En resumen, el derecho a la igualdad es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en la Constitución Política de 1993 y en los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. El contenido de este derecho, a partir del texto constitucional, implica la prohibición de todo tipo de norma que pueda establecer un trato discriminatorio y la prohibición en general de toda forma de discriminación, incluyendo aquella que se sustenta en el sexo de la persona.

Si bien la Constitución se centra en el reconocimiento del derecho a la igualdad en su sentido formal, instancias como el Tribunal Constitucional han precisado que este derecho también comprende el conjunto de medidas que el Estado deben adoptar con miras a lograr una igualdad sustantiva o material, es decir, una real situación de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Una particularidad del derecho a la igualdad es que se trata de un derecho relacional, por lo que cualquier afectación al mismo implica también la afectación de otros derechos fundamentales, como sucede cuando las carencias para acceder a una educación de calidad afecta el ingreso al mercado laboral en igualdad de condiciones, o cuando la inobservancia de las cuotas en materia electoral impiden el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular.

Con relación al derecho a la igualdad existen un conjunto de obligaciones del Estado, precisadas de mejor manera en las normas internacionales. Se trata de las obligaciones de respeto y garantía de este derecho. Esta última implica que el Estado debe adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar una plena igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. De modo particular, las normas internacionales abordan este tema a partir de obligaciones específicas en materia de salud, educación, trabajo, participación política y violencia contra la mujer.

La obligación del Estado de garantizar el derecho a la igualdad en sentido material se ha buscado concretar desde un plano normativo, a través de la adopción de medidas o acciones positivas, que buscan revertir una situación de desigualdad plenamente identificada. Sin embargo, las brechas de género existentes obligan a la adopción de una política pública en materia de igualdad de oportunidades orientada a hacer frente a este problema público identificado.

Las brechas de género quedan evidenciadas a través de los informes e indicadores registrados por diversas entidades estatales, ante lo cual se requiere una política de igualdad de oportunidades que tenga por objetivo central reducir progresivamente esta situación.



CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LOS PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES



2.1 Evaluación conceptual o del diseño

La evaluación forma parte del ciclo de políticas públicas, además de la formulación, diseño e implementación. Como nuestra investigación se enfoca en el análisis de la política de igualdad de oportunidades a través de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el periodo 2006-2010, nos vamos a centrar ya no en el diseño o implementación sino en su evaluación, en la medida que se tratan de Planes ya formulados y aprobados, y que en algunos casos se vienen implementando.

En esa línea, la evaluación para algunos autores como Scriven debe “permitir determinar la necesidad que atiende el rendimiento actual del programa y los rendimientos que mejor darían satisfacción a grupos de necesidades”; en consecuencia, un programa cumplirá sus fines si efectivamente satisface las necesidades priorizadas del público objetivo. (Ballart 1996: 325). Sin embargo, otros autores consideran que la evaluación se define en función de su utilidad, es decir cuando permite a los hacedores de políticas públicas tomar decisiones sobre si la política adoptada viene dando los resultados esperados. Por ello, para Weiss “la evaluación se lleva a cabo para un cliente que tiene que tomar decisiones y que mira a la evaluación en busca de respuesta en las que fundamentar sus decisiones” (Ballart 1996: 330). Por su parte, Wholey considera que “la evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración” (Ballart 1996: 333).

Para nuestro trabajo consideramos que la evaluación se va a centrar, siguiendo a Wholey, en la incorporación de mejoras que permitan gestionar adecuadamente los planes regionales; y así contribuir a tomar decisiones al Estado (Weiss), en este caso representado por el MIMP y los Gobiernos Regionales. Ello se explica porque el MIMP es la entidad rectora de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y ente encargado de la elaboración de los Planes Nacionales, y de otro lado, los Presidentes de los Gobiernos Regionales son los encargados del diseño e implementación de su respectivos

Planes Regionales. Por ello, la evaluación que realizamos de estos planes y los resultados a que llegue nuestra investigación será un insumo para que las autoridades políticas encargadas de aprobar estos planes consideren los criterios que se abordan en esta investigación para mejorar el diseño de sus planes para posteriores ejercicios.

En consecuencia, esta fase de la política pública tiene una relevancia particular, ya que brinda información para incorporar mejoras. Al respecto, Mokate señala que “la eficacia de la evaluación radica en su manejo oportuno de flujos de información relevante a los actores que tengan interés y capacidad para asimilarla y utilizarla” (Mokate 2000: 6). De ahí la oportunidad de esta investigación, por ejemplo, para influir en los siguientes procesos de elaboración de los Planes Regionales.

Existen diferentes tipos de evaluación de políticas públicas, sobre los cuales se realizará una breve referencia con la finalidad de delimitar el tipo de evaluación que realizaremos en esta investigación (Osuna s/f: 17-22).

- Por quién evalúa:
 - Evaluación interna: La realiza el personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo.
 - Evaluación externa; La realizan especialistas externos.

- Por su función²⁸:
 - Evaluación formativa: Tiene por objetivo brindar información para mejorar el objeto evaluado.
 - Evaluación sumativa: Tiene por objetivo brindar información para evaluar si se debe continuar o terminar un programa.

- Por su contenido

²⁸ Según Ballart, Scriven introduce esta clasificación en su artículo “The Methodology of evaluation”, p. 325.

- Evaluación conceptual o de diseño: Su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.
 - Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.
 - Evaluación de resultados e impactos: Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que coste se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios).
- Por momento de la evaluación
- La evaluación ex-ante: Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito.
 - Evaluación intermedia: Se lleva a cabo “a medio camino” en la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos

están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención.

- La evaluación ex-post: Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Para la investigación que venimos realizando es importante precisar que tiene las siguientes características:

- Evaluación externa: Se trata de una evaluación externa en la medida que la estamos realizando como parte una labor académica que pretende brindar insumos a los hacedores de la política pública de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Evaluación formativa: Se busca brindar aportes para mejorar el objeto evaluado, es decir, la política pública de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Evaluación conceptual o del diseño: Se busca realizar un análisis del diseño de la política pública de igualdad de oportunidades, considerando los objetivos perseguidos, el problema público identificado, el enfoque de género utilizado, la vigencia de los planes regionales, entre otros, y realizando el comparativo con el Plan Nacional.
- Evaluación intermedia y ex post: Se busca analizar una política que ya ha sido diseñada y que se encuentra en plena ejecución, con la salvedad de algunos planes regionales que ya han sido concluidos, debido justo a la falta de uniformidad en los periodos de vigencia. En algunos casos será una evaluación intermedia y en otros ex post.

De las evaluaciones señaladas de manera particular nos interesa enfatizar la evaluación conceptual, ya que esta será el núcleo de la investigación, además de otros criterios sobre la viabilidad de los planes regionales.

Por lo general, se suele identificar la evaluación de las políticas públicas solo relacionada a una evaluación de los resultados. No obstante, consideramos que esta evaluación, como se ha desarrollado, tiene diferentes finalidades en función del tiempo, del contenido, de quién evalúa, entre otros.

Por ello, consideramos apropiada la definición desarrollada por Rossi que implica una evaluación más integral y no solo delimitada a los resultados. Según este autor, la evaluación agrupa entonces tres tipos de actividades: el análisis de la conceptualización y del diseño de una intervención, el control de la implementación de un programa y la evaluación de la utilidad del programa (Ballart 1996: 341-342)

Nosotros nos centraremos en la evaluación de la conceptualización y del diseño de intervención, considerando principalmente si el diseño de los Planes Regionales ha considerado como referente el Plan Nacional de igualdad de oportunidades, lo cual nos permitirá analizar si existe coherencia y coordinación, es decir, “en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación” (Stein 2006: 17).

En consecuencia, el diseño de las políticas públicas presenta problemas relacionados con la coherencia en la formulación de las mismas a través de diferentes niveles de gobierno. Así por ejemplo, en el caso específico de México se ha señalado:

“La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y aun incoherencia del ordenamiento

legal del Estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas, representa hoy uno de los impedimentos más graves para que el Estado demuestre que es una organización de utilidad social fundamental y el gobierno acredite que es una agencia directiva con la capacidad y eficacia para remover los problemas sociales nocivos y para producir futuros sociales de calidad superior. Uno de los cuestionamientos más extendidos, pertinentes y ácidos al Estado contemporáneo tiene como blanco la fragmentación, discordancia y aun contradicción que existe entre los cientos o miles de sus leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, programas, proyectos, organismos, que no forman un conjunto ordenado, integrado, se mueven en diversas direcciones, se contraponen con mucha frecuencia y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social. Aunque el gobierno está obligado constitucional, política y moralmente a cumplir numerosas funciones públicas y a ir tras la solución de un sinnúmero de problemas públicos, el ejercicio de su responsabilidad, aun si con buena voluntad y plena dedicación, ocurre normalmente en modo desarticulado y hasta incoherente” (Ramos, Sosa y Acosta 2011: 36).

Del mismo modo, consideramos que no solo se debe evaluar en el diseño la coherencia de los Planes Regionales con en el Plan Nacional, sino también si se cuentan con elementos que aseguren su implementación, materia que se desarrollará en el capítulo 3 de la tesis.

La coherencia se evaluará considerando el problema público identificado en las políticas nacionales y regionales de igualdad de oportunidades (objetivo general y objetivos estratégicos), la uniformidad o diferencia en el contenido de conceptos como género, así como el período de vigencia de los Planes Regionales, en comparación con la vigencia del Segundo Plan Nacional.

2.2. Objetivo general de los planes regionales

Coincidimos con Cohen cuando señala que “una condición tanto para la formulación como para la gestión de un proyecto es definir con claridad los objetivos específicos que pretende alcanzar. Los proyectos con objetivos vagos no pueden ser evaluados. Esto es, no se pueden

utilizar metodologías para la optimización del logro de fines que no han sido lo suficientemente precisados. Si no existe un fin establecido con toda precisión no hay forma de asignar racionalmente los recursos” (Cohen 1994: 6).

En consecuencia, es un reto definir claramente los objetivos que se quieren lograr en un plan, programa o proyecto, situación que no es sencilla y que requiere de un esfuerzo por identificar el problema que se requiere atender. Por ello, Mokate señala que:

“El paso de la interpretación de la transformación deseada a su expresión en un objetivo delimitado resulta, a veces, abismal. Las transformaciones deseadas frecuentemente se expresan con una terminología que requiere profunda interpretación y análisis para convertirse en un objetivo. Por ejemplo, “reducir la exclusión social” podría ser una transformación deseada en muchos países actualmente. La conveniencia de expresar el fenómeno de esa manera radica en lo atractivo moral, político y ético de apoyar un objetivo aparentemente muy meritorio. Rápidamente se genera apoyo para esta expresión. Sin embargo, al preguntar ¿cómo se reconocerá el éxito de haber disminuido la exclusión social? Nos damos cuenta que falta especificidad sobre el significado de esta transformación”. (Mokate 2003: 23)

En esa línea, un Plan de Igualdad de Oportunidades debe contar con objetivos claros, que permitan identificar el fin que se persigue con los otros componentes que lo conforman, como los objetivos estratégicos o específicos, los indicadores, los resultados, entre otros. Por ello, corresponde primer lugar que el Plan Nacional presente un objetivo general o central preciso, que permita realizar una evaluación conjunta de los planes emitidos en los diversos niveles de gobierno. Dicho objetivo tiene que estar relacionado con el problema identificado, cual es la brecha de género entre hombres y mujeres para el ejercicio pleno de sus derechos.

En el análisis que sigue a continuación se ha procedido a revisar los planes regionales y el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades con miras a verificar si contienen

una precisión en cuanto a su objetivo general o central, como eje de partida y transversal a todo su contenido.

a) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Al inicio de la lectura del Plan Nacional (en la sección que corresponde a la Presentación) aparece un objetivo del mismo, cual es la superación de la pobreza, a partir de lo cual se establecen cinco líneas de acción. A nuestra consideración, se trata de un punto de partida confuso, pues los planes de igualdad de oportunidades que estamos analizando no parten de constatar la relación entre personas pobres y personas que no se encuentran en esa situación, sino entre hombres y mujeres y las posibilidades de ejercer los mismos derechos y contar con las mismas condiciones para su desarrollo como persona. El problema se origina por cuanto la referencia para la elaboración del Plan, según se indica en la misma Presentación, lo constituye el “proceso de modernización del Estado y de la reestructuración del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social”, que se orienta a la superación de la pobreza.

En otra sección del Plan Nacional, en la sección dedicada a la Visión, Misión y Principios rectores, se señala como Visión del mismo lo siguiente, que puede ser entendido como el objetivo del Plan:

“El Estado garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y la efectiva protección de los derechos humanos y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas, de manera coordinada y concertada con la sociedad civil”.

Luego, como Misión se establece que:

“Orienta y promueve las políticas públicas para el desarrollo de la mujer y la reducción de las inequidades de género, en el marco del respeto y ejercicio de los derechos humanos”.

Después de precisarse ambos aspectos, el Plan Nacional señala cinco Principios rectores, con la siguiente redacción:

- “- La construcción de relaciones sociales equitativas e igualitarias entre mujeres y varones es condición indispensable para el sostenimiento de la gobernabilidad democrática.
- El desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y la promoción de relaciones sociales y familiares equitativas y saludables entre mujeres y varones, en el marco de la generación de corresponsabilidades y participación, son componentes para el desarrollo humano integral.
- La equidad social y de género garantizan la igualdad de oportunidades en el acceso laboral de mujeres y varones.
- El acceso amplio a los servicios sociales con equidad de género es un requisito indispensable para el logro de la igualdad de oportunidades.
- El acceso equitativo y la efectiva participación de las mujeres en las estructuras de poder, la toma de decisiones y el respeto a la autonomía y autodeterminación de sus organizaciones, garantizan el ejercicio pleno de la ciudadanía y la construcción de la democracia”.

De la revisión de estas secciones del Plan Nacional se puede concluir que el mismo no contiene un objetivo principal claro y preciso, que reconozca que su contenido se orienta a concretar en la sociedad peruana una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los diferentes escenarios, tanto públicos como privados, a fin de superar el problema de las brechas de género. Esta es una materia que va más allá de la superación de la pobreza, a la que hace mención el primer párrafo del documento, pues la desigualdad de oportunidades también está presente en el caso de las relaciones entre mujeres y hombres que no se encuentran en tal situación económica.

De otro lado, la Visión del Plan se centra principalmente en identificar un sujeto activo del Plan, el Estado, y una acción general, cual es garantizar la igualdad de oportunidades, con lo cual se deja de lado una visión más amplia, que involucre como actores de las políticas,

no sólo al Estado sino también a particulares. La mención a la obligación de garantizar, tal como está descrita, resulta genérica, lo que en cierta medida se puede entender porque las descripciones bajo el rótulo de “Visión” siempre suelen ser redactadas de esa manera. Por ello, es importante contrastar el contenido de la Visión con el de la Misión, en el cual se hace mención a dos situaciones concretas, cuales son orientar y promover el desarrollo de la mujer y la reducción de las inequidades de género.

Finalmente, respecto a los principios rectores, se debe señalar que su contenido y redacción presentan tantas diferencias en cuanto a sus enfoques, que tienen en realidad poca utilidad para identificar el objetivo central que el Plan desea alcanzar.

La ausencia o las dudas en torno a un objetivo claro y concreto en el Plan Nacional respecto a la igualdad de oportunidades originan diversas consecuencias. Una de ellas, que es la que interesa a efectos de este trabajo, es que los planes regionales tampoco cuenten con una precisión respecto a este tema o que busquen subsanar esta omisión, generándose una falta de concordancia entre los mismos. Otra consecuencia es que incluso a nivel de otros sectores del Poder Ejecutivo no exista claridad sobre la utilidad del Plan y, por lo tanto, sobre la necesidad de adoptar acciones concretas para superar las brechas de género.

b) Objetivos en los Planes Regionales

En esta parte del trabajo analizaremos los planes de igualdad de oportunidades de los gobiernos regionales, a fin de identificar el objetivo central de los mismos, a efectos de analizarlos de manera conjunta con el Plan Nacional.

i) Plan Regional de Cajamarca

El objetivo central de este Plan se aprecia en la sección dedicada a la Visión y Misión del mismo, en la cual se señala:

“Al año 2015, en la Región Cajamarca disminuye la discriminación y exclusión en las mujeres especialmente de niñas, trabajadoras del hogar, mujeres adultas mayores y con capacidades diferentes; tienen mayor acceso a oportunidades sociales, económicas y políticas, especialmente las del área rural, en un marco de equidad entre hombres y mujeres”.

En comparación con el Plan Nacional aquí se aprecia un objetivo más claro, cual es disminuir la discriminación y la exclusión de las mujeres, con especial mención a un público objetivo (niñas, trabajadoras del hogar, mujeres adultas mayores y con capacidades diferentes); y lograr que exista un mayor acceso a oportunidades sociales, económicas y políticas. Es interesante resaltar la mención expresa que se hace a la mujer rural, y la inclusión de una fecha límite para el desarrollo del objetivo.

ii) Plan Regional de Piura

El objetivo central de este Plan se aprecia en la sección dedicada a la Visión y Misión del mismo:

“Visión: Al 2012 la Región Piura a través de su Gobierno Regional, concejos provinciales y distritales, promueven, implementan y ejecutan acciones estratégicas que conllevan a la equidad de género, orientados en alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, disminuyen las brechas que afectan los derechos humanos y el desarrollo de potencialidades y capacidades de las mujeres, diseñando acciones estratégicas concertadas con instituciones y organizaciones de la sociedad civil a través del Consejo Regional de la Mujer – COREM.

Misión: El Plan Regional de Igualdad de Oportunidades de Piura es un instrumento de gestión que propone y aplica concertadamente normas, políticas y prácticas a favor del desarrollo de las mujeres, acortando las brechas de género, promoviendo una cultura de respeto a los derechos humanos y al ejercicio real de su ciudadanía”.

En este caso, el objetivo del plan regional es lograr que las autoridades del gobierno regional ejecuten acciones orientadas a alcanzar la igualdad de oportunidades, disminuir las brechas de género y desarrollar potencialidades y capacidades de las mujeres.

Este enfoque del plan regional, que se centra en la labor de las entidades estatales, se ve reforzado en la parte final de la sección sobre Visión y Misión del Plan, en la cual se concluye: “En resumen, el Plan Regional obliga a los Gobiernos Regionales y locales a adoptar medidas concretas para la realización del derecho humano a la igualdad de hecho de las mujeres con los hombres, impidiendo la discriminación. Del mismo modo, a desarrollar mecanismos de protección, instancias de denuncia, sanción y reparación frente a situaciones de vulneración de derechos”.

iii) Plan Regional de Lambayeque

En el caso de Lambayeque, su Plan dedica una sección a describir los lineamientos orientadores del mismo, que viene a ser una referencia a los documentos que han sido utilizados como base para su elaboración. En dicha sección se hace referencia al Plan Nacional, señalándose de forma expresa que éste marca la orientación política del plan regional. A partir de ello, se hace una breve síntesis del Plan Nacional, que como se indicó líneas arriba, no precisa claramente un objetivo central en materia de igualdad de oportunidades. Lo interesante es que ante esa ausencia, en el plan regional se llega a la siguiente conclusión, no prevista en el Plan Nacional:

“En resumen, el PIO obliga al Estado peruano en el ámbito nacional, regional y local a adoptar medidas concretas para la realización del derecho humano a la igualdad de hecho de las mujeres con los hombres, impidiendo la discriminación. Del mismo modo, a desarrollar mecanismos de protección, instancias de denuncia, sanción y reparación frente a situaciones de vulneración de derechos”.

A partir de esta conclusión contenida en el Plan se puede deducir que su objetivo es “realizar” el derecho humano a la igualdad y desarrollar diversos mecanismos para hacer frente a situaciones de vulneración de los derechos (mecanismos de protección, instancias de denuncia, sanción y reparación), aspecto también mencionado en el Plan Regional de Piura.

iv) Plan Regional de San Martín

En el caso de San Martín, el objetivo central del Plan no se identifica en alguna sección específica del mismo, sino en las secciones dedicadas a la Presentación del Plan y el punto número I, dedicado a la descripción de su elaboración, en donde aparece la expresión “Visión” (se debe entender que del Plan), señalándose lo siguiente:

“Al 2015, los hombres y mujeres de la Región San Martín cuentan con condiciones favorables para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales y recreativos en igualdad de oportunidades, permitiéndoles su desarrollo pleno e integral, en un contexto de paz social”.

De este texto se puede concluir que el objetivo del Plan es crear condiciones o entornos que favorezcan, tanto a los hombres como a las mujeres, el ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de oportunidades. No se identifica, por lo tanto, un objetivo relacionado con la situación concreta de desigualdad de las mujeres como problema identificado.

v) Plan Regional de Moquegua

Este es uno de los pocos planes en los que es posible identificar de forma clara un objetivo general, así denominado y no escondido bajo otros rótulos, el cual es presentado de la siguiente manera:

“Dotar al Gobierno Regional de un instrumento para la atención, monitoreo y evaluación de las políticas regionales en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres, lo que significa ejercer sus derechos y participar plenamente en todas las esferas y actividades sin discriminación”.

Se aprecia aquí que el objetivo del Plan presenta un enfoque instrumental, dado que sirve para la actividad del gobierno regional con miras a atender, monitorear y evaluar las políticas que se dicten en materia de igualdad de oportunidades.

vi) Plan Regional de Apurímac

En el caso de Apurímac, el objetivo central del Plan se ubica en la sección sobre la Visión del mismo, la cual señala:

“El Gobierno Regional garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y la efectiva protección de los derechos humanos y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas, de manera coordinada y concertada con la sociedad civil”.

Nuevamente aquí se aprecia que el eje central del Plan es la actividad concreta de la entidad estatal respecto al problema de la desigualdad.

vii) Plan Regional de Cusco

En el caso de Cusco, el objetivo central del Plan se ubica en la sección sobre la Visión del mismo, la cual señala:

“Al 2015, la Región Cusco garantiza la igualdad de género y de oportunidades entre mujeres y hombres con una efectiva protección y el pleno ejercicio de los derechos

humanos, desarrollo de potencialidades, capacidades individuales y colectivas de manera concertada entre el Estado y la Sociedad Civil”.

Se aprecia aquí una redacción similar a la del plan regional de Apurímac, con la única diferencia de que en el caso del Cusco se hace referencia a una fecha límite.

viii) Plan Regional de Ucayali

En este caso se aprecia una situación bastante singular por cuanto de la revisión de su contenido no se identifica un objetivo general del Plan.

ix) Plan Regional de Ayacucho

En el caso de Ayacucho, el objetivo central del Plan se ubica en la sección sobre la Visión del mismo, la cual señala:

“Al 2020, somos una región organizada, descentralizada e integrada, con paz y justicia social, donde se ejerce la ciudadanía con respeto a los derechos humanos; la población formada en principios éticos y morales, muestra un elevado nivel educativo y una sólida identidad cultural (...)”.

La Misión del Plan también contiene referencias al objetivo central del Plan, presentadas de la siguiente manera:

“El Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, es un instrumento de gestión que orienta y promueve las políticas públicas en el ámbito regional para el desarrollo de las mujeres y la reducción de las brechas de inequidad de género, transversalizando el enfoque de género, interculturalidad e intergeneracional, en el marco del respeto de los Derechos Humanos, impulsando el fortalecimiento de capacidades integrales y el ejercicio de la ética y la transparencia”.

Al igual que en el caso de Moquegua, la primera referencia al objetivo del Plan es como un instrumento de gestión, con miras a obtener diversos objetivos, siendo uno de ellos la reducción de las brechas de género.

x) Plan Regional de Ica

En el caso de Ica se presenta una situación particular, pues el Objetivo central del Plan se encuentra en la Presentación del mismo, bajo el rótulo Objetivo General, en el cual se señala lo siguiente:

“Objetivo general

Promover y garantizar la igualdad oportunidades entre mujeres y hombres, prestando especial atención a los grupos social e históricamente excluidos en la Región, para su participación plena en el desarrollo regional y/o local”.

La mención que se hace a los grupos social e históricamente excluidos puede entenderse como una referencia a las mujeres, pero también a grupos específicos de mujeres, como aquellas con discapacidad, adultas mayores o que trabajan en zonas rurales.

xi) Plan Regional de La Libertad

En el caso de La Libertad ocurre algo similar a lo que se ha identificado en el caso de Ica, pues el Objetivo General aparece mencionado en la sección sobre Antecedentes del Plan. Su texto es el siguiente:

“Objetivo general

Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: 1. Prestando especial atención a los grupos social e históricamente excluidos en la Región, y 2. Estimulando su participación plena en el desarrollo y los beneficios que ello conlleve a lo largo de su vida”.

Aquí se aprecia un texto similar al del plan de Ica, con la misma referencia a la especial atención a los grupos social e históricamente excluidos de la región.

xii) Plan Regional de Pasco

En el Plan Regional de Pasco ocurre algo que llama la atención pues su Objetivo aparece mencionado en su carátula, con el siguiente texto:

“Implementar Políticas Públicas tendientes a promover el desarrollo de la mujer y la reducción de las inequidades de género, en el marco del respeto y ejercicio de los derechos humanos”.

Se aprecia aquí también un objetivo del plan con una perspectiva de gestión, en este caso de implementación de políticas públicas.

xiii) Plan Regional de Loreto

En este Plan, su objetivo aparece descrito en la sección correspondiente a la Visión del mismo:

“Al 2012 la Región Loreto practica una cultura de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en cada ciclo de vida, participando en los diversos aspectos del desarrollo; garantizando el respeto de los derechos humanos y el bienestar de la población; en un marco de ética y transparencia; con acciones concertadas e incorporadas con instrumentos de gestión pública, privada y de organizaciones sociales”.

Nuevamente aquí, el objetivo del Plan se encuentra enfocado a practicar una cultura en la región respecto a la igualdad de oportunidades, antes que en objetivos relacionados con la superación de las brechas de género.

xiv) Plan Regional de Ancash

En este Plan encontramos una sección del mismo sobre el Objetivo General, que lo presenta más bien como un documento de gestión interna, pues señala que el objetivo del Plan es:

“Contar con un instrumento normativo y de gestión para lograr la igualdad de género, como base para el desarrollo sostenido en la Región Ancash”.

Sin embargo, una precisión más clara del objetivo del Plan se encuentra en la sección sobre la Visión del mismo, en la cual se señala:

“Al 2015, en la Región Ancash, existe igualdad de oportunidades para varones y mujeres en los aspectos socio-económicos, culturales, políticos, deportivos y recreacionales, con pobladores que ejercen su ciudadanía, generando una convivencia social centrada en la práctica de valores y de la democracia, sin discriminación alguna”.

Como se aprecia, el objetivo aquí es bastante ambicioso, pues no busca reducir las brechas de género sino eliminarlas, dado que plantea al 2015 la existencia de una plena igualdad de oportunidades.

xv) Plan Regional de Arequipa

No se identifica una sección del Plan con una descripción específica del objetivo. En la Introducción se señala de forma general que el Plan es un instrumento que busca “mejorar las condiciones de acceso de mujeres y varones en la Región Arequipa”, aunque no se

señala de acceso a qué, “permitiendo su participación plena en el desarrollo y los beneficios a que pueda acceder a lo largo de su vida”.

xvi) Plan Regional de Junín

En este caso, tanto la Misión como Visión del Plan tienen como sujeto del Plan al Consejo Regional de la Mujer, ni siquiera al propio Gobierno Regional. En este sentido, en la Visión del Plan se señala:

“El Consejo Regional de la Mujer espera que al 2010 esté institucionalizado como ente rector, responsables de diseñar, promover y vigilar la implementación de las políticas públicas a favor de las mujeres con enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad. Posesionado en la sociedad civil con autonomía, democracia y participación de las organizaciones sociales de mujeres de toda la región”.

xvii) Plan Regional de Amazonas

En este Plan, su objetivo aparece descrito en la sección correspondiente a la Visión del mismo:

“En el departamento de Amazonas se garantiza, la equidad de género, respetando los derechos humanos, la interculturalidad, desarrollando y fortaleciendo las potencialidades y capacidades individuales y colectivas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, con la participación activa del Estado y la sociedad civil”.

Aquí se aprecia un objetivo del Plan bastante general, que parece más bien orientado al cumplimiento de un objetivo permanente de todo gobierno regional, cual es garantizar la igualdad, antes que a un objetivo específico en materia de igualdad de oportunidades relacionado con la superación de las brechas de género.

c) Balance general

En consecuencia, del análisis realizado podemos advertir que el Plan Nacional no contiene un objetivo general o principal claro y preciso, que reconozca que su contenido se orienta a concretar en la sociedad peruana una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los diferentes escenarios, tanto públicos como privados, a fin de superar el problema de las brechas de género. Esta omisión trae como consecuencia que las diversas instancias y autoridades no tengan en claro el objetivo de una política de igualdad de oportunidades.

Dada esta deficiencia del Plan Nacional, los gobiernos regionales no cuentan con un objetivo general en materia de igualdad de oportunidades con el cual articular sus propios planes. Tal situación explica las diferentes formas en que cada gobierno regional ha establecido dicho objetivo.

De otro lado, si bien los planes de igualdad de oportunidades se elaboran para establecer políticas que permitan superar la discriminación y las brechas de género para el ejercicio y desarrollo de los derechos, llama la atención que en los planes regionales el objetivo central no se relacione con este tema, pues como regla general establecen la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, sin hacer referencia a diferencia alguna entre ambos grupos.

Asimismo, del análisis realizado se puede identificar lo siguiente:

- Existen semejanzas en el contenido de los objetivos centrales de algunos planes regionales, como es el caso de Ica y Lambayeque. Similar contenido de objetivos generales se encuentra también entre los planes de Apurímac y Cusco.

Cuadro N° 9
Objetivos generales en los planes regionales

Planes regionales	Objetivo General
Lambayeque Ica	Garantizar (“realizar”) el derecho a la igualdad y desarrollar mecanismos para hacer frente a situaciones de vulneración.
Apurímac Cusco	El Gobierno Regional garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades.
Moquegua Ayacucho	Brindar al gobierno regional herramientas para evaluar las políticas de igualdad de oportunidades.
Cajamarca	Disminuir la discriminación y la exclusión de las mujeres, en especial de las mujeres rurales
Junín	Consejo Regional diseña y promueve la implementación de políticas a favor de las mujeres
San Martín	Crear condiciones que favorezcan a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos
Piura	Lograr que el GR ejecute acciones orientadas a alcanzar la igualdad de oportunidades
La Libertad	Garantizar igualdad de oportunidades, prestando atención a los grupos social e históricamente excluidos
Pasco	Implementar políticas a promover el desarrollo de la mujer y la reducción de inequidades de género
Loreto	Poner en prácticas una cultura de igualdad de oportunidades
Ancash	Eliminar las brechas de género
Amazonas	garantizar el derecho a la igualdad

- Los planes regionales de Ucayali y Arequipa no cuentan con un objetivo general, a partir de lo cual resulta difícil identificar un norte a seguir en materia de igualdad de oportunidades.
- En algunos planes regionales, como el de Moquegua y el de Ayacucho, el objetivo del Plan presenta un enfoque instrumental, pues se pone énfasis en su utilidad para

la actividad del gobierno regional con miras a atender, monitorear y evaluar las políticas que se dicten en materia de igualdad de oportunidades, antes que en su empleo para superar las brechas de género.

- Algunos planes regionales, como el de Cajamarca, hacen referencia expresa en su objetivo general a la mujer rural, a fin de dejar en claro una especial prioridad en atender su situación.
- Algunos planes regionales utilizan o emplean conceptos errados con relación al tema de la igualdad de oportunidades. Ese es el caso, por ejemplo, de la Lambayeque, que precisa como un objetivo del Plan “realizar” el derecho a la igualdad.
- En el caso del plan regional de Junín, el objetivo del Plan tiene como sujeto al Consejo Regional de la Mujer, cuyas actividades se busca fortalecer.
- Los objetivos centrales de los planes regionales aparecen por lo general en las secciones sobre la Visión y Misión del Plan. En algunos casos aparecen más claramente identificables en secciones que se denominan precisamente Objetivo General (por ejemplo, los casos de Moquegua, La Libertad, Áncash e Ica). No obstante, también identificamos que en algunos Planes regionales el objetivo general se encuentra en secciones inapropiadas (como la introducción o los antecedentes del plan).

Cuadro N° 10
Objetivos generales de los planes regionales y su ubicación

Planes regionales	Visión y Misión	Lineamientos	Presentación/ Antecedentes	Objetivos
Cajamarca	✓			
Piura	✓			
Lambayeque		✓		
San Martín			✓	
Moquegua				✓
Apurímac	✓			
Cusco	✓			
Ucayali				
Ayacucho	✓			
Ica			✓	✓
La Libertad			✓	✓
Pasco			✓	
Loreto	✓			
Ancash	✓			✓
Arequipa				
Junín	✓			
Amazonas	✓			

2.3 Objetivos estratégicos de los Planes Regionales

Luego de analizar si existe correspondencia entre el Plan Nacional y los planes regionales en cuanto a los objetivos de sus políticas de igualdad de oportunidades, corresponde ahora evaluar si existe correspondencia o coherencia entre los objetivos estratégicos o específicos que se buscan alcanzar con tales planes. Por ello, en esta sección del trabajo revisaremos e identificaremos en primer lugar los objetivos estratégicos contenidos en el Plan Nacional,

para luego analizar cada uno de los planes de los gobiernos regionales y ver las coincidencias o discrepancias que pudiesen existir.

a) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades

En el Plan Nacional, los objetivos estratégicos son presentados a propósito de los Lineamientos centrales del mismo. Son en total 5 Lineamientos o ejes temáticos que concretizan los puntos de partida para una política orientada a la igualdad de oportunidades.

Cuadro N° 11
Lineamientos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
<p>LINEAMIENTO 1</p> <p>Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</p> <p>El Estado incorpora la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades de manera sostenible en el diseño de sus políticas públicas y en la gestión de sus programas.</p>
<p>LINEAMIENTO 2</p> <p>Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1</p> <p>El Estado y la sociedad civil, adoptan prácticas equitativas entre mujeres y varones, en todos los ámbitos sociales.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2</p> <p>El Estado y sociedad civil contribuyen a mejorar las relaciones entre mujeres y varones en el marco de una cultura de paz y una vida libre de violencia.</p>
<p>LINEAMIENTO 3</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATEGICO 3</p> <p>Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad</p>

<p>LINEAMIENTO 4</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.1</p> <p>Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género e igualdad de oportunidades, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de igual valor.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.2.</p> <p>Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales.</p>
<p>LINEAMIENTO 5</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 5</p> <p>Mujeres y varones ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y ciudadanos.</p>

Con miras a facilitar nuestro análisis podríamos señalar que los objetivos estratégicos se agrupan a partir de dos materias:

- a) La institucionalización de prácticas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades (tanto a nivel de las entidades del Estado como de la sociedad en su conjunto).
- b) La adopción de medidas respecto al ejercicio de derechos fundamentales (derechos sociales, derechos económicos, derechos civiles y políticos).

A partir de este enfoque corresponde ahora analizar el contenido de los planes regionales.

b) Planes Regionales de igualdad de oportunidades

i) Plan Regional de Cajamarca

En el caso del plan regional de Cajamarca identificamos que se han planteado cinco lineamientos y cinco objetivos estratégicos, aunque se mencionan de forma separada, es decir, sin identificarse una relación entre ambos. Así, respecto a los Lineamientos del Plan, los mismos son presentados de la siguiente manera:

- LINEAMIENTO 1: Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales, instrumentos de gestión y prácticas del Estado.
- LINEAMIENTO 2: Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.
- LINEAMIENTO 3: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres, así mismo el acceso oportuno y equitativo a los servicios de salud, el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a vivir una vida sin violencia de las mujeres, niñas y niños de la Región.
- LINEAMIENTO 4: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres y fortalecer sus capacidades.
- LINEAMIENTO 5: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones en el ámbito público, organizativo, familiar y social.

En el mismo plan regional se señala que estos lineamientos se basan en lo dispuesto en el Plan Nacional, lo que explica una concordancia entre los textos de ambos documentos. Sin embargo, resulta importante resaltar que en el caso del lineamiento relacionado con los derechos sociales (Lineamiento n° 3), el plan regional de Cajamarca de manera expresa hace referencia al derecho a la salud, los derechos sexuales y reproductivos y al tema de la violencia contra la mujer.

En cuanto a los objetivos estratégicos, hemos indicado que estos son expuestos o presentados en forma separada de los Lineamientos. Se trata de cuatro objetivos:

- Objetivo Estratégico 1. Crear y promover condiciones deseables para lograr la inclusión de la mujer en aspectos sociales, económicos y políticos
- Objetivo Estratégico 2: Promover con las instituciones públicas y privadas la introducción de la perspectiva de género en todos los programas, proyectos, planes y estrategias para el desarrollo pleno de la mujer
- Objetivo Estratégico 3: Asegurar la promoción de la calidad de vida de las mujeres.
- Objetivo Estratégico 4: El Estado y la sociedad civil adoptan prácticas equitativas entre mujeres y hombres.

En este caso, se aprecia una diferente forma de plantear los objetivos estratégicos en comparación con el Plan Nacional, no sólo en el orden o la ausencia de relación formal con los Lineamientos, sino esencialmente en sus planteamientos. Aparte de ser menor en el número, el listado de objetivos estratégicos del Gobierno Regional de Cajamarca incluye de forma expresa aspectos como la promoción de la calidad de vida (Objetivo estratégico N° 3), pero omite señalar como parte de los mismos la necesidad de garantizar el acceso de las mujeres al mercado laboral y, en general, a participar en el desarrollo de las actividades económicas.

ii) Plan Regional de Piura

En el caso del plan regional de Piura, los objetivos estratégicos son planteados a partir de seis Lineamientos:

- i. Políticas públicas locales.
- ii. Salud, derechos sexuales y reproductivos, violencia familiar.
- iii. Educación.

- iv. Trabajo, promoción del empleo y capacidades.
- v. Participación Ciudadana y Política de las Mujeres.
- vi. Recursos naturales.

En este sentido, con relación al primero de los Lineamientos, que recibe la genérica denominación de Políticas públicas locales, se establecen tres objetivos específicos:

- Los gobiernos regionales, distritales y provinciales generan condiciones para que las autoridades, funcionarios/as públicos, sociales y líderes de la sociedad civil, desarrollen capacidades para la inclusión del enfoque y la perspectiva de género en políticas, programas y acciones, privilegiando una alianza central con los sectores académicos de la Región y el país, involucrando la participación del sector privado.
- Los gobiernos regionales, provinciales y distritales incorporan el enfoque de género y la perspectiva de equidad de género de manera sostenible en sus instrumentos de gestión: planes locales de desarrollo, diseño y gestión de políticas públicas y programas.
- Promover en el ámbito del gobierno regional, provincial y distrital el desarrollo de una cultura organizacional democrática e inclusiva con perspectiva de género que garantice buenas prácticas en la gestión pública y privada del desarrollo.

El segundo eje temático está referido a la Salud, los derechos sexuales y reproductivos y la violencia familiar, manifestándose aquí una relación entre tres materias que bien pudieron ser abordadas de forma separada. En todo caso, tal como ha sido planteado, son dos los objetivos específicos propuestos:

- Promover y garantizar el cumplimiento al derecho de la salud en cuanto a disponibilidad de calidad, aceptabilidad y servicios, con especial énfasis en la

vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a una maternidad segura y saludable, la prevención del embarazo en adolescentes y la participación ciudadana en el diseño y elaboración de políticas públicas locales de salud.

- Contribuir a la construcción de una educación en valores y equidad para lograr una cultura de paz a partir de la reducción de los niveles de violencia familiar y sexual, promoviendo el desarrollo integral de las mujeres de la Región Piura y ejerciendo la vigilancia ciudadana al cumplimiento de programas, leyes, ordenanzas y políticas dirigidas a la disminución de la violencia familiar y sexual, procurando disminuir la proliferación del pandillaje.

En términos generales, estos objetivos reflejan de mejor manera temas específicos relacionados con los derechos de las mujeres, como los sexuales y reproductivos, y el problema de la violencia familiar, que a pesar de su importancia no son mencionados en el Plan Nacional como lineamientos u objetivos estratégicos.

Con la relación a la **Educación**, se establece como objetivo estratégico lo siguiente:

- El gobierno regional, los gobiernos provinciales y distritales asumen políticas sociales con equidad de género en educación, asignando recursos para su implementación, garantizando el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios educativos de calidad.

Respecto al eje temático **Trabajo, promoción del empleo y capacidades**, los objetivos estratégicos son los siguientes:

- Promover la cultura emprendedora y la generación de empleo a través de la creación y formalización de micro y pequeña empresa, así como garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales de la región.

- Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de las zonas urbanas y rurales de la región.

Con relación al tema **Participación Ciudadana y Política de las Mujeres**, el plan regional señala como objetivos estratégicos:

- Impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en instituciones públicas y privadas, partidos y movimientos políticos, organizaciones mixtas, que garanticen un pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos y ciudadanos.
- Sensibilizar a la población piurana sobre la importancia de la familia como primer espacio de fortalecimiento para la participación, ejercicio democrático y equitativo.

De modo particular debe hacerse mención al eje temático sobre **Recursos Naturales**, establecido de forma expresa en el plan regional de Piura. Se trata de una materia de especial importancia en atención a los problemas que en esta región se presentan respecto al acceso al agua. Al respecto se señala como objetivo estratégico:

Garantizar que las mujeres tengan acceso a los recursos naturales: suelos, agua, bosque, flora, fauna; así mismo puedan decidir sobre su uso y participen activamente en la gestión de los mismos, previniendo los riesgos.

Esta relación entre el los recursos naturales y la igualdad de oportunidades no constituye un eje común en los planes regionales ni se menciona en el Segundo Plan Nacional, aspecto que llama de modo especial la atención por ser un problema presente en varias regiones del país. Así por ejemplo, en el caso del plan regional de Cajamarca, el tema no es presentado como un eje temático, a pesar de la importancia que el tema de la conservación tiene en esta región.

En términos generales, en comparación con el Plan Nacional, los objetivos estratégicos del plan regional de Piura ponen énfasis en determinadas materias (salud, derechos sexuales y violencia) y agregan algunas no mencionadas en el primero de los documentos (recursos naturales).

iii) Plan Regional de Lambayeque

En este caso, los cinco Lineamientos son bastante similares a los contenidos en el Plan Nacional. Estos son:

- **Lineamiento 1:** Institucionalizar y transversalizar la equidad de género, es decir la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.
- **Lineamiento 2:** Promover en la sociedad, valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones para garantizar la no discriminación hacia las mujeres.
- **Lineamiento 3:** Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres
- **Lineamiento 4:** Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres
- **Lineamiento 5:** Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

Puntos de encuentro similares entre el Plan Nacional y el Plan Regional se encuentran en la precisión sobre los objetivos estratégicos:

- **Respecto al Lineamiento 1:** El Estado incorpora la equidad de género en las políticas públicas
- **Respecto al Lineamiento 2:**

- a- El Estado y la sociedad civil, adoptan prácticas equitativas entre mujeres y varones.
- b- El Estado y la sociedad civil contribuyen a mejorar las relaciones entre mujeres y varones con cultura de paz y vida libre de violencia
- **Respecto al Lineamiento 3:** Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad
- **Respecto al Lineamiento 4:**
 - a- Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de igual valor
 - b- Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales
- **Respecto al Lineamiento 5:** Mujeres y varones ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y ciudadanos.

En consecuencia, en el plan regional de Lambayeque no se aprecia la inclusión de algún objetivo estratégico diferente a los contemplados en el Plan Nacional, que pudiera estar relacionado o sustentado en algún problema de especial importancia en la región

iv) Plan Regional de San Martín

En el plan regional de este Gobierno Regional, los objetivos estratégicos son presentados, no a partir de los “Lineamientos” planteados en el Plan Nacional, sino de materias o temas específicos. En el siguiente cuadro se puede apreciar el detalle de esta afirmación:

Cuadro N° 12

Temas y objetivos estratégicos del plan regional de San Martín

Temas	Objetivos Estratégicos
<u>Violencia de género</u>	Objetivo Estratégico 01: Promover en la sociedad civil y el estado la adopción de valores y prácticas para la prevención y atención de toda forma de violencia y discriminación de género, desde el enfoque de derechos, en

	el contexto de una cultura de paz.
Educación	Objetivo Estratégico 02: Generar condiciones de igualdad de oportunidades para mujeres, niñas, adolescentes y jóvenes, en todos los niveles de educación formal.
Salud	Objetivo Estratégico 03. Promover la salud integral y ciudades saludables para la vida, con un enfoque de derechos, equidad de género, participación ciudadana, interculturalidad e inclusión social.
Empleo	Objetivo Estratégico 04: Eliminar toda forma de discriminación en el empleo u ocupación e ingresos, y garantizar el acceso equitativo a los recursos económicos entre mujeres y varones.
Participación ciudadana y política	Objetivo Estratégico 05: Garantizar la participación política y ciudadana de las mujeres en los espacios de poder y decisión regional y local.

En este caso se aprecia de forma bastante clara una diferencia entre el Plan Nacional y el Plan Regional respecto a los ejes temáticos o Lineamientos y sus respectivos objetivos estratégicos. A favor del Plan Regional podría decirse que resulta más específico en cuanto a los temas a tratar, sin emplear las genéricas referencias a derechos sociales o económicos, sino a derechos en concreto como Empleo, Salud, etc. No obstante, dicha especificidad no permite incluir algunas materias de importancia, como el tema de la promoción de una cultura de igualdad de oportunidades en general (Lineamientos 1 y 2 del Plan Nacional), que no es lo mismo que identificar políticas relacionadas con la violencia de género (primer eje temático del plan regional).

v) Plan Regional de Moquegua

Algo similar a lo que ocurre en la Región San Martín se presenta en Moquegua, como se aprecia en el siguiente cuadro, en donde se identifican los ejes temáticos (desde la perspectiva de derechos específicos) y sus respectivos objetivos estratégicos:

Cuadro N° 13

Temas y objetivos estratégicos del plan regional de Moquegua

Temas	Objetivos Estratégicos
<u>Educación</u>	Promover y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una educación con calidad, inclusiva, que responda a un plan educativo regional concertado, que impulse el desarrollo de capacidades creando espacios de participación que conlleven al cambio de actitudes, conocimientos, prácticas innovadoras y creativas, respetando la interculturalidad y la no discriminación y que responda a las necesidades y potencialidades de nuestra región.
<u>Salud</u>	Promover el ejercicio efectivo del derecho a la salud, especialmente la salud sexual y reproductiva de mujeres y adolescentes, principalmente de los ámbitos rural y urbano marginales, incidiendo en la prevención y en el acceso a los servicios con calidad; reconociendo y respetando la diversidad cultural.
Participación Política y ciudadana	Coadyuvar a una mayor participación política de las mujeres en las instancias de toma de decisiones así como promover una ciudadanía activa, proactiva e involucrada en el desarrollo regional.
Violencia de género	Promover el ejercicio y vigencia del derecho a una vida libre de violencia y fomentar una cultura de paz en los ámbitos privado y público.
Acceso a recursos y empleo	Lograr el acceso equitativo a recursos y empleo de calidad sin discriminación de sexo, etnia, raza, credo, política ni edad.

Una diferencia interesante respecto al plan regional de San Martín es el especial detalle de los objetivos que se realiza en materia de educación y salud. En este último es interesante la mención al tema de la diversidad cultural, la cual actúa como un parámetro a considerar y tomar en cuenta para la adopción de las políticas de igualdad de oportunidades.

vi) Plan Regional de Apurímac

En el caso del plan regional de Apurímac se aprecia bastante semejanza con el Plan Nacional, pues los lineamientos son iguales, lo mismo que los objetivos estratégicos:

Cuadro N° 14

Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de Apurímac

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
<p>LINEAMIENTO 1</p> <p>Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</p> <p>El Estado incorpora la perspectiva de equidad de género e igualdad de oportunidades de manera sostenible en el diseño de sus políticas públicas y en la gestión de sus programas.</p>
<p>LINEAMIENTO 2</p> <p>Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1</p> <p>El Estado y la sociedad civil, adoptan prácticas equitativas entre mujeres y varones, en todos los ámbitos sociales.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2</p> <p>El Estado y sociedad civil contribuyen a mejorar las relaciones entre mujeres y varones en el marco de una cultura de paz y una vida libre de violencia.</p>
<p>LINEAMIENTO 3</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATEGICO 3</p> <p>Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad</p>
<p>LINEAMIENTO 4</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.1</p> <p>Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género e igualdad de oportunidades, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de igual valor.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.2.</p>

	Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales.
LINEAMIENTO 5 Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones	OBJETIVO ESTRATÉGICO 5 Mujeres y varones ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y ciudadanos.

vii) Plan Regional de Cusco

En el caso del plan regional del Cusco se aprecia que se toma como punto de partida el Plan Nacional, aunque luego se establecen aspectos específicos que marcan una pauta novedosa con relación a algunos temas, en particular cuando se mencionan otros grupos de especial protección. Asimismo se vuelve a apreciar, como en el caso de la Región Piura, una referencia al tema de los recursos naturales.

En el Plan del Cusco se aprecia una división entre lo que se denomina “Lineamientos de política general por la igualdad de oportunidades” (3 lineamientos, que agrupan los 5 establecidos en el Plan Nacional) y los “Lineamientos por ejes priorizados”. En el caso de los primeros, mención especial merece el Lineamiento 3, en donde se hace referencia a objetivos estratégicos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia, los derechos de los adultos mayores, los derechos de mujeres y hombres de las comunidades andinas y amazónicas, etc.; no mencionados en el Plan Nacional.

En cuanto a los lineamientos por ejes priorizados, estos son:

Cuadro N° 15

Ejes y objetivos estratégicos del plan regional de Cusco

Ejes	Objetivos Estratégicos
Eje 1: Salud, derechos sexuales y derechos	Objetivo estratégico 1: Gobierno Regional y

<p>reproductivos</p> <p>Lineamiento: Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres en la región Cusco, sin discriminación de género, cultura, edad y orientación sexual.</p>	<p>gobiernos locales implementan políticas, programas y proyectos que mejoran el acceso a la información y calidad de servicios públicos en el marco de los derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Mujeres y hombres acceden y cuentan con información (medios y/o mecanismos) que permita una salud sexual y reproductiva en el marco del ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos.</p>
<p>Eje 2: Educación y Cultura</p> <p>Lineamiento: Promover el acceso universal e integral a la educación y al desarrollo de capacidades y habilidades de mujeres y hombres de manera igualitaria,</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Disminuir los índices de analfabetismo femenino en la Región Cusco.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Promover prácticas y valores culturales con los principios de igualdad de género sin ningún tipo de discriminación.</p>
<p>Eje 3: Participación Política y Ciudadanía</p> <p>Lineamiento: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Promover el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos y ciudadanos para mujeres y hombres.</p>
<p>Eje 4: Violencia hacia las mujeres</p> <p>Lineamiento: Promover en la Región Cusco la adopción de valores, prácticas y comportamientos que garanticen el derecho a una vida libre de violencia en todas sus formas.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Implementar desde el Gobierno Regional, gobiernos regionales y sociedad civil, políticas, programas y proyectos para mejorar las relaciones entre mujeres y hombres en el marco de una cultura de paz y vida libre de violencia.</p> <p>Promover acciones que prevengan la violencia contra la mujer, las niñas y niños en todas sus formas.</p>
<p>Eje 5: Trabajo y generación de ingresos</p> <p>Lineamiento: Promover el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres y hombres sin discriminación de clase, raza, etnia, credo, género, orientación sexual y religión.</p>	<p>Objetivo Estratégico 1: Promover el acceso y permanencia de mujeres y hombres en el mercado laboral con equidad de género e igualdad de oportunidades.</p> <p>Objetivo Estratégico 2: Impulsar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y hombres de zonas urbanas y rurales.</p>

<p>Eje 6: <u>Recursos, Medio Ambiente y Seguridad alimentaria</u></p> <p>Lineamiento 1: Garantizar el acceso a los recursos naturales y al disfrute de un medio ambiente sano para mujeres y hombres sin discriminación</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Gobierno regional y gobiernos locales promueven políticas y programas que reconozcan e impulsen la participación de las mujeres en la conservación, manejo, acceso y control de los recursos naturales.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Promover la participación de las mujeres en los niveles de decisión que conciernen a la conservación del medio ambiente.</p>
--	--

Como se indicó, de estos “Lineamientos por ejes priorizados” destaca el referido a los Recursos y Medio Ambiente. Si bien se hace referencia al tema de la Seguridad Alimentaria, en los objetivos estratégicos no se identifica alguno relacionado con esta materia.

viii) Plan Regional de Ucayali

En este caso se aprecia una presentación distinta de los objetivos estratégicos, pues los mismos no están en relación a un Lineamiento o Eje temático, sino que se presentan de forma general. Sin embargo, más allá del detalle formal, su contenido se aproxima a los objetivos contemplados en el Plan Nacional, aunque precisando de forma más específica algunos temas, como se ha visto que ha ocurrido con otros planes:

- OBJETIVO ESTRATEGICO 1: El Gobierno Regional y los Gobiernos Locales incorporan medidas para lograr el desarrollo de las mujeres desde una perspectiva de igualdad de género.
- OBJETIVO ESTRATEGICO 2: Gobierno Regional y Gobiernos Locales promueven y garantizan el acceso equitativo, oportuno y alternativo de mujeres y varones a servicios educativos y culturales de calidad.

- OBJETIVO ESTRATEGICO 3: Mujeres y varones acceden equitativa y oportunamente a servicios de salud de calidad en todas las etapas de su vida.

- OBJETIVO ESTRATEGICO 4: Mujeres y varones acceden con capacidades fortalecidas a oportunidades económicas y generación de ingresos en igualdad de oportunidades.

- OBJETIVO ESTRATEGICO 5: Estado y Sociedad Civil contribuyen a mejorar las relaciones entre mujeres y varones en un marco de cultura de paz y libre de violencia.

- OBJETIVO ESTRATEGICO 6: Acceso equitativo de mujeres a instancias de poder y toma de decisiones.

ix) Plan Regional de Ayacucho

En el caso del plan regional de Ayacucho se aprecia la opción por contar con objetivos estratégicos más específicos, principalmente relacionados con determinados derechos fundamentales. Por ello, en su plan se aprecian los siguientes ejes temáticos, denominados “Dimensiones”:

- Plan Dimensión Trabajo y Empleo (referidos a los derechos económicos)
- Plan Dimensión Participación Política
- Plan Dimensión Salud
- Plan Dimensión Violencia de Género
- Plan Dimensión Educación y Cultura

Cuadro N° 16

Dimensiones y objetivos estratégicos del plan regional de Ayacucho

Dimensiones	Objetivos Estratégicos
<p>Dimensión Trabajo y Empleo</p> <p>Lineamiento: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres sin discriminación de género, raza, clase, orientación sexual u otros.</p>	<p>Objetivo estratégico: Promover que mujeres y hombres accedan con capacidades fortalecidas a empleos dignos y oportunidades económicas en igualdad de oportunidades.</p>
<p>Dimensión Participación Política</p> <p>Lineamiento: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.</p>	<p>Objetivo estratégico: Impulsar y garantizar la participación de las mujeres de todas las edades, culturas, etnias y condiciones en las estructuras de poder, así como el ejercicio pleno de su ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia en la Región.</p>
<p>Dimensión Salud</p> <p>Lineamiento: Garantizar la salud integral mejorando la calidad nutricional, la salud sexual, salud reproductiva y salud mental de las mujeres, sin discriminación por edad, género, orientación sexual, cultura, condición económica, discapacidad y otros.</p>	<p>Objetivo estratégico: Garantizar el derecho a la salud integral con servicios disponibles de calidad y accesibles con énfasis en <u>salud sexual y salud reproductiva, nutrición infantil y salud mental de las mujeres y hombres.</u></p>
<p>Dimensión Violencia de Género</p> <p>Lineamiento: Promover la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y hombres, para garantizar el derecho a una vida libre de violencia.</p>	<p>Objetivo estratégico: Contribuir a la prevención, atención y erradicación de la violencia de género en la Región de Ayacucho.</p>

<p>Dimensión Educación y Cultura</p> <p>Promover el acceso universal de mujeres y hombres, a una educación integral y de calidad, con equidad e igualdad de género e interculturalidad, que prepare a las y los niños/as, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos para su incorporación plena y activa a la vida social, económica y política a nivel local y regional.</p>	<p>Objetivo estratégico: Mujeres y hombres de todas las edades de la región de Ayacucho han logrado acceder y culminar de manera oportuna todos los niveles y modalidades de una educación de calidad y <u>con pertinencia cultural para el desarrollo de la región.</u></p>
--	--

De este Plan debe resaltarse que en el tema específico de la Educación se haya agregado el rubro Cultura, así como que en el ámbito de la Salud se haga mención expresa al tema de los derechos sexuales y reproductivos, la nutrición infantil y la salud mental.

x) Plan Regional de Ica

El plan regional de Ica presenta aspectos bastante singulares (como por ejemplo, el eje temático relacionado con la Comunicación, la Salud o el Empleo), aunque también sigue la línea de otros planes de optar por materias específicas. En este sentido se tiene lo siguiente en cuanto a los objetivos estratégicos:

Cuadro N° 17

Ejes y objetivos estratégicos del plan regional de Ica

Ejes	Objetivos Estratégicos
<p>GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL</p> <p>LINEAMIENTO DE POLÍTICA</p> <p>Desarrollar y aplicar cambios normativos e institucionales a nivel regional para promover la Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas, instrumentos de gestión, acciones y prácticas en la</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</p> <p>La Región Ica <u>promueve cambios normativos</u> acorde a las Convenciones, Convenios y Plataformas Nacionales e Internacionales de las mujeres e institucionaliza la perspectiva de género e igualdad de oportunidades en las políticas, planes y programas.</p>

<p>Región Ica.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 Promoción en todos los sectores públicos, privados de la producción de información desagregada por sexo, nivel urbano rural , condición socio económica y considerando la población discapacitada, desplazadas/os afectadas/os por la violencia política y afro descendientes</p>
<p>EDUCACIÓN LINEAMIENTO DE POLÍTICA Favorecer el acceso equitativo de mujeres y hombres en los procesos educativos, tecnológicos y en la producción y transmisión de conocimientos.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 Promover una política educativa regional concertada e inclusiva incorporando el principio de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones, interculturalidad y derechos en todo el proceso educativo.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2 Promover una política educativa regional concertada en relación a las necesidades y demandas regionales, relevando la identidad región e incorporando el principio de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones y de interculturalidad.</p>
<p>EMPLEO LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Las mujeres en las últimas décadas se han incorporado al mercado de trabajo, principalmente en actividades ocupacionales que son prolongación de las actividades domésticas, de baja productividad, en condiciones precarias y bajos salarios. Persisten, entonces, algunos retos en la incorporación de las mujeres a los mercados laborales urbanos y rurales del país, que tienen que ver con el sistema de género vigente y estereotipos culturales, entre otros. Por ello es importante promover acciones de sensibilización</p>	<p>Objetivo estratégico Promover y garantizar el derecho al empleo productivo de las mujeres en condiciones de inclusión y equidad.</p>

<p>acerca de los roles productivos de las mujeres, promover la incorporación de las mujeres en oficios no tradicionales, que sean más productivos, fomentar mayores niveles educativos y ocupacionales para las mujeres, así como difundir y hacer cumplir los derechos laborales de las mujeres trabajadoras, entre otros.</p>	
<p>SALUD LINEAMIENTO DE POLITICA</p> <p>Es importante fortalecer la salud sexual y reproductiva de las mujeres y de la población en general para reducir las tasas de mortalidad materna y perinatal a través de un conjunto de actividades de educación y servicios integrales relacionados al respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de la población. Incorporando en los servicios públicos de salud reproductiva un nuevo modelo de atención prenatal, que deberá detectar y manejar los casos de violencia basada en género (VBG) y aborto incompleto. Y contemplar la prevención y manejo de complicaciones durante el embarazo, y provisión de cuidados obstétricos de emergencia, así como la prevención de las ITS y el VIH/SIDA, el cáncer cérvico uterino y mamario, y el embarazo no deseado</p>	<p>OBJETIVO ESTRATEGICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la salud de la mujer en las diferentes etapas de su vida, respetando sus derechos sexuales y reproductivos, principalmente de los riesgos de mortalidad materna, embarazo precoz adolescente y en la prevención de las enfermedades de ITF y VIH.
<p>VIOLENCIA LINEAMIENTO DE POLÍTICA</p> <p>Promover cambios en los patrones socioculturales de la población que toleran, legitiman o exacerban la violencia contra las mujeres, niños/as y otros grupos excluidos.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO:</p> <p>Promover el ejercicio y vigencia del derecho a una vida libre de violencia, fomentando una cultura de paz y previniendo, atendiendo y rehabilitando a mujeres y hombres en situación de violencia de género.</p>

<p>PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA</p> <p>LINEAMIENTO.</p> <p>Incentivar la participación social y política de las mujeres para el acceso a instancias de toma de decisión en el ámbito regional, incrementando su participación pública y privada e incluyendo la dimensión de género en las instancias de concertación, participación y dialogo social.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1</p> <p>Promover la participación social y política de las mujeres en espacios de toma de decisiones incidiendo en las políticas públicas con mayor apropiación del enfoque de género e involucradas en el desarrollo Regional.</p>
<p>COMUNICACIÓN</p> <p>LINEAMIENTO DE POLÍTICA</p> <p>Institucionalizar en los medios de comunicación la perspectiva de género promoviendo en los habitantes actitudes valorativas, comportamientos y prácticas libres de discriminación.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO</p> <p>Promover la eliminación de las imágenes discriminatorias y reduccionistas de las mujeres en los medios de comunicación; radio, prensa y televisión.</p>

Como señalamos al inicio, este plan resalta entre todos por hacer referencia a tres materias que no aparecen en otros planes. En el caso de la **Salud**, se hace referencia expresa al tema de los derechos sexuales y reproductivos, la mortalidad materna, el embarazo precoz adolescente y la necesidad de prevención de las enfermedades de ITF y VIH. En el ámbito del **Empleo** se pone énfasis en la necesidad de reforzar los roles productivos de las mujeres, promoviendo su incorporación en oficios no tradicionales, que sean más productivos, y fomentando mayores niveles educativos y ocupacionales para las mujeres. Finalmente, en el eje correspondiente a **Comunicación**, se hace referencia a la necesidad de eliminar imágenes discriminatorias o que reduzcan el papel de las mujeres a roles tradicionales.

Estos tres aspectos bien podrían ser tomados en consideración para su incorporación en el Plan Nacional, también como Objetivos Estratégicos.

xi) Plan Regional de La Libertad

En este caso, también se opta por hacer referencia a temas específicos antes que referencias a lineamientos generales o por grupos de derechos. En este sentido se tiene:

Cuadro N° 18

Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de La Libertad

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
<p>EMPLEO</p> <p>Lineamiento de política:</p> <p>Promover acciones en conjunto, entre la Sociedad Civil y las autoridades de nuestra Región, acerca de los roles de las mujeres, incentivando su <u>incorporación a oficios no tradicionales, rompiendo paradigmas</u> y desarrollando sus capacidades, a fin de alcanzar cambios visibles en su aspecto personal, familiar y social.</p>	<p>Objetivo estratégico:</p> <p>Promover y garantizar el derecho al empleo productivo de las mujeres en condiciones de inclusión y equidad.</p>
<p>EDUCACIÓN</p> <p>Lineamiento de política:</p> <p>Promover el acceso equitativo de mujeres y hombres a participar en procesos educativos, tecnológicos y productivos basados en la igualdad de oportunidades.</p>	<p>Objetivo estratégico:</p> <p>Desarrollar políticas educativas regionales que respondan a las necesidades de la población femenina, respetando la interculturalidad y fomentando mayores y mejores espacios educativos.</p>
<p>VIOLENCIA DE GÉNERO</p> <p>Lineamiento de política:</p> <p>Promover cambios en los patrones socio-culturales que legitiman y exacerbaban la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones, tanto en los espacios públicos como en los privados.</p>	<p>Objetivo estratégico:</p> <p>El Gobierno Regional y la Sociedad Civil visibilizan concertadamente el problema de la violencia contra la mujer en la región, desarrollando normas regionales de protección, atención y prevención frente a esta problemática; proveen de mecanismos y recursos administrativos, presupuestales y recursos humanos, disminuyendo los índices de violencia contra la mujer.</p>
<p>SALUD</p> <p>Lineamiento de política:</p> <p>Promover cambios para el acceso equitativo de las mujeres a los servicios de salud y mejorar su salud en las diferentes etapas de su vida, respetando sus</p>	<p>Objetivo estratégico:</p> <p>Reducir las tasas de morbilidad materno perinatal a través de un conjunto de acciones de educación y servicios integrales con respeto de los</p>

<p>derechos sexuales y reproductivos, con relación a la morbilidad materno perinatal, embarazo precoz en adolescentes, prevención de las ITS / VIH / SIDA y la paternidad responsable.</p>	<p>derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de la población en general, contemplando la atención prenatal y prevención y manejo de complicaciones durante el embarazo, así como servicios obstétricos de emergencia. Asimismo, prevenir la difusión de ITS / VIH / SIDA, del cáncer de cuello uterino y de mama; y considerar, además, la difusión de la paternidad responsable.</p>
<p>PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA MUJER Lineamiento de Política: Incentivar la participación social y política de las mujeres para el acceso a instancias de toma de decisiones en el ámbito regional, incrementando su participación pública y privada e incluyendo la dimensión de género en las instancias de concertación, participación y diálogo social.</p>	<p>Objetivo Estratégico: Promover la participación social y política de las mujeres en espacios de toma de decisiones, incidiendo en las políticas públicas con mayor apropiación del enfoque de género e involucradas en el desarrollo regional.</p>

En línea similar al Plan de Ica, en materia de Empleo se establece la necesidad de incentivar la incorporación de las mujeres al desarrollo de oficios no tradicionales, rompiendo paradigmas al respecto. De igual forma, en el tema de Salud se hace referencia a la necesidad de reducir las tasas de morbilidad materno perinatal, así como prevenir las enfermedades de transmisión sexual, todo ello en el marco de garantizar los derechos sexuales y reproductivos.

xii) Plan Regional de Pasco

En este Plan se establecen cuatro Ejes temáticos: a) Educación, b) Salud, c) Violencia de Género, d) Derecho a contar con ingresos propios que aseguren una vida digna. Respecto a cada uno se establece un Lineamiento de Política y Objetivos Estratégicos.

Cuadro N° 19

Ejes y objetivos estratégicos del plan regional de Pasco

Ejes	Objetivos Estratégicos
Educación	
<p>Lineamiento de Política: Promover el acceso universal de varones y mujeres, a una educación integral y de calidad, que promueva la equidad y prepare a las y los ciudadanos para su incorporación plena y activa a la vida social.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Sensibilizar y estimular a la comunidad educativa para garantizar el acceso, permanencia y culminación de estudios en todos los niveles educativos, de los varones y mujeres en términos de equidad.</p> <p>Objetivo estratégico 2: El sistema educativo del Paso promueve la equidad de género.</p>
Salud	
<p>Lineamiento de Política: Mejorar la salud de varones y mujeres en las diferentes etapas de su vida, respetando sus derechos sexuales y reproductivos, enfatizando en las necesidad de salud por edad, género y considerando las diferencias culturales.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Mujeres y varones acceden oportuna y equitativamente a servicios de salud con calidad.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Mujeres y varones mejoran su salud sexual y reproductiva.</p>
Violencia de género	
<p>Lineamiento de Política: Promover cambios en los patrones socioculturales que toleran, legitiman y exacerbaban la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones.</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Promover el ejercicio y vigencia del derecho a una vida libre de violencia, fomentando una cultura de paz y previniendo, atendiendo y rehabilitando a mujeres y varones en situación de violencia de género.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Asegurar servicios especializados y de calidad dirigido a víctimas de la violencia de género en todas sus formas.</p>
Derecho a contar con ingresos propios que aseguren una vida digna	
<p>Lineamiento de Política: Promover el acceso, permanencia y desarrollo de varones y mujeres en el mercado laboral, en términos de equidad</p>	<p>Objetivo estratégico 1: Eliminar las costumbres y prácticas discriminatorias para el acceso y permanencia en el empleo.</p> <p>Objetivo estratégico 2: Garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre varones y mujeres de Pasco para la generación y mejora de ingresos.</p>

En el caso de Pasco debe destacarse la mención que también realiza en sus objetivos estratégicos a la necesidad de garantizar los derechos sexuales y reproductivos. En los demás aspectos, mantiene la redacción de los objetivos en sentido general. Una diferencia menor, pero llamativa, es que al abordar el tema del Empleo, se refiere a dicho objetivo como “Derecho a contar con ingresos propios que aseguren una vida digna”.

xiii) Plan Regional de Loreto

En este Plan se establecen cuatro grandes ejes, denominados Lineamientos Regionales, dentro de los cuales se incorporan objetivos estratégicos específicos. Tales lineamientos regionales son:

Cuadro N° 20
Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de Loreto

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
<p>Lineamiento Regional N° 1: Generar en la Región Loreto las condiciones necesarias para la construcción de relaciones de equidad de oportunidades entre mujeres y varones. A propósito de este Lineamiento se mencionan cuatro objetivos estratégicos, relacionados con: a) Promoción de la Equidad, b) acceso a la salud, c) acceso a la educación y cultura, d) acceso al empleo y oportunidades económicas.</p>	<p>a) Promoción de la Equidad: Generar mecanismos que promuevan la equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en el Gobierno Regional, los gobiernos municipales, sectores, instituciones privadas y organizaciones de la Región Loreto, a través de políticas, programas, proyectos y acciones afirmativas articuladas</p> <p>b) Acceso a la Salud: Promover el ejercicio del derecho a la salud y el acceso a los servicios de calidad con equidad e igualdad de oportunidades para mujeres y varones, en todos los establecimientos de salud de la Región Loreto.</p> <p>c) Acceso a la Educación y Cultura: Promover el</p>

	<p>ejercicio del derecho a la educación y cultura con calidad, interculturalidad y bilingüe; con equidad e igualdad de oportunidades para mujeres y varones en todos los niveles educativos, de las zonas de frontera, rurales, urbano marginales y urbanas de la región Loreto.</p> <p>d) Acceso al Empleo y Oportunidades económicas: Fomentar el acceso a recursos financieros y desarrollo de emprendimientos económicos que generen oportunidades e empleo, con equidad e igualdad de oportunidades para mujeres y varones de las zonas de frontera, rurales, urbano marginales y urbanas de la región Loreto.</p>
<p>Lineamiento Regional N° 2: Promover el desarrollo pleno y el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin discriminación alguna.</p>	<p>Objetivo estratégico: Garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, para el desarrollo integral de sus capacidades e igualdad de oportunidades.</p>
<p>Lineamiento Regional N° 3: Eliminación de condiciones y manifestaciones de subordinación de las mujeres y violencia de género.</p>	<p>Objetivo estratégico: El Estado, Gobierno Regional, Gobiernos municipales y la sociedad civil articulan programas y acciones de prevención, atención y sanción de la violencia, abuso, explotación sexual, trata y hostigamiento sexual en mujeres y varones de todas las edades y de todos los grupos sociales (mestizos, indígenas, entre otros) y espacios sociales (frontera, rural, urbano marginal y urbano).</p>
<p>Lineamiento Regional N° 4: Reconocer y garantizar la participación ciudadana y los mecanismos de control social para el cumplimiento de las políticas de igualdad entre la mujer y el varón.</p>	<p>Objetivo estratégico: Promover la participación social, política y ciudadana de las mujeres, en ejercicio de sus derechos con igualdad de oportunidades.</p>

En términos generales, un plan sin pocas novedades en comparación con el Plan Nacional y los otros planes regionales respecto a los objetivos estratégicos en materia de igualdad de oportunidades.

xiv) Plan Regional de Ancash

Los ejes temáticos del gobierno regional de Cajamarca son Educación, Salud, Participación política y ciudadana, Violencia de Género y Acceso a recursos y empleo. Respecto a cada uno, los ejes estratégicos son los siguientes:

Cuadro N° 21

Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de Ancash

Lineamientos	Objetivos estratégicos
1. Educación	1.1 Disminuir el analfabetismo 1.2 Difundir la cultura de equidad de género 1.3 Incluir el tema de género en la currícula de todos los niveles educativos
2. Salud	2.1 Prevenir y contrarrestar los problemas relacionados con la <u>mortalidad materna y la salud sexual y reproductiva</u> (ODM) 2.2 Promover la maternidad saludable y segura, reducir los embarazos en adolescentes rurales. 2.3 Reducir la desnutrición materno-infantil.
3. Participación política y ciudadana	3.1 Fortalecer la ciudadanía de las mujeres y el ejercicio de sus derechos y obligaciones jurídicamente iguales que tienen las personas. 3.2 Promover la participación activa de las mujeres en los asuntos públicos. 3.3 Incorporar la equidad de género en los planes de desarrollo y presupuestos participativos regionales y locales.
4. Violencia de Género	4.1 Disminuir la tasa de violencia familiar y sexual en la Región. <u>4.2 Implementar un módulo de atención</u> , para garantizar el tratamiento a las víctimas y a los agresores 4.3 Promover estilos de vida saludables y ambientes sociales sanos.
5. Acceso a recursos y empleo	5.1 Fortalecer <u>las capacidades productivas, financieras y de gestión empresarial, de mujeres</u> , principalmente rurales, en el marco de una cultura de calidad y

	<p>competitividad.</p> <p>5.2 Mejorar las condiciones laborales en la región, especialmente en las mujeres.</p> <p>5.3 Crear nuevas oportunidades ocupacionales, de acuerdo a las potencialidades económicas de la Región.</p>
--	--

Este es uno de los planes con mayores objetivos estratégicos, que incluso incorporan una actividad concreta (ver 4.2, referido a la implementar un módulo de tratamiento para las víctimas de la violencia de género). Esto podría demostrar una falta de comprensión sobre los objetivos específicos o estratégicos. A la par de ello, de este Plan puede resaltarse que también hace mención a la salud sexual y reproductiva y a la mortalidad materna. En la sección sobre el Acceso a Recursos y Empleo se hace una interesante referencia como objetivo estratégico a las capacidades productivas, financieras y de gestión empresarial de las mujeres, enfatizándose así objetivos concretos relacionados con la inclusión de las mujeres en actividades económicas.

xv) Plan Regional de Arequipa

En esta Plan se presentan cinco Lineamientos, cada uno acompañado de su respectivo Objetivo Estratégico:

Cuadro N° 22
Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de Arequipa

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
Lineamiento 1: Institucionalizar y transversalizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas regionales	Objetivo estratégico: El Gobierno Regional y gobiernos locales incorporan medidas para lograr el desarrollo de mujeres y varones en igualdad de oportunidades.
Lineamiento 2: Promover en la sociedad valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones.	Objetivo estratégico: Mejorar las relaciones entre mujeres y varones, en el marco de una cultura de paz y vida libre de violencia y exclusión, garantizando el ejercicio de valores.
Lineamiento 3: Garantizar el ejercicio pleno de los	Objetivo estratégico: El Gobierno Regional y los

derechos sociales y culturales para las mujeres y los varones.	Gobiernos Locales promueven y desarrollan acciones a favor del acceso a la atención en Educación y Salud en igualdad de oportunidades.
Lineamiento 4: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres	Objetivo estratégico: Gobierno Regional y gobiernos locales promueven e implementan programas de promoción del empleo con igualdad de oportunidades, <u>promoviendo el enfoque de autogeneración de empleo digno.</u>
Lineamiento 5: Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.	Objetivo estratégico: Mujeres y varones ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y ciudadanos a favor del desarrollo y calidad de vida.

Si bien los Lineamientos son los mismos que los incluidos en el Plan Nacional, se presentan algunas diferencias con relación a los objetivos estratégicos. En el caso del objetivo estratégico 1, se omite la referencia a la perspectiva de equidad de género prevista en el Plan Nacional como eje para el diseño de políticas públicas; y respecto al objetivo estratégico 4 se hace referencia al tema de la promoción del enfoque de autogeneración del empleo digno.

xvi) Plan Regional de Junín

El Plan de Acción de las Mujeres en Junín contempla cinco ejes temáticos, a cada uno de los cuales asigna objetivos estratégicos:

Cuadro N° 23
Ejes y objetivos estratégicos del plan regional de Junín

Ejes	Objetivos Estratégicos
Salud	Impulsar propuestas de políticas públicas para atender programas de <u>derechos sexuales y reproductivos</u> con participación de la sociedad civil. Promover políticas públicas para la atención adecuada, oportuna y eficiente a las mujeres

	<p>en salud, que respondan a la interculturalidad de la región</p> <p>Incidir en los otros gobiernos regionales para incorporar los enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad (en salud integral, seguridad alimentaria y medio ambiente)</p>
Educación	<p>Promover una política educativa regional con enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad.</p> <p>Propiciar programas de educación para reducir los altos índices de analfabetismo femenino</p> <p>Impulsar políticas educativas que tomen en cuenta la educación bilingüe en comunidades nativas y campesinas (de acuerdo al Convenio 169 OIT).</p> <p>Reducir el índice de reprobación y deserción escolar, en especial de las niñas indígenas</p> <p>Implementar un sistema especial de titulación dirigido a los docentes indígenas bilingües.</p>
Violencia contra la mujer	<p>Promover y vigilar el cumplimiento de políticas públicas que contrarresten la violencia contra la mujer y la violencia familiar y las secuelas de la violencia política (educación, salud, trabajo, etc).</p> <p>Incidir y promover en el Consejo Nacional de Reparaciones, las reparaciones colectivas integrales para víctimas registradas en la violencia política especialmente para mujeres, niñas(os), adolescentes y jóvenes.</p> <p>Incidir y promover en los otros Consejos Regionales sobre un tratamiento adecuado en salud mental dirigido a las mujeres víctimas de violencia, en especial de la violencia política</p> <p>Propiciar la participación y vigilancia de la sociedad civil en el cumplimiento de la Ley contra la Violencia familiar y sexual</p> <p>Formular propuestas de políticas para penalizar la violencia familiar y feminicidio.</p>
Participación política	<p>Desarrollar en forma concertada una Agenda Política de la Mujer en participación política y participación ciudadana.</p> <p>Diseñar estrategias de intervención y participación política de las mujeres.</p> <p>Incorporar la cuota de género y la cuota indígena en todas las instancias de participación ciudadana.</p> <p>Promover el cumplimiento de las cuotas de género y la cuota indígena en los procesos electorales a nivel regional y municipal</p> <p>Reconocer los mecanismos de organización y participación tradicionales, usos y costumbres, de las mujeres indígenas para que se articulen a todas las instancias de participación ciudadana</p> <p>Difundir las manifestaciones pluriculturales de la región y en particular de la presencia</p>

	indígena amazónica.
Trabajo	<p>Promover la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en todos los ámbitos con especial énfasis en el campo laboral.</p> <p>Coordinar con la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo la capacitación laboral con énfasis a mujeres en especial a las mujeres jóvenes</p> <p>Proponer un marco legal para la responsabilidad compartida de la maternidad entre varón y mujer</p> <p>Informar, sensibilizar y denunciar el acoso sexual a trabajadoras.</p>

Del análisis en conjunto que venimos realizando de los Planes, este es el que presenta el mayor número de temas de interés no previstos en el Plan Nacional ni en la mayoría de los planes regionales. A través de la división de los objetivos en función a ejes temático, resalta de modo particular la referencia que en la sección **Salud** se realiza, aparte de la las políticas sobre derechos sexuales y reproductivos, a la promoción de políticas que “respondan a la interculturalidad de la región”. En el ámbito de la **Educación**, se plantean objetivos bastante directos, como los relacionados con la reducción del analfabetismo femenino, la necesidad de adoptar políticas que tomen en cuenta la educación bilingüe en comunidades nativas y campesinas, materias ausentes en los objetivos estratégicos de los otros planes.

Especial interés presentan los objetivos sobre **Violencia contra la Mujer**, pues varios de ellos se centran en el tema de las reparaciones colectivas como consecuencia de la violación de los derechos humanos durante la época del terrorismo, haciéndose mención expresa a la necesidad de realizar actividades ante el Consejo Nacional de Reparaciones. También resalta la referencia como objetivo estratégico a la promoción de un marco normativo que sancione el feminicidio, aunque se trata de un tema más propio de instancias nacionales (el Congreso de la República) que de instancias regionales.

En lo que corresponde a la Participación Política, varios de los objetivos se relacionan con la necesidad de concretar de forma efectiva las cuotas de género, haciéndose también mención a la cuota indígena, a fin de garantizar la presencia en el escenario político de las

mujeres indígenas. En el tema referido al Trabajo resaltan tres aspectos; de un lado, la mención a la necesidad de capacitación laboral de las mujeres jóvenes; la referencia a proponer un marco legal sobre responsabilidad compartida entre mujeres y hombres en materia de maternidad, y la necesidad de sensibilizar e informar en temas sobre acoso sexual.

Lo expuesto demuestra que se está ante un Plan que contiene objetivos estratégicos que podrían ser recogidos en el Plan Nacional así como en otros planes regionales.

xvii) Plan Regional de Amazonas

Este Plan toma como referencia, a fin de identificar los lineamientos y objetivos estratégicos, lo dispuesto por el Plan Nacional. Sólo se aprecia alguna precisión específica en el tema de los derechos económicos, en donde se hace referencia a la igualdad en el valor de las remuneraciones y las prestaciones sociales en el ámbito comunal, y de los derechos políticos, en donde se hace referencia expresa al participación en igualdad de condiciones a nivel de las instancias de concertación y vigilancia, y no solo en la toma de decisiones.

Cuadro N° 24
Lineamientos y objetivos estratégicos del plan regional de Amazonas

Lineamientos	Objetivos Estratégicos
<p>LINEAMIENTO 1 El Gobierno regional de Amazonas, los gobiernos locales (provinciales y distritales) y las instituciones públicas incorporan el enfoque de equidad de género para el desarrollo en las políticas públicas, planes, programas y proyectos.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1 Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género, es decir la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, en las políticas públicas, planes e instrumentos de gestión del desarrollo, proyectos de inversión pública, programas regionales y municipales, entre otros.</p>

<p>LINEAMIENTO 2</p> <p>Promover en Amazonas la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1</p> <p>El Gobierno Regional, los gobiernos locales, la sociedad civil promueven y adoptan prácticas e valores equitativos entre mujeres y varones</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.2</p> <p>El gobierno regional, los gobiernos ocales, las instituciones públicas y la sociedad civil contribuyen a mejorar y fortalecer las relaciones entre mujeres y varones, promoviendo una cultura de paz y el derecha una vida sin violencia</p>
<p>LINEAMIENTO 3</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres de Amazonas.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATEGICO 3.1</p> <p>Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad</p>
<p>LINEAMIENTO 4</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.1</p> <p>Mujeres y varones de Amazonas tienen una remuneración y prestaciones sociales de igual valor dentro del <u>mercado laboral y comunal</u>, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades.</p> <p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 4.2.</p> <p>Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales.</p>
<p>LINEAMIENTO 5</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.</p>	<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO 5</p> <p>Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos y ciudadanos de las mujeres, así como el acceso equitativo a instancias de <u>concertación, vigilancia</u> y toma de decisiones.</p>

c) Balance general

Los planes regionales presentan en su mayoría una estructura y una definición de sus objetivos estratégicos distinta a la prevista en el Plan Nacional. Sólo los planes regionales de Lambayeque y Amazonas presentan sus objetivos de la misma forma, con diferencias menores. En los casos en que las diferencias son mayores, éstas no se refieren a aspectos formales (como la denominación de los objetivos), sino a aspectos sustantivos, como el énfasis o una mayor precisión de las materias a tratar.

En línea con lo anterior, mientras que el Plan Nacional presenta sus objetivos estratégicos a partir de lo que denomina como “Lineamientos”, varios planes regionales lo hacen a partir de temas o materias específicas, o ejes temáticos, siendo los más comunes Salud, Empleo, Trabajo, Violencia contra la mujer y Participación Política. Este enfoque de los gobiernos regionales les permite precisar e identificar mejor los objetivos estratégicos de un Plan, facilitando además la comparación entre los mismos.

En los planes regionales se pueden identificar objetivos estratégicos que podrían ser incorporados en el Plan Nacional, como la mención expresa en un gran número de planes a la necesidad de respetar los derechos sexuales y reproductivos, materia tratada a partir del eje temático Salud. Este tema se aprecia en los objetivos estratégicos de los planes de Cajamarca, Piura, Moquegua, Cusco, Ayacucho, Ica, la Libertad, Pasco, Ancash y Junín. La importancia de su inclusión como objetivo estratégico relacionado con el tema Salud es que permite visibilizar el problema, el mismo que no resalta cuando se aborda bajo la denominación genérica de promoción de los derechos sociales empleada en el Plan Nacional.

En algunos planes se ha puesto especial atención a la necesidad de establecer como un objetivo estratégico la adopción de políticas de igualdad de oportunidades con relación a los recursos naturales. Así ocurre en el caso de los gobiernos regionales de Piura y Cusco.

Por lo general, los temas relacionados con igualdad de oportunidades se concentran en temas como los derechos laborales, los derechos civiles, entre otros. De forma progresiva, se ha venido también analizando de forma específica el tema de la relación entre el género y el medio ambiente, con miras a constituirse en una variable que permita también un diseño de políticas públicas de igualdad de oportunidades. La justificación de este enfoque se encuentra en la diferente participación de hombres y mujeres en decisiones relacionadas con el medio ambiente:

“Los postulados de "género, medio ambiente y desarrollo sustentable" permiten identificar las diferencias existentes entre las mujeres enfatizando el carácter sociohistórico y cultural de los procesos de subordinación y negociación en los que se encuentran insertas. Esto tiene como corolario la constatación de que no todas las mujeres experimentan la degradación ambiental de igual manera, ni los problemas ambientales impactan a todas por igual. Las relaciones particulares que tienen determinados grupos de mujeres con el medio ambiente dependen de los estilos de vida, de la localización espacial, de la estructura social y de la interconexión de los sistemas de género, clase y etnicidad, así como existen diferencias a lo largo del ciclo de vida de las propias mujeres. Esto se suma al tipo de relación que tienen con los varones de su núcleo familiar y los patrones de división de tareas y de adopción de decisiones al interior de las unidades domésticas, todo lo cual determina en gran medida las prácticas de acceso, uso, propiedad y control de los recursos. A su vez, esta perspectiva, sitúa las relaciones de género en el contexto concreto de países y regiones, teniendo en cuenta la economía política del actual escenario del desarrollo, la manera como éste influye sobre el sistema de género y el medio ambiente, y otorgando especial interés al hecho que los efectos negativos del deterioro ambiental recaen preponderantemente sobre las mujeres pobres” (Nieves Rico 1998: 26).

Dada la importancia que este tema tiene en el país, se trata de una materia que corresponde también ser abordada como un objetivo estratégico en el Plan Nacional.

En el Plan Regional de Ica, uno de los objetivos estratégicos está referido a los medios de comunicación, con miras a promover la eliminación de imágenes sexistas y reduccionistas

de las mujeres a través de los medios. Se trata de un caso particular, que no se aprecia en otros planes. La opción asumida por este gobierno regional se enmarca dentro de una de las nuevas variables que se viene implementando en otros países. Así por ejemplo, en España, en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades de España (2008-2011) se estableció como uno de los ejes la imagen social de la mujer, con objetivos y acciones orientadas a modificar la forma en que los medios de comunicación reflejan la situación social de la mujer, en especial a través de la publicidad sexista. Dicho eje también se ha reflejado en otros planes, aunque los resultados no son del todo positivos:

“Sin embargo, si revisamos los diferentes planes de igualdad puestos en marcha en los últimos años podemos observar que en todos está presente esta preocupación y en todos se han adoptado las mismas medidas (o similares) que por ahora no han dado los resultados que se desearían sin perjuicio de encontrarnos con que en algunos medios de comunicación y en la publicidad sobre determinados productos se haya conseguido la igualdad y no discriminación como son las campañas publicitarias premiadas por el premio institucional mujer y publicidad “Crea - igualdad” (González Bustos 2010: 29).

A pesar de los escasos resultados que puedan estar generándose con relación a este tema, la sola mención en los planes regionales debería ser insumo para que dicha materia también se incorpore en el Plan Nacional, sea como un tema independiente o relacionado con los factores que contribuyen a la violencia de género.

En materia de violencia contra la mujer, el Plan Regional de Junín contempla un objetivo estratégico de especial importancia, relacionado con las reparaciones a quienes sufrieron los efectos de la violencia política, a través del cual se busca realizar labores de incidencia y promoción ante entidades estatales, con miras a que se concreten medidas de reparaciones colectivas integrales. Llama la atención que un tema como este no aparezca como objetivo estratégico en los planes regionales de zonas en donde la violencia política se manifestó de forma intensa, y en las que se presentaron casos de violencia sexual contra las mujeres.

2.4 Enfoque de género

Las políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades son diseñadas a partir de determinados enfoques. En términos generales, por tales se entiende la perspectiva que debe estar presente al momento de identificar su contenido, en particular el objetivo general, los objetivos estratégicos, las acciones concretas para alcanzarlos y sus resultados. Así por ejemplo, en diversos documentos se suele hablar sobre la necesidad del enfoque de derechos humanos para el diseño de política públicas, de modo tal que las acciones del Estado se orienten al respeto y garantía de tales derechos. Dicho enfoque no es una referencia meramente formal sino sustantiva respecto a la priorización de las acciones del Estado:

“(…) las políticas públicas son, ante todo, “políticas” y no técnicas, por lo que su neutralidad está descartada. El enfoque de derechos supone una opción por el proyecto de los derechos humanos, no subordinado a la economía, una opción por los sectores discriminados y una opción por la democratización permanente de la sociedad y el Estado. La adopción de este enfoque, sin duda alguna, supone retos y dificultades enormes, pues implica enfrentar estructuras de poder y discurso que obturan las posibilidades de democratización de la sociedad” (González Plessmann 2010: 6).

A continuación evaluaremos los enfoques empleados en el Plan Nacional en comparación con los utilizados en los planes regionales, con especial atención a los enfoques relacionados con el género y la igualdad de oportunidades.

a) Plan Nacional

a.1) Número y tipos de enfoques

El Plan Nacional dedica una sección al tema de los enfoques, término lo suficientemente general y poco preciso para identificar alguna utilidad concreta con relación al diseño de

políticas públicas. Los enfoques que se mencionan y definen son cinco: i) derechos humanos, ii) equidad de género, iii) interculturalidad, iv) intergeneracional y v) territorialidad. En comparación con los planes regionales, sólo el de Apurímac recoge los mismos enfoques. En el caso de los demás planes regionales, existe una amplia variedad de enfoques, que llegan a un total de quince (15), como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro N° 25

Tipos de enfoques en los planes regionales de igualdad de oportunidades

	Plan	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Cajamarca	Cusco	Ica	Junín	La Libertad	Lambayeque	Loreto	Moquegua	Pasco	Piura	San Martín	Ucayali
1) Derechos humanos	X	X		X		X	X	X	X	-	X	X	-	X	-	X	X	
2) Interculturalidad	X	X		X	X	X	X	X	X	-	X		-		-	X	X	
3) Intergeneracional	X	X		X		X				-	X		-		-			
4) Territorialidad	X	X		X			X			-			-		-	X		
5) <u>Equidad de Género</u>	X			X						-		X	-	X	-	X	X	X
6) <u>Género</u>						X		X	X	-	X		-		-			X
7) <u>Transversalidad de Género</u>										-		X	-		-			
8) <u>Género en el desarrollo</u>		X	X							-		X	-		-			
9) Igualdad de oportunidades					X		X			-		X	-		-	X		

10) Igualdad y derechos humanos					X					--			--		--		
11) Desarrollo humano		X	X		X	X	X		X	--	X	X	--		--	X	
12) Participación política								X		--			--		--		X
13) Democracia y gobernabilidad										--			--		--		X
14) Familia como núcleo básico del desarrollo					X					--			--		--		
15) Inclusión social								X		--			--		--		

Como se aprecia, los planes regionales de Junín, Loreto y Pasco no hacen referencia a algún enfoque para la elaboración de su Plan. En el caso del Plan Regional del Cusco, se mencionan pero no se desarrollan, por lo que no se puede conocer qué sentido se le otorga.

a.2) Definición de Enfoque de Equidad de Género

La definición sobre Enfoque de Equidad de Género contenida en el Plan Nacional es la siguiente:

“La equidad de género parte de la constatación de desigualdades entre varones y mujeres y plantea modificar las relaciones de poder que afectan a las mujeres, erradicar toda forma de violencia basada en género, asegurar su acceso a recursos, servicios de salud y educación, acciones positivas para fortalecer su participación política y en la toma de decisiones. El cambio de las inequidades de género y de otras inequidades tendrá como resultado el mejoramiento de la calidad de vida para mujeres y hombres, el fortalecimiento de la

democracia y el desarrollo del país. Para lograr la equidad de género es imprescindible eliminar toda forma de discriminación contra la mujer, promover su autonomía y asegurar su pleno desarrollo en todas las esferas de la vida social, cultural, económica y política del país, con el objeto de garantizarle el ejercicio ciudadano y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres

Este enfoque implica desarrollar una estrategia de transversalidad, por la cual las acciones orientadas a la gestión de la equidad de género e igualdad de oportunidades estén articuladas e integradas horizontal y verticalmente en todos los sectores y organismos estatales con capacidad de decisión y de ejecución de medidas que afectan a toda la sociedad”.

Esta misma definición sobre la Equidad de Género está contenida en los planes de Piura y Apurímac.

b) Planes Regionales

Una revisión de los planes regionales permite constatar que los mismos contemplan diversos enfoques relacionados con el Género, tales como:

Cuadro N° 26

Enfoques de género en los planes regionales de igualdad de oportunidades

Enfoque de Género	Presente en cinco planes regionales: Ayacucho, <u>Cusco</u> , Ica, La Libertad y Ucayali. En el caso del Cusco se menciona pero no se define.
Enfoque de equidad de Género	Presente en siete planes regionales: Apurímac, Cajamarca, Lambayeque, Moquegua, Piura, San Martín y Ucayali.
Enfoque de Transversalidad de Género	Presente en un plan regional: Lambayeque.
Enfoque de Género y Desarrollo	Presente en tres planes regionales: Amazonas, Ancash y Lambayeque.

Debe advertirse que en el caso del plan regional de Arequipa no se hace mención a ningún enfoque relacionado con el género, aunque se establece uno sobre la igualdad de oportunidades, definiéndola como una “forma de justicia social, que propugna que un sistema es socialmente justo cuando todas las personas potencialmente tienen básicamente las mismas oportunidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos políticos y civiles”.

En el presente trabajo deseamos poner especial atención a las diferentes definiciones de Enfoque de Equidad de Género incorporadas en los planes regionales, para identificar si han tomado como referencia la definición contenida en el Plan Nacional.

En este sentido, empezaremos por señalar que el plan regional de Cajamarca define el concepto del Enfoque de Equidad de Género de la siguiente manera:

“Concepto que alude a la construcción social, cultural e histórica de la diferencia social entre mujeres y varones sobre la base de la diferencia sexual o biológica, que se constituye en un eje de desigualdad social, a partir del cual se determina roles (reproducción y producción), espacios (públicos y privados) y atributos (característica de personalidad vinculados a roles y espacios) diferenciados para mujeres y varones y; se valora de manera diferencial las personas, los atributos, los roles, los derechos y los ámbitos de acción femeninos y masculinos”.

Esta misma definición aparece en los planes regionales de Ayacucho, La Libertad e Ica, pero en el rubro correspondiente al Enfoque de Género, apreciándose de esta forma un uso indistinto de ambos términos para aludir a lo mismo.

Por su parte, en el plan regional de Lambayeque se alude al Enfoque de Equidad de Género como un principio relacionado con la necesidad de justicia en la distribución de los recursos y del poder:

“El principio de equidad de género alude a la necesidad de justicia en la distribución de los recursos y del poder social entre hombres y mujeres. Reconoce que estos/as tienen distintas necesidades y gozan de distinto poder en la sociedad, diferencias que deben tomarse en cuenta y enfrentarse a fin de corregir el desequilibrio existente entre ambos sexos”.

Similar enfoque relacionado con el tema de la distribución se aprecia en el plan de San Martín:

“La igualdad de género implica una distribución justa entre hombres y mujeres de los beneficios, recursos, el poder, y las responsabilidades en tanto son libres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones. El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad, sectores sociales, culturas o etnias”.

Desde una perspectiva diferente, el plan regional de Moquegua define el enfoque de equidad de género como una “perspectiva interpretativa”:

“El enfoque de género es una perspectiva interpretativa que considera los diferentes problemas de la población teniendo en cuenta las especificidades de las mujeres y los varones como aspectos a ser abordados en las políticas públicas de manera prioritaria. Asimismo, considera al desarrollo como el proceso de transformaciones de las potencialidades, capacidades y conductas humanas individuales y colectivas de mujeres y varones orientados a generar cambios en sus relaciones.

El enfoque de género parte de la constatación de desigualdades sociales entre varones y mujeres y plantea mejorar la calidad para ambos de manera equitativa. Para lograr que las acciones orientadas a la gestión de la equidad de género e igualdad de oportunidades tengan un impacto real y sostenible, es imprescindible transversalizar el enfoque de equidad de género en la organización y planificación a todo nivel del Estado peruano y no se limite a una apuesta declarativa”.

Por su parte, el plan regional de Ucayali señala que el enfoque de equidad de género:

“Se refiere a las diferencias sociales que nacen a partir de las diferencias biológicas entre hombre y mujeres. Se construyen roles, espacios y características propias de cada sexo, En general, la sociedad asigna a los hombres y mujeres roles y estereotipos que permiten, reproducen y legitiman la distribución desigual de poder. Este es el resultado de un largo proceso histórico y cultural”.

Los demás planes regionales no han previsto un enfoque de equidad de género.

c) Balance general

El Plan Nacional contempla cinco enfoques, los cuales son asumidos de forma idéntica sólo por el Gobierno Regional de Apurímac. Todos los demás gobiernos regionales agregan otros enfoques. Los planes regionales de Junín, Loreto y Pasco no hacen referencia a ningún enfoque. En el caso del Plan Regional del Cusco, se mencionan pero no se desarrollan, por lo que no se puede conocer qué sentido se le otorga. En total los planes regionales llegan a presentar hasta quince enfoques.

El enfoque de equidad de género es tratado de manera diferente en los planes regionales, como un concepto que explica situaciones, como un principio, como una perspectiva interpretativa de la realidad, etc., lo que demuestra la ausencia de uniformidad en la definición del enfoque principal en los planes regionales.

En atención a lo expuesto, se puede señalar lo siguiente:

- Los gobiernos regionales de Lambayeque y San Martín definen el enfoque de equidad de género a partir de la necesidad de una distribución justa entre hombres y mujeres de los recursos, el poder, las responsabilidades y los beneficios.

- Por su parte, el plan de Cajamarca define el Enfoque de Equidad de Género como un concepto que alude a la construcción social, cultural e histórica de la diferencia social entre mujeres y varones sobre la base de la diferencia sexual o biológica. Esta misma definición aparece en los planes regionales de Ayacucho, La Libertad e Ica, pero en el rubro correspondiente al Enfoque de Género, apreciándose de esta forma un uso indistinto de ambos términos para aludir a lo mismo.
- En el caso del plan regional de Arequipa no se hace mención a ningún enfoque relacionado con el género, aunque se establece uno sobre la igualdad de oportunidades.

2.5 Período de vigencia de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Las políticas públicas se van a desarrollar a través de Planes en diferentes ámbitos, como el nacional, regional e incluso local. En el caso específico de las políticas públicas de igualdad de oportunidades, para el periodo de análisis, se está considerando el Segundo Plan Nacional del 2006 al 2010, y diecisiete Planes Regionales aprobados en dicho periodo. En consecuencia, es importante analizar los plazos de vigencia de cada uno de ellos, con la finalidad de identificar si existe uniformidad y coincidencia en los períodos planteados, lo cual sin duda contribuirá a una adecuada implementación de las políticas públicas, así como al seguimiento y evaluación de las mismas.

De esta manera, se puede conocer los avances en la implementación de la política pública de igualdad de oportunidades en dos niveles de gobierno, como en el ámbito nacional y regional, que permita identificar los principales obstáculos o barreras para concretar la igualdad material.

Cuadro N° 27

Período de vigencia de los Planes Regionales

N°	Gobiernos Regionales	Periodo de Vigencia	Duración (Años)
1	Ica	2005 – 2010	5
2	Junín	2005 – 2015	10
3	La Libertad	2006 – 2010	4
4	Moquegua	2007 – 2011	4
5	Pasco	2007 – 2011	4
6	Ancash	2008 – 2015	7
7	Apurímac	2009 – 2012	3
8	Piura	2009 – 2012	3
9	Ucayali	2009 – 2013	4
10	Arequipa	2009 – 2014	5
11	Lambayeque	2009 – 2014	5
12	Cusco	2009 – 2015	6
13	Amazonas	2009 – 2021	12
14	Loreto	2010 – 2015	5
15	Ayacucho	2010 – 2020	10
16	Cajamarca	2010- 2015	5
17	San Martín	2011-2015	4

De los 17 Gobiernos Regionales que aprobaron sus planes regionales en el periodo 2006-2010, se puede advertir que no existe uniformidad en cuanto al periodo de vigencia con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, aspecto que dificulta la sinergia entre las políticas públicas. Como se puede observar en el anterior cuadro, solo el plan regional de La Libertad coincide con el plazo del Segundo Plan Nacional, mientras la mayoría tiene diferentes plazos de vigencia.

En consecuencia, 16 Planes tienen períodos distintos de vigencia que se extienden al año 2010 y que incluso van hasta el año 2021 como en el caso de Amazonas. En tal sentido, se requiere que estos planes sean revisados y adecuados a los lineamientos de política nacional de igualdad de oportunidades.

Asimismo, se debe advertir que de los 17 planes aprobados, sólo dos estaban previstos para terminar su período de vigencia en diciembre del 2010 (Ica y La Libertad), en consecuencia, en base a los lineamientos de política nacional tendrán que ser actualizados, previa evaluación sobre el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Otro aspecto a considerar es la falta de uniformidad en el número de años de vigencia de cada plan regional. Así, encontramos Planes Regionales que tienen un período de vigencia que va desde 3 hasta 12 años, siendo el período de vigencia del Plan Nacional de 5 años. Esta diversidad dificulta realizar un seguimiento y evaluación a nivel nacional y regional. Una de las razones que podrían explicar esta diferencia en los periodos de vigencia, es que los Planes Nacionales obedecen al periodo del gobierno nacional, es decir de 5 años, mientras que en el ámbito regional se observa que en algunos casos, como el de Junín y de Amazonas, el plazo obedece a sus respectivos Planes de Desarrollo Regional Concertado, los cuales suelen ir más allá del periodo de un gobierno regional que es de cuatro años.

Cuadro N° 28

Cuadro comparativo de los períodos de vigencia de los planes regionales

N°	Gobiernos Regionales	Periodo de Vigencia de los planes regionales	Período de vigencia de los PDRC
1	Ica	2005 – 2010	2007-2011
2	Junín	2005 – 2015	2008 – 2015
3	La Libertad	2006 – 2010	2010 – 2021
4	Moquegua	2007 – 2011	2003- 2021
5	Pasco	2007 – 2011	2007 – 2015

6	Ancash	2008 – 2015	2008-2021
7	Apurímac	2009 – 2012	Al 2010
8	Piura	2009 – 2012	2007-2011
9	Ucayali	2009 – 2013	2004 – 2010
10	Arequipa	2009 – 2014	2003 – 2011
11	Lambayeque	2009 – 2014	Al 2010
12	Cusco	2009 – 2015	Al 2012
13	Amazonas	2009 – 2021	2009- 2021
14	Loreto	2010 – 2015	Al 2021
15	Ayacucho	2010 – 2020	2007-2024
16	Cajamarca	2010- 2015	Al 2021
17	San Martín	2011-2015	2008-2015

En consecuencia, el criterio para planificar en el ámbito nacional es distinto al que se viene utilizando en los Gobiernos Regionales. En el caso de los Gobiernos Regionales, se sigue más un criterio de planificación a largo plazo, que va más allá del período de gobierno regional, mientras que en el ámbito nacional se sujeta al período del gobierno de turno.

Finalmente, es importante recordar que las políticas públicas deben responder a los problemas del país en una mirada a largo plazo, siendo así políticas públicas de Estado que comprometen a los diferentes gobiernos de turno, sin que ello sea un impedimento para que en cada período se revisen e incluso se realicen algunos énfasis en determinados temas, o se adapte a la coyuntura de un país.

2.6 Rol de rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

La Ley de Igualdad de Oportunidades establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el ente rector de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Para tal efecto debe realizar un Informe Anual sobre sus avances, el cual además debe presentarse al Congreso de la República. Hasta la fecha, el MIMP ha presentado 6 informes, en los cuales se presentan avances en determinados temas que dan

cuenta del cumplimiento de la norma a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, la Ley no desarrolla el contenido de la rectoría, y solo menciona que debe reportar informes sobre el cumplimiento de la normativa.

Al respecto, es importante revisar la normativa sobre las funciones de los Ministerios con relación a su rectoría en políticas públicas. En esa línea, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM dispone en su artículo 1° que el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, define los objetivos prioritarios, los lineamientos y contenidos principales de una política pública. Asimismo, señala que el MIMP se encarga de supervisar el cumplimiento de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que los Ministerios, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, tienen entre sus funciones generales las siguientes (artículo 23° inciso 1):

- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Aprobar las disposiciones normativas que les correspondan.
- Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.
- Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local.

Asimismo, en el artículo 23° inciso 2) de la LOPE se señala que para el ejercicio de las competencias exclusivas corresponde a los Ministerios ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales. De esta manera, la rectoría en las políticas nacionales que es una función que consideramos exclusiva de los Ministerios, implicaría la ejecución y supervisión de la política de igualdad de oportunidades.

De manera específica se debe revisar la Ley de Organización y Funciones del MIMP, Decreto Legislativo N° 1098, que brinda elementos sobre la rectoría de este ministerio. Al respecto se señala lo siguiente:

- Es rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer (artículo 2°).
- Diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial (artículo 3°).

Respecto a sus competencias exclusivas y excluyentes, en el artículo 6° se establecen las siguientes:

- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, asumiendo la rectoría respecto de ellas y adoptando las medidas que correspondan.
- Formular y aprobar normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de las políticas nacionales y sectoriales,
- Seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes.

Para llevar a cabo estas competencias el MIMP debe emitir normas y lineamientos, así como proporcionar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales, Locales, Ministerios y otras entidades involucradas.

A su vez se debe recordar que en el marco del proceso de descentralización, el MIMP ha firmado convenios de gestión con los Gobiernos Regionales a efectos de concretar la transferencia de competencias y funciones. Por ello, es importante realizar una referencia a

las competencias compartidas, que tendrían con los Gobiernos Regionales en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Al respecto, la Ley de Organización y Funciones del MIMP establece en su artículo 7° que este Ministerio ejerce de forma compartida el planeamiento, administración, ejecución, supervisión, desarrollo de capacidades y evaluación de las actividades referidas al ámbito de su competencia. Así, con los Gobiernos Regionales comparte la promoción, supervisión y evaluación de la implementación de las políticas de igualdad de género, de conformidad con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983).

Considerando el marco normativo señalado, se puede concluir lo siguiente:

- El MIMP es el ente rector en la política nacional de derechos de las mujeres, y de manera específica de la política de igualdad de oportunidades a nivel nacional, regional y local.
- El MIMP debe presentar un informe anual dando a conocer los avances en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Si bien no existe una definición expresa de la rectoría del MIMP, se puede concluir que la rectoría en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres implica, conforme al marco normativo revisado, lo siguiente:

- Definir los objetivos prioritarios, los lineamientos y contenidos principales de una política pública.
- Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional.
- Formular y aprobar normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de las políticas nacionales.

- Seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes.
- Proporcionar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales.

Con relación al diseño de los Planes regionales es importante conocer el rol del MIMP, a efectos de analizar si ha existido algún nivel de rectoría con los Gobiernos Regionales en la elaboración de los mencionados Planes. Al respecto, se puede identificar lo siguiente:

- Los planes regionales de Cajamarca y Loreto establecen un mecanismo para informar periódicamente al MIMP sobre los avances en su implementación.

Cuadro N° 29
Reporte al Mimp sobre la implementación de planes regionales

Planes	Reporte al MIMP sobre la implementación
Cajamarca	Se establece un mecanismo para informar semestralmente al MIMP de los avances en la implementación de las políticas públicas
Loreto	Informar trimestralmente al MIMP sobre los avances obtenidos mediante datos desagregados por sexo, edad, etnia y área geográfica.

- El plan regional de Cajamarca establece que los resultados de la evaluación se deben presentar al MIMP.
- De los 17 planes regionales, solo 8 hacen referencia expresa al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. Es decir, solo algunos Gobiernos Regionales han considerado al Segundo Plan Nacional como un marco referente para la elaboración de su propio plan regional.

Cuadro N°30

Planes regionales que hacen referencia al Plan Nacional

Planes	Referencia al Plan Nacional
Cajamarca	A continuación se describe los lineamientos de política del Plan Nacional de Igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010, los que son tomados para el presente plan.
Amazonas	El proceso de construcción del plan regional se enmarca se relaciona y articula con el plan nacional.
Arequipa	El plan regional recoge los lineamientos y objetivos que se plantean en el Plan Nacional, el mismo que contempla acciones que han sido contrastadas con la realidad regional.
Ancash	Adecuar el Segundo Plan Nacional a la realidad particular de Ancash.
Apurímac	El Plan Regional de de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2009 - 2012 y sus enfoques se sustentan en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y en el marco jurídico nacional e internacional que rige al Estado peruano.
Lambayeque	Asumir que se trata de un “proceso de construcción colectiva”, es decir, que si bien se cuenta con el PIO como un referente, la elaboración del plan regional se desarrollaría en todas sus etapas con la concurrencia de mujeres autoridades organizadas en la REDMUAL, y líderes representativas de organizaciones e instituciones de la sociedad civil, a manera de un colectivo afín.
San Martín	Los Talleres simultáneos sobre los contenidos del plan regional, abordaron aspectos como la revisión del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, priorización de problemas que afectan a las mujeres en la Región en cada etapa de su vida, análisis de causas y efectos de los problemas priorizados, definición concertada de los lineamientos del Plan.
Piura	Este plan ha pretendido recoger y articular las realidades distritales y provinciales, desde su propia realidad local, su identidad cultural y su visión de desarrollo, buscando la correspondencia entre el Plan Regional, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y la Ley de Igualdad de Oportunidades.

- Solo en 6 planes regionales se establece una coordinación o asistencia técnica por parte del MIMP para la elaboración de su respectivo Plan.

Cuadro N°31

Planes regionales que contaron con asistencia técnica del Mimp

Planes	Asistencia técnica del MIMP
Piura	<p>Asistencia técnica en la elaboración del plan regional: Se menciona que se contó con el apoyo técnico profesional para la elaboración del plan regional por parte de la Dirección de Igualdad de Oportunidades de la Dirección General de la Mujer del MIMP.</p> <p>La evaluación del plan regional de Piura recaerá en el Consejo Regional de la Mujer – COREM, para lo cual contarán con la asesoría, acompañamiento y capacitación del MIMDES.</p>
Loreto	Coordinaciones con el MIMP para la elaboración del plan regional
Junín	Asistencia técnica del MIMP.
Ancash	Asistencia técnica en la elaboración plan regional.
Ayacucho	Asistencia técnica en la elaboración.
San Martín	Corresponde a la Gerencia Regional de Desarrollo Social (GRDS) del GORESAM, la implementación, monitoreo y evaluación del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades. La Comisión Regional Multisectorial de la Mujer y La Niñez del GORESAM coordinará y colaborará en este proceso, en coordinación con instituciones especializadas (ONGs) en el enfoque de género y el MIMP. De este modo, gestionaran de manera conjunta la necesidad de incorporar las propuestas contenidas en el PLAN REGIONAL 2011-2015 en sus lineamientos de políticas, acciones y presupuesto del GORESAM.

Como se puede apreciar, la rectoría del MIMP en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito regional es muy débil, ya que son pocos los gobiernos regionales que han contado con asistencia técnica para su elaboración, que consideran al Plan Nacional como un referente, y que establecen mecanismos para informar al Ministerio sobre sus avances en la implementación o sobre los resultados de su

evaluación. Estos datos brindan elementos al MIMP, para que adopte medidas con la finalidad de fortalecer su calidad de rectoría en determinados temas.

Además, como se ha venido desarrollando en cada uno de los acápite anteriores, se han identificado algunos aspectos de la rectoría del MIMP que demuestran la necesidad que esta entidad pública considere esta información como un insumo para mejorar su presencia en las regiones, sobre todo con relación a la claridad de los objetivos generales y específicos y al enfoque de equidad de género que debe contemplar el plan nacional, a efectos de servir como una guía a los Gobiernos Regionales para elaborar sus respectivos planes. En caso contrario, se seguirán aprobando planes regionales que no consideren al plan nacional como un referente, y se contarán con instrumentos de política que no dialogan, todo lo cual no contribuye a que exista una coherencia en las políticas públicas, generando dificultades para su implementación a nivel regional.

Adicionalmente, se debe considerar un tema muy particular respecto a los cambios ministeriales y que puede influir también en la rectoría de un Ministerio y la falta de definición de las prioridades que adopte el ministerio. Como señala Stein: “Para fomentar políticas de largo plazo y para que los ministros puedan ejecutar programas y políticas hasta su culminación, probablemente sea necesario cierto grado de estabilidad de los funcionarios en los cargos de gabinete. La rotación frecuente de los ministros del gabinete tiende a generar una orientación más de corto plazo de las políticas y cambios más frecuentes de dirección” (Stein 2006: 66). Lamentablemente, el MIMP no ha sido ajeno a esta situación, y ha tenido cambios frecuentes en el Despacho Ministerial que sin duda, y dependiendo de las prioridades de la Ministra de turno, ha influido en la rectoría de las políticas a cargo de este ministerio, como la política de igualdad de oportunidades. Esta es una realidad muy presente en América Latina:

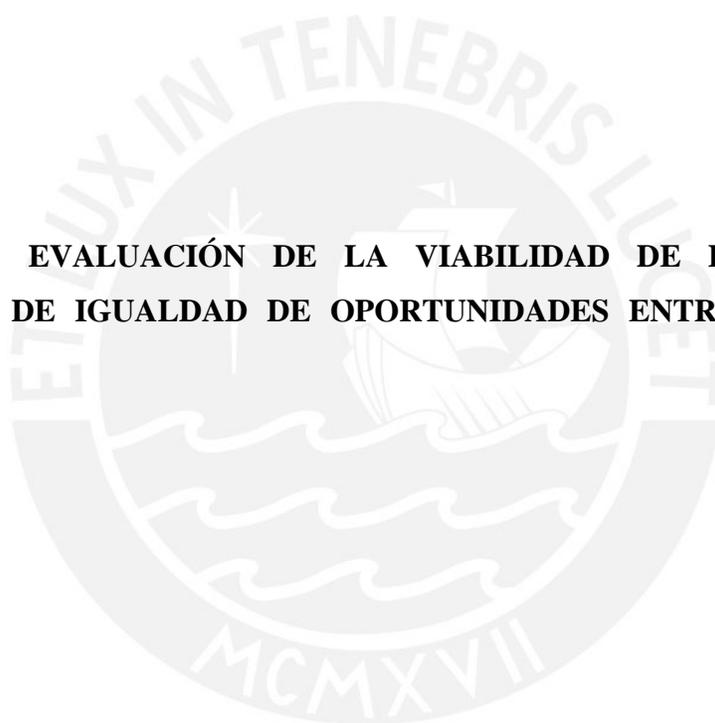
“Entre 1990 y 2000 casi la cuarta parte (22%) de todos los ministros de una muestra de 12 países latinoamericanos permanecieron en la misma cartera menos de seis meses. Las tres

cuartas partes (75%) de todos los ministros ocuparon sus cargos menos de dos años (en tanto que los mandatos presidenciales variaban entre cuatro y seis años)” (Stein 2006: 67).

Por ello es importante definir la rectoría del MIMP, evaluar cómo la viene ejerciendo, para incorporar mejoras, y analizar el contexto político que puede influir en la forma cómo se desarrolla la rectoría con otros niveles de gobierno como los gobiernos regionales.



CAPÍTULO 3: EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD DE LOS PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES



Cortázar señala que “usualmente se entiende que el diseño es el momento central de la definición de las posibilidades de creación de valor de una política o programa. Pensamos, sin embargo, que la implementación ofrece también importantes oportunidades para aumentar el valor que puede generarse” (Cortázar 2006: 13). Así por ejemplo, un caso citado por el autor sobre el Programa Integral de Desarrollo Indígena “ORÍGENES” en Chile, permitió identificar algunos problemas en su implementación como problemas en la ejecución presupuestal y la falta de coordinación entre las instituciones involucradas. En consecuencia “Los procesos de implementación pueden así generar oportunidades para aumentar el valor público que generan las políticas y programas y, en esa medida, tienen una gran importancia estratégica” (Cortázar 2006: 13).

Por ello, si bien en el capítulo anterior se enfocó en la evaluación del diseño de los Planes regionales, también consideraremos que se deben incorporar algunos elementos que contribuyan a su implementación. En consecuencia, desde el diseño de los planes deberían estar presentes estos elementos, o de lo contrario estaríamos solo ante instrumentos formales.

En consecuencia, la finalidad de este acápite es identificar si existen elementos en los planes regionales que garanticen su implementación, o si por el contrario, nos encontramos ante documentos de gestión que son solo de tipo declarativo; es decir, que si bien manifiestan una voluntad formal de la autoridad regional de contar con un Plan sobre esta materia, las omisiones de los documentos reflejan que no existen las condiciones que aseguren su implementación.

Para tal efecto, se evaluará si los Planes regionales han previsto medidas que garanticen la asignación de un presupuesto, si cuentan con un órgano encargado de su implementación, si existe un nivel de participación de diversos actores de la sociedad civil e incluso del sector público en su diseño, así como con un órgano encargado del monitoreo.

3.1. Participación de otros actores en el diseño de los planes regionales

Si bien la elaboración de los planes regionales obedece a un rol más activo de cada uno de los Gobiernos Regionales, es importante reconocer la existencia de otros actores que cumple un rol importante en la sostenibilidad de los planes.

Cuadro N°32

Actores del sector público participantes en la elaboración de los planes regionales

Gobierno Regional	Dirección Regional de Educación	Dirección Regional de Salud	Dirección Regional de trabajo
Ayacucho	✓	✓	
Amazonas		✓	
Áncash		✓	
Apurímac	---	---	---
Arequipa	✓	✓	✓
Cusco	✓	✓	
Ica	---	---	---
Junín	---	---	---
La Libertad	---	---	---
Lambayeque	---	---	---
Loreto	---	---	---
Moquegua		✓	
Pasco	---	---	---
Piura	✓		
Ucayali	✓		
Cajamarca		✓	✓
San Martín	---	---	---

Existe la presencia de otras direcciones regionales como las de salud, trabajo y educación. Se explica ello, debido a que en los planes se abordan temas vinculados a brechas de género en acceso y permanencia en el sistema educativo, acceso al mercado laboral así como casos

de mortalidad materna. Este aspecto se debe resaltar, de tal forma que el Plan recoja las principales materias que deberían ser abordadas y que obedezcan además a políticas en el ámbito nacional, cuya implementación se encuentra a cargo de cada uno de las direcciones regionales mencionadas.

Adicionalmente, también existe la presencia de otros actores del Estado, aunque en menor medida, como el Poder Judicial y el Ministerio Público, cuya participación revela la importancia de temas como acceso a la justicia, judicialización de la violencia contra la mujer, así como la sanción y reparación frente a estos casos. Como se mencionó, la tasa de violencia contra la mujer es aún muy alta y se encuentra presente en todas las regiones, por lo que se requiere acciones concretas y conjuntas de los diferentes actores a nivel regional.

Cuadro N°33

Otros actores del sector público participantes en la elaboración de los planes regionales

Gobiernos Regionales	Poder Judicial	Fiscalía	INEI	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Defensoría del Pueblo
Ayacucho					✓
Amazonas	✓	✓		✓	✓
Áncash	✓		✓	✓	
Apurímac	-	-	-	-	-
Arequipa	✓	✓			
Cusco					✓
Ica					✓
Junín	-	-	-	-	-
La Libertad	-	-	-	-	-
Lambayeque					
Loreto		✓	✓	✓	✓
Moquegua	-	-	-	-	-
Pasco	-	-	-	-	-

Piura	✓	✓			
Ucayali					✓
Cajamarca		✓		✓	
San Martín				✓	

Asimismo, se destaca también la participación del Instituto Nacional de Estadística e Informática, entidad encargada de brindar información oficial sobre las principales brechas de género existentes por regiones, la misma que debe ser considerada por los Gobiernos Regionales, por ejemplo, al momento de priorizar su presupuesto anual, así como para evaluar las medidas concretas que se deben adoptar para reducir estas brechas.

De otro lado, en al menos seis (6) Planes Regionales se menciona la presencia de la Defensoría del Pueblo como un actor participante en su elaboración. De esta manera, esta institución a través de cada una de sus Oficinas Defensoriales ha participado desde su rol de colaborador crítico con las entidades públicas. Además se debe resaltar que, debido a sus funciones constitucionales y legales, la Defensoría juega un papel relevante en la supervisión de la implementación de las políticas públicas y, de manera específica, en las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Como se señaló, la Ley N° 28983 le encomienda la elaboración de un Informe Anual sobre su cumplimiento.

Un caso particular es la Mesa de Lucha contra la Pobreza, que tiene una composición mixta, entre actores del sector público y sociedad civil. En al menos cinco (5) Planes Regionales se contó con su participación para la elaboración de su diseño.

Con relación a la participación de la sociedad civil, se debe destacar la presencia de Organismos no Gubernamentales así como Redes vinculadas específicamente a los derechos de la mujer. Destaca, por ejemplo, la presencia de la Red Nacional de Promoción de la Mujer en al menos 8 planes regionales. Asimismo, de otras ONGs, con una larga trayectoria de compromiso y trabajo a favor de los derechos de las mujeres como Manuela

Ramos, Flora Tristán, Demus, entre otras. Ello se explica porque, si bien se trata de un plan que tiene por objetivo generar condiciones iguales para mujeres y hombres, el enfoque está orientado a enfatizar medidas específicas relacionadas a garantizar derechos como a una vida libre de violencia contra la mujer o a una adecuada atención a la salud materna, e incluso medidas de acción positiva, como las cuotas electorales de género, temas que durante muchos años han sido trabajados por las organizaciones mencionadas.

Cuadro N°34

Actores de la sociedad civil participantes en la elaboración de los planes regionales

Gobierno Regional	Red Nacional de Promoción de la Mujer	Aurora Vivar	Manuela Ramos	Demus	Asociación Mujer y Familia	Calandria	Flora Tristán
Ayacucho	✓		✓				
Amazonas	✓					✓	
Áncash	✓						
Apurímac	-	-	-	-	-	-	-
Arequipa	✓						
Cusco	✓						✓
Ica		✓		✓			
Junín							✓
La Libertad		✓					
Lambayeque							✓
Loreto	✓						
Moquegua	-	-	-	-	-	-	-
Pasco	-	-	-	-	-	-	-
Piura	-	-	-	-	-	-	-
Ucayali	✓		✓				
Cajamarca					✓		
San Martín	✓					✓	

La participación de actores informales, como las ONGs de derechos las mujeres, permite afirmar que “el fortalecimiento de la democracia en toda la región ha sacado a la luz la importancia crucial de los procesos en el diseño y la ejecución de políticas. La democracia divide el poder y lo redistribuye: del Poder Ejecutivo a la legislatura, del centro a la periferia, de clases tradicionalmente poderosas a clases menos poderosas y a grupos y comunidades largamente excluidos. El proceso político se vuelve más denso, pero también más transparente, abierto y expuesto a la influencia de nuevos actores formales e informales, como los medios de comunicación y los movimientos sociales. Por lo tanto, la viabilidad de las políticas propuestas suele guardar mayor relación con su legitimidad que con su corrección técnica” (Stein 2006: 278).

La participación de la sociedad civil, y específicamente de las ONG de derechos de las mujeres en la elaboración de planes regionales genera una suerte de reconocimiento al trabajo que durante años viene realizando este sector de la sociedad civil. Como señala Cortázar “para personas y colectividades relegadas que nunca o muy pocas veces han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos, obtener reconocimiento como coproductores de los servicios sociales y participar en su gestión puede significar un avance importante en términos del ejercicio efectivo de derechos y de participación en la vida colectiva” (Cortázar 2006: 47).

No obstante, se debe señalar que si bien la labor realizada desde la sociedad civil ha sido fundamental para propiciar la aprobación de estos planes, lo cual como hemos señalado es importante en la medida que le brinda legitimidad social, por un lado, y envía un mensaje claro a las autoridades de la vigilancia de la sociedad civil en su implementación; también se debe tener en cuenta que ello puede ser un factor que le genere debilidad al plan regional, ya que algunos Gobiernos Regionales podrían no considerarlos como propios, limitándose a emitir un acto formal para su aprobación pero sin incorporarlos como parte de la agenda regional formal.

Finalmente, también existe la participación de la Cooperación Internacional como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en los Planes Regionales de Lambayeque, Ucayali y Ayacucho, así como la Agencia Española para la Cooperación Internacional (Aecid) en el plan regional de Loreto.

3.2. Órgano encargado de la implementación del plan regional

La evaluación de las políticas públicas también se ve facilitada cuando existen en cada nivel de gobierno una autoridad, funcionario u órgano que asume la competencia respecto al desarrollo del Plan. Ello es independiente de si realiza adecuadamente su función. Como paso previo para la evaluación es necesario que se cuente con un referente para temas diversos, como por ejemplo, el acceso a fuentes de información sobre el contenido del Plan y las medidas adoptadas para su ejecución. En el caso de España, tal situación ha llevado incluso a hablar de “redes”:

“En este momento, se puede hablar en España de una "red" de organismos específicos de igualdad en el nivel autonómico y central fuerte y establemente consolidada, con una asignación presupuestaria y de personal, por lo general, razonable y con una buena legitimación institucional en sus respectivos gobiernos. Esta consolidación ha ido acompañada, además, de un reconocimiento de dichos organismos como los principales actores de las políticas de igualdad de género. Incluso aunque estos organismos se consideren más como impulsores que como ejecutores directos de dichas políticas, su reconocimiento como "motores" y como "directores de orquesta" de todas las acciones en pro de la igualdad de género, resulta evidente” (Bustelo 2003: 136).

En consecuencia, cuando el Gobierno Regional aprueba su respectivo plan regional, además de contar con este instrumento de gestión, se requiere que se designe a una oficina o gerencia encargada de llevar a cabo la implementación. Es decir, al interior de la estructura del Gobierno Regional se debería designar a un órgano responsable de su implementación, y de esta manera identificar la entidad específica encargada de esta

actividad, y así facilitar el procedimiento de rendición de cuentas a la sociedad civil o incluso del mismo Estado, por ejemplo, a partir de los Informes Anuales que realizan algunas entidades públicas como el MIMP o la Defensoría del Pueblo.

Otro aspecto a considerar es si el órgano encargado de la implementación debería ser uno ya existente en la estructura del Gobierno Regional, o crear uno especial ad hoc. Ya sea una u otra opción, se pueden identificar ventajas y desventajas. Así, si se trata de un órgano pre existente, hay una garantía de su permanencia porque se trata de un órgano con competencias o funciones ya reconocidas en la estructura interna de la entidad pública, sin embargo, ello puede implicar que se diluya la función específica de implementación del Plan, debido a que esta sería una función más a las que ordinariamente realiza, y quizá no se le brinde especial atención.

Por otro lado, la ventaja de tener un órgano nuevo encargado de su implementación, permite realizar un seguimiento específico al Plan, ya que ha sido creado con tal finalidad, Aunque se debe reconocer que si no se llega a incorporar en la estructura del Gobierno Regional, podría tener problemas para su funcionamiento como la falta de presupuesto, por ejemplo, para la contratación de personal o el aseguramiento de actividades.

De la revisión de los 17 Planes Regionales se puede identificar que la mayoría (16) identifican un órgano encargado de su implementación, a excepción del Gobierno Regional de Moquegua, lo cual demuestra el interés de los Gobiernos Regionales por identificar a una o varias entidades responsables de encargarse de la implementación, y en consecuencia, facilitar el proceso de rendición de cuentas sobre sus avances.

Cuadro N°35

Órgano encargado de la implementación de los planes regionales

Gobierno Regional	Gerencia de Desarrollo Social	Gerencia General Regional	Consejo Regional de la Mujer	Otros autoridades	Sociedad civil
Ayacucho		✓			
Amazonas	✓				
Áncash				✓	✓
Apurímac			✓		✓
Arequipa			✓		
Cusco	✓				
Ica	✓				
Junín	✓				
La Libertad	✓				
Lambayeque		✓			
Loreto		✓		✓	
Pasco			✓		
Piura	✓				
Ucayali		✓			
Cajamarca	✓			✓	✓
San Martín	✓		✓	✓	✓

Es importante señalar a qué órgano u órganos se ha encargado la implementación del respectivo plan regional. Así, de 17 Planes Regionales, 8 encargan esta función a la Gerencia de Desarrollo Social, 4 a la Gerencia General Regional y 4 al Consejo Regional de la Mujer. En el caso de Ancash no se identifica a un órgano específico del Gobierno Regional y se encarga a diferentes autoridades sin que la responsabilidad se atribuya a uno en especial, como las autoridades Políticas, Organizaciones no gubernamentales, Asociaciones civiles y otras.

De otro lado, además de identificar a un órgano dentro de la estructura del Gobierno Regional, en algunos Planes Regionales se ha identificado a otros actores encargados de su implementación. Así, en el caso del Gobierno Regional de Áncash y Apurímac, se menciona a las Ongs y sociedad civil, y en el caso del Gobierno Regional de Loreto, además de la Gerencia Regional se incluye a los Gobiernos Locales. De esta manera se busca garantizar que en la implementación exista una suerte de responsabilidad compartida.

La revisión de los Planes Regionales da cuenta que la mayoría de Gobiernos Regionales ha considerado un órgano al interior de su estructura orgánica como la Gerencia Regional, la Gerencia de Desarrollo Social y el Consejo Regional de la Mujer, y solo en menor medida a otras instituciones públicas, como los gobiernos locales, o incluso de la sociedad civil.

3.3 Presupuesto asignado

Un aspecto importante para la implementación de las políticas públicas es que se adopten medidas para asegurar que los Planes cuenten con una partida presupuestaria que garantice la ejecución de las actividades planteadas en los mismos.

Así, de los 17 Planes Regionales revisados se puede constatar que en ninguno se menciona el porcentaje de un presupuesto del Gobierno Regional asignado para su implementación o la fuente de los recursos, situación que es preocupante y demuestra que desde la planificación no se ha previsto una partida específica. Pese a ello, un dato importante que se debe considerar es que en al menos 11 planes regionales se establecen algunas medidas sobre su presupuesto. Así, en 6 planes se encarga a algún órgano del Gobierno Regional para que gestione su presupuesto, aspecto que se debe resaltar porque permite identificar al órgano encargado de gestionar los recursos necesarios para su implementación. De otro lado, en los 5 planes restantes se señala que se debe coordinar entre el Gobierno Regional y Local, o solicitar recursos al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, con lo cual queda diluida la responsabilidad del órgano encargado de la asignación de recursos.

Cuadro N°36

Órgano encargado de gestionar presupuesto para el plan regional

Gobierno Regional	Órgano encargado de la gestión del presupuesto
Ayacucho	Se dispone que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial asigne un presupuesto para la implementación y difusión del plan regional.
Amazonas	Se dispone que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial asigne un presupuesto para la implementación y difusión del plan regional.
Ica	El presupuesto se gestionará ante el MIMP.
Junín	Se dispone que la Gerencia General Regional debe contemplar el presupuesto en sus presupuestos presupuestos anuales.
Lambayeque	Se dispone que el Ejecutivo Regional coordinará con la Gerencia Regional de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial.
Loreto	Se encarga este tema a la Gerencia Regional de Planeamiento.
Moquegua	En base a iniciativas de las Municipalidades y el Gobierno Regional.
Pasco	Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.
Piura	Agenda pendiente para el Gobierno Regional.
Ucayali	Los Gobiernos Regionales y Locales asignan un presupuesto para la implementación del plan regional.
San Martín	El plan regional debe ser incluido en los Pliegos Presupuestarios del GORESAM. Para tal efecto, el Presupuesto Regional debe considerar un numerador de actividad dentro del clasificador funcional programático referido al plan regional.

Un caso particular es el plan regional de San Martín, que establece medidas concretas para incorporar en el presupuesto de esta entidad pública la actividad de igualdad de oportunidades. Si bien es importante que se establezca ello, sería interesante que como parte del Clasificador Funcional Programático que está a cargo del Ministerio de Economía

y Finanzas se evalúe una actividad con esta denominación, de tal forma que los Gobiernos Regionales que cuentan con un plan regional tengan la posibilidad de asignarle presupuesto específico y así mejorar el nivel de implementación.

Se debe señalar que el Gobierno Regional de Amazonas menciona que la fuente de recursos no solo serían recursos propios, sino también de la cooperación internacional, lo cual revela la importancia de las cooperantes internacionales para impulsar este tipo de iniciativas. Como se mencionó, un actor importante en el diseño de las políticas públicas son las cooperantes internacionales. Ello es bueno destacar, pero tampoco se puede asumir todo con el apoyo de la cooperación internacional, sino que se requiere que el Gobierno Regional se apropie del plan regional, lo cual garantiza la sostenibilidad de estas políticas en el tiempo.

Por su parte, en el caso del Gobierno Regional de Ayacucho se menciona que se debe asignar presupuesto para temas específicos como el funcionamiento del Instituto Regional de la Mujer Ayacuchana, así como para investigaciones para el tema de violencia contra la mujer y el feminicidio. Es decir, su apuesta es por plantear un presupuesto específico para un órgano, tema o proyecto específico.

Finalmente, es importante señalar que el presupuesto, entre otros elementos, permite contribuir a la implementación de las políticas públicas, de lo contrario solo se queda en documentos declarativos. Por ello se debe insistir en la necesidad de que desde el diseño de una política pública también se consideren mecanismos para asegurar recursos que garanticen su implementación.

3.4. Monitoreo y evaluación de los Planes Regionales

Un elemento para evaluar la implementación de los Planes Regionales es que cuenten con órganos encargados de su monitoreo y evaluación para así conocer si se están alcanzando

los objetivos planteados o si es necesario realizar algún tipo de ajustes. Como señalan algunos autores “el monitoreo y la evaluación son procesos que nos permiten aprender lo que está resultando y lo que no resulta. Aprender que en entornos específicos, una determinada relación causa efecto se produce, mientras que en otros entornos, no se genera. Nos permite detectar los ajustes que hay que hacer para facilitar que las actividades se hagan de manera oportuna, eficiente y con la calidad esperada. Identifica los ajustes o las actividades adicionales que tienen que considerarse para producir los efectos esperados”. (Mokate 2003: 41)

Un primer paso es identificar si en la estructura de un Gobierno Regional existe un órgano responsable de llevar a cabo el monitoreo y evaluación de su respectivo plan regional. Así, de la revisión de los Planes Regionales encontramos la siguiente clasificación:

- Órgano con competencias generales: En los planes regionales de La Libertad, San Martín, Ica, Pasco se encarga esa función a un órgano existente y con competencias ya definidas como la Gerencia de Desarrollo Social. Es decir, además de las funciones ya previstas, se le encarga una adicional como el monitoreo y evaluación del plan regional.
- Órgano específico sobre derechos de las mujeres: En el plan regional de Piura se encarga esa función al Consejo Regional de la Mujer, es decir, a un órgano que vela por el respeto y garantía de los derechos de las mujeres.
- Comisión especial: En los planes regionales de Lambayeque, Loreto, Ucayali y Ayacucho se encarga esa función a una Comisión de Seguimiento y Evaluación del plan regional, que además debe coordinar con la Gerencia General Regional. En el caso de Cajamarca se establece la creación de una Comisión Interinstitucional. Y en el caso de Ancash se establece un comité impulsor del plan regional.

Como se puede apreciar, no existe uniformidad en el criterio para escoger un órgano encargado del monitoreo y la evaluación del plan regional. Todo lo contrario, cada Gobierno Regional ha seleccionado un mecanismo particular.

De otro lado, en los casos de Apurímac, Cusco, Junín, Moquegua, Amazonas y Arequipa no se ha establecido un órgano encargado de esta función. Es decir, de los 17 planes regionales evaluados, seis (6) no cuentan con un órgano que monitoree los avances a efectos de identificar si hay aspectos que se deben mejorar. De ello la importancia de que una política pública cuente con un órgano que evalúe si se están alcanzando total o parcialmente los objetivos para eliminar la discriminación por sexo o para generar condiciones equitativas para las mujeres en una región determinada, y así incluir ajustes a la política.

Otro elemento a considerar es si además de contar con un órgano encargado del monitoreo y evaluación, cuentan con un sistema sobre estos temas. La importancia de contar con esta herramienta radica, como se ha señalado, en que el monitoreo “hace un *acompañamiento* de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos. Este acompañamiento permite juzgar con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto que el plan de acción pre-programado siga siendo el camino indicado para lograr los objetivos del programa” (Mokate 2000: 3).

De un análisis del mecanismo de monitoreo desarrollado en cada uno de los Planes Regionales, se puede identificar lo siguiente:

1. Planes que cuentan con un mecanismo de monitoreo y evaluación: En los planes de Áncash y Cajamarca se identifica la finalidad del monitoreo y evaluación, en la línea que permite conocer los resultados que se vienen logrando, así como incorporar mejoras. Con relación al mecanismo de monitoreo y evaluación,

propiamente no se cuenta con ello, sino con indicadores o informes que responden a determinados criterios.

Cuadro N°37

Planes regionales que cuentan con un mecanismo de monitoreo y evaluación

Planes regionales	ÓRGANO	FINALIDAD	PERIODICIDAD	Mecanismo de monitoreo y evaluación
Ancash	Comité impulsor del plan regional	<ul style="list-style-type: none"> - Reforzar lo positivo, así como dictar las medidas correctivas. - El Plan está sujeto a continua reformulación, de acuerdo a las circunstancias y a los impactos que produce su aplicación. 	No señala	Informes y supervisiones, considerando los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> - Grado de avance - Cumplimiento de objetivos - Uso de recursos
Cajamarca	Comisión Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Conocer los resultados de la gestión y definir la reprogramación requerida. - Introducir mejoras para el logro de los objetivos y resultados propuestos, inclusive estos pueden ser modificados. 	Anual	Indicadores en las siguientes áreas: <ul style="list-style-type: none"> - Área Social y de protección - Área Económica - Área Política - De Gestión del Plan

2. Planes que solo mencionan la periodicidad del monitoreo y evaluación: En los planes de Piura y Lambayeque incluso se señala que este seguimiento será semestral o anual, pero no señalan su finalidad, y carecen de algún mecanismo para realizar el monitoreo y evaluación, solo se menciona que ello se construirá.

Cuadro N°38

Planes regionales que establecen periodicidad de mecanismo de monitoreo y evaluación

Gobierno Regional	Órgano	Finalidad del monitoreo y evaluación	Periodicidad	Mecanismo de monitoreo y evaluación
Piura	Consejo Regional de la Mujer	-----	Semestral	Se construirán
Lambayeque	Comisión de Seguimiento,	-----	Anualmente	Se construirán

3. Planes que cuentan con un órgano encargado del monitoreo y evaluación pero no cuentan con un sistema: En los Planes de San Martín, Ucayali, Ayacucho, Ica, La Libertad y Pasco no desarrollan las herramientas para realizar ese tipo de seguimiento. En consecuencia, si bien cuentan con un órgano, no se ha diseñado cuál es el sistema de acompañamiento que se realizará.
4. Planes que no cuentan con un órgano encargado del monitoreo y evaluación, y en consecuencia tampoco con un sistema. Los planes de Apurímac, Cusco, Moquegua, Arequipa, Junín y Amazonas, no han previsto en el diseño de sus planes un mecanismo de seguimiento.

Del contenido de los planes evaluados se puede concluir que no existe en el diseño un claro propósito de llevar a cabo un sistema de monitoreo. Por el contrario, si bien la mayoría ha identificado un órgano con competencias para realizar esa función, no han diseñado herramientas o instrumentos para realizar ello, con la excepción Áncash y Cajamarca. Como señala Mokate, el monitoreo debería, en principio, responder a las siguientes preguntas:

- i) ¿en qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?
- ii) ¿qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que se están generando?
- iii) ¿en qué medida está la iniciativa llegando a los beneficiarios apropiados?
- iv) ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada? y
- v) ¿cuáles son las satisfacciones y las insatisfacciones de diversos involucrados con respecto al desenlace de la iniciativa?” (Mokate 2000: 3)

En los planes analizados no se puede responder a las preguntas señaladas, ya que incluso en los dos planes que contemplan algún mecanismo de seguimiento no se ha previsto contestar al menos en parte lo señalado.

Asimismo, debe llamar la atención que 6 planes no contemplan ni un órgano ni un mecanismo de monitoreo y evaluación, lo cual sin duda dificulta mucho más la posibilidad de realizar un análisis y seguimiento del respectivo plan regional.

Finalmente, según lo desarrollado, se puede identificar que si bien todos los planes regionales analizados cuentan con un órgano encargado de su implementación, ya sea uno creado específicamente para esta actividad o uno preexistente, ninguno establece un presupuesto, o incluso un porcentaje o fuente de recursos que asegure su implementación. De otro lado, solo 12 planes establecen un órgano encargado de su monitoreo y evaluación, aunque el sistema para llevar a cabo ello no se encuentra en todos los casos desarrollado, con lo cual tampoco se garantiza realizar su monitoreo o evaluación. De manera especial debe llamar la atención los planes de Apurímac y Moquegua, que de los cinco temas evaluados solo cuentan con un órgano encargado de su implementación o con la participación de otras entidades públicas en su diseño.

Cuadro N°39
Elementos en los planes regionales que garantizan su implementación

Planes Regionales	Participación de direcciones regionales y otras entidades del sector público en el diseño de planes	Participación de la sociedad civil en el diseño de planes	Cuenta con órgano encargado de la implementación	Órgano encargado del monitoreo y evaluación	Presupuesto asignado
Ayacucho	✓	✓	✓	✓	--
Amazonas	✓	✓	✓		--
Áncash	✓	✓	✓	✓	--
Apurímac			✓		--
Arequipa	✓	✓	✓		--
Cusco	✓	✓	✓		--
Ica	✓	✓	✓	✓	--
Junín		✓	✓		--
La Libertad		✓	✓	✓	--
Lambayeque		✓	✓	✓	--
Loreto	✓	✓	✓	✓	--
Moquegua	✓				--
Pasco			✓	✓	--
Piura	✓		✓	✓	--
Ucayali	✓	✓	✓	✓	--
Cajamarca	✓	✓	✓	✓	--
San Martín	✓	✓	✓	✓	--



CONCLUSIONES

Las brechas de género como obstáculo para garantizar el derecho a la igualdad y como fundamento de políticas de igualdad de oportunidades

1. El derecho a la igualdad es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política de 1993, el cual implica que todas las personas son iguales ante la ley y que está prohibida la discriminación, entre otros motivos, por razón del sexo. Este reconocimiento al más alto nivel origina como consecuencia la obligación de adoptar medidas para el ejercicio real de este derecho. Adicionalmente, el derecho a la igualdad resulta sumamente relevante para una sociedad inclusiva y cualquier acción u omisión que lo afecte es de especial gravedad por cuanto conlleva la vulneración de otros derechos fundamentales (dado que es un derecho relacional) y porque suele manifestarse de forma conjunta con diferentes tipos de discriminaciones (por edad, raza, condición económica y social, entre otros).
2. El contenido del derecho a la igualdad y de las obligaciones del Estado se relaciona no solo con la denominada igualdad formal (igualdad ante la ley) sino también con la igualdad material, que implica adoptar medidas orientadas a superar la desigualdades que en los hechos existen y que impiden que todas las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales en la mismas condiciones. Para la adopción de tales medidas se requiere de forma previa identificar problemas específicos de desigualdad en el ejercicio de los derechos esenciales de la persona.
3. Las cifras oficiales a nivel nacional e internacional demuestran que entre mujeres y hombres existen situaciones de manifiesta desigualdad, que impide el ejercicio de sus derechos fundamentales, las cuales pueden ser calificadas como brechas de género. Debido a estas situaciones, son diversos los derechos fundamentales de las mujeres que se ven afectados y que no pueden ser ejercidos en las mismas condiciones. Así, entre las principales brechas de género se encuentra la brecha salarial. En el ámbito del sector

público, si bien las diferencias salariales se han reducido de 24 a 12% en los últimos siete años, aún se mantiene el trato diferenciado en donde el promedio los hombres ganan 15% más que las mujeres.

4. Otra manifestación de las brechas de género se encuentran en las tasas de analfabetismo, sobre lo cual las cifras nacionales dan cuenta que el analfabetismo femenino es tres veces mayor a la tasa masculina. En cuanto al trabajo doméstico, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, las actividades relacionadas con la preparación de alimentos, el cuidado de niños y niñas, así como de familiares enfermos recaen principalmente en las mujeres. De otro lado, una de las graves vulneraciones a los derechos humanos es la violencia contra la mujer, que limita el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres peruanas. De acuerdo con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2012, la cifra de violencia contra la mujer a nivel nacional es de 37.2%.
5. Los datos recopilados para esta investigación evidencian las brechas de género y su impacto en el ejercicio desigual de los derechos fundamentales, por lo que se hace necesaria la adopción de medidas orientadas a revertir esta situación, ante lo cual se requiere una política de igualdad de oportunidades, que debe ser seguida por los planes regionales de igualdad de oportunidades de los gobiernos regionales. La desigualdad entre mujeres y hombres y la discriminación que sufren las mujeres peruanas requiere de una atención prioritaria por parte del Estado, debido a que el problema público identificado es vigente.

Evaluación del diseño de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

6. La presente investigación se ha centrado en el análisis de la evaluación del diseño de la política de igualdad de oportunidades a través de los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el periodo 2006-2010. Dicha evaluación se

ha realizado en la perspectiva de identificar problemas respecto de los cuales el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y los Gobiernos Regionales deben adoptar medidas con miras a revertirlos; en atención a que el MIMP es la entidad rectora de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como el ente encargado de la elaboración de los siguientes planes nacionales y a que los gobiernos regionales son los encargados del diseño e implementación de su respectivo plan regional. Por ello, toda evaluación de los planes en el marco de un período determinado y los resultados de la misma constituyen un insumo para mejorar el diseño de sus planes para posteriores ejercicios o períodos. En consecuencia, esta fase de la política pública (su evaluación) brinda información para su fortalecimiento.

7. A partir de los desarrollos teóricos sobre la evaluación de políticas públicas, la presente investigación ha implicado una evaluación externa (desde una perspectiva académica), formativa (con miras a brindar aportes para mejorar el objeto evaluado), conceptual o del diseño, así como intermedia y ex post (acorde con la situación en que se encontraban los planes al momento de la investigación).

Objetivo general de los planes regionales

8. En el caso del Plan Nacional, de la revisión de las definiciones contenidas en la sección dedicada a la Visión, Misión y Principios rectores, se puede concluir que no contiene un objetivo principal claro y preciso, que reconozca que su contenido se orienta a concretar en la sociedad peruana una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los diferentes escenarios, tanto públicos como privados, a fin de superar el problema de las brechas de género. En este sentido, el objetivo general del Plan no está claramente formulado, generando dificultades para la consecución de una sociedad más igualitaria.
9. La ausencia o las dudas en torno a un objetivo claro y concreto en el Plan Nacional respecto a la igualdad de oportunidades origina que los planes regionales tampoco

cuenten con una precisión respecto a este tema o que busquen subsanar esta omisión, generándose una falta de concordancia entre los mismos. Tal situación explica las diferentes formas en que cada gobierno regional ha establecido dicho objetivo.

10. Si bien los planes de igualdad de oportunidades se elaboran para establecer políticas que permitan superar la discriminación y las brechas de género para el ejercicio y desarrollo de los derechos, llama la atención que en los planes regionales el objetivo central no se relacione con este tema, pues como regla general establecen la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin hacer referencia a la manifiesta diferencia entre ambos grupos.

Objetivos estratégicos de los planes regionales

11. En el Plan Nacional, los objetivos estratégicos son presentados a propósito de los Lineamientos centrales del mismo. Son en total cinco (5) Lineamientos o ejes temáticos que concretizan los puntos de partida para una política orientada a la igualdad de oportunidades, que pueden ser agrupados a partir de dos materias: a) La institucionalización de prácticas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades, y b) La adopción de medidas respecto al ejercicio de derechos fundamentales. No obstante, los planes regionales presentan en su mayoría una estructura y una definición de sus objetivos estratégicos distinta a la prevista en el Plan Nacional. Ahora bien, estas diferencias no se refieren a aspectos formales (como la denominación de los objetivos), sino a aspectos sustantivos, como el énfasis o una mayor precisión de las materias a tratar.

Enfoque de equidad de género

12. Una revisión de los planes regionales permite constatar que los mismos contemplan diversos enfoques relacionados en el Género, tales como: Enfoque de Género (presente

en cinco planes), Enfoque de equidad de Género (presente en siete planes), Enfoque de Transversalidad de Género (presente en un plan) y Enfoque de Género y Desarrollo (presente en tres planes). Por ello, se debe señalar que el enfoque con el que trabaja un Plan Nacional es importante para orientar la implementación de una política pública. Dado que el mismo plan nacional no existe una definición operativa que permita a los Gobiernos Regionales tener una claridad del enfoque que deben adoptar; la mayoría contempla una diversidad de definiciones y hasta de enfoques que no coinciden entre sí, ni con el plan nacional.

Período de vigencia de los planes

13. De los diecisiete (17) planes regionales revisados para la presente investigación, se puede advertir que no existe uniformidad en cuanto al periodo de vigencia con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades utilizado para esta investigación (2006-2010), lo que dificulta la sinergia entre las políticas públicas. Solo el plan regional de La Libertad coincide con el plazo del Segundo Plan Nacional, mientras la mayoría tiene diferentes plazos de vigencia. De otro lado, dieciséis (16) planes tienen períodos distintos de vigencia que se extienden más allá del año 2010 y que incluso van hasta el año 2021 como en el caso de Amazonas. En consecuencia, el criterio temporal para planificar en el ámbito nacional la política de igualdad de oportunidades es distinto al que se viene utilizando en los gobiernos regionales. En estos últimos se sigue un criterio de planificación a largo plazo, que va más allá del período de gobierno regional, mientras que en el ámbito nacional se sujeta al período del gobierno de turno.

Rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

14. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es el ente rector en la política nacional de derechos de las mujeres y, de manera específica, de la política de igualdad de oportunidades a nivel nacional, regional y local, correspondiéndole

presentar un informe anual sobre los avances en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La rectoría del MIMP en este rubro implica: i) definir los objetivos prioritarios; ii) formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional; iii) formular y aprobar normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de las políticas nacionales; iv) seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local; y, v) proporcionar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales.

15. La rectoría del MIMP en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito regional es muy débil, ya que son pocos los planes regionales que han contado con asistencia técnica para su elaboración, que consideran al Plan Nacional como un referente o que establecen mecanismos para informar al ministerio sobre sus avances en la implementación o sobre los resultados de su evaluación. Estos datos deberían ser tomados en consideración por el MIMP para adoptar medidas con la finalidad de fortalecer su calidad de rectoría en materia de igualdad de oportunidades y así contribuir a una coherencia de las políticas en el ámbito nacional y regional. De lo contrario, se seguirán aprobando planes regionales que no consideren al plan nacional como un referente, y se contarán con instrumentos de política que no dialogan, generando dificultades para su implementación a nivel regional.

Actores que participan en la elaboración de los planes

16. De la revisión de los planes regionales se aprecia la presencia en la elaboración de los mismos de diferentes direcciones regionales, como las de salud, trabajo y educación, lo cual se explica por cuanto en los planes se abordan materias vinculadas a brechas de género en acceso y permanencia en el sistema educativo, acceso al mercado laboral así como casos de mortalidad materna. Tales direcciones tienen un papel importante por cuanto a través de las mismas se ejecutan las políticas nacionales.

17. Con relación a la participación de la sociedad civil, se debe destacar la presencia de Organismos no Gubernamentales así como Redes vinculadas específicamente a los derechos de la mujer. Destaca, por ejemplo, la presencia de la Red Nacional de Promoción de la Mujer y de otras ONGs con una larga trayectoria de trabajo en materia de derechos de las mujeres, como Manuela Ramos, Flora Tristán, Demus, entre otras. Ello se explica porque, si bien se trata de un plan que tiene por objetivo generar condiciones iguales para mujeres y hombres, el enfoque está orientado a enfatizar medidas específicas relacionadas a garantizar derechos como a una vida libre de violencia contra la mujer o a una adecuada atención a la salud materna, temas que durante muchos años han sido trabajados por estas instituciones privadas.

Órgano encargado de la implementación del plan regional

18. La evaluación de las políticas públicas también se ve facilitada cuando existen en cada nivel de gobierno una autoridad, funcionario u órgano que asume la competencia respecto al desarrollo del Plan. De la revisión de los 17 Planes Regionales se puede identificar que la mayoría (16) identifican un órgano encargado de su implementación, a excepción del Gobierno Regional de Moquegua, lo cual demuestra el interés de los gobiernos regionales por identificar a una o varias entidades responsables de encargarse de la implementación, y en consecuencia, facilitar el proceso de rendición de cuentas sobre sus avances.

Presupuesto asignado

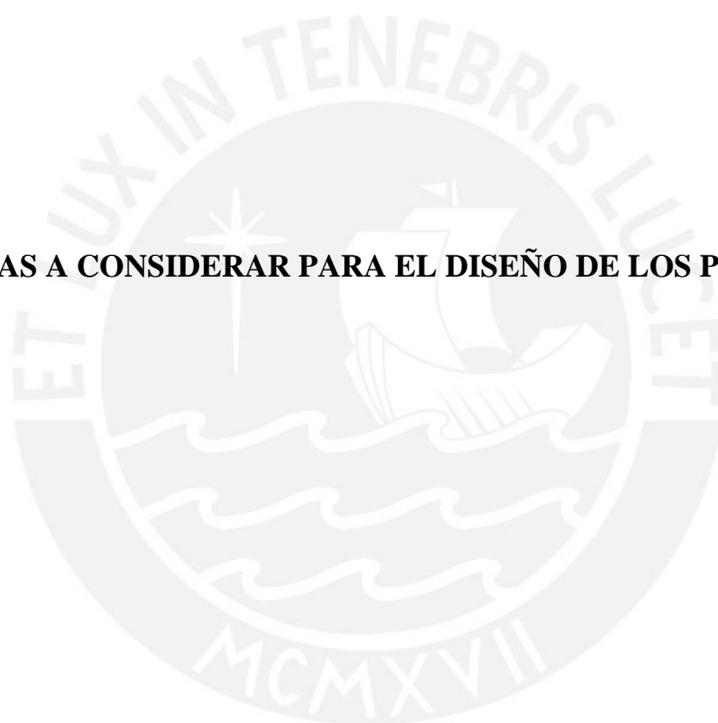
19. Un aspecto importante para la implementación de las políticas públicas es que se adopten medidas para asegurar una partida presupuestaria. Sin embargo, en ninguno de los 17 planes regionales revisados se hace mención a algún porcentaje del presupuesto

del Gobierno Regional que deba ser asignado para su implementación, o la fuente de los recursos que se asignarán.

Monitoreo y evaluación de los Planes Regionales

20. Para evaluar la implementación de los planes regionales se debe contar con órganos encargados de su monitoreo y evaluación, de modo tal que se pueda constatar si se están alcanzando los objetivos planteados o si es necesario realizar ajustes. Al respecto, de una revisión de los planes regionales se constata que esta labor es asignada a: un órgano con competencias generales, un órgano específico sobre derechos de las mujeres; y una Comisión especial. En consecuencia, no existe uniformidad en el criterio para escoger un órgano encargado del monitoreo y la evaluación del plan regional, por lo que cada Gobierno Regional ha seleccionado un mecanismo particular. No obstante, si bien en la mayoría de planes se ha identificado un órgano con competencias para realizar esa función, no se han diseñado herramientas o instrumentos para realizar ello, con la excepción Ancash y Cajamarca.

PAUTAS A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO DE LOS PLANES



Algunas pautas a considerar para el diseño de planes nacionales y regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

1. Visibilizar que el diseño del Plan Nacional como de los planes regionales tiene como fundamento la Constitución, específicamente en el artículo 2, inciso 2), en el cual se reconoce el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. El derecho a la igualdad debe entenderse en los planes conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos, con un alcance no solo formal sino también material o real, orientado a generar condiciones para que mujeres y hombres ejerzan sus derechos en igualdad de oportunidades.
2. Considerar las cifras que evidencian las brechas de género para efectos de la formulación de los planes, así como las particularidades de cada región. Para ello se requiere contar con data oficial y por región. Lamentablemente, no se cuenta aún, por ejemplo, con información de la tasa de mortalidad materna, ni cifras de trabajo no remunerado por región. Ello dificulta el diagnóstico que cada gobierno regional debe realizar, de tal forma que el plan se formule considerando la especial situación de desigualdad entre mujeres y hombres existentes en cada departamento.
3. Contar con un objetivo general preciso desde el Plan Nacional, que permita luego realizar una evaluación de los planes emitidos por los gobiernos regionales. Para ello el objetivo general tiene que estar relacionado con el problema público identificado, es decir la reducción de las brechas de género con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres peruanas.
4. Para la elaboración de los objetivos estratégicos de los planes nacionales y regionales de igualdad de oportunidades se debe considerar las características particulares del derecho a la igualdad, como un derecho relacional, cuya afectación conlleva la afectación de otros derechos, así como los diferentes tipos de discriminaciones que se

pueden presentar, y que generan una situación de desventaja de las mujeres, como la raza, etnia, edad y el nivel socioeconómico.

5. Considerar el aporte de las regiones para la elaboración de objetivos estratégicos. En consecuencia, el ente rector debe evaluar que esta formulación no sea solo desde el sector hacia los gobiernos regionales, sino también considerar las propuestas que se formulan desde las regiones y que pueden enriquecer al plan nacional, de tal forma que este guarde conexión con las principales brechas identificadas en las regiones. Así por ejemplo, se puede considerar temas como recursos naturales y enfoque de género, rol de los medios de comunicación, reparaciones por violencia sexual durante el conflicto armado interno, entre otros.
6. Precisar en el plan nacional el enfoque a utilizarse, de tal forma que oriente la formulación de los planes regionales. Para ello se requiere una revisión de los enfoques actualmente utilizados, y seleccionar aquellos que permitan orientar la formulación de su objetivo general, objetivos estratégicos, y acciones concretas para alcanzarlos. Así por ejemplo, el enfoque de equidad de género requiere de una definición que permita unificar los diferentes significados que se desarrolla en cada plan, más aún cuando se trata de uno de los enfoques más relevantes.
7. Coordinar criterios de planificación, de tal forma que los planes nacionales y regionales tengan periodos similares de implementación, lo cual facilita la labor de monitoreo y evaluación de los planes aprobados a fin de incorporar ajustes en la política regional.
8. Garantizar la viabilidad de los planes regionales a través de lineamientos o criterios mínimos, previstos desde el plan nacional para garantizar su implementación. Entre estos elementos se pueden señalar:
 - Promover la participación de otras entidades públicas y de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de los planes regionales.

- Identificar un órgano encargado de la implementación de los planes regionales, con sus funciones debidamente desarrolladas.
 - Incluir medidas en los planes que garanticen la asignación de recursos, la fuente de financiamiento y el órgano encargado de gestionar el presupuesto necesario para su implementación.
 - Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer si se están alcanzando los objetivos planteados o si es necesario realizar algunos ajustes.
9. Fortalecer la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres, que considere los siguientes aspectos:
- Definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de la política.
 - Formular, planear, dirigir, ejecutar y evaluar la política.
 - Formular y aprobar normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de la política.
 - Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación respecto de los planes regionales así como adoptar las medidas correctivas necesarias.
 - Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales en la formulación e implementación de sus planes.

BIBLIOGRAFÍA

ASTELARRA, Judith

2004 *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 57. Santiago de Chile: CEPAL.

ARTILES BISBAL, Leticia

2002 “Importancia de la conciencia de género para las políticas públicas en salud y los derechos humanos”. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica. Año III, número 97, pp. 127-135.

BALLART, Xavier

1996 *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*. *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 321-352. Barcelona.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael

2003 *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

BARDACH, Eugene

2005 *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Washington, DC: CQ Press, 149 p.

BUSTELO RUESTA, María

2001 *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995-1999*. Memoria para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 526 p.

2003 “La evaluación y los planes de igualdad en el Estado español”. En *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 127-152.

CARDOZO BRUM, Myriam

1993 “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”. *Revista de Administración Pública* (UNAM). Número 84, pp. 167-197.

COHEN, Ernesto

1994 *Evaluación de Programas Sociales*. Serie Lecturas- CEPAL. Santiago de Chile, número 13.

CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos

2006 *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ

2011 *Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2010). Supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales*. Informe de Adjuntía N° 001-2011/DP-ADM. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGRAEF, Verónica

2003 “Impacto de género en la evaluación de políticas públicas: de la teoría a la práctica”. En *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 61-71.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles

2010 “Las políticas de igualdad en la publicidad y en los medios de comunicación”. *Revista Aequalitas*. Gobierno de Aragón: Instituto Aragonés de la Mujer . Número 26, pp. 20-29.

GONZÁLEZ MADRID, Miguel

2000 “Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes”. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Volumen 1, número 2000-1, UNAM, pp. 13-45.

GONZÁLEZ PLESSMANN, Antonio J.

2010 “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización” (en línea). Quito: Programa Andino de Derecho Humanos. Consulta: 18 de junio del 2012.
<http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/05Políticas_publicas_con_enfoque_derechos10112010.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA Y MOVIMIENTO MANUELA RAMOS

2010 *Brechas de género: Insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú).

LAHERA, Eugenio

2004 *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

LOUSADA AROCHENA, José Fernando

2009 “El papel de los organismos de igualdad en la efectividad del principio de igualdad”. *Revista Aequalitas*. Gobierno de Aragón: Instituto Aragonés de la Mujer .Número 25, pp. 6-13.

MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy (Coordinador)

2009 *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Monterrey: Tecnológico de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. México, D.F: Porrúa.

MÉNDEZ, José Luis

1993 “Elementos teóricos para una análisis más integral de las políticas públicas (con referencia a algunas investigaciones más concretas)”. *Revista de Administración Pública* (UNAM). Número 84, pp. 107-121.

MOKATE, Karen

2000 *El monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la Gerencia Social*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

2003 *Convirtiendo al “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

MOLINA , Carlos

2002 *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

MONTAÑO, Sonia

2003 *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. Serie Mujer y Desarrollo N° 45. Santiago de Chile: CEPAL.

MORALES, Carla (Sistematizadora)

2003 *Leyes de Igualdad de Oportunidades para la mujer. ¿Avances o retrocesos? Balance regional* (en línea). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Consulta: 18 de junio del 2012.

<http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basico_s/5_biblioteca_virtual/4_sistema_regional/5.pdf>

MORENO, Luis

2003 *Evaluación y optimización de políticas públicas: el caso de la formación del profesorado* (en línea). Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Documento de Trabajo 91-103. Consulta: 18 de junio del 2012.

<<http://digital.csic.es/bitstream/10261/2012/1/dt-9103.pdf>>

NIEVES RICO, María

1998 *Género, medio ambiente y sostenibilidad del desarrollo*. Serie Mujer y Desarrollo N° 25. Santiago de Chile: CEPAL.

OSUNA LLANEZA, José Luis y Carolina Márquez Guerrero (Dirección-Coordinación)
s/f *Guía para la evaluación de políticas públicas* (en línea). Andalucía: Instituto de
Desarrollo Regional. Fundación Universitaria, 180 p. Consulta: 18 de junio del
2012.

<<http://www.sociedadevaluacion.org/website/files/guiaIDR.pdf>>

OVEJERO PUENTE, Ana María

2009 “Nuevos planteamientos sobre las acciones positivas. Los ejemplos de la ley integral
contra la violencia de género y la ley de igualdad a debate”. *Revista Española de
Derecho Constitucional*. Número 86, pp. 185-215.

RAMOS, José María, José SOSA y Félix ACOSTA (Coordinadores)

2011 *La evaluación de políticas públicas en México*. México D.F: Instituto Nacional de
Administración Pública.

SERVIR – AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

2012 *La mujer en el Servicio Civil Peruano*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

STEIN, Ernesto y otros (Coordinadores)

2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América
Latina. Informe 2006*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.