

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

La implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género del
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en los sectores de Educación
y Defensa, entre los años 2012-2014

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTORA

Rubi Elisabeth Rivas Cossio

ASESORA

Jessica Violeta Bensa Morales

JURADO

Laura Balbuena Gonzalez

Rocío Del Pilar Verastegui Ledesma

LIMA-PERÚ

2015

INTRODUCCIÓN

El estudio se propuso con la intención de conocer los cambios y reformas que realizaron los sectores de Educación y Defensa en la implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG) del Ministerio de la Mujer (MIMP), como parte del proceso de evaluación y monitoreo, respecto a las políticas públicas señaladas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) y en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG).

El estudio de caso es relevante, dado que los sistemas de información en nuestro país, han sido abordados desde un enfoque de evaluación desde la perspectiva económica y de gestión por resultados, y no ha sido abordada desde la ciencia política para conocer las dificultades, conflictos e inconvenientes que pudiesen acarrear durante la implementación de nuevas prácticas de gestión pública como instrumento para la medición de los avances de este tipo de políticas públicas en materia de igualdad de género.

El primer capítulo busca explicar la justificación de la investigación y la selección de los sectores a estudiar, así como presentar los criterios metodológicos que se tomaron en cuenta para el desarrollo del presente trabajo.

El segundo capítulo está dedicado al desarrollo del marco conceptual analítico que servirá de soporte para el presente trabajo. Los conceptos que se abordan son: políticas públicas con enfoque de género (mainstreaming), implementación

de políticas públicas (tipos de enfoques de análisis), sistemas de monitoreo y evaluación, los actores en las políticas públicas (tipos y relaciones) y los sistemas de información (elementos y uso para una gestión de conocimiento).

El tercer capítulo presenta el diseño y organización del SNIG del Ministerio de la Mujer, su relación con la política de modernización de la gestión pública y el Gobierno Electrónico. Así como los factores y dificultades que se dieron durante su implementación desde la dinámica interna del MIMP.

Por último, el cuarto capítulo describe los elementos y factores que influyeron en la implementación del SNIG en los sectores de Educación y Defensa, su articulación con el MIMP y los cambios que tuvieron que realizarse durante este proceso, rescatando la experiencia como parte de los procesos de aprendizaje para la mejora de este tipo de prácticas de gestión. Asimismo, en este capítulo se responde a la interrogante central e hipótesis planteada en la investigación.

INDICE

INTRODUCCIÓN

LISTA DE ACRÓNIMOS

Capítulo I: Metodología de la investigación Pág. 08

1.1. Planteamiento del problema

1.2. Selección del estudio de caso

1.3. Estructura y selección de los instrumentos

1.4. Selección de los entrevistados

Capítulo II: Marco Teórico Pág. 17

2.1. Políticas públicas con enfoque de género

2.2. La implementación de las políticas públicas y los actores

2.3. Los sistemas de monitoreo y evaluación y su relación con las políticas de igualdad de género.

2.4. Los sistemas de información y la gestión del conocimiento

Capítulo III: El diseño del Sistema Nacional de Indicadores de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Pág. 44

- 3.1. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su vinculación con las políticas de igualdad de género
- 3.2. Gobierno Electrónico en el Perú y su interrelación con los sistemas de información
- 3.3. El Registro de Femicidio como experiencia de sistema de información en materia de género
- 3.4. Los intentos de implementar un Sistema Nacional de Indicadores de Género
- 3.5. La organización formal e institucional del SNIG y su importancia para la evaluación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres
- 3.6. Actores del proceso
- 3.7. Factores que facilitaron la implementación del SNIG

Capítulo IV: Elementos que influyen en la implementación del SNIG en los sectores de Educación y Defensa Pág. 80

- 4.1. Implementación del SNIG en el sector Educación
- 4.2. Implementación del SNIG en el sector Defensa
- 4.3. Las relaciones entre el ente rector y los sectores de Educación y Defensa en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG y las interacciones entre ellos

4.4. El establecimiento institucional del uso y gestión de la información

4.5. El proceso de aprendizaje de la práctica pública del SNIG

CONCLUSIONES Pág. 111

RECOMENDACIONES Pág. 117

BIBLIOGRAFÍA Pág. 119

ANEXOS Pág. 127



LISTA DE ACRÓNIMOS

- SNIG. Sistema Nacional de Indicadores de Género
- PLANIG. Plan Nacional de Igualdad de Género
- MIMP. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- MINEDU. Ministerio de Educación del Perú
- MINDEF. Ministerio de Defensa del Perú
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
- LIO. Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres
- CEPLAN. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CAPÍTULO I: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

Los sistemas de información para el monitoreo y evaluación de políticas públicas han sido implementados desde el año 2000, según el interés de cada sector o gobierno. La implementación de estos sistemas ha generado implementar prácticas nuevas en la gestión pública y obliga a que las instituciones trabajen de manera articulada.

En algunos casos, estos sistemas ponen en evidencia a sectores que responden adecuadamente a la demanda de modernización del Estado y su gestión, mientras que en otros, advierten la existencia de sectores que se muestran renuentes a innovar prácticas en sus organizaciones, dicotomía que demuestra que en nuestro país los sistemas de información para el monitoreo y evaluación siguen en proceso de institucionalización, en algunas instancias y entidades del Gobierno Nacional.

Un ejemplo de sistema de información en proceso de institucionalización es el Sistema Nacional de Indicadores de Género (en adelante, SNIG), el cual está a cargo del ente rector en materia de igualdad de género: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Bajo la premisa de establecer una cultura de evaluación basada en la formulación de reportes (evidencias) que muestren avances en la lucha por la

reducción de las brechas de género existentes y en la expectativa de establecer coordinaciones entre los sectores competentes, el SNIG se erige como un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación a las políticas de igualdad de género, señaladas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

La implementación del SNIG ha puesto en evidencia que unos sectores han logrado superar a otros en lo referido a la inclusión de prácticas modernizantes en su estructura, así como casos de sectores que aduciendo dificultades estructurales o de cultura organizacional no las incorporan a su quehacer público y han preferido continuar en un sistema de gestión tradicional contrario a los lineamientos de la política de modernización de la gestión pública, lo cual nos lleva a poner atención en los factores que posibilitan la configuración de un escenario de respuestas diferenciadas ante lo establecido en las normas. La continuidad del SNIG no implica solo reportar el avance de los indicadores asignados, sino también conocer los cambios y reformas que realizan los sectores en relación a las metas planteadas en materia de igualdad de género, en especial, si a ello se suma el proceso de transversalización del enfoque de género en etapa de consolidación.

1.2. Selección del estudio de caso

El tipo de tesis es un estudio de caso que pretende analizar los elementos que influyen en la implementación del SNIG, en los sectores de Educación y Defensa, con la finalidad de estudiar el proceso como práctica pública en el marco de la política de modernización de la gestión estatal en el país.

A pesar que como método de investigación el estudio de caso tiene limitaciones en lo concerniente a la producción de conclusiones generales, su aplicación nos permitirá presentar conclusiones cercanas sobre los procesos

de toma de decisiones e implementación del SNIG en los sectores de Educación y Defensa, ya que la unidad de análisis no es dispersa y permite mayor profundidad en el recojo de información.

Para el desarrollo de la tesis, la unidad de análisis son los factores que intervinieron en la implementación del SNIG durante el periodo 2012-2014, en los sectores de Educación y Defensa. Estos ofrecen una mayor oportunidad de aprendizaje, pues permiten una generalización analítica de los hallazgos encontrados. Su proceso de selección se basó en los siguientes criterios:

- Responsabilidad de indicadores asignados en el marco del Plan Nacional de Igualdad de Género y de la Ley de Igualdad de Oportunidades.
- Nivel de avance en la implementación del SNIG en la organización y que, en alguna medida, hayan recogido las recomendaciones sobre los cambios y reformas que deberían realizar para su correcta ejecución.
- Coordinación con otros sectores del Ejecutivo y con el ente rector, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

De los criterios mencionados, podemos resumir que los sectores de Educación y Defensa permiten el análisis comparativo sobre la implementación del SNIG, el detalle en el siguiente cuadro:

Sector	Indicadores ¹ asignados	Avance en la implementación ²	Coordinación intersectorial
Educación	23 indicadores según PLANIG	En los informes de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, correspondientes a los años 2010 y 2011, el MINEDU empezó a trabajar en la priorización de su matriz de indicadores en materia de igualdad de género, que se vio reforzada en el Plan Nacional de Igualdad 2012-2017. El MINEDU empieza a generar cambios en sus estructuras para adecuarse a los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas en general, es así que a partir del año 2013 crea la "Comisión Sectorial para la transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género".	El MINEDU ³ participa en treinta comisiones multisectoriales de carácter permanente, de ellas preside solo dos. La relación del MINEDU con el ente rector en materia de igualdad ha sido permanente y activa, tanto en la Comisión Multisectorial del PLANIG como en el proceso de elaboración de las matrices de indicadores para el Sistema Nacional de Indicadores de Género.
Defensa	16 indicadores según PLANIG	En el caso del Ministerio de Defensa, los informes de cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres,	En el caso del Ministerio de Defensa preside dos de las treinta y siete comisiones multisectoriales de

¹ Ver: Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 y 2017 en <http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/plan-nacional-igualdad-genero-2012-2017.pdf>

² Ver: IV y V Informe de Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=737&Itemid=279

³ Rivas Cossio, Rubi. 2014. E4. Norma Eyzaguirre. Entrevista del 20 de Octubre a Norma Eyzaguirre.

		<p>se establece que el sector está en la etapa inicial del proceso de incorporar el enfoque de género en su gestión, traducida en políticas. El avance más resaltante del sector se evidencia en el establecimiento de indicadores del PLANIG 2012-2017 pero sin cambios estructurales al interior de la organización pública.</p>	<p>carácter permanente que integra. La relación⁴ del sector Defensa con el ente rector en materia de igualdad ha sido interrumpida y pasiva, tanto en la Comisión Multisectorial del PLANIG como en el proceso de elaboración de las matrices de indicadores para el Sistema Nacional de Indicadores de Género.</p>
--	--	--	--

La selección de los casos (Educación y Defensa) para el estudio del SNIG implicó establecer variables de análisis comparativas, entre las que tenemos: la participación de los sectores en comisiones multisectoriales permanentes, su responsabilidad en el PLANIG, la estabilidad de los responsables políticos de las entidades durante el proceso de implementación del SNIG y su relevancia en el gobierno.

1.3. Estructura y selección de los instrumentos

Pregunta central

¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en el proceso de implementación del SNIG del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en los sectores de Educación y Defensa durante el periodo 2012-2014?

A esta pregunta, la complementan:

- ¿Cuáles han sido los cambios y reformas que han realizado los sectores de Educación y Defensa para implementar el SNIG?

⁴Rivas Cossio, Rubi. 2014. E3. Silvia Quinteros. Entrevista del 20 de Octubre a Silvia Quinteros.

- ¿Qué rol ejerció el ente rector hacia los sectores de educación y defensa en el proceso de implementación del SNIG?
- ¿Cómo influye la gestión de información del SNIG en el diseño de las políticas públicas de igualdad género, en los sectores de Educación y Defensa?

1.3.1. Hipótesis

La hipótesis central señala que para asegurar el cumplimiento de las políticas resaltadas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, los sectores de Educación y Defensa han tenido que modificar estructuras, implementar nuevos procedimientos y efectuar los cambios necesarios para responder a los lineamientos planteados en el marco de la implementación del SNIG, y de la política de modernización de la gestión pública, lo que implica también que los sectores hayan introducido en su gestión, una cultura de evaluación basada en evidencias y de manera sostenida en tiempo real. También partimos del supuesto de que todos los cambios puedan introducir los sectores se debe en parte a los valores y al tipo de cultura organizacional, así como a los estilos de dirección de los responsables políticos para asumir compromisos de implementación de nuevas prácticas de gestión pública, como es el SNIG.

1.3.2. Justificación

El estudio de caso es relevante, porque permite identificar las ventajas y desventajas derivadas de la aplicación del SNIG, por parte de los responsables de las políticas y operadores del sistema. A la vez, permite conocer los procesos de negociación que involucran a los tomadores de decisiones políticas, los funcionarios de la alta dirección y los operadores del sistema, en el contexto de priorizar los lineamientos de política a favor de reducir las brechas de género existentes.

Es importante, también, porque los estudios de los sistemas de información en nuestro país han sido abordados desde un enfoque de evaluación relacionado a la gestión por resultados mas no así desde la ciencia política, área de conocimiento desde la cual podríamos visibilizar las dificultades que acarrear los procesos de implementación de prácticas de gestión nuevas, la influencia que ejerce la información del SNIG en el diseño de las políticas públicas en materia de género y la importancia que alcanza la información obtenida para la evaluación de las políticas públicas de cada sector y para el proceso de la toma de decisiones.

Es relevante, también, porque la información recogida para el estudio de la tesis ha sido obtenida de manera directa como parte de la observación participante⁵, es decir, se ha podido conocer el proceso desde su dinámica interna.

Finalmente, la investigación se circunscribe al período comprendido entre los años 2012 y 2014, relevante por coincidir con el inicio de la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, documento que señala la necesidad de implementar un sistema de monitoreo transversal que registre la información sobre el avance de las políticas de igualdad a nivel nacional; y la puesta en marcha del uso del SNIG como herramienta de información y monitoreo por parte de los sectores y el Ministerio de la Mujer.

1.3.3. Objetivo central

Comprender los factores que intervinieron en el proceso de implementación del SNIG del MIMP, en los sectores de Educación y Defensa durante el periodo 2012-2014.

⁵Durante el periodo de junio 2013 a Diciembre 2014, se pudo acceder a la información, a través de reuniones ordinarias y extraordinarias de la comisión y del desarrollo de la asistencia técnica, esto se realizó en la condición de miembro alterno de la Comisión Multisectorial del Plan Nacional de Igualdad de Género, en representación del Jurado Nacional de Elecciones.

1.3.3.1. Sub objetivos

- Conocer los cambios y reformas que realizaron los sectores en su implementación.
- Comprender las relaciones entre el ente rector y los sectores de Educación y Defensa en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG y las interacciones entre ellos.
- Conocer la gestión de la información del SNIG y su influencia en el diseño de sus políticas públicas en materia de igualdad de género de estos sectores.

1.3.4. Selección de los instrumentos

Los instrumentos empleados responden a la disponibilidad de información, tipo de actor, tiempo y alcance, de acuerdo a los objetivos planteados en el estudio.

Para ello, la investigación recogerá los testimonios (entrevistas) de los actores que participaron de la implementación de este sistema, coordinadores u operadores del Sistema en los sectores de Educación y Defensa, así como la opinión de expertos en sistemas de monitoreo, registros de información y proyectos públicos basados con enfoque de género en la gestión pública.

Complementa a la aplicación de las entrevistas, el análisis de la revisión bibliográfica de literatura sobre políticas públicas con enfoque de género, implementación de políticas públicas, sistemas de monitoreo y evaluación y los sistemas de información para la gestión de conocimiento, con el objetivo de categorizar y operativizar los conceptos para una mejor comprensión de la investigación.

Cabe mencionar que al uso de entrevistas y a la revisión bibliográfica, se plantea como soporte el análisis de los documentos normativos sobre el objeto de estudio, los registros físicos o virtuales, reportes de información, el aplicativo web del SNIG y sus manuales, entre otras fuentes de información que hayan producido los Ministerios de Mujer, Educación y Defensa sobre el tema a analizar.

1.4. Selección de los entrevistados

Para la realización de las entrevistas y en relación a los objetivos planteados se vio por conveniente plantear los siguientes perfiles, en base a las siguientes preguntas⁶:

- ¿Qué actores tienen la información relevante?
- ¿Qué actores son más accesibles físicamente?
- ¿Qué actores tienen experiencia en los ejes temáticos del estudio de tesis?

Las respuestas han permitido seleccionar a los siguientes actores:

- Actores que intervinieron en el proceso de implementación del SNIG.
- Actores expertos en el diseño de sistemas de monitoreo y coordinación interinstitucional.
- Actores responsables del SNIG en los sectores de Defensa y Educación.
- Actores expertos temáticos en materia de políticas públicas con enfoque de género.
- Actores responsables en el uso y diseño de registros de información para la evaluación de políticas públicas.

⁶ S. Valles, Miguel. Entrevistas cualitativas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, p. 66-77

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

La necesidad del Estado Peruano de responder a la demanda internacional y nacional en lo referido a la reducción de las brechas de género conllevó a que surgiera la voluntad de implementar la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, norma que establece líneas de acción para todos los órganos del Estado y en todos los niveles.

La implementación de las políticas de igualdad de género ha hecho visible la necesidad de estudiar las dificultades inherentes a su proceso de diseño, los problemas que se presentan en las acciones de comunicación y articulación intersectorial, los ajustes a los que son sometidas durante su fase de implementación y, por último, el tema que es materia de la presente investigación: los sistemas de información como herramientas de monitoreo y evaluación que son útiles para determinar la pertinencia de las políticas en materia de género.

2.1. Políticas públicas con enfoque de género

Existen estudios que anuncian la emergencia de un feminismo de Estado, el mismo que es definido como la capacidad que desarrollan los Estados para integrar la perspectiva de género en las políticas públicas y en la toma de decisiones (Valiente, 2005). Como herramienta de análisis, el feminismo de Estado permite interpretar y conocer la efectividad de las instancias que velan por la igualdad; no obstante, importa la limitación de analizar el tema desde “los intereses de las mujeres”. En ese sentido, resulta mejor evitar los sesgos y asumir que existen intereses y necesidades en ambos

sexos, los mismos que deben ser tratados desde una perspectiva de igualdad y equidad de género basado en un marco conceptual de desarrollo humano.

Los avances en la institucionalización de las políticas de género en el Estado han hecho que se modifiquen los discursos sobre las relaciones hombre-mujer, facilitando la promulgación de nuevas leyes, la creación de organismos estatales especializados y el fortalecimiento de redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales (Guzmán y Montaña, 2012) que son parte de los espacios de las políticas públicas.

Ambas autoras señalan que al hablar del avance de la institucionalización de estas políticas, se hace referencia a la elaboración de una agenda de género global y regional, y que a través de la aprobación de normas transnacionales sobre la materia ha permitido que los países de la región empiecen a combatir de manera efectiva la desigualdad. La División de Asuntos de Género de la CEPAL destaca que los principales hitos en materia de género para empezar a trabajar en la reducción de las desigualdades fueron: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979), la III Conferencia Mundial de la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (celebrada en Nairobi, 1985), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (adoptada en El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), acontecimiento-este último- que tuvo gran repercusión para el Estado Peruano, pues a partir de él se empezó a pensar en la necesidad de formular políticas específicas a favor de la mujer, la IV Conferencia permitió el surgimiento del enfoque de género y el mainstreaming o transversalización del enfoque como estrategia para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres. (Evangelina García, 2008)

La necesidad de incluir el enfoque de género en las políticas públicas, aparece como efecto de la globalización, la recuperación de los regímenes democráticos y la emergencia de movimientos sociales fuertes, a nivel nacional

e internacional (Guzmán y Montaña, 2012), orientaron la preocupación de los Estados de la región hacia la incorporación del tema en las agendas institucionales, en especial, en aquellos temas que eran considerados de carácter privado como la violencia contra la mujer, los derechos sexuales y reproductivos y la autonomía económica de las mujeres.

Para Evangelina García (2008), el desarrollo del enfoque de género es producto del pensamiento político de las feministas, el cual se basa en la comprensión de que la desigualdad radica en el sistema de relaciones de poder entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de su vida, y que es reforzada o se visibiliza en normas, valores, códigos, prácticas culturales, entre otros que mantienen la prevalencia de la discriminación.

El proceso de incorporación del enfoque de género en las políticas públicas empezó en la región latinoamericana, a partir de los años 90, mediante la formación de mecanismos responsables para el adelanto de las mujeres y de coordinación sobre las políticas de género, a nivel del Ejecutivo. Luego se diseñaron los planes de igualdad de oportunidades, que establecían las políticas orientadoras para el Estado en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Guzmán y Montaña (2012), especialistas en la materia, señalan que para el cumplimiento de los objetivos y medidas de estos planes de igualdad se exigía la participación de los actores públicos de otros sectores y para ello las instancias responsables en el tema tenían que identificar los grados de poder y legitimidad de las distintas autoridades o funcionarios con quienes iban a interactuar, así como conocer sus percepciones y el grado de aceptación o resistencia respecto a las relaciones de género. Ambas autoras indican que es necesario la transversalización del enfoque de género como herramienta para entender como las relaciones de género influyen y afectan en el desarrollo de las políticas. No obstante, reconocen que si los responsables de los demás sectores consideran que el tema de la igualdad de género no es un tema prioritario de políticas públicas y, que si al asumirlo como primordial signifique desviar recursos de sus objetivos funcionales. Es por eso, que aún se es

testigo de actitudes de resistencia y rechazo a toda propuesta o política a favor de la igualdad de género.

El concepto de igualdad hace referencia, para los fines de la investigación, a dos tipos de alcances, a la igualdad como derecho y como principio de igualdad de oportunidades. Cabe precisar que no es objetivo de la investigación, desarrollar el concepto de igualdad.

La igualdad como derecho, es definida como:

“La capacidad que tienen todas las personas de demandar un trato ciudadano equivalente en su acción frente a los poderes públicos, en los instrumentos y en todas las instancias de la acción pública” (García 2008:37 Edición actualizada).

Y como principio de igualdad hace referencia a que esta sea entendida como un elemento primordial de la ciudadanía, que implica que todos tengamos la capacidad de ejercerla en todas las instancias que nos afecten como tal.

A inicios del año 2000, un nuevo enfoque basado en derechos y desarrollo daba las bases de sustentación para el desarrollo de las políticas de género y complementaba las acciones pero sin un marco conceptual (Arriagada, 2006), este enfoque se basó en tres tipos de estrategias para el desarrollo de las políticas: la formulación de planes de igualdad de oportunidades, la ejecución de acciones o medidas positivas y la aplicación de la transversalización, estas estrategias de intervención pública aspiran a transformar los distintos aspectos del sistema social de género que condiciona la realidad social y las relaciones de hombres y mujeres. La autora señala que esta última estrategia requiere de un análisis de las decisiones políticas y sus efectos en las relaciones entre hombres y mujeres.

Es decir las políticas de igualdad representan un cambio en la forma de hacer o diseñar políticas públicas, pues estas han sido tradicionalmente neutrales al género. En relación a los objetivos de la tesis, la definición más cercana para el constructo de política de igualdad de género es la que lo presenta como:

“...el conjunto de principios, normas y objetivos formulados y sancionados por el Estado, dirigida a la consecución de la igualdad de hecho y derecho entre hombres y mujeres...siendo el eje de los derechos, la guía fundamental de su diseño e implementación” (García 2008:62 Edición actualizada).

A ello, García (2008) añade la idea de políticas de igualdad en materia de políticas públicas, como aquellas que están orientadas a empoderar a las mujeres y afianzar el desarrollo de su autonomía.

Mientras Arriagada (2006) habla de las estrategias en las políticas de género, García (2008) menciona cuatro enfoques para entender las acciones del Estado respecto a la lucha contra la discriminación hacia las mujeres. El primer enfoque pone énfasis en la ampliación de los derechos sociales y económicos, bajo la premisa que constituyen los espacios de mayor discriminación hacia las mujeres; el segundo centra su análisis en el supuesto que la ampliación de los derechos sociales y económicos no ha logrado reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, y por tanto propone el desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades orientadas a garantizar a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos, esta postura se encuentra en proceso de consolidación y adaptación al contexto en el que se apliquen; el tercero advierte la emersión de las políticas de igualdad de género sensitivas o inclusivas, que introducen a las políticas de igualdad una dimensión teórica para el análisis de las políticas basadas en el enfoque de género, es decir, este enfoque exige una postura crítica de entender la situación de los hombres y mujeres, y descubrir si existe o está invisibilizada las relaciones de poder y jerarquía entre ambos sexos; y, por último, el cuarto enfoque representa la incorporación y real inserción de la perspectiva de género en las políticas públicas, desde su diseño hasta su

ejecución, dando vida a un proceso en la cual el principio de igualdad se transversaliza en la estructura y quehacer de la organización, a este enfoque se le conoce como el mainstreaming de género o transversalidad de género

Para Arriagada (2006), los desafíos para las políticas de género, recae en entender que los mecanismos de género presentan altos índices de fragilidad frente a los cambios de gobierno, lo que requiere una institucionalidad de género que trascienda en el tiempo y goce del respaldo político al más alto nivel para que impulsen y vigilen la aplicación de las políticas de género; y ello va de la mano con la adopción de medidas que fomentan la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas en todas las instancias y niveles. Mientras que para García (2008) el fracaso de las políticas de igualdad y por ende en su inaplicabilidad responde a que muchas de estas políticas presentan una confusión o imprecisión de sus definiciones (conceptos y criterios), que en algunos casos pueden darse por la descoordinación y desarticulación entre las instancias responsables de los procesos que implica la implementación de las políticas de igualdad.

En este sentido, la posición que se asumirá en este trabajo es entender las políticas públicas desde la perspectiva de género orientadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, es decir, estudiando a la políticas de igualdad como derecho y desarrollo que va más allá del logro del bienestar material a la aspiración centrada en lo humano, para lo cual se tratará de describir cómo estas políticas a favor de la igualdad son implementadas y evaluadas por los sectores responsables en su avance.

a. El gender mainstreaming, una estrategia para la igualdad de género

Arriagada (2006) presenta un resumen sobre las principales definiciones del gender mainstreaming, conocido también como la transversalización del enfoque de género, desde la posición del Consejo Económico y Social de

Naciones Unidas, del Programa de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa.

- Para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el mainstreaming es:

“...una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas...” (García 2008:78 Edición actualizada).

- El PNUD es más preciso al resaltar que el mainstreaming es una estrategia para asegurar:

“...que la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización...y que el resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de género...” (García 2008:78 Edición actualizada).

- Para el caso del Consejo de Europa, el gender mainstreaming involucra:

“...a la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas...” (García 2008:78 Edición actualizada).

La tesis no busca desarrollar el concepto del gender mainstreaming, sino entenderlo como una estrategia que permite incorporar el enfoque de género en las políticas públicas, la cual tiene como propósito, a través del uso de una serie de herramientas y métodos estratégicos, la igualdad entre hombres y mujeres. Arraigada (2006) señala que la aplicación del gender mainstreaming debe abarcar en todos los niveles de una gestión institucional u organizacional, debe estar en todos los aspectos o etapas del proceso de las políticas públicas, y que la aplicación del mismo debe contar con un equipo calificado.

Por lo tanto, entendemos al gender mainstreaming como una estrategia orientada a que las políticas, acciones o iniciativas respondan al logro de la

igualdad entre hombres y mujeres, y que esta no es una acción aislada sino que debe estar de manera integral en todos los procesos y toma de decisiones de las organizaciones. No obstante, Arraigada (2006) sostiene que el gender mainstreaming en las instituciones ha generado detractores que han visibilizado sus limitaciones y dificultades en su implementación, una de las principales críticas radica en que a pesar de las intervenciones, las estructuras y estereotipos de género se mantienen dentro de la organización, acentuando las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Ante las críticas al gender mainstreaming, Arraigada (2006) sostiene que esta estrategia exige un cambio orientada a eliminar de manera progresiva las desigualdades de género, para que esto ocurra el gender mainstreaming tiene que ser factible en cinco aspectos: en lo político (se refiere a la voluntad y legitimidad política), en lo financiero (se refiere a los recursos indispensables para su aplicación), en el aparato administrativo (se refiere a que se cuente con el personal adecuado y que los procesos de la organización permitan que sea aplicable), en lo jurídico (se refiere al soporte y marco legal que le de legitimidad institucional) y en el aspecto socio cultural (se refiere a saber afrontar las resistencias socio-culturales que se presenten en su aplicación)

2.2. La implementación de las políticas públicas y los actores

La importancia de analizar el proceso de implementación permite conocer cuáles fueron las razones que determinan el fracaso o éxito de una política. (Portocarrero y Romero, 2000).

Ambos autores señalan que la implementación de las políticas no está libre de obstáculos y mucho menos es un proceso fluido. Los elementos de la negociación e interacción entre quienes la formula y los que tienen a su cargo la ejecución de implementarla se dan en forma paralela y permanente. Para ello, ambos autores indican que es necesario identificar los potenciales

problemas que podrían ocurrir durante la implementación, a fin de reducir la probabilidad del fracaso de las políticas.

Esta posición es validada por otros autores, como es el caso de S. Peña, quien señala:

“En políticas públicas, la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado se conoce como brechas de implementación”. (S. Peña, 2013:407).

El mismo autor señala que el proceso de implementar implica poner en funcionamiento medidas para realizar una acción o política.

Una de las principales dificultades de la implementación radica en el divorcio de los teóricos (formuladores) y los operadores de campo, ya sea porque en el momento de la formulación el diseñador no tomó en cuenta la práctica que se venía realizando o las presiones que recibían por parte de otros actores o porque el implementador no aplicaba la estrategia diseñada de manera correcta o no lo entendía claramente (Portocarrero y Romero, 2000).

Para ello, Portocarrero y Romero (2000) presentan dos enfoques para entender el proceso de implementación: el modelo de arriba hacia abajo y el modelo de abajo hacia arriba. El primero resalta que la política diseñada en los niveles superiores de la administración pública es implementada por los niveles inferiores dentro de una organización con una estructura jerárquica, y esa es la principal crítica que se le hace, ya que el enfoque de arriba hacia abajo no considera los valores, perspectivas y prioridades de quienes ejecutan las acciones en los niveles inferiores, resultando ser diferentes entre sí, en muchos casos, pudiendo ser un riesgo si es que en el proceso de la implementación hubiesen personas que al no estar de acuerdo con la política intenten modificarla u orientarla de manera distinta a lo que se planteó (Portocarrero y Romero, 2000). Mientras que ambos autores explican que el segundo modelo, de abajo hacia arriba, plantea que la política se debe focalizar en los actores y en las agencias mismas y en sus relaciones, lo que permitirá identificar de

manera clara y específica dentro del proceso de la implementación los actores que influyan, sobre qué, cómo y para qué. Este último enfoque tiene la característica de ser más flexible y adaptable a los cambios de la política.

De otro lado, y complementando el análisis del proceso de implementación de las políticas, Elmore (1996) nos presenta dos tipos de enfoques: el diseño prospectivo y retrospectivo. El primero se caracteriza por la elaboración de una serie de etapas más específicas señaladas en un objetivo claro que persigue un resultado en relación a la medición del éxito o fracaso de la política. Este enfoque responde al marco tradicional del análisis de políticas, pero es cuestionado por reforzar la idea de que el proceso de implementación se controla desde arriba, cayendo en el supuesto de que los elaboradores de políticas pueden controlar los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que intervienen en el proceso de implementación (Elmore, 1996:254).

Para Elmore la principal crítica que se hace a este enfoque es:

“...La idea de que quienes elaboran las políticas ejercen...algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación puede ser denominada como la ilustre mentira de la administración pública y del análisis político convencional...” (Elmore, 1996:255).

El segundo enfoque que Elmore (1996) plantea es el diseño retrospectivo, el cual cuestiona el supuesto control de los elaboradores de políticas, y a la vez pone en duda que la determinación específica de las responsabilidades administrativas y la definición de los resultados, aumente la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito. Lo destacable del diseño retrospectivo es la definición del objetivo desde un nivel inferior del sistema, es decir en el último proceso de las etapas de la implementación. Además, este diseño plantea las estructuras de las instancias responsables, respecto a la capacidad de la unidad o instancia y a los recursos que pueda requerir para el objetivo de la política. Para Elmore:

“...el diseño retrospectivo parte de la idea que mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del control jerárquico sino de la capacidad de decisión en el momento y lugar donde el problema se manifiesta de manera más inmediata...” (Elmore, 1996:257)

¿Pero qué se dice sobre la implementación de las políticas públicas?

La literatura respecto a la implementación de políticas públicas y la importancia de la evaluación de ellas, nos permite asumir posiciones sobre el enfoque de análisis para entender y comprender los sistemas de información (SNIG) como herramienta para la toma de decisiones y evaluación del cumplimiento de las políticas en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Para ello, S. Peña (2013) hace un recuento sobre los principales estudios que intentan aproximarse a una definición más precisa, partiendo por dos categorías de análisis: la complejidad y la temporalidad del conocimiento sobre la implementación de políticas.

En el caso de la complejidad (S. Peña, 2013:409-410), destacan:

- Aguilar Villanueva (1993), quien señala que la implementación tendría un doble sentido, uno respecto al proceso de convertir en un enunciado mental en una acción efectiva, el otro se referiría a la conversión de un deseo en una realidad efectiva.
- Sabatier y Mazmanian (2000), quienes señalan que la implementación es la respuesta de una decisión política plasmada en un estatuto o norma. Y que su análisis consiste en reconocer los factores que hacen posible los efectos esperados de la norma.
- Hasenfeld y Brock (1991), quienes resaltan cuatro unidades de análisis sobre el proceso de implementación, la primera tiene que ver con el diseño y procedimientos a emplear en la política; la segunda va más por las redes y articulación entre organizaciones; la tercera se concentra en los procesos

intraorgánicos; y el cuarto se enfoca en los actores individuales de la política.

- Lijphart, quien resalta que el problema para entender la implementación, es que el investigador tiene pocos casos de estudio o muchas variables que hacen difícil comparar las experiencias de aplicación exitosa o no de una política.

En el caso de la temporalidad (S. Peña, 2013:411- 416), el autor se refiere a los momentos de estancamiento o interés que se ha tenido sobre el tema de la implementación de las políticas públicas, destacando:

- McLaughlin (1987), señala tres tiempos o generaciones del estudio de la implementación de políticas: la primera la entiende como un problema; la segunda, considera que el trabajo de campo es una contribución para analizar la implementación; y la tercera, plantea que existirán estudios orientados hacia la micro y macro implementación.
- Hasenfeld y Brock (1991), desarrollan tres teorías de estudios: el *top-down* (modelo a arriba hacia abajo), el *bottom-up* (modelo de abajo hacia arriba) y las interativas.
- Aguilar Villanueva (1993), identifica tres momentos de estudios: la primera destaca la preocupación de estudiar los nulos resultados de las políticas en los objetivos planteados; la segunda en el *bottom-up*, y la tercera es el *top-down*.
- Pressman y Wildavsky (1998), empiezan a desarrollar sus estudios sobre las fallas de la implementación al no alcanzar los objetivos planteados, considerando defectuoso o deficiente el proceso. Para ello, señalan que esta pueden ser atribuidas a la existencia de una multiplicidad de actores y diversidad de intereses, así como a una pluralidad de decisiones, que reducen el éxito de la política, o a la existencia de más de una meta. Otros dos factores que podrían contribuir a la deficiencia de la implementación puede estar relacionada a que esta puede variar como

consecuencia de una toma de decisión no esperada, o al déficit de los recursos, lo que ocasiona una demora en la implementación de la política. No obstante, estos autores plantean dos alternativas de solución a estas fallas del proceso: la primera es plantear un nuevo modelo de gestión u organización, lo que el autor denomina como salirse de la burocracia; la segunda alternativa es la necesaria coordinación entre los actores.

- Rein y Rabinovitz (2000), señalan que los implementadores deben basar su acción teniendo en cuenta los resultados de la política, por lo que una buena decisión determinará el éxito de ésta. Para ello, los autores sostienen que para garantizar los resultados esperados de la política, estos deben cumplir con los imperativos formales (legal y racional-burocrático).
- Cairney (2009), señala que el éxito de una política requiere de ciertas condiciones: que los objetivos de la política sean realizables y sostenibles, que las tareas sean precisas y entendidas por todos, que los recursos de la política estén garantizados, que se cuente con el respaldo de los grupos de interés y que los factores externos no perjudiquen en gran medida la implementación de la política.
- Elmore (2000), es uno de los defensores del estudio de la implementación de la política de abajo hacia arriba (*bottom-up*), quien señala que si ésta recae principalmente en el control de la política, puede ocasionar que se pierda la confianza en las capacidades y conocimientos de los operadores de la política.

Por lo descrito anteriormente, la literatura de Pressman y Wildavsky, Cairney y de Elmore son las que más se ajustan al análisis de la comprensión del diseño e implementación del SNIG como herramienta para la toma de decisiones y evaluación del cumplimiento de las políticas en materia de género, pues el estudio de caso busca encontrar los factores que hicieron posible su implementación en los sectores de Educación y Defensa desde el diseño retrospectivo que plantea Elmore, es decir desde la última etapa del proceso de

implementación del SNIG, es decir analizando desde los operadores que implementan la política, las capacidades de las estructuras hasta quienes elaboraron la política, en este caso los responsables del SNIG de los sectores de Educación y Defensa, así como de los funcionarios responsables de la implementación en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Asimismo se considerara dentro del estudio las fallas de la implementación o la multiplicidad de actores e intereses que señala Pressman y Wildavsky, así como las condiciones que garantizan el éxito de una política, proyecto o programa que explica Cairney.

2.2.1 Los actores de las políticas públicas y sus relaciones

Sobre este tema, Portocarrero y Romero (2000) señalan que en todo proceso de formulación e implementación de políticas participan determinados actores, entre los que se encuentran: los políticos, los servidores públicos designados y los representantes de grupos de presión

Si se profundiza más el término, el estudio de las políticas ha desarrollado el tema de manera amplia, centrando el papel de los actores por los intereses de estos en las políticas públicas en el ciclo de la política. Para entender mejor la posición de los actores y las relaciones entre sí, Knoepfel (2007) nos habla de la existencia de un triángulo de actores de la política pública, estructurada según la siguiente gráfica.

GRÁFICO N° 1



Fuente: Knoepfel, Peter (2007)

De la gráfica anterior, el autor nos señala tres tipos de actores, **los actores públicos** que se ubican en el vértice superior mientras que en los vértices inferiores izquierdo y derecho se hallan **los grupos-objetivos** y **los beneficiarios finales**, respectivamente. En el caso de los primeros, se refiere a los actores implicados en la elaboración y ejecución de las políticas, es decir, tienen una responsabilidad pública y ejercen un control gubernamental; los grupos objetivos son los conjuntos de personas u organizaciones por los cuales la política pública busca resolver determinada demanda o problemática, las acciones de estos grupos serán objeto de una intervención específica del estado; y, los beneficiarios finales son aquellas personas y organizaciones a quienes afecta directamente la problemática del grupo –objetivo, es decir, quienes sufren los efectos negativos. Estos actores, esperan que la situación del grupo-objetivo mejore como resultado de una ejecución eficaz de las políticas públicas, con la finalidad de que estos obtengan un eventual efecto positivo sobre ellos (Knoepfel, 2007: 15-16)

Por otro lado, Portocarrero y Romero (2000) reconocen que el Estado Peruano se caracteriza por ser un sistema de administración funcional, es decir donde cada gerencia se ocupa de aspectos especializados del funcionamiento de la institución. Y que el reto es pasar de ese sistema al sistema de tipo matricial, en la cual los responsables de programas se encuentran articulados y responden a la garantía de asegurar una implementación eficiente y oportuna de las políticas.

Una de esas garantías, recae en la coordinación o articulación de los sectores, que responde a la integración de diversos sectores y actores, con miras a que la solución de los problemas complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad, implique relaciones de colaboración sin jerarquías (Cunill, 2014).

Cuando hablamos de coordinación hacemos referencia al proceso político y técnico orientado a lograr la articulación de las políticas a favor de los objetivos planteados. La coordinación mejora las etapas desde el diseño hasta la evaluación, y reduce el nivel de conflictividad entre las áreas o actores (Licha y Carlos Gerardo, 2006)

No obstante, para el caso del desarrollo de la tesis los actores pasan a convertirse en sectores gubernamentales principalmente, que serían parte de los actores públicos (políticos, funcionarios y servidores públicos), y la necesidad de estudiarlos por la formas de relaciones entre los distintos sectores.

A la referida forma de relación, se les denomina intersectorialidad, que según Cunill hace referencia a la integración de diversos sectores, que de manera articulada atienden la demanda de la sociedad que es complejo trabajarlas de manera unilateralmente. Adiciona Cunill, que la intersectorialidad implica también relaciones de colaboración sin la necesidad de especificar una jerarquía estructurada.

La intersectorialidad permite que los sectores busquen soluciones integrales y que puedan compartir recursos (experiencias, medios, recursos económicos, entre otros) o, en su defecto, optimizarlos. Cunill (2014) advierte que el concepto de intersectorialidad es a menudo confundido con el de coordinación interinstitucional, precisando que la coordinación interinstitucional está relacionado a asegurar que las organizaciones y sectores responsables de la implementación de una política pública no causen redundancias o inconsistencias en la misma, mientras que la intersectorialidad va más allá, debido a que implica un grado de relación de mayor intensidad, en la cual aspira a contar con una sola entidad responsable de la unidad organizacional de los diversos sectores para propósitos específicos, por ejemplo en temas de desnutrición infantil, violencia familiar, alfabetización universal, entre otros (Cunill, 2014: 17). Además añade que para el caso del estudio de las políticas de igualdad de género, el tema de la intersectorialidad es clave, pues la reducción de las brechas de género no depende del trabajo sectorial aislado y unilateral, implica esfuerzos en conjunto y en una integración responsable de algunos de ellos.

2.3. Los sistemas de monitoreo y evaluación y su relación con las políticas de igualdad de género

Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) han priorizado, de manera tradicional, el seguimiento a la inversión y gasto público orientados a la reducción de pobreza, sin considerar relevante evaluar las desigualdades y la medición del acceso al ejercicio de derechos en una sociedad más igualitaria.

Los sistemas de M&E cumplen la función de mejorar la efectividad de las políticas públicas y la calidad de la acción pública. Son relevantes estudiarlos, según Saavedra (En García y otros, 2007) por dos motivos: primero, por el interés de la ciudadanía de involucrarse en los procesos de toma de decisiones, la demanda por la creación de mecanismos de rendición de cuentas es cada vez mayor a las décadas pasadas; y, segundo, para mantener

un control adecuado del equilibrio macroeconómico, es decir que el gasto sea eficiente y planificado en las partidas presupuestarias.

Mackay (2006) señala que los sistemas de M&E están relacionados a las reformas del sector público, y que estos son válidos, si es que cumplen con los siguientes requerimientos: la contratación y capacitación de un personal encargado de realizar las actividades propias que surjan de estos sistemas; la existencia de una infraestructura burocrática capaz de decidir sobre la pertinencia de evaluar un programa o política; y la generación de un sistema de datos, procedimientos e información que contribuya a los sistemas de M&E en sus análisis y conclusiones.

Los usos o utilidades de los sistemas de M&E responden a la necesidad de conocer e informar sobre la asignación de los recursos para tener en cuenta el tema presupuestal; apoyar al proceso de planificación de las entidades públicas, en todos los ámbitos y niveles; mejorar y optimizar la gestión de los programas y servicios públicos; y, por último, viabilizar las relaciones de rendición de cuentas entre el Estado y la sociedad, representada por la ciudadanía (En García y otros, 2007: 4). Como podemos observar, los sistemas M&E están orientados a informar y analizar las políticas desde el enfoque de asignación de recursos, gastos e inversión en el sector público, el tema de evaluar el avance de las políticas de igualdad, entre otros relacionados al enfoque de los derechos humanos representa un déficit en este tipo de sistemas.

Ante ello, Zermeño (2012) considera relevante evaluar las políticas de igualdad de género, con la finalidad de analizar el avance de la institucionalización de la perspectiva de género (*mainstreaming*) en las entidades del Estado, las fallas de la implementación de las políticas igualitarias, las lecciones aprendidas y la capacidad de plantear nuevas estrategias de igualdad y la capacidad de generar conocimiento sobre el proceso de las políticas de igualdad de género, en virtud a lo que se viene logrando, lo que falta y los retos a cumplir.

Uno de los principales elementos para el éxito de los sistemas de M&E, es la institucionalización de estos, que sean parte de una cultura de evaluación constante y trascendentes a cualquier gobierno. Para que esto suceda, el apoyo de los principales líderes de una organización es fundamental.

Para el caso específico de los sistemas de evaluación en materia de políticas de género, los evaluadores tienen que examinar cómo la política, proyecto o programa pudiese afectar a las mujeres y hombres como público destinatario (Zermeño, 2012: 19). Y en el caso del monitoreo, implica realizar este proceso de manera continua y periódica, que permita conocer si la política, proyecto o programa está avanzando según lo planificado en mérito de reducir las brechas de género y lograr la igualdad de género. Es importante mencionar que las políticas orientadas a la reducción de brechas son políticas de mediano y largo plazo, por lo que es necesario monitorearlas y evaluarlas de manera progresiva. Shand precisa que el uso del monitoreo está más relacionado a los términos de gestión orientado a resultados, es decir permite medir el desempeño de la política, programa o proyecto (En May, Ernesto y otros, 2006: 72)

Una de las debilidades de los sistemas de M&E, es que estos sistemas son empleados en el ámbito nacional y que al ser trasladados al ámbito subnacional, encuentra dificultades en la capacidad institucional de las organizaciones de ámbito local, lo que genera elementos insuficientes para su institucionalización y uso de los sistemas de M&E, en especial en países cuyo proceso de descentralización aun es lento, como es el caso del Perú (En May, Ernesto y otros, 2006)

No es objeto de la tesis desarrollar la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en el sector público. No obstante para los fines de la investigación adoptaremos la definición de estos sistemas como herramientas de gestión capaces de conocer el avance o retroceso de una política, proyecto o programa, y si esta, está acorde a los objetivos propuestos. Y que para el

caso de las políticas de igualdad de género, la importancia del uso de los sistemas de M&E permitirán conocer los avances sobre lo que se viene logrando o fallando en merito a la reducción de las brechas de género.

Por lo descrito anteriormente, surge la interrogante sobre por qué se debe evaluar las políticas de igualdad de género.

Sobre este punto las leyes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres cumplen un rol estratégico para la implementación de las políticas de igualdad. García (2007) sostiene que si estas leyes de igualdad son diseñadas e implementadas adecuadamente pueden propiciar que:

- Sean fuentes de consulta y de base para los demás sectores en el diseño de sus políticas.
- Sean referentes para validar las propuestas, planes, programas y políticas de las entidades que desarrollen lo enmarcado por estas leyes.
- Que las acciones estatales estén enmarcados en los mandatos de las leyes de igualdad y sean coherentes con la acción pública que realizan.

Y la implementación de estas políticas obliga al ente rector (MIMP), a establecer sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación que permita: disponer de manera oportuna la información para la toma de decisiones, mejorar los indicadores de los políticas de igualdad; ver los antecedentes y avances de los planes, programas, proyectos y políticas; destinar una mejor planificación presupuestal; optimizar los recursos; pero, en especial va a permitir orientar la priorización de políticas para la reducción de las brechas, en sobretodo de aquellas que a lo largo de su implementación continúan en la misma situación o persiste la desigualdad (Rivas 2015: E8. Grecia Rojas).

Todo sistema de monitoreo y evaluación, debe tener en cuenta que el monitoreo debe garantizar el recojo de los reportes sobre las fallas en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos, así como dar a

conocer si se mantiene la ruta hacia los objetivos planteados. Mientras que la evaluación permite conocer los cambios generados entre una situación inicial sobre el actual (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013: 46).

El tipo de evaluación de mayor interés para el desarrollo de la tesis, es la denominada evaluación de gestión, la cual explica el proceso y ejecución de la política, programa o proyecto, en este caso sería el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género en los sectores de Educación y Defensa.

2.4. Los sistemas de información y la gestión del conocimiento

El uso de la información en el aparato público responde de manera directa a los procesos económicos y globales que hacen que ésta adquiera una vital importancia, pues plantea desafíos y oportunidades en una estructura y gestión organizacional (Sepúlveda y Zapata, 2004: 74)

El uso de estos sistemas implica identificar, recoger, ordenar, procesar y analizar la data, con la finalidad de servir como información clave para la toma de decisiones. Para ello, los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación deben precisar el proceso de recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial del proceso hasta la evaluación de los resultados (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013:45)

Los sistemas de monitoreo y evaluación, en la actualidad, obligan a superar ciertos retos, tales como: una correcta metodología para el diseño de la política, la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación, la voluntad política, la incorporación de las tecnologías de información en éstos sistemas y el desarrollo y adopción de una cultura organizacional que aporte a una gestión del conocimiento. (Bobadilla, 2012: 145)

Toda política, programa o proyecto público que este sujeto a sistemas de monitoreo y evaluación, requiere tener un control en las decisiones durante el proceso de implementación de la política que permita tomar alguna acción o medida de prevención, en el momento de la evaluación, sobre los resultados alcanzados. Para garantizar ese control y manejo de estos resultados, es relevante contar con sistemas de información, según Bobadilla esto permitiría: "...evaluar la eficiencia, efectividad e impacto de estas políticas..." (Bobadilla, 2012: 147).

Sepúlveda y Zapata (2004), son más precisos en la conceptualización de los sistemas de información, a los que definen como un conjunto de elementos que permiten generar y proporcionar información en función a la necesidad de las organizaciones o usuarios responsables, para mejorar en el proceso de toma de decisiones y a la generación de nuevos conocimientos.

De otro lado, Bobadilla (2012) nos indica que la incorporación de los sistemas de información empezó en la década de los noventa en el Perú. No obstante su manejo o uso aún ha sido un tema pendiente para algunos sectores del Estado, a pesar de manifestar su voluntad de implementar estos sistemas en su cultura organizacional en sus distintos quehaceres públicos.

Continua Bobadilla explicando que los sistemas de información siempre han sido parte de la gestión pública, pero han sido implementados bajo la premisa de monitorear el manejo y entrega de recursos, servicios y bienes, es decir los productos de la política mas no el avance de los efectos esperados de la misma, en especial sobre aquellas políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido, los casos de Wawanet del Programa Nacional de Wawa Wasi, a cargo del Ministerio de la Mujer (ex MIMDES), o del Ministerio de Salud (MINSa), son ejemplos de sistemas de información orientados a monitorear y evaluar los efectos esperados de una política pública, por ejemplo: en el primer caso destaca el seguimiento a las condiciones de salud y alimentación de los niños, mientras que en el segundo caso, destaca la

importancia de conocer la salud de las personas, es decir medir el avance de las tasas de morbilidad, mortalidad, acceso, cobertura, entre otros.

Expertos⁷ explican que lo que se suele pasar en el sector público es que el proceso de análisis de la información sobre una determinada política representa costes de tiempo muy altos. En la práctica este proceso comienza con la solicitud de información, continúa con el procesamiento de la misma, luego viene el análisis, la sistematización y finalmente la redacción coherente de la información para los tomadores de decisión. Toda esta ruta del proceso no es oportuna para las organizaciones, pues no cumple con los criterios básicos para que un sistema de información sea válido, estos tienen que ser: oportunos, confiables, coherentes y consistentes.

Para Bobadilla (2012), la transición del clásico monitoreo y evaluación de recursos o productos de la política al monitoreo y evaluación de los resultados de la política, bajo la premisa de mejorar la calidad de vida de las personas, tiene su influencia del enfoque de desarrollo humano, el cual obliga a medir otros aspectos de los grupos objetivos, entre los que destaca, a modo de ejemplo, la igualdad entre varones y mujeres.

El uso de los sistemas de información implica desafiar ciertos aspectos en la gestión pública, según Bobadilla, los principales desafíos serían:

- Que los profesionales y técnicos del aparato público tengan las capacidades para conocer, administrar, generar y proveer información adecuada y periódica para la toma de decisiones de la organización, de manera oportuna y pertinente.
- La institucionalización de un área o instancia especializada que brinde información sobre los avances de la política, con la finalidad de que puedan contar con la información adecuada para la toma de decisiones

⁷Rivas Cossio, Rubi. 2015. E7. Vlado Castañeda. Entrevista del 08 de enero a Vlado Castañeda

que pueda exigir la realidad y los factores externos, permitiendo que la organización tenga una mejor y mayor capacidad de respuesta y acción. Este punto implicaría que los sistemas de monitoreo y evaluación sean permanentes y rigurosos.

- Al institucionalizar los sistemas de información, las relaciones de dependencia entre un área sobre otra se minimizan, además de reducir los riesgos y miedos de perder lo avanzando ante los cambios y rotación del personal, lo que le daría sostenibilidad a la política e institucionalidad a la organización.
- El uso de tecnologías de información en el sector público potencia los sistemas de monitoreo y evaluación, lo que destaca la importancia de contar con un equipo multidisciplinario altamente capacitado para diseñar e implementar estos sistemas.

Bobadilla (2012) reconoce que con la implementación y uso de los sistemas de información, lo que se genera es que los tomadores de decisiones pueden acceder a ella de manera oportuna, permitiendo que las decisiones respondan a la eficacia y eficiencia en la gestión. No obstante, argumenta el autor, que esto no sería factible de no romper con los esquemas de la cultura organizacional tradicional, entendiéndose ésta por prácticas basadas en procedimientos rutinarios, deficientes y no articuladas.

A ello, Sepúlveda y Zapata (2004) añaden la idea de que los sistemas de información contribuyen al proceso de toma de decisiones, debido a que estos permiten una mejor comprensión de los problemas sobre el cual fueron diseñados y puestos en ejecución, advirtiendo también a mejorar la capacidad de respuesta a los problemas identificados.

Expertos⁸ coinciden sobre los aportes de los sistemas de información al sector público, incluso algunos señalan que si la información es confiable va a

⁸Rivas Cossio, Rubi. 2015. E7. Vlado Castañeda. Entrevista del 08 de enero a Vlado Castañeda

permitir, al momento de realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación, lo siguiente: la mejora en la toma de decisiones; la generación de aprendizajes en la gestión de las buenas y mala prácticas en la intervención, lo que ayudaría a la retroalimentación de la misma; y, por último, contribuiría a la rendición de cuentas haciendo de este sistema un paso importante para la gestión del conocimiento.

En sí, los sistemas de información contribuyen en la gestión del conocimiento, ya que los servidores públicos de acuerdo a su nivel de responsabilidad incorporan este tipo de prácticas y conviven con ellas, permitiéndoles comprender y conocer sobre los errores y aciertos que realizan en su función pública, es decir desarrollan habilidades basadas en evidencias que les permite mejorar sus capacidades. La gestión del conocimiento basado en los sistemas de información es parte de un tipo de gestión diferente, es parte de una nueva cultura organizacional, y es por lo tanto, uno de los tantos objetivos del proceso de modernización de la gestión pública. (Bobadilla, 2012: 154)

Es importante mencionar que los sistemas de información contribuyen a mejorar las relaciones entre Estado y Sociedad, ya que permite que los ciudadanos accedan a la información, lo transparenta, y por ende hace real el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, a través de la rendición de cuentas, control a la gestión, seguimiento a los acuerdos y compromisos, entre otros. Refuerzan esta premisa, Sepúlveda y Zapata (2004), al señalar que un correcto manejo de los sistemas de información por parte de los ciudadanos contribuirá al control social, desempeño político y fiscalización hacia las administraciones públicas. Además, es relevante señalar que la información sistematizada de estos sistemas contribuye a la apertura de líneas de investigación en el campo académico, que facilita a una gestión de conocimiento basado en evidencias.

Sepúlveda y Zapata (2004), indican que los sistemas de información permitirán que se implementen nuevas herramientas (por ejemplo, observatorios de

políticas) para el monitoreo, seguimiento, medición de indicadores sobre una determinada política.

De otro lado, resulta importante destacar que una de las cosas que realiza estos sistemas, es registrar información. No obstante, existen dos tipos de información⁹, los registros de información estadísticos y los registros administrativos. Los primeros están relacionados al registro del dato puro y suelen estar en los institutos nacionales de estadística de los países, se caracteriza por perseguir fines estadísticos, responde a una secuencia lógica de la estadística, son registros de cobertura nacional y se alimentan periódicamente. Los segundos están relacionados a fines de la planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación sobre un tema o política, son de cobertura específica según las funciones y tamaño de la organización o entidad pública y su periodicidad está establecida por los tomadores de decisión o de la organización. No es objeto de la tesis desarrollar los tipos de registros de información, sino presentarlos a modo de entender que el SNIG se nutre de ambos tipos de registros, y dependiendo de las acciones estratégicas que decida el ente rector (Ministerio de la Mujer) determinará su uso y pertinencia para el proceso de evaluación de las políticas de igualdad de género.

Debe entenderse que para quienes usan y trabajan con los sistemas de información, estos tienen que comprender el sentido de por qué y para qué se registra esta información. Por ello, expertos¹⁰ vinculados a este proceso nos señalan que el orden empieza por registrar el dato, luego por transformar el dato en información, la cual servirá para los distintos tipos de interpretación: la descriptiva, la cognoscitiva (hace referencia a las estimaciones de lo que podría estar pasando), la valorativa y concluye con la interpretación instrumental (en ella se desarrolla las recomendaciones, acuerdos o medidas

⁹Rivas Cossio, Rubi. 2015. E7. Vlado Castañeda. Entrevista del 08 de enero a Vlado Castañeda

¹⁰Rivas Cossio, Rubi. 2015. E7. Vlado Castañeda. Entrevista del 08 de enero a Vlado Castañeda.
Rivas Cossio, Rubi. 2014. E1. Percy Bobadilla. Entrevista del 09 de Octubre a Percy Bobadilla.

correctivas). Todo este proceso contribuirá a un correcto seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas.

Los requerimientos para garantizar un buen sistema de información es que deben considerar la relevancia de la información (se refiere a si es posible medirlo), la pertinencia de la misma (la selección de indicadores estratégicos o principales), la facilidad de conseguirlos, la oportunidad (si van a estar disponibles al momento de necesitarlos), si son accesibles y si son verificables (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013: 45)

Por lo tanto, para los fines de la tesis, entendemos a los sistemas de información como todo un conjunto de procesos y análisis que ayudan a comprender la dimensión del problema sobre el cual se interviene, que obliga a articular entre los sectores del Estado, y que contribuye al proceso de la toma de decisiones, mejorando así los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas. Por lo que, el SNIG va a permitir recolectar datos que se encuentran dispersos en los sectores, y que a partir de ello, se pueda construir o procesar información relevante que responda a las políticas señaladas en los planes nacionales de igualdad, así como a las acciones o intervenciones que realiza cada sector. Esto va a generar que la Comisión Multisectorial del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 pueda hacer el seguimiento y monitoreo y que el Ministerio de la Mujer haga su evaluación en el marco de las acciones que tenga como parte de su rectoría.

CAPÍTULO III: EL DISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES DE GÉNERO DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

Con la aprobación de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) en el año 2007, y como consecuencia de las recomendaciones de los organismos internacionales, el Estado Peruano tiene la responsabilidad- a nivel nacional, regional y local- de impulsar, entre otros compromisos, los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de igualdad de género. La necesidad de desarrollar políticas en materia de igualdad de género para el caso peruano y la importancia de evaluarlos comenzó en la década de los noventa, a raíz de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas (Beijing, 1995), la cual señalaba la responsabilidad que tienen los Estados miembros de elaborar políticas, planes, programas y proyectos en materia de igualdad de género como lineamientos para la erradicación de las brechas de género existentes.

A partir de ello, ha existido un avance en el diseño y elaboración de políticas públicas en materia de género, destacando el esfuerzo que realiza el ente rector para adecuarlas a las políticas de desarrollo nacional y a las reformas estatales que se han sucedido.

En el contexto de implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública¹¹, la cual incorpora aspectos claves como el empleo de sistemas de información, la evaluación de resultados y la retroalimentación

¹¹Presidencia del Consejo de Ministros
2013 Decreto Supremo 004-2013-PCM. 09 de Enero.

sobre el diseño de las políticas, resulta pertinente estudiar la adecuación de las políticas de género a este proceso de modernización, más aún si tenemos, como consecuencia de la ola modernizadora, el desarrollo de la *Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017*¹², la cual involucra la promoción del uso de las tecnologías de la información bajo la aspiración de una sociedad de la información y de gestión del conocimiento.

Con los lineamientos de ambas políticas, aunados a los esfuerzos por hacer más efectivas las políticas en materia de género, han permitido generar iniciativas como el SNIG, que resulta ser un instrumento válido y de acción. Por ello, resulta conveniente analizarla desde sus orígenes (diseño), pasando por su etapa de aplicación, hasta llegar a la fase de evaluación de sus resultados, impacto y desafíos, lo que también permitirá a largo plazo mejorar los procesos de monitoreo y evaluación en materia de las políticas de igualdad de género.

Es así que este capítulo busca presentar el marco de política nacional que facilita el desarrollo del SNIG, los lineamientos de su implementación y la organización formal e institucional de su diseño y funcionamiento.

3.1. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su vinculación con las políticas de igualdad de género

En el Perú, como consecuencia del crecimiento económico se acrecentó también la demanda ciudadana por un Estado que gestione de manera adecuada los servicios que brindaba. A pesar de reformas políticas importantes como la descentralización, que incluía la transferencia de funciones y presupuesto, el crecimiento no venía siendo acompañado por el desarrollo de capacidades en materia de gestión pública, lo que impedía visibilizar la labor del Estado.

¹² Presidencia del Consejo de Ministros
2013 Decreto Supremo 081-2013-PCM. 10 de Julio.

La situación descrita afectó considerablemente al Estado en su proceso de legitimación ante la ciudadanía y es por ello que decidió emprender una ola modernizadora de la gestión pública que garantice tres puntos: un mejor desempeño estatal; que esté al servicio del ciudadano; y que esté orientada a resultados. Siendo el eje principal la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública¹³.

Esta política¹⁴ reconoce que las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú, recae en ocho puntos:

- Dificultades en la articulación entre los sistemas de planeamiento con los sistemas de presupuesto público.
- Diseño de estructuras organizacionales jerárquicas y verticales.
- Organizaciones disfuncionales sin claridad en los procesos.
- Inadecuados procesos que no generan valor.
- Déficit en infraestructura, equipamiento y logística de las entidades.
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos.
- Limitada evaluación y seguimiento de los resultados e impactos esperados de políticas, proyectos y actividades.
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento.
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial

¹³ Es importante mencionar que entre los precedentes de esta política, destaca la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (2002), Ley N° 27658, en la cual se estableció el modelo de la gestión por resultados e inicio al proceso de modernización del Estado Peruano, posteriormente se crea el Sistema de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por la Ley N° 29158 (2007), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual precisa que esta tiene la rectoría de los sistemas administrativos, y finalmente tenemos a la "Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2012-2016", aprobado por Decreto Supremo N° 109-2012-PCM, en la cual se establece las líneas de acción de prioridad que orienten el camino a un Estado moderno, eficiente, transparente, descentralizado e inclusivo; la cual requiere de una intervención articulada y descentralizada en todos los niveles, además esta estrategia plantea la implementación de un Observatorio de Modernización de la Gestión Pública que permita evaluar los avances de esta política.

¹⁴ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por D.S N° 004-2013-PCM.

Para el caso concreto y objeto de estudio de la presente tesis, si bien todas estas deficiencias deben ser atendidas paralela y progresivamente, llama la atención que en los casos sobre la limitada evaluación, la carencia de sistemas de información y la débil articulación, el SNIG sea una respuesta para atender estas deficiencias, a pesar que esta iniciativa fue desarrollada de manera previa a la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, fueron los precedentes de ésta lo que permitieron adecuarla y que pueda responder a la ola modernizadora del Estado Peruano.

Y cómo se vincula la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública con las políticas de igualdad de género, si analizamos las deficiencias señaladas anteriormente, tenemos que al no tener un alineamiento de éstas políticas con las políticas nacionales, estas no van a responder a brindar un mejor servicio al ciudadano, y en especial no van a estar orientadas a la reducción de las inequidades de género existentes, por ejemplo:

- Al no contar con un correcto sistema de evaluación de resultados e impacto, el proceso de toma de decisiones resulta impreciso e ineficiente, debido a que las entidades presentan un déficit en la elaboración de sus indicadores que les permita evaluar y monitorear su gestión, además de que la información que procesan se encuentra dispersa en diferentes áreas y son manejadas por diferentes personas sin los criterios adecuados para su correcto uso. Es así que para el caso de las políticas de igualdad, esta deficiencia generaba un desorden para la priorización de sus políticas y en especial porque la medición de los avances de su intervención no eran representativas y se encontraban dispersas, por lo que la pregunta que se hacían los responsables de la implementación del SNIG , en especial la Directora de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación es:

“...para qué medimos...o evaluamos sobre qué...si no contamos con los resultados de nuestra intervención como entidad rectora” (Rivas 2014: E3. Silvia Quinteros)

Por lo que contar con un correcto sistema de evaluación es clave para mejorar el desempeño institucional del MIMP, como ente rector en materia de igualdad de género.

- Con la carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento, la transferencia del conocimiento y el desarrollo de competencias al interior de las organizaciones hacen que la deficiencia anterior se mantenga y se acentúe, pues no saben o no tienen conocimiento sobre los nudos del diseño e implementación de las políticas públicas, la cual no permite identificar los errores que se cometen, no se recogen las lecciones de la experiencia y las buenas prácticas, la información sigue siendo desordenada y poco útil y eficiente para el proceso de la toma de decisiones. Para el caso de las políticas de igualdad de género, esta deficiencia no permite identificar los avances y retrocesos de los sectores que permitan mejorar la implementación de las políticas de cada sector, en materia de igualdad de género, así como la identificación de los nudos que sirvan para el proceso de la toma de decisiones. La necesidad de contar con un sistema de información y gestión del conocimiento, no permitiría que para el actual debate sobre la priorización de políticas de igualdad de género se concentren en continuar con la línea de un Plan Nacional de Igualdad de Género que señale todas las políticas a atender o identificar las brechas de género de mayor prevalencia y trabajar sobre ellas, a través de políticas claras y articuladas a las políticas públicas nacionales (Rivas 2015:E8. Grecia Rojas)
- El tema de la articulación intergubernamental e intersectorial, es una deficiencia permanente en la gestión pública, costosa y poca efectiva en el Estado Peruano. A pesar de ello, se ha avanzado en los marcos legales la obligatoriedad de los sectores a coordinar entre sí para un mejor desempeño en sus políticas con resultados más eficaces haciendo un correcto uso de sus recursos y capacidades, articulando objetivos y fines. Esta deficiencia es más notoria para el caso de las políticas de igualdad de

género, pues todas ellas implican una atención integral de los sectores, la idea de reducir las brechas por la existencia de una norma que obliga a los sectores a cumplirla sin la estrategia de articular y trabajar de manera completaría entre los sectores, hacen del Estado, un ente ineficiente e inexistente en todos los niveles de gestión. Ante ello, la Directora de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación Silvia Quinteros señala que:

“...la idea de trabajar el tema de las políticas públicas en materia de género en todos los sectores y niveles del Estado, trajo como consecuencia una alta resistencia por parte de los sectores, acostumbrados a trabajar de manera aislada y poco articulados, por lo que era necesario instalar una instancia de índole multisectorial que pudiese responder al avance de las políticas de igualdad señaladas en el PLANIG...”(Rivas 2015:E3. Silvia Quinteros).

De las deficiencias mencionadas, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública tiene como objeto hacer de ella una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Y para ello, presenta cinco pilares¹⁵ centrales para su desarrollo, uno de los pilares que respalda el uso y funcionamiento del SNIG, el cual señala que para asegurar una gestión pública eficiente, las entidades públicas deben desarrollar o contar con un **sistema de información**, con un proceso de seguimiento y de evaluación, así como, con una adecuado gestión del conocimiento.

Este quinto pilar persigue que se monitoree y evalúe la eficiencia y eficacia en los productos y resultados que la ciudadanía demande, de acuerdo con los lineamientos de la entidad responsable, y que para el caso de las políticas de igualdad sería el MIMP, el ente rector; otro punto que busca este pilar es que las entidades desarrollen un sistema de gestión del conocimiento integrado al

¹⁵La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública identifica el alineamiento de las políticas públicas, planes estratégicos y operativos, el presupuesto para resultados; la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; el servicio civil meritocrático; y el sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento como los cinco pilares centrales para su desarrollo (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013:35).

sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que permita recoger las lecciones aprendidas y colabore con el proceso de la toma de decisiones.

El desarrollo de estos cinco pilares en su conjunto deben contar con un soporte o apoyo. Para ello, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública plantea tres ejes transversales resumidos en la apertura al gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional.

Y que en el caso del SNIG, el cual se caracteriza por hacer uso de las tecnologías de la información, por permitir registrar y compartir información en línea, y por facilitar la transparencia de la información. Estas características básicas mencionadas del SNIG, son elementos del desarrollo de un gobierno electrónico, razón por la cual merece una descripción en atención a su implementación, como sistema relacionado a los principios del gobierno electrónico.

3.2. Gobierno Electrónico en el Perú y su interrelación con los sistemas de información

El desarrollo del concepto de Gobierno Electrónico no es objeto del presente trabajo. No obstante, por las características y lineamientos que realiza el SNIG en relación al gobierno electrónico merece una especial atención.

El gobierno electrónico implica la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública. Para ello, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública señala que éste es una herramienta básica que busca mejorar la información y los servicios públicos a la ciudadanía, promover la calidad de la gestión interna, transparentar la información de los sectores y hacer más real la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En ese sentido, el gobierno electrónico es considerado como un eje transversal para la modernización de la gestión pública, pues complementa y acompaña a la gestión por procesos y a los sistemas de seguimiento y evaluación. Sin embargo, a pesar de las bondades del gobierno electrónico, la infraestructura y las brechas tecnológicas aún son prevalentes en nuestro país, lo que obliga a realizar un mayor despliegue de esfuerzos para que tanto la ciudadanía como las organizaciones públicas puedan acceder a ella.

La relación del gobierno electrónico con los sistemas de información radica en la utilización y aplicación de las tecnologías de la información en el ámbito de la gestión institucional, que implica el uso y gestión de las herramientas de información y gestión de base de datos. Algo que plantea la Agenda Digital Peruana 2.0 y que sirve de base para un gobierno electrónico, es que los sistemas de información que empleen las entidades públicas deben contar con una plataforma de interoperabilidad¹⁶, que en términos concretos se refiere al diseño e implementación de bases o repositorios de datos integrados a nivel nacional y presentes en todas las entidades públicas, es decir que toda entidad pública que quisiera hacer uso de una data que no se encuentre o haya sido elaborado por su sector pero que le es útil para su quehacer público, puede acceder a ella, por medio de la interoperabilidad¹⁷. Con ello se facilitaría el intercambio de información y mejoraría el proceso de la toma de decisiones, pero sobre todo contribuiría en los aspectos vinculados a la planificación, al seguimiento, y a la evaluación de programas, proyectos, políticas, entre otros.

Por lo tanto, un sistema de información que incorpore y haga uso de la interoperabilidad, lo convierte en un sistema más sólido y coherente; y por ende, contribuye a los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, pues permite el acceso y facilita el intercambio de data entre instituciones completa con una cobertura nacional y cercana a la precisión de la información.

¹⁶ Este apartado se ha basado en lo expuesto en el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú La Agenda Digital 2.0 (2011: p.57)

¹⁷ El desarrollo y aplicación de la interoperabilidad, la podemos estudiar en el documento sobre Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), aprobada por Decreto Supremo N° 083-2011-PCM.

Sin duda, la apuesta por el gobierno electrónico en las entidades públicas en el contexto actual, implica fortalecer los marcos normativos y regulatorios de su implementación y de generar la infraestructura tecnológica en el país, pero sobre todo que los sectores decidan por creer en ellas.

Es así que uno de los sectores que decide involucrar en su quehacer público al gobierno electrónico, mucho antes de convertirse en política nacional, fue el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, antes MIMDES, con la experiencia del Wawa Net¹⁸, y que ahora con el SNIG, busca contribuir a los objetivos estratégicos de la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 (Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, 2013: 3), resumidos en:

1. Fortalecer el gobierno electrónico en las entidades públicas, garantizando la interoperabilidad e intercambio para la mejora de la prestación de los servicios públicos.
2. Asegurar el acceso de los ciudadanos al Estado de manera oportuna, inclusiva y con participación ciudadana, que contribuya a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción, a través del uso de las tecnologías de la información.
3. Garantizar los temas de confidencialidad, disponibilidad e integridad de la información.
4. Fomentar la inclusión digital de la ciudadanía.
5. Buscar la transformación de la sociedad peruana en una Sociedad de Información y el Conocimiento, a través del uso de las tecnologías de la información, que propicie una participación activa de las entidades del Estado y de la sociedad civil.

¹⁸Sistema de información para la toma de decisiones que sirve para el monitoreo y evaluación del Programa Nacional WawaWasi, experiencia que empezó en el MIMDES en el 2002 y que a la fecha continúa bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a partir del año 2013. (Rivas 2014. E1. Percy Bobadilla)

Señalado los lineamientos de la Política Nacional de Gobierno Electrónico y por lo descrito, desarrollaremos más adelante si el SNIG se aproxima más a algunos de los objetivos del gobierno electrónico, en especial en los casos de los sectores de Educación y Defensa.

En el siguiente sub tema, describiremos el registro de Femicidio del Ministerio Público del Perú, como una buena práctica sobre la implementación de sistemas de información en materia de género.

3.3. El Registro de Femicidio como experiencia de sistema de información en materia de género

De lo descrito en el capítulo del marco teórico sobre los sistemas de información, identificamos que estos registran dos tipos de información que se clasifican en registros administrativos y registros estadísticos.

En el caso concreto de un sistema de información que haya sido implementado como base de datos y fuente de consulta para una entidad pública para mejorar su acción y quehacer en búsqueda de una mejor en los resultados orientado al ciudadano, destaca El Registro de Femicidio del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú, el cual entraría en la categoría de registro administrativo.

Por qué destacar este registro como buena práctica en sistemas de información en materia de género, pues bien cuando lo analizamos observamos que fue una iniciativa por parte de una entidad pública que buscaba comprender, como parte del aparato de la administración de justicia, cómo hacer más efectivo su actuación fiscal en aras de reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones, para ello necesitaba obtener información confiable sobre el

número de mujeres víctimas de feminicidio¹⁹, como máxima expresión de la violencia contra la mujer, así como las características de los hechos, pero en especial buscaba comprender el fenómeno con la finalidad de mejorar u adoptar medidas que permitan prevenir la muerte de las mujeres (Villanueva, 2009: 23)

Partiendo sobre esta prioridad por la entidad y las competencias²⁰ que sobre ella recaen, el Observatorio de Criminalidad empezó a recabar información sobre las muertes violentas de las mujeres y decidió crear el Registro de Feminicidio en el Ministerio Público.

La implementación de este registro, novedosa en un sistema judicial peruano, contó desde el principio con la voluntad política institucional, tanto en la organización (a nivel intra) como en la autoridad máxima de la institución, la mezcla de ambas voluntades permitió el éxito del registro de feminicidio, a ello se sumaron otros factores, tales como: la rigurosidad de la información, recursos humanos capacitados y que esta iniciativa sea respaldada por directivas²¹ de carácter obligatorio a nivel interno (Rivas 2014. E2. Rocío Villanueva).

Villanueva sostiene que si no se tiene claro desde el inicio de la formulación de la política, programa o proyecto, la materia que se quiere monitorear y evaluar, esta va a ser un rotundo fracaso. Además señala que la información que se tenga permitirá al Estado tomar decisiones, pero estos siempre van a estar orientados a si la información implica interés o no. (Rivas 2014, E2. Rocío Villanueva)

¹⁹ Diana Russell y Jane Caputi señalan al feminicidio como: “...la muerte de mujeres a manos de hombres motivada por el odio, desprecio, placer o sentido de propiedad sobre la mujer...” (Villanueva, 2009: 17)

²⁰ La Ley N° 29282, Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, señala que es el Ministerio Público la entidad responsable de contar con un registro de los casos de violencia familiar.

²¹ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 216-2009-MP-FN, publicado el 25 de febrero de 2009 en el diario oficial El Peruano.

Debemos señalar que para el caso del Registro del Femicidio del Ministerio Público se tuvo claro los objetivos respecto al registro de mujeres que mueren dentro de un contexto de feminicidio con la finalidad de que la institución pueda responder a las preguntas de política tales como para qué, cómo y por qué, y que las respuestas pueda ser traducidas en políticas públicas en materia de prevención de la violencia contra la mujer. Esta iniciativa también se adecuó a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y Mujeres y a los planes nacionales de igualdad, que en ambos casos señalan a la violencia contra la mujer, como política prioritaria de atención por parte del Estado.

3.4. Los intentos de implementar un Sistema Nacional de Indicadores de Género

Al igual que el Ministerio Público implementó El Registro de Femicidio para mejorar su intervención pública. El Ministerio de la Mujer, antes Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), intentó con la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2005 (PIO) implementar un sistema de información que permita monitorear y evaluar el avance de las políticas de igualdad de género, la cual señalaba el establecimiento de un sistema de monitoreo. No obstante, el déficit de recursos financieros y la crisis política por la renuncia a la presidencia por parte de Alberto Fujimori, hizo difícil la ejecución de estudios y consultorías que evaluaran y diseñen la pertinencia de un sistema de información (Rivas 2015, E3. Silvia Quinteros)

Otro factor relevante destaca que el tema de las políticas de igualdad de género no eran prioritaria ni relevante al interior de la organización, es decir, la voluntad interna no estaba comprometida en la necesidad de medir y evaluar los avances de las políticas de igualdad, esto en parte porque la característica del PROMUDEH, hoy MIMP, la cual concentraba su acción y presupuesto a la ejecución y desarrollo de programas sociales. Al no haber interés por la máxima autoridad en esta temática ni personas con competencias y voluntades

para saber implementar estos sistemas, no se pudo avanzar más que en la enunciación escrita dentro del PIO 2000-2005.

Posteriormente, con la elaboración del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2006- 2010 (PIO), se encontró que una de las debilidades del plan anterior era que este había sido trabajado desde el gabinete sin lograr involucrar a todos los sectores en dicho plan, los profesionales que estuvieron en esta primera etapa del plan reconocieron que tuvieron que dar respuesta a la demanda²² de instauración de políticas orientadas a tomar medidas frente a la igualdad de oportunidades de ambos sexos. Además de las deficiencias señaladas, otra que se visibilizó fue la ausencia de lineamientos de política en el plan, es decir, no estaba insertada en las grandes políticas nacionales del país, por lo que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy MIMP, empezó a realizar un proceso participativo de consulta a los sectores sobre los avances y aprendizajes que tenían, de ser el caso, en políticas relacionadas a la igualdad de oportunidades de género, lo que haría del plan un proceso sólido en la elaboración de políticas de igualdad en conjunto, caracterizándose por incluir metas e indicadores con mayor precisión y que sean pertinentes para cada sector involucrado (Rivas 2015, E3. Silvia Quinteros).

Un punto a destacar señalado por los profesionales²³ del MIMP (antes MIMDES) es que en este plan se vuelve a retomar la necesidad de tener un sistema que permita hacer el seguimiento y evaluar los avances de políticas en materia de igualdad de género. Y que con el apoyo de la cooperación técnica-financiera (El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y la Cooperación Canadiense) permitieron realizar las matrices de evaluación y la redefinición de los indicadores. No obstante, el PIO 2006-2011 fue aprobado

²² Es importante mencionar que en la época de los noventa, el gobierno de Alberto Fujimori se comprometió a desarrollar políticas a favor de la mujer, señaladas en la Conferencia de Beijing (García, 2008)

²³ Entrevistas realizadas a funcionarios y ex directores del Ministerio de la Mujer, que estuvieron involucrados desde el inicio del proceso de implementación del SNIG.

por Decreto Supremo, que por sus características, cualquier reformulación o planteamiento adicional a lo aprobado inicialmente, implicaba comenzar desde cero, en especial las acciones avanzadas en relación a los indicadores y objetivos de evaluación que serían parte de un sistema de información. Por lo que se terminó aprobando un Plan Nacional de Igualdad, con indicadores aún incipientes, esto por la debilidad del equipo interno y con una incapacidad de generar motivación sobre el tema de políticas a favor de la mujer por parte de los sectores. Para el equipo de la alta dirección del MIMDES (hoy MIMP), esto representaba una gran dificultad en la toma de decisiones para la reformulación de su quehacer público, pues no les permitía obtener información estratégica, debido a que la recolección de la data se realizaba a través de informes de evaluación de los sectores involucrados que respondían solo a actividades, y que en algunos casos no se encontraban en el marco de la política, es decir los informes eran una simple respuesta a la solicitud de la información sin evaluación de la política ni recomendación alguna por parte de las demás instituciones.

A pesar de ello, este plan destaca por comprometer a todos los sectores en la elaboración de un plan, que responda a intereses nacionales y no sectoriales, la presencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) marcó un hito en la elaboración de un plan de igualdad; de otro lado, la constitución de un mecanismo de seguimiento (Comisión Multisectorial) a los planes de igualdad, también fue un hecho a resaltar en este plan, a pesar de mantener una presencia débil durante la implementación de la misma (Rivas 2015, E3. Silvia Quinteros).

Con las lecciones aprendidas y los intentos fallidos en los planes anteriores, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 PLANIG (tercer plan), se empezó a desarrollar con un año de anterioridad. Para ello, el apoyo de la cooperación internacional (BID y CEPAL) fue vital para permitir la elaboración de un sistema de información que monitoree el avance de las políticas de igualdad, y que esta sirva más adelante para que los sectores y el Ministerio de

la Mujer puedan tomar decisiones acertadas sobre la necesidad de intervenir en la reducción de las brechas de género según la competencia de cada entidad o trabajando en su conjunto.

Funcionarios²⁴ del MIMP (antes MIMDES) señalaron que el proceso de formulación de este tercer plan se caracterizó por el carácter de consulta y asistencia técnica con los sectores para la revisión de las metas e indicadores, la cual terminó priorizándose un total de 94 indicadores. En este plan, los sectores tuvieron la oportunidad de revisar los indicadores asignados en el PLANIG con la finalidad de validarlos y precisar lo que cada sector tenía que hacer o reportar ante el ente rector dentro de la implementación de un sistema de información como es el SNIG. El equipo consultor reconocía que si el MIMP no desarrollaba un sistema de información que obligue a los sectores a reportar sobre el avance de las políticas de igualdad, poco o nada pudiesen lograr las normas, leyes y planes conocer si efectivamente se estaba contribuyendo a la reducción de las brechas de género. Durante la etapa del diseño y elaboración del SNIG, este se vio afectado por la crisis²⁵ política durante los últimos meses del año 2011, la cual se vio afectado por una serie de ordenamientos y cuestionamiento dentro de la gestión interna de la organización, uno de las principales críticas estuvo orientado al PLANIG 2012-2017, lo que dio inicio a que los sectores manifestaran su rechazo a lo avanzando en el diseño del SNIG, retrasando así la elaboración y ejecución del sistema.

A pesar del rechazo por parte de algunos sectores, los cambios ministeriales y el ordenamiento de funciones del Ministerio de la Mujer, se aprueba un tercer plan en materia de igualdad de género 2012-2017. Para ello, el equipo consultor empezó a realizar las visitas a los sectores para trabajar con ellos la formulación de los indicadores de reporte que serían registrados más adelante

²⁴Entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de la Mujer y equipo consultor que estuvieron involucrados en la elaboración del PLANIG 2012-2017 y del SNIG.

²⁵Debido a la muerte de cinco niños en Cajamarca, como consecuencia de alimentos contaminados del PRONAA, se produjo una reorganización del programa. Sin embargo, los cuestionamientos continuaron y más casos de alimentos defectuosos empezaron a sobresalir en los medios de comunicación, lo que implicó una salidade la ex ministra Aida García Naranjo del gabinete ministerial.

en un sistema de información para su respectivo seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de igualdad (Rivas, 2014. E1. Percy Bobadilla)

A pesar de los cuestionamientos e indiferencia de algunos sectores para involucrarse en el tema de las políticas de igualdad, el MIMP decidió apostar por implementar el SNIG, entendiéndose que este permitiría realizar un monitoreo y evaluación más apropiada y acorde a la ola modernizadora del Estado Peruano.

Los intentos fallidos de implementar un sistema de información en materia de género hasta la apuesta por el SNIG, visibilizan que en todas las formas del MIMP (antes PROMUDEH y MIMDES) siempre pensaron en desarrollar un sistema de información que haga más efectivo el sistema de monitoreo y evaluación, desterrando prácticas de recopilación de información de altos costes de gestión y de tiempo, cuya información era escasa y no permitía emitir ninguna conclusión y recomendación sobre una política determinada, además de contar con la resistencia de algunos sectores en brindar información.

En el siguiente punto, observaremos la estructura formal e institucional del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

3.5. La organización formal e institucional del SNIG y su importancia para la evaluación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres

Revisado los intentos por implementar un sistema de información en materia de género, tenemos que, con la aprobación del PLANIG 2012-2017 y gracias al apoyo de la cooperación técnica financiera, el MIMP pudo diseñar e implementar el Sistema Nacional de Indicadores de Género, desde un planteamiento inicial sin objetivos hasta la propuesta de un sistema que responda a las demandas institucionales del MIMP bajo la perspectiva de

buscar resultados orientado a la atención de la reducción de las brechas de género.

La concepción del sistema de información como herramienta para el seguimiento, monitoreo y evaluación en los planes nacionales de igualdad

En el Plan²⁶ Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2005, se priorizó un sistema que pudiese evaluar las políticas relacionado a los aspectos de Educación, Salud, Violencia, Empleo, Participación social y política y Comunicación. El cual solo involucró a los sectores de Salud, Educación, Justicia, Interior, Trabajo y Promoción Social, la Presidencia del Consejo de Ministros y los Gobiernos Regionales y locales, con la finalidad de trabajar en acciones de promoción de derechos y en el análisis del diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el país.

El planteamiento de un sistema de seguimiento y evaluación en este plan, implicaba el despliegue de una serie de acciones de coordinación interinstitucional, a cargo de PROMUDEH (hoy MIMP). Para ello, se planteó como oportunidad el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación a nivel nacional para verificar y apreciar los resultados del plan. Sin embargo, la concepción de un sistema de información era aún precaria, pues no se precisaba que es exactamente lo que se quería monitorear y evaluar en concreto, es decir los objetivos no estaban claros.

Ya en el segundo plan²⁷, la concepción de un sistema de información en materia de género resultaba ser más clara que en el anterior plan, pues en esta se decide incorporar objetivos estratégicos, resultados, metas, indicadores y responsables por cada política. Además de darle un carácter metodológico a este segundo plan, también destaca los principios orientados que debe

²⁶ Este plan se desarrolló bajo la conducción del entonces Ministerio de la Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano-PROMUDEH

²⁷ Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2006-2010, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES.

incorporar cada política, para ello recoge los siguientes enfoques: derechos humanos, equidad de género, interculturalidad, de intergeneracional y de territorialidad a las políticas de igualdad.

Con la elaboración del tercer plan²⁸, la concepción del sistema de información en materia de género se concretiza y busca adecuarse a los lineamientos de políticas nacionales y específicas respecto al logro de la reducción de las brechas de género. Aparte de incorporar objetivos estratégicos, resultados, metas, indicadores y responsables por cada política; incorpora dos enfoques que tienen como precedente las iniciativas y cambios hacia una gestión pública moderna. El primero plantea la necesidad de incorporar la gestión por resultados en el ciclo de la intervención pública, que priorice la importancia de un sistema de información incorporado en los sistemas de monitoreo y evaluación para estudiar los resultados de la política basado en evidencia, así como la realización de un seguimiento de los procesos como producto de la implementación de las políticas, y finalmente que ayude a la mejora en la identificación de la demanda de necesidad y en la población objetivo. El segundo enfoque es también clave para el cumplimiento de los objetivos esperados, sobre el cual recae en el tema de la articulación en sus tres modalidades²⁹ como eje para garantizar la optimización de los recursos, la mejorar en la atención a la ciudadanía y en el consenso para atender de manera conjunta aquellas políticas prioritarias en material de igualdad, que se tendrá como consecuencia de los resultados obtenidos a través de los sistemas de información, monitoreo y evaluación (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012: 42).

Cabe destacar que a diferencia de los planes anteriores, esta se elabora en el marco de la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades³⁰, Ley N° 28983 (LIO), la cual señala, entre otras disposiciones, la necesidad de

²⁸ Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2012-2017, aprobado a través del Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP.

²⁹ Hace referencia a la articulación intersectorial, intergubernamental y con los otros planes nacionales.

³⁰ Aprobado el 16 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

establecer mecanismos que permitan realizar las labores de monitoreo y evaluación de los procesos de toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas implementadas. Refuerza los planteamientos de la LIO, la aprobación del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, la cual exige a todas las entidades del Estado a promoverla igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y que para ello desarrolle los mecanismos más adecuados para la consecución de resultados acorde a los objetivos planteados.

Dar ejecución a estos lineamientos de política nacional mencionados anteriormente, y que facilite el desarrollo de un sistema de información en materia de género no hubiese sido posible si es que en el proceso de elaboración y diseño del SNIG, la estrategia de transversalización del enfoque de género no se hubiese desarrollado paralelamente, con la finalidad de reducir las resistencias de algunos sectores del Estado, respecto a trabajar de manera conjunta en políticas de igualdad de género.

El SNIG en el marco del proceso de modernización del Estado

Es indiscutible no reconocer que el Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG se desarrolló en el marco del proceso de modernización del Estado. Que se dio inicio con la aprobación del Decreto Legislativo N°1098³¹, Ley de Organizaciones y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en la que se reconoce la competencia del MIMP en el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas respecto a los temas de mujer y de poblaciones vulnerables. Tal y como lo señala en su artículo 19:

“Desarrollar sistemas de información y mecanismos que contribuyan al cumplimiento de las competencias compartidas. Para ello, facilitará a los gobiernos regionales, locales, ministerios, organismos, y otras instituciones públicas la información que requieren para el efectivo ejercicio de sus respectivas competencias. Asimismo, estas instituciones

³¹Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 20 de Enero de 2012.

deberán entregar los datos que produzcan o posean para el cumplimiento del rol del ministerio de la mujer”.

El carácter de la organización formal responde a lo señalado por la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado³², y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. La primera institucionaliza la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos³³ y estableció la necesidad de que la gestión mida el cumplimiento de sus funciones, resultados y evaluación periódica de los mismos; y en el caso de la segunda incorpora aspectos como la fijación de metas nacionales de resultados, evaluación de resultados y retroalimentación del diseño de las políticas, a través de uno de los pilares centrales de la política nacional modernizadora que es el desarrollo de sistemas de información.

Acompaña a la organización formal del SNIG, uno de los ejes transversales de la Política de Modernización, referido al Gobierno Electrónico, la cual incorpora el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios públicos orientado a los ciudadanos, así como el apoyo a los sistemas de monitoreo y evaluación dentro de la gestión pública de la organización, en este caso al MIMP.

La importancia del SNIG para la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Anterior a la adecuación de de la política de modernización y al PLANIG 2012-2017, la LIO había iniciado la priorización de las políticas en materia de igualdad de género sobre la cual se tiene que monitorear y evaluar, con la finalidad de observar los avances o retrocesos de estas políticas, ello implicaba que todos los sectores apoyen para el cumplimiento de los objetivos de la norma. La norma que complementa y obliga a que los sectores garanticen

³²Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 30 de enero de 2002.

³³Concepto recogido en el artículo 5 literal f de la Ley N° 27658.

acciones en el marco de la igualdad, como uno de sus objetivos, son las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, aprobado por el Decreto Supremo 027-2007- PCM, en ella, los elementos de rendición de cuentas y responsabilidad son estratégicos sobre las metas, indicadores y políticas de igualdad de género. Planteando así un mayor compromiso de los sectores, en la formulación de sus políticas, indicadores y metas en los temas de igualdad. Por ello, la implementación del SNIG resulta clave con los objetivos de ambas normas, pues contribuirá a mejorar los procesos de toma de decisiones y obligará a que los sectores piensen en que políticas tendrán mejores resultados o señales de eficiencia, a través del proceso de la evaluación, de acuerdo a las capacidades institucionales de cada sector. (Rivas, 2015:E8. Grecia Rojas)

Para llegar a este nivel de análisis, el PLANIG resulta ser el instrumento de política de ambas normas y el SNIG, el sistema que contribuirá a afinar los resultados sobre la base de las políticas e indicadores señaladas en este instrumento, bajo la responsabilidad de cada entidad del gobierno nacional.

Para entender cómo contribuiría a mejorar los resultados de cada política señalada en el PLANIG, es necesario comprender la estructura y funcionamiento de este sistema.

Dependencia funcional y estructura del SNIG³⁴

El SNIG es parte de la Dirección de Igualdad de Género y no Discriminación³⁵ que tiene como función³⁶ supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales para la igualdad de género. Y la unidad responsable de monitorear las políticas nacionales y sectoriales, de efectuar su seguimiento, de la evaluación de la pertinencia de los indicadores y de

³⁴ Propuesta de Anteproyecto de Decreto Supremo que oficializa el uso del Sistema Nacional de Indicadores de Género. Consulta: 10 de setiembre de 2014

³⁵ Esta dirección se encuentra bajo la dependencia del Vice Ministerio de la Mujer.

³⁶ Las competencias y funciones están establecidas según Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP.

coordinar el desarrollo e implementación de los sistemas de información que apoyen a la gestión de los Planes Nacionales de Igualdad de Género, es la Dirección de Políticas de Igualdad (Rivas, 2014: E3. Silvia Quinteros)

Esta dirección tiene como una de sus responsabilidades asumir la Secretaría Técnica del PLANIG ante la Comisión Multisectorial y la comisión tiene la función de realizar el seguimiento y monitoreo de las políticas. Bajo la Comisión Multisectorial se aprobó el funcionamiento, reglamento y la propuesta de anteproyecto de un Decreto Supremo que oficialice el uso del SNIG.

Por lo tanto, el SNIG es reconocido al interior del MIMP como una herramienta de información que permite realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de igualdad de género.

- Objetivos del SNIG

Entre sus objetivos³⁷ resaltan:

- Recoger información sobre los avances registrados en el cumplimiento de los compromisos para la igualdad de género de las entidades públicas.
- Facilitar el proceso de la toma de decisiones, a través de la emisión de reportes.
- Mejorar la coordinación intrainstitucional en las entidades públicas, pues implica un despliegue de esfuerzos para responder de manera institucional a los compromisos para la igualdad.
- Mejorar la articulación intersectorial de los sectores respecto a los temas de igualdad.

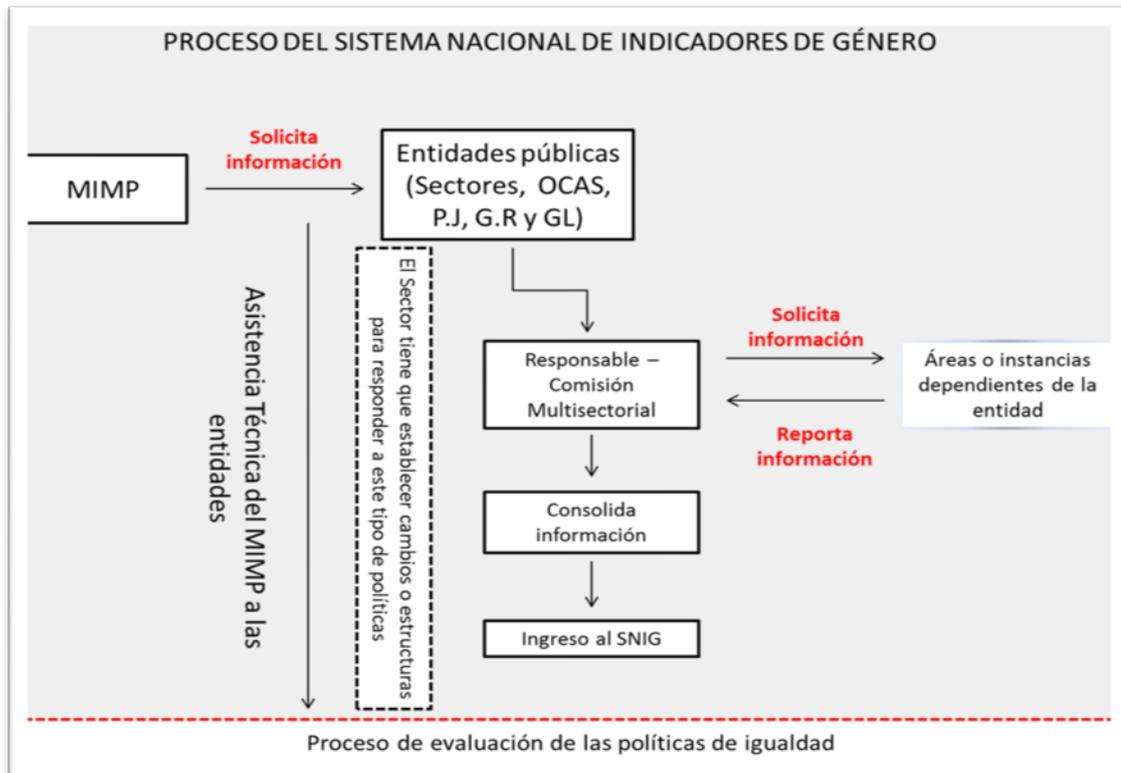
³⁷ Información elaborada a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios y ex representantes del Ministerio de la Mujer, así como al equipo consultor que estuvieron involucrados en la elaboración del PLANIG 2012-2017 y del SNIG.

- Contribuir con los sistemas de monitoreo y evaluación, a la vez que se va accediendo a los avances, el ente rector en coordinación con las demás entidades del Estado precisará de una manera más adecuada los indicadores y políticas que tienen a su cargo.
 - Facilitar el acceso a la ciudadanía a la información sobre los avances en materia de igualdad de género según sectores y niveles de gobierno, con la finalidad de fortalecer la participación y vigilancia ciudadana.
 - Contribuir a la generación de una gestión del conocimiento que permita analizar los errores y desaciertos de su intervención pública en materia de igualdad de género, mejorando así las capacidades institucionales de cada entidad del gobierno nacional.
- Funcionamiento y características del SNIG

Esta última versión del plan establece claramente la elaboración de un sistema de indicadores de género que permita realizar la función de supervisión y evaluación, a la cual los sectores proveerán información de carácter anual respecto al cumplimiento de las políticas a su cargo.

Según la organización formal el SNIG, este se encuentra estructurado de la siguiente manera:

GRÁFICO N° 2



Fuente: Propuesta de Anteproyecto de Decreto Supremo que oficializa el uso del Sistema Nacional de Indicadores de Género. Consulta: 10 de setiembre de 2014

Elaboración Propia

Se observa del gráfico anterior, la estructura de funcionamiento del SNIG, este empieza por la solicitud de información del MIMP a las entidades públicas para iniciar el proceso de evaluación del cumplimiento de la LIO, en base a las políticas señaladas en el PLANIG. Para ello, los representantes de la Comisión Multisectorial inician el proceso de elaboración de la información, a través de las áreas competentes al interior de su organización o de la instancia responsable de consolidarla, esto depende de los cambios o medidas que hayan implementada cada sector en su gestión interna. Una vez consolidada la información, la unidad o áreas reportan la información al responsable del registro en el aplicativo web del SNIG.

Cabe mencionar que durante todo este proceso el ente rector, a través de la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y no Discriminación, acompaña a cada entidad, en la asistencia técnica y soporte sobre el uso e ingreso del aplicativo.

Además del ingreso al aplicativo, los representantes de la implementación del SNIG al interior de su organización, contribuyen al proceso de evaluación de las políticas de igualdad³⁸ en su sector, en especial sobre aquellos sectores con prioridad de mostrar resultados sobre el avance de políticas nacionales de igualdad. Este proceso es presentado por la máxima autoridad de la entidad, a través de un informe institucional, cuya base de información se sustenta principalmente en los reportes emitidos en el sistema (Rivas, 2015:E8. Grecia Rojas)

Todo este proceso genera un intercambio de información y experiencia entre las entidades del gobierno nacional y el ente rector, para la construcción de una gestión de conocimientos que permita mejorar los resultados de su intervención en materia de políticas de igualdad de igualdad.

El SNIG como tal, contiene un software que facilita la gestión en cuanto a los resultados, en base a los indicadores del PLANIG, que van reportando los sectores, el cual debe ser alimentado por los usuarios registrando los avances en tiempo real, descentralizado y con información precisa. Este registro que realizan los usuarios se consolida en una gran base de datos que permitirá la emisión de reportes sobre los avances tanto al ente rector (MIMP) como a las demás entidades pública, facilitando así el proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de igualdad señaladas en el PLANIG y que son base de los pilares de monitoreo y evaluación de la Ley de Igualdad de Oportunidades (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013:3).

³⁸En el marco del Informe de Avances en el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983.

GRÁFICO N° 3



Fuente: <<http://app.mimp.gob.pe:8080/snig/>>

La estructura del software está dividida por cuatro módulos, de acuerdo al siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 4

Gráfico n°1: Estructura del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013: p3

En el caso de módulo 1 Configuración, este solo es visible para la unidad administradora, es decir para el caso del Ministerio de la Mujer, el cual le permitirá controlar y manejar el sistema como tal, crear nuevos usuarios del sistema, asignar nuevos roles, autorizar o negar permisos de uso a los demás

usuarios, entre otras acciones que permitan un adecuado manejo del sistema de manera sencilla y controlable para el administrador.

Antes de continuar con los siguientes módulos del software, es necesario precisar los diferentes tipos de usuarios que tiene el aplicativo, los cuales cumplen funciones específicas según las atribuciones que les asigna el administrador, entre ellos tenemos (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013:4):

- Administrador; encargado del manejo del sistema software, acceso total a la información registrada en el sistema, actualización de los módulos del sistema y emisión de reportes.
- Ejecutor o entidades; son los responsables del registro de la información sobre los avances de los indicadores que tiene a su cargo cada sector o entidad, también tiene la autorización de emitir reportes.
- Observador o unidades de monitoreo y seguimiento; solo tienen la autorización de acceder al sistema para emitir reportes.

Una vez descrito los tipos de perfiles de usuario del sistema, continuamos desarrollando las características de los siguientes módulos: el módulo 2, denominado Mantenimiento, implica el ingreso o modificación de los planes nacionales de igualdad vigentes, la asignación de indicadores del ente rector, en su rol de administrador, a las demás entidades según sus competencias, obtener avances del plan nacional; mientras que el módulo 3, denominado Ejecutoras, tiene por finalidad que las entidades encargadas de reportar sus avances al MIMP, registren los datos solicitados; finalmente, el bloque 4, considerado como el módulo de reportes, permite visualizar en general o por entidad la información consolidada que revela los avances de los indicadores de género respecto al PLANIG 2012-2017, y estos reportes pueden ser anuales, trimestrales o por el tiempo que se estime conveniente (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013).

No es objeto de la tesis analizar o validar el software del SNIG, sino las implicancias que trajo durante su implementación, los factores que hicieron lo hicieron posible, el proceso de negociación entre los actores que participaron en él, y su importancia en la evaluación de las políticas de igualdad de género en el país.

En el siguiente sub tema, describiremos los principales actores que participaron en la implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género del Ministerio de la Mujer.

3.6. Actores del proceso

En el proceso del diseño e implementación del SNIG, participaron determinados actores³⁹ que tuvieron un rol importante en el desarrollo del mismo durante los años 2012 al 2014. No obstante, consideramos señalar a algunos que tuvieron una participación relevante en el SNIG anterior al periodo de selección de la tesis.

Los responsables de la política

a. El Ministerio de la Mujer

En consideración a los intentos de implementar un sistema de información que pudiese contribuir a los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas de igualdad de género. Los diferentes periodos de gestión ministerial de la mujer impulsaron y recomendaron contar con este tipo de sistema en su gestión.

Es así que las voluntades políticas de los responsables (políticos) se vieron reflejadas en las distintas versiones de los planes nacionales de igualdad y en acciones concretas que facilitaron su implementación. En el caso del primer

³⁹Esta información se basa en los hallazgos encontrados en las entrevistas a funcionarios, ex funcionarios y equipo consultor del Ministerio de la Mujer sobre el diseño del SNIG.

plan, la gestión de la ministra Luisa María Cuculiza Torre (1997-2000), bajo el cargo del Ministerio de la Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano – PROMUDEH, inició el tema de la generación de instrumentos de monitoreo y evaluación como uno de los pilares centrales para responder a las demandas emprendidas por la Conferencia de Beijing en el año 1995. Un segundo hito, lo marcó la gestión de la ministra Ana María Romero Lozada (2004-2006), ya en un nuevo mandato presidencial, se empezó a trabajar bajo la premisa de las nuevas reformas políticas y de gestión, es así que en su mandato se empezó a incorporar las tecnologías de la información como mecanismo para mejorar los procesos de la toma de decisiones y empezar a evaluar la intervención pública, ello a partir de la creación del sistema Wawanet, como sistema de monitoreo del Programa Nacional Wawa Wasi; en su misma gestión se empieza a formular la segunda versión del plan nacional de igualdad y a coordinar con la cooperación técnica, lo que permitió mejorar la precisión de los indicadores sobre los cuales se deben evaluar las políticas de igualdad, iniciando así la etapa de diseño de un sistema de información, teniendo como pilar, la articulación con todas las entidades del gobierno nacional. Un tercer hito que va consolidando la necesidad de un sistema como el SNIG, se desarrolla bajo la gestión de la ministra Virginia Borra Toledo (2006-2007 y 2010-2011), en su primer mandato se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades, instrumento clave que obliga a todos los sectores a trabajar el tema de las políticas de igualdad en sus instituciones, mientras que en su segundo mandato se inició la formulación del tercer plan de igualdad, el cual incorpora elementos precedentes de una modernización de la gestión pública (gestión por resultados, sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros). La gestión de Borra consideró continuar la negociación con las entidades cooperantes para la construcción de políticas de igualdad consensuadas entre el ente rector y los demás sectores, así como para la mejora en las matrices e indicadores sobre el cual, las instituciones deben reportar sus avances en materia de igualdad.

Finalmente, en las gestiones de Aida García Naranjo (2011) y Ana Jara Velásquez (2011-2014), se concretó el apoyo de la cooperación financiera y

técnica del BID y la CEPAL para la asistencia técnica en el diseño del SNIG y en la elaboración del software (aplicativo) sobre el cual se registraría la información respecto al avance de las entidades públicas según los indicadores y políticas asignadas a cada una de ellas. En ambas gestiones se empezó a formular el tercer plan nacional de igualdad, siendo aprobado en el mandato de Ana Jara.

En estas dos últimas gestiones es necesario rescatar el nivel de compromiso y voluntad política para implementar el SNIG, adecuarla a las nuevas demandas de la gestión pública y a la capacidad de responder sobre el avance de las políticas de igualdad señaladas en las normas nacionales e internacionales, acciones tales como la asignación de nuevas funciones en la entidad, la organización de la Comisión Multisectorial y la articulación con todos los sectores para la validación del SNIG, dan testimonio de lo afirmado.

b. La Dirección de Políticas de Igualdad de Género y no Discriminación

Con la nueva Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se precisa y define la rectoría de la entidad para la protección y promoción de los derechos de las mujeres, garantizando el principio de igualdad de oportunidades, lo que permite que se creen o reformulen las competencias de las unidades orgánicas de la entidad.

Y que en el marco de la implementación del SNIG, es la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación la que tenía la gran responsabilidad de liderar y gestionar la iniciativa.

Esta dirección tuvo el rol de liderar y conducir el proceso de diseño e implementación del SNIG, empezando con el inicio de las negociaciones con las entidades cooperantes, continuando con la formulación de la propuesta técnica del sistema, y coordinando con los representantes de las entidades del gobierno nacional para la validación de las políticas e indicadores que se iban a

reportar en el sistema. Cabe señalar que, en este proceso, la Dirección de Políticas de Igualdad tuvo que realizar, también, acciones de coordinación y articulación intrainstitucional, en especial con las áreas de planificación y sistemas de la entidad.

Todas estas acciones las realizó en el marco de dos funciones específicas⁴⁰:

- Seguimiento y monitoreo de las políticas de igualdad de género y no discriminación.
- Evaluación permanentemente de los indicadores principales de igualdad de género.

Todo el proceso de liderazgo y conducción no hubiera resultado si es que éste no se hubiera apoyado en la Comisión Multisectorial como instancia que articule y coordine con todos los sectores del gobierno nacional para facilitar el proceso de la implementación del SNIG.

c. La Comisión Multisectorial del Plan Nacional de Igualdad de Género

A diferencia de los dos primeros planes nacionales de igualdad, la tercera versión establece por primera vez la reglamentación de una Comisión Multisectorial⁴¹ en materia de género, antes funcionaba sin un reconocimiento institucional. Esta comisión sería de carácter permanente y se encargaría de la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad señaladas en este plan como en el instrumento de evaluación de la LIO. La presidencia de la Comisión Multisectorial recaería en el Viceministerio de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En el tercer plan se visibilizó que la rotación del personal debilitaba el trabajo de la Comisión Multisectorial, por ello, resultó necesario redefinir el perfil de sus integrantes, los representantes titulares serían los responsables políticos, es decir, las

⁴⁰ Tomado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). En línea: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/funciones/funciones_dpignd.pdf

⁴¹ Resolución Ministerial N° 143-2013-MIMP

máximas autoridades de cada sector u organismo, y los alternos serían los técnicos de cada sector con la competencia y reconocimiento formal al interior y hacia el MIMP, a través de resoluciones de nombramiento de la institución a la que pertenecen.

El rol de la Comisión Multisectorial en relación al SNIG radicaba en su capacidad de relacionarse intersectorialmente con la finalidad de asumir las obligaciones derivadas de los objetivos estratégicos del PLANIG y de los acuerdos que de ella se derive, evitando así las redundancias en las responsabilidades de cada sector o inconsistencias en la implementación de las políticas de igualdad de género. De otro lado, la misma comisión tiene la responsabilidad de promover en su sector u organismo, la conformación de una instancia encargada del seguimiento y monitoreo de los objetivos y acuerdos planteados, la cual sería la unidad encargada de responder al SNIG en su sector. Esto es clave para asegurar el cumplimiento de los objetivos y la sostenibilidad del SNIG.

Cabe mencionar que una de los acuerdos de la comisión, derivó en la aprobación del SNIG como herramienta estratégica para evaluar los avances de las políticas de la igualdad, en virtud al cumplimiento del PLANIG y de la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Los ejecutores de la política

d. Las entidades públicas

El rol de las entidades públicas para con el SNIG, consistió en el acompañamiento al proceso de elaboración de las políticas y matrices de los indicadores, así como en la validación del sistema de acuerdo a las competencias de cada sector.

El proceso de coordinación entre los actores y el ente rector fue complejo y duró más de dos años, la resistencia era alta por parte de alguno de ellos, al considerar que el tema de las políticas de igualdad no era relevante. A ello, se sumaba los cambios o rotación de los responsables de ejecutar o llevar a cabo el SNIG en su organización. Por lo cual, la Comisión Multisectorial desempeñó un rol estratégico para que el SNIG no tuviera retrocesos o fuese desestimada.

A pesar de las dificultades descritas, existieron sectores que vieron al SNIG como una oportunidad para complementar, y en algunos casos iniciar el proceso de modernización de la gestión pública en sus organizaciones, en especial para articularse mejor de manera interna con la finalidad de responder al avance de las políticas del sector desde una visión institucional y significativa. En este proceso, la estrategia de transversalización del enfoque de género desempeñó un rol importante para sensibilizar a las entidades de la importancia de incorporar este enfoque en su quehacer público.

Los grupos de interés

e. La Cooperación Técnica Financiera Internacional

Ante la demanda de mejorar los sistemas de información, de incorporar la perspectiva de género y de evaluar los avances hacia la igualdad de género, existieron entidades cooperantes dispuestas a colaborar con este tipo de demanda, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el primer caso, en el año 2010 se ratifica el Convenio⁴² de Cooperación con el BID, cuyo objetivo era apoyar al MIMDES (hoy MIMP) para la elaboración de un sistema integrado de indicadores que permita obtener información

⁴²Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/GM-11446-PE “Sistema Integrado de Información para la Evaluación y Monitoreo en Materia de Políticas de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres a Nivel Regional y Nacional”, ratificado por D.S. 107-2010-RE.

estratégica para la toma de decisiones y que sirva de sustento para evaluar las políticas de igualdad de género, en el marco de la normativa nacional vigente⁴³, y que tenía como objetivos⁴⁴ específicos: desarrollar un marco conceptual para la incorporación de la perspectiva de género en un sistema integrado de información, construir una línea de base (punto de partida sobre la situación de las políticas de igualdad de género en el país), implementar una plataforma web o programa de registro de información, y fortalecer las capacidades técnicas del ente rector y de las demás entidades del gobierno nacional. No obstante, por razones⁴⁵ de cambios estructurales en el MIMDES y la entrada de un nuevo gobierno, el convenio tuvo que adecuarse e iniciar recién en el año 2011.

En el caso de la CEPAL, el apoyo consistió en la precisión y elaboración de indicadores de género, así como en el acompañamiento a los sectores en calidad de facilitadores. El apoyo de la CEPAL responde a la demanda internacional, derivada de la Conferencia de Beijing de 1995, que orientó a los países hacia la implementación de políticas públicas a favor de la mujer, medidas que debían ser complementadas con la creación de sistemas de información para que las analice, siga y monitoree (Rivas, 2014. E3. Silvia Quinteros)

En ambos casos, el interés corresponde a financiar iniciativas que contribuyan al proceso de reforma de estado, en el caso del BID; y al desarrollo de políticas públicas con enfoque de género y a la implementación de sistemas de información para los Observatorios Regionales de Igualdad que permita monitorear los avances de la igualdad en la región, en el caso de la CEPAL.

3.7. Factores que facilitaron la implementación del SNIG

⁴³Ley de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres, las metas de los Planes Nacionales de Igualdad y el DS No. 027 Políticas de Obligatorio Cumplimiento.

⁴⁴ Información recogida del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/GM-11446-PE.

⁴⁵ Rivas, 2014.E3. Silvia Quinteros.

Las entrevistas realizadas al equipo que participó en el desarrollo⁴⁶ del SNIG nos permiten afirmar que los pasos previos para su implementación, partió de la **voluntad política de la máxima autoridad de la institución**, como se puede observar en la descripción de los actores, quienes resaltan el compromiso de las ministras de la mujer que se sucedieron a lo largo del proceso.

Otro factor que hizo posible la implementación del SNIG recae en **el establecimiento de alianzas internas y externas** que realizó el MIMP, lo que permitió desarrollar una metodología de asistencia técnica en el campo con las entidades públicas; y hacia el exterior con los representantes de la Comisión Multisectorial y oficinas de planeamiento de los sectores para mejorar la matriz lógica de los indicadores y a hacer las fichas técnicas de cada uno de ellos de manera consensuada y coordinada. El tema de la coordinación interinstitucional y el trabajo intersectorial facilitó esta parte del proceso.

Un tercer factor fue **la aprobación de una serie de normas** que posibilitaron progresivamente el desarrollo del SNIG, el eje central de este paquete normativo recayó en la necesidad de modernizar la gestión pública a través de la creación de sistemas de monitoreo y evaluación. De este modo, el SNIG queda insertada dentro de una lógica de Estado que apunta a una gestión pública a favor del ciudadano, que apuesta por el gobierno electrónico, bajo la premisa de informatizar los procesos de formulación y evaluación de políticas.

Un último factor que facilitó la implementación del SNIG lo constituyó el **apoyo de las entidades cooperantes**, quienes atendieron la solicitud del ente rector para mejorar sus sistemas tradicionales de recojo y procesamiento de

⁴⁶El proceso del SNIG, como tal, empezó en el año 2011 y concluyó con la presentación pública del aplicativo informático, realizado en Junio de 2013. Véase página web del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En línea: <http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3347:ministerio-de-la-mujer-presento-plataforma-web-para-eliminar-brechas-de-genero-en-el-pais&catid=152&Itemid=458>

información, de manera tal que las autoridades o responsables de las políticas pueden tomar decisiones en base a evidencias.

En conclusión podemos afirmar que si el SNIG no hubiera estado ligado al contexto de las grandes políticas nacionales (modernización de la gestión pública y gobierno electrónico), a pesar de ser un producto interesante, esta no cumpliría con el rol para el que fue diseñado.



CAPÍTULO IV: ELEMENTOS QUE INFLUYEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES DE GÉNERO- SNIG EN LOS SECTORES DE EDUCACIÓN Y DEFENSA

Este capítulo desarrolla los elementos que influyeron en el proceso de implementación del SNIG en los sectores de Educación y Defensa, durante el periodo 2012-2014. En esa perspectiva, analizaremos los cambios o reformas que realizaron ambos sectores para facilitar la implementación del sistema, el carácter de las relaciones con el MIMP y la aplicación del sistema de información en relación si contribuye o atiende a los criterios establecidos en la Ley de Igualdad de Oportunidades y en el Plan Nacional de Igualdad de Género.

La selección de los casos (Educación y Defensa) para el estudio del SNIG implicó establecer variables de análisis comparativas, entre las que tenemos: la participación de los sectores en comisiones multisectoriales permanentes, su responsabilidad en el PLANIG, la estabilidad de los responsables políticos de las entidades durante el proceso de implementación del SNIG y su relevancia en el gobierno.

En el caso de Educación su participación en comisiones multisectoriales permanentes asciende a treinta, mientras que Defensa tiene presencia en treinta y siete; en el caso del PLANIG, en virtud a responder el avance de las políticas de igualdad en cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades, el sector de Educación tiene asignado veintitrés indicadores bajo su responsabilidad, mientras que Defensa responde en base a dieciséis.

De otro lado, la estabilidad política durante el proceso de implementación es relevante para explicar los elementos que pudiesen haber influido en el desarrollo del SNIG en cada sector, es así que tenemos durante el gobierno de Ollanta Humala, del periodo 2011-2014 solo dos ministros⁴⁷ en el sector Educación y tres⁴⁸ en el caso de Defensa. A diferencia de las demás entidades del Poder Ejecutivo, estos sectores mantienen una estabilidad en la responsabilidad política de la conducción de sus carteras ministeriales, a lo que los representantes del MIMP señalaron como una virtud y factor relevante para conseguir la voluntad política institucional para empezar la transversalización del enfoque de género en las entidades y, por ende, en el inicio y continuidad de la implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género. Cabe mencionar que el objetivo de la tesis no es caracterizar la parte política de los sectores, solo describir los elementos relevantes que pudiesen contribuir al análisis sobre los factores que hicieron posible el desarrollo del SNIG.

Otro elemento relevante de los sectores, que señalaron los representantes de Educación y Defensa, así como el MIMP, recae en el proceso de modernización de gestión pública que ambos sectores iniciaron y su manejo en el gobierno de Ollanta Humala, el cual se desarrollará a lo largo del capítulo.

Finalmente, la redacción y el análisis del cuarto capítulo se basan principalmente en los hallazgos de las entrevistas y parte de la observación participante.

4.1. Implementación del SNIG en el sector Educación

⁴⁷ Patricia Salas O'Brien (Del 28 de julio de 2011 al 30 de octubre de 2013) y Jaime Saavedra Chanduvi (Del 31 de octubre de 2013 a la fecha)

⁴⁸ Daniel Mora Zevallos (Del 28 de Julio al 10 de Diciembre de 2011), José Antonio Urquiza Maggia (Del 11 de diciembre de 2011 al 22 de julio de 2012) y Pedro Cateriano Bellido (Del 23 de julio de 2012 a la fecha)

La implementación del SNIG en el sector se realizó dentro de un contexto sobre el cual, el tema de la inclusión social representa una prioridad para el gobierno de Ollanta Humala, como pilar para la lucha contra el subdesarrollo⁴⁹. Para ello, el actual gobierno y los ministros de educación que conducen o han liderado el sector, entienden que la modernización de la gestión educativa y de la entidad es clave para garantizar una calidad educativa orientada a favor de los ciudadanos, consiguiendo progresivamente el cierre de las brechas educativas.

Teniendo en cuenta que el tema de la inclusión social y de una buena gestión educativa son prioridades⁵⁰ del actual gobierno, la representante alterno del MINEDU ante la Comisión Multisectorial del PLANIG y miembro de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto sostiene que la confianza y relación de los responsables políticos en el gabinete ministerial posibilitó la coordinación permanente y fortaleció el trabajo técnico en el desarrollo de su gestión, lo que permitió afrontar el reto de modernizar la gestión educativa, lo que implicaba asumir riesgos, tales como la reforma magisterial⁵¹ o el asumir los compromisos de los planes nacionales.

Refuerza esta postura⁵², la inversión presupuestal que ha tenido el sector de Educación, el cual contó con un presupuesto⁵³ correspondiente al año 2011 de S/. 7'677,784.427 y aumentó para el ejercicio del año fiscal 2014 a S/. 10'640,161.075. Estos montos⁵⁴ representan el 11% y 12% del total de presupuesto del Gobierno Nacional de los años 2011 y 2014, respectivamente.

⁴⁹ Información recogida del Ministerio de Educación (2015). En línea: <<http://www.minedu.gob.pe/p/ministerio-bienvenida.html>>

⁵⁰ Información recogida en documento de Gobierno del Perú denominado "Perú en 100 días de gobierno" Sin editar

⁵¹ Lo que implicó que la ex Ministra de Educación, Patricia Salas, fuera interpelada por el Congreso de la República del Perú por la denominada Ley de Reforma Magisterial.

⁵² Información recogida en base a las entrevistas realizadas a representantes del MINEDU, PCM y MIMP que estuvieron involucrados en la elaboración del PLANIG 2012-2017 y del SNIG.

⁵³ Información recogida del Ministerio de Economía y Finanzas (2015). En línea: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/>>

⁵⁴ Montos basados en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el cual representa el presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal.

A ello se suma que Educación es una de las entidades con mayor asignación presupuestal, después de los ministerios de Economía y Finanzas y de Transportes y Comunicaciones.

Por lo tanto, la estabilidad política del sector, su capacidad técnica y presupuestal, así como su influencia en el gabinete ministerial y la necesidad de coordinar intersectorialmente dieron inicio a la modernización de la gestión pública en materia de educación orientada a resultados. Para ello cuenta con espacios de coordinación intergubernamental⁵⁵, que agrupa a los tres niveles de gobierno (gobierno nacional, regional y local) con la finalidad de responder y hacer seguimiento continuo a los compromisos establecidos del sector en el marco de las políticas sectoriales y nacionales.

El proceso de implementación del SNIG en el sector de Educación se dio ante la necesidad de responder a los avances de los compromisos señalados en la LIO y establecidos en el PLANIG. Debido a que antes del SNIG, incluso antes que Educación iniciará su proceso de modernización, la forma de reportar e informar sobre los avances de las políticas de igualdad era a través de informes que el MIMP solicitaba a áreas específicas, por ejemplo a la Dirección General de Educación Básica Regular (educación inicial, primaria y secundaria), es decir la instancia responsable del MIMP solicitaba directamente la información y, por ende, la información no era institucional, pues en algunos casos se generaba duplicidad o imprecisión de la información.

Es así que el MIMP, inicia como primera etapa, que empieza a mediados del año 2011 hasta agosto de 2012, con la formulación y aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, la cual implicó un proceso participativo y recojo de los aportes de los sectores y organismos públicos del Estado con la finalidad de establecer los lineamientos de las políticas de

⁵⁵ Información recogida del Ministerio de Educación (2015). En Línea: <<http://www.minedu.gob.pe/p/politicas-modernizacion-articulacion.html>>

igualdad de género, los indicadores y la responsabilidad de cada sector respecto al avance de cada una de ellas. No obstante, a pesar del acompañamiento del equipo del MIMP, los responsables del MINEDU señalaron que durante el proceso de recojo de los aportes, se hizo la sugerencia de que se prioricen políticas de igualdad con indicadores que planteen cierres de brechas de desigualdad, pero por problemas de comunicación y articulación interna entre las áreas del MIMP, las observaciones y sugerencias no fueron atendidas y, por ende, no incluidas. Si se hubiese apostado por priorizar políticas con cierre de brechas de género, los resultados hubieran sido más visibles.

En esta primera etapa, empezaron a surgir las resistencias respecto a las especificaciones de los indicadores, pues estos tenían un carácter más político que técnico, según los responsables técnicos del MINEDU. Sobre este punto, la ex Directora General de Igualdad de Género y No Discriminación del Viceministerio de la Mujer señaló que los indicadores fueron establecidos por ellos mismos, pero que debido a su estructura organizacional, el tema no fue compartido entre las áreas por no ser prioridad del sector. En esta parte, podemos observar que una de las dificultades recaía en la comunicación y coordinación interna tanto en el sector educación como en el MIMP, sobretodo en el ente rector que por la demanda de iniciar el SNIG bajo plazos cortos y por estar en proceso de implementación de la Ley de Organizaciones y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Para evitar estas dificultades, el MIMP estableció en el PLANIG 2012-2017, la constitución de una Comisión Multisectorial, que sea responsable de la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad, lo que permitió mejorar el proceso de asistencia técnica para el SNIG en el sector, es así que en la segunda etapa, que se desarrolló a mediados del año 2012 hasta mayo de 2013, el proceso de asistencia técnica permitió mejorar la precisión de los indicadores competentes al sector de Educación, la revisión de los matrices, así como iniciar el diseño del SNIG en su manejo y recomendaciones

al aplicativo del sistema. En esta etapa, el sector Educación pudo desempeñarse mejor, esto debido a una mejor articulación interna de la organización, siendo clave las unidades de estadística educativa y la de medición de la calidad educativa que pertenecen a la Secretaría de Planificación Estratégica.

En la medida que la modernización de la gestión educativa empezó a ser un compromiso interno del sector, es decir, de sus responsables políticos, funcionarios y profesionales en general, hizo que la entidad adoptara medidas para garantizar el acceso y ejercicio a una educación integral y de calidad para los ciudadanos. Uno de ellos sería la creación de la Comisión⁵⁶ Sectorial para la transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género, este factor permitió que el sector de Educación tuviese la capacidad de responder⁵⁷ sobre los planes multisectoriales en las que participa, siendo uno de ellos el PLANIG 2012-2017 en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.

Con la creación de la comisión para la transversalización de los enfoques de derechos humanos, interculturalidad e igualdad de género, como espacio de como espacio de coordinación encargado del seguimiento de los indicadores y metas de los planes sectoriales e instancia responsable de responder ante las políticas públicas en materia de género, permitió que el cierre de la asistencia técnica para la implementación del SNIG se desarrollara de manera adecuada, coordinando con los miembros de la Comisión Sectorial, equipo consultor del MIMP y los representantes de la Dirección de Políticas de Igualdad de Género del Ministerio de la Mujer. En esta última etapa se procedió a la validación de los indicadores y del aplicativo informático, lo que implicó un acompañamiento técnico más minucioso, resultando en algunos casos ser tedioso por involucrar a todas las direcciones y áreas responsables del sector Educación que brindan reportes a los distintos planes multisectorial, tener la información disponible y

⁵⁶ Aprobada por Resolución Ministerial N° 0035-2013-ED. 28 de Enero 2013

⁵⁷ El sector educación es responsable de implementar acciones que en conjunto con otras entidades públicas permitan reducir las brechas educativas entre hombres y mujeres.

generar compromisos con el tema fueron los grandes retos a superar durante la etapa final de la implementación del SNIG en la entidad. Algo que es importante mencionar, es que la creación de la comisión no fue exclusivamente por el SNIG, sino que fue complementaria, y que según las palabras de la ex Directora de Educación Rural, Rosa María Mujica⁵⁸, señalo que:

“La Comisión Sectorial nos va permitir tener una sola manera de abordar los desafíos y también de elaborar los informes, lo más exacto posible sobre lo que vamos logrando y avanzando porque eso es lo que queremos...”

Este tipo de cambio a las estructuras internas, coincide con lo señalado por los responsables de la implementación del SNIG por parte del MIMP y establecido en la LIO, al indicar que el desarrollo de estos sistemas exigen la existencia de una unidad que se encargue de la evaluación, seguimiento y monitoreo de las políticas a favor de la mujer. Para lograr este cambio en el sector de Educación, se requirió que este tenga voluntad política de implementarlo, equipos líderes, personal comprometido y coordinación interna entre las áreas pertinentes. Para la ex Directora General de Igualdad de Género del MIMP este cambio ha generado una metodología de trabajo que optimiza los tiempos y potencia los recursos del sector para construir una sola información institucional, que permita tomar decisiones para la alta dirección con una precisión y orientación a resultados a favor de los ciudadanos.

Posteriormente, con la presentación pública del SNIG⁵⁹ se inició el piloto⁶⁰ de recojo de información utilizando el aplicativo informático del SNIG, en el capítulo anterior se explicó el funcionamiento formal del SNIG, el cual

⁵⁸ Información recogida del Ministerio de Educación (2014). En línea: <<http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=21709>>

⁵⁹ Tomado del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). En línea: <http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3347:ministerio-de-la-mujer-presento-plataforma-web-para-eliminar-brechas-de-genero-en-el-pais&catid=152&Itemid=458>

⁶⁰ La cual implicó registrar los avances de las políticas de igualdad en el SNIG, de acuerdo a las responsabilidades y competencias de las entidades del Gobierno Nacional, correspondiente al año 2013. Este registro de información se pudo iniciar a mediados del año 2014, por dificultades con el proceso de validación de los indicadores y matrices de políticas, por parte de las demás entidades del sector público.

empezaba con la solicitud de información del MIMP a las entidades públicas para iniciar el proceso de evaluación del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, en base a las políticas señaladas en el PLANIG. En el caso del sector Educación, los representantes⁶¹ titulares y alternos de la Comisión Multisectorial del PLANIG inician el proceso de elaboración de la información, a través de la Comisión Sectorial de Transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad e Igualdad de Género como instancia responsable de responder ante la demanda de información del MIMP. Una vez consolidada la información, la Comisión designa al funcionario responsable del registro en el aplicativo web del SNIG, en este caso la Secretaría de Planificación Estratégica del MINEDU es la encargada de realizar dicha designación, mediante una comunicación oficial interna.

Cabe recordar que durante esta etapa de recojo de información, el ente rector, a través de la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y no Discriminación, acompaña a cada entidad, en la asistencia técnica y soporte sobre el uso e ingreso de la información al aplicativo informático.

Una vez consolidada la información, además de ingresar la información en el sistema, la Comisión Sectorial de Transversalización de los enfoques de los Derechos Humanos, Interculturalidad y Género eleva un informe sobre el análisis y la evaluación respectiva sobre las acciones que ha realizado el sector, respecto al cumplimiento de las políticas de igualdad, considerando los indicadores asignados en el PLANIG, así como sus propios indicadores que están orientados al cierre de brechas educativas más que a brechas de género. La representante del MINEDU señaló que como el PLANIG no prioriza políticas orientadas a la disminución de la desigualdad de género en temas educativos, es aún difícil responder de manera concreta, a pesar de los esfuerzos que realizan.

⁶¹Es importante recordar que los representantes alternos de la Comisión Multisectorial son designados por resoluciones supremas o ministeriales de las entidades del Gobierno Nacional.

Una de las principales críticas que realiza el MINEDU es que el PLANIG y el SNIG no necesariamente ponen énfasis en el proceso de descentralización y que en el caso de Educación, al no tener la responsabilidad sobre determinadas funciones, sino las Direcciones Regionales de Educación, a cargo de los Gobiernos Regionales, dificultan responder de manera concreta los avances de manera nacional. Por eso, sugiere la representante del MINEDU, que el SNIG debe buscar generar compromisos con las regiones y que se articule mejor a nivel regional y local para contar con un sistema de información más relevante para la toma de decisiones del sector.

A pesar de ello, el proceso de monitoreo, evaluación y análisis de las políticas de igualdad de género, permite mostrar resultados sobre aquellos aspectos que son prioritarios en el sector y que están relacionados al tema de la igualdad, culminando toda esta etapa con la presentación oficial de los avances por la máxima autoridad del MINEDU, a través de un informe institucional basado en el trabajo realizado previamente por la Comisión Sectorial.

Finalmente, para el sector Educación, la conformación de una comisión interna logró potenciar al personal, estableciendo responsabilidades de manera directa, y logrando que todas las áreas internas del sector estuviesen involucradas y representadas para el proceso de evaluación de las políticas públicas sectoriales con la finalidad de reducir las brechas de género de su competencia.

4.2. Implementación del SNIG en el sector Defensa

La implementación del SNIG en el sector, se realizó dentro de un contexto de modernización del Estado Peruano en el que el Gobierno de Ollanta Humala había logrado que el Congreso de la República le delegase facultades legislativas⁶² por un periodo de noventa días al Poder Ejecutivo, en

⁶²Congreso de la República (2012). Ley N° 29915. 12 de Setiembre de 2012.

materia de Fortalecimiento y Reforma Institucional del sector Interior y de Defensa Nacional, lo cual dio inicio a la formulación y reestructuración del Ministerio de Defensa, a través de la aprobación de la Ley⁶³ de Organización y Funciones del MINDEF.

Para ello, el actual gobierno y los ministros de Defensa que conducen o han liderado el sector, entendieron que la mejora de las instituciones democráticas es vital para garantizar una gestión pública eficiente, y que para el caso de Defensa, la capacidad de articulación intergubernamental, la promoción de los organismos del Estado en la defensa nacional, la transparencia y fortalecimiento institucional harían del sector una organización más flexible, transparente y adaptable a los cambios generados por la modernización del Estado Peruano.

Teniendo en cuenta que el tema de la reforma del Estado y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo son prioridades⁶⁴ del actual gobierno, es con la gestión del Ministro Pedro Cateriano⁶⁵, que se inicia el proceso de reestructuración del sector y de las instituciones armadas. Su nombramiento contó con el respaldo del Presidente Humala y del gabinete, y se ve reflejado por su trascendencia y estabilidad en los últimos tres gabinetes⁶⁶ del actual gobierno. A diferencia del sector Educación, el responsable máximo del sector Defensa, Pedro Cateriano, presenta un carácter político⁶⁷ y cercano al entorno presidencial. Lo que permitió una coordinación fluida y de confianza en el gabinete por parte de la gestión de Cateriano, que facilitó el trabajo y el reto de modernizar al sector y a sus instituciones armadas, en temas tales como el

⁶³Poder Ejecutivo (2012). Decreto Legislativo N° 1134. 10 de Diciembre de 2012

⁶⁴ Información recogida en documento de Gobierno del Perú denominado "Perú en 100 días de gobierno" Sin editar

⁶⁵ Después de dos gestiones ministeriales en el sector Defensa, la llegada de Pedro Cateriano Bellido impulsó la reforma del sector y de las Fuerzas Armadas, con el respaldo del Presidente Humala y del gabinete. El actual ministro inició su gestión el 23 de Julio de 2012.

⁶⁶ La gestión de Pedro Cateriano trascendió y logro mantenerse a los gabinetes presididos por Juan Jiménez Mayor, César Villanueva Arévalo, René Cornejo Díaz.

⁶⁷ La confianza y relación con el entorno presidencial, tuvo mayor realce con el nombramiento como agente del Perú ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para el caso Eduardo Nicolás Cruz Sánchez (conocido como "Chavín de Huántar"), en febrero de 2012, meses previos a su nombramiento como Ministro de Defensa.

servicio militar y el Sistema de Defensa Nacional-SIDENA, con la finalidad de lograr una gestión óptima y transparente, que eran puntos criticados por el sector político de oposición al gobierno de Ollanta Humala.

Refuerza esta postura⁶⁸ de respaldo a la modernización de la gestión en materia de defensa y seguridad nacional, la inversión presupuestal que ha tenido el sector, el cual conto con un presupuesto⁶⁹ correspondiente al año 2011 de S/. 6'035,101.831 y aumentó para el ejercicio del año fiscal 2014 a S/. 8'548,973.624. Estos montos⁷⁰ representan el 8% y 10% del total de presupuesto del Gobierno Nacional de los años 2011 y 2014, respectivamente. A ello se suma que Defensa es una de las entidades con mayor asignación presupuestal, después de los ministerios de Economía y Finanzas, de Transportes y Comunicaciones y Educación.

Por lo tanto, la estabilidad política del sector, su capacidad política y presupuestal, y la demanda por modernizar las fuerzas armadas y la organización del sector dieron inicio a la modernización de la gestión pública de acuerdo a los lineamientos nacionales, como la Ley⁷¹ Orgánica del Poder Ejecutivo, y a las políticas prioritarias del gobierno actual.

El proceso de implementación del SNIG en el sector de Defensa, se dio en cumplimiento a los compromisos señalados por la LIO y el PLANIG. Antes de iniciar este sistema, la forma de reportar e informar sobre los avances de las políticas de igualdad era a través de informes que el MIMP solicitaba al sector, el cual remitía la información que reunía a nivel interno y que obtenía de manera física de los tres institutos de las fuerzas armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea). Esto implicaba que la capacidad de respuesta sobre los

⁶⁸ Información recogida en base a las entrevistas realizadas a representantes del MINEDU, PCM y MIMP que estuvieron involucrados en la elaboración del PLANIG 2012-2017 y del SNIG.

⁶⁹ Información recogida del Ministerio de Economía y Finanzas (2015). En línea: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/>>

⁷⁰ Montos basados en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), el cual representa el presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal.

⁷¹ Congreso de la República (2007). Ley N° 29158. 20 de Diciembre de 2007.

avances de las políticas de igualdad fuera lenta, sin coherencia en la información y desordenada por las características burocráticas del sector.

A diferencia del sector Educación que venía con una apertura y compromiso de modernizar su gestión, Defensa no contaba con las capacidades técnicas y facultades para iniciar este proceso, al menos no al inicio del proceso del SNIG, en parte por su naturaleza organizacional, así como por sus competencias y funciones, sobre las cuales el tema de la igualdad de género no era una prioridad. Entendemos por su naturaleza organizacional, la deficiencia en la capacidad de responder ante los distintos planes multisectoriales en las que participa, los responsables entrevistados del MINDEF señalaron que esta dificultad se debe a que sus sistemas de monitoreo y evaluación aún no tienen la mirada integral de la gestión, por lo que solo reportan información cuando las instituciones lo requieren.

Es así que para el caso de informar sobre los avances de las políticas de igualdad de género correspondientes al sector Defensa, este reportaba por un lado, sobre la base del mandato del Decreto Supremo 027, a cargo de la Dirección General de Políticas y Estrategias y por otro lado, informaba de los avances respecto a las políticas señaladas en la LIO y en el PLANIG 2012-2015, a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos, como instancia responsable de sistematizar la información de la entidad y de los institutos armados.

Aún así la información reportada y la evaluación de las acciones realizadas por el sector era aún dispersas⁷². Una de las razones que explica este tipo de dificultades, es que por primera vez el sector Defensa participaba en este tipo de procesos de formulación, elaboración y diseño de políticas, programas, indicadores, entre otros relacionados al tema de la igualdad de género (Rivas,

⁷² Esta dispersidad de los distintos reportes de la información no es actual, hace cuatro años la responsabilidad de responder sobre las políticas de igualdad recaía en la Dirección de Planeamiento, pero que por razones de tiempo y personal solicito que esta función adicional debería recaer en otra área (Rivas, 2015. E9. Luis Boggiano)

2015. E9. Luis Boggiano). Por ejemplo, a diferencia de los Planes Nacionales de Igualdad anteriores, el PLANIG 2012-2017 incorpora y asigna responsabilidades al Ministerio de Defensa.

El proceso formal⁷³ de asistencia técnica del equipo consultor y del MIMP al sector Defensa inicio en el 2014, sobre el cual se empezó a realizar las coordinaciones de trabajo y capacitación a los funcionarios de la dirección⁷⁴ de bienestar del sector defensa. No obstante, otras unidades del sector, tales como la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto y la Dirección General Previsional de las Fuerzas Armadas, solicitaron a la unidad responsable del MIMP brindar una capacitación complementaria para responder ante la demanda de información de los avances requeridos por el PLANIG. Este desorden se debió a la falta de un área o instancia capaz de asumir este tipo de responsabilidades y de la débil participación de los representantes del MINDEF ante la Comisión Multisectorial del PLANIG (Rivas, 2014. E3. Silvia Quinteros)

Durante esta etapa, se tuvo discrepancia en la descripción de los indicadores y en las matrices, tales como indicadores que reportasen el trato del sector respecto a la orientación sexual o a la incorporación de políticas que no corresponden a la competencia del sector, entre otras observaciones. De las cuales, los responsables del MINDEF presentaron sus recomendaciones pero al no haber una instancia responsable dentro del sector no pudieron realizar el seguimiento a las observaciones. A pesar de que se enviaron oficios con los comentarios y sugerencias a las políticas, matrices e indicadores del PLANIG y SNIG, alguno de ellos no fueron incorporados.

Es así que cuando se realiza la presentación pública del SNIG ya no se podía realizar ningún cambio o ajuste. Por lo que el sector Defensa, recién a

⁷³ Hace referencia a la etapa de elaboración de los indicadores asignados al sector y a la validación del aplicativo y uso del SNIG.

⁷⁴ Esta unidad dependía de la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa.

mediados del año 2014 delegó la responsabilidad del desarrollo del SNIG, PLANIG y de los demás planes multisectoriales en el sector a la Dirección General de Políticas y Estrategia y a la Dirección General de Recursos Humanos, la primera pertenece al Viceministerio de Políticas para la Defensa y la segunda al Viceministerio de Recursos para la Defensa. A pesar de la delegación en estas dos direcciones, aún es precaria la institucionalidad de una unidad o comisión intrainstitucional que sea capaz de responder, monitorear y evaluar las políticas de igualdad de género de manera transversal, exclusiva y coordinada. Y que de manera progresiva permita a los responsables de políticas de la entidad a tomar decisiones en materia de reducir las brechas de género del sector.

El piloto ⁷⁵ del proceso de recojo de información utilizando el aplicativo informático del SNIG, empezó a finales del año 2014, esto en parte pues no se tenía la precisión de que unidad o área sería la responsable del SNIG en el sector, recayendo en la oficina ⁷⁶ de Bienestar Social de la Dirección General de Recursos Humanos, la cual comenzó a reunir la información, a solicitud del MIMP, de los institutos armados y de las direcciones del personal civil y militar del MINDEF. La consolidación de la información fue recabada de manera física y digital de todas las áreas de la entidad con responsabilidad sobre el avance de las políticas de igualdad de género. No obstante, los plazos y la confiabilidad de la información son las debilidades del sector, pues según los responsables del MINDEF, se presume que la información que remiten las áreas es la correcta y, por ende, se asume como confiable los reportes de los institutos, es decir no se confirma o corrobora la información una vez remitida a la central.

⁷⁵Este registro de información se inició a finales del año 2014, por dificultades con la designación de las áreas responsables del uso y registro de la información y avances en el aplicativo, además de recabar toda la documentación y evidencias de lo reportado. Los avances de las políticas de igualdad en el SNIG correspondieron a las acciones realizadas en el año 2013.

⁷⁶Esta delegación fue de carácter verbal en el marco de las funciones de la Dirección General de Recursos Humanos y Bienestar.

Del párrafo anterior, se deduce que la forma de trabajar del sector Defensa sobre este tema, y probablemente se replique en otros aspectos, se debe a la formalidad normativa, pues todo cambio que desea implementar la entidad en su quehacer público tendría que ser direccionada desde los órganos de alta dirección, a través de una normatividad explícita que plantee responsabilidades y funciones específicas. Otro factor recae en la dificultad de coordinar entre todas las áreas de manera interna, y esto se debe a que los institutos de las Fuerzas Armadas tienen autonomía funcional. Lo que hace necesario la instalación de una Comisión Sectorial que articule el sector sobre este tema y otros afines.

Lo que viene realizando Defensa es responder a los requerimientos del MIMP. Se reporta la información tal y como éste lo solicita en el momento que lo requiera o de acuerdo a las necesidades de la misma. No hay propiamente un proceso de análisis y evaluación de los avances que pudiese tener el sector, es solo un cumplimiento a la formalidad de la norma (LIO y PLANIG). De igual manera que las demás entidades, aparte del ingreso de información en el aplicativo informático del SNIG, se remite la presentación oficial de los avances en materia de políticas de igualdad por la máxima autoridad del MINDEF al MIMP, a través de un informe sectorial basado en lo recabado por la distintas áreas de la entidad, en coordinación con los representantes del sector ante la Comisión Multisectorial del PLANIG, sobre este punto, la Directora de Políticas de Igualdad del MIMP, Silvia Quinteros, señala que durante este proceso del SNIG, los miembros representantes de Defensa de la Comisión Multisectorial del PLANIG no han tenido una activa participación o liderazgo del proceso. No obstante, lo destacable del sector es que la información reportada presenta un registro de alcance nacional, a diferencia de otras entidades, la cual podría servir como insumo para la toma de decisiones, si es que esta se convierte en una prioridad para la entidad.

Por lo que se concluye que a diferencia del sector de Educación, el MINDEF adolece de una instancia interna que evalúe el cumplimiento del avance de las

políticas, así como del compromiso político de la gestión sobre el SNIG. Consideran que el reporte debe basarse en la información que requieren pero aún no tienen conciencia en que la información debe permitir generar cambios en la institución y adecuarse más al proceso de modernización de la gestión pública, haciendo más eficientes sus sistemas de información, monitoreo y evaluación, además que la complejidad del sector al contar con instituciones armadas autónomas hace difícil transversalizar el enfoque de género en su quehacer público.

Finalmente, para completar el análisis del proceso de implementación del SNIG en ambos sectores, es importante revisar el tipo de relación y la capacidad de coordinación entre el ente rector y los ministerios de Defensa y Educación.

4.3. Las relaciones entre el ente rector y los sectores de Educación y Defensa en el proceso de implementación del SNIG y las interacciones entre ellos

Los entrevistados señalaron que todo proceso participativo, que involucra un alto grado de articulación, tiene problemas en su implementación, y más cuando los temas de articulación son incipientes aún en sectores complejos y con un alto grado de rotación de personal y con perfiles débiles para este tipo de procesos.

Sin embargo, la relación entre el MIMP y el sector de educación fue fluida y con una permanente asistencia técnica con las diferentes direcciones del ente rector, esta relación se mantuvo fluida debido a la instalación del Comité Sectorial de Educación, que hizo que el MIMP pueda reunirse con todas las áreas del sector educativo y validar técnicamente el SNIG. El equipo del MIMP reconoció que este sector es un equipo técnico fortalecido, permanente y que proviene de las áreas pertinentes, en especial de la sección de planificación. Mientras que en el caso de Defensa, la relación de coordinación no es fluida

mas bien es dispersa, y la solicitud de asistencia técnica provenía de las distintas áreas que tienen encargado el reporte de información, en ocasiones era demandada por el área de políticas y estrategias o de planificación o de recursos humanos, por lo que la relación y el trabajo resultó ser tan disperso, que la coordinación interinstitucional en algunos momentos se volvió insostenible.

De otro lado, la percepción de la coordinación y las relaciones entre si, por parte de los sectores resultó que: en el caso de Educación, los representantes de la entidad señalaron que el Ministerio de la Mujer debería tener una sola mirada, para lo cual sugirió la existencia de una comisión interna dentro del ente rector que cumpla ese rol, y que bajo la figura de sectoristas designados por cada entidad se tenga una relación intersectorial que facilite el proceso transversal de los temas de sus competencias, esta sugerencia se debió a que durante el proceso de implementación la comunicación fue lenta con el MIMP y que la articulación interna era débil entre sus direcciones. La representante alterno del MINEDU ante la Comisión Multisectorial del PLANIG, Norma Eyzaguirre, reconoció que la fluidez de la relación con el MIMP se debió a un tema de empatía⁷⁷ más que por razones de carácter institucional, lo que evidencia un problema enorme, pues al basarse la coordinación intersectorial en criterios subjetivos y no institucionales, la continuidad de la política, sistema o proyecto en común carece de garantía de sostenibilidad. Mientras que en el caso de Defensa, los funcionarios responsables del sector sostienen que el tipo de coordinación intersectorial que mantienen con el MIMP se basa exclusivamente en el cumplimiento normativo de la solicitud de información por parte de este, además señalan que no han tenido ningún problema en asistir a las capacitaciones técnicas pero que su actuación responde a la competencia exclusiva de su sector, que cualquier cambio o mejora de la gestión para el tratamiento de las políticas de igualdad en su sector debe estar establecida en

⁷⁷La entrevistada señaló que su relación con el MIMP data desde la elaboración del Plan Nacional de Igualdad del año 2006, y porque también es representante de la entidad ante la Comisión del Plan Nacional de Acción por la Infancia, a cargo del MIMP.

la normatividad de la institución, es decir no pueden generarse iniciativas que no sean propiciadas por la alta dirección. Esta afirmación permite ver la verticalidad de las funciones del sector de Defensa, la articulación entre ambos sectores es de carácter formal, es decir no existen vínculos permanentes o sostenidos. Y a ello se suma que en varias ocasiones, los representantes alternos (técnicos) no ejercen un rol estratégico o de liderazgo en su sector para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas de la entidad.

Tanto el equipo consultor como el MIMP señalaron que los factores como la alta rotación del personal y los perfiles inadecuados de los responsables del SNIG hicieron que el MIMP establezca la obligatoriedad que estos debían ser reconocidos y designados por sus instituciones, a través de documentos o instrumentos de carácter formal. Al igual que durante el proceso de implementación del sistema se tenga una asistencia técnica permanente, con la finalidad de fortalecer las capacidades de los responsables sobre el uso, importancia y manejo del SNIG en cada sector.

Es también importante mencionar que durante el proceso de implementación del SNIG, se generó una resistencia por parte de los sectores, lo que implicó una etapa de negociación permanente y en todos los niveles, para la validación de los lineamientos de políticas, matrices e indicadores del SNIG, requiriendo tiempo y equipo dedicado exclusivamente a ello, y que durante este proceso se generaron tensiones con los responsables de cada sector por la rotación del personal, el contexto político, y las prioridades del Gobierno Nacional.

Sobre este punto, la coordinación es clave en todos los niveles y espacios, pues esta ayuda a reducir el conflicto, a mejorar las negociaciones entre los actores y a acelerar la articulación de los intereses y acuerdos que se desprendan, en este caso los relacionados a los objetivos de mejorar el quehacer público en materia de políticas de igualdad de género (Licha y Carlos Gerardo, 2006). Respecto al espacio clave de coordinación entre el MIMP y los

sectores de estudio, es la Comisión Multisectorial del PLANIG, el lugar destinado por excelencia para cumplir con lo descrito anteriormente.

No obstante, a pesar que la Comisión Multisectorial se reúne solo tres veces al año según su reglamento, y las veces que el MIMP estime pertinente, a través de las sesiones extraordinarias. Esta aún en una etapa germinal la aspiración de constituirse en un ente de articulación de carácter técnico⁷⁸ y político a la vez, el cual a pesar de gozar del respaldo legal de su funcionamiento, aún no se constituye como un espacio efectivo de canalizar los acuerdos, resolver las controversias y facilitar los liderazgos de los sectores para llevar a cabo acciones a favor de las políticas de igualdad y, por ende, asumir el SNIG como práctica pública inherente a sus procesos de monitoreo y evaluación en materia de políticas de género.

Al no contar con un espacio de articulación sólida y legitimizada por todos los sectores, el MIMP opta por ejecutar una serie de estrategias para evitar que los conflictos internos en los sectores y hacia el MIMP perjudicasen el desarrollo del SNIG. La primera recayó en la metodología de asistencia técnica personalizada y la segunda en la implementación de mecanismos de diálogo entre el equipo técnico del MIMP y los responsables de cada sector, a la vez que la Dirección de Políticas de Igualdad del Ministerio de la Mujer, responsable de la implementación del SNIG, tuvo que establecer alianzas internas con la oficina de monitoreo de la entidad, mientras que en el caso de Educación lo hizo con la Comisión Sectorial de Transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad y Género, mientras que en el sector de Defensa no se realizó ninguna alianza de coordinación, pues no se precisaba el área responsable de manera concreta.

⁷⁸ Cuando se refiere al carácter técnico en temas de procesos de coordinación y articulación, esta implica a que se requiere de experiencia y conocimiento especializado de los actores sobre la problemática y capacidad de respuesta en la toma de decisiones que permitan reunir esfuerzos y sinergias para lograr los objetivos sobre el cual la Comisión fue constituida (Licha y Carlos Gerardo, 2006).

Esto permite comprender que la articulación intergubernamental e intersectorial que señala la política nacional de modernización de la gestión pública, es importante y estratégica para que las entidades públicas puedan planificar y ejecutar sus acciones de manera articulada, tanto a nivel de los sectores, de los sistemas administrativos, como entre los niveles de gobierno, fomentando la comunicación y la coordinación continua, y así tener la capacidad de responder a las demandas ciudadanas con eficiencia y de manera oportuna. En ese sentido se debe evitar la ambigüedad, duplicidad y superposición de funciones entre entidades y niveles de gobierno.

DESARROLLO DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber descrito el proceso de implementación del SNIG en los sectores de Educación y Defensa, y las relaciones entre las entidades y el MIMP, es pertinente desarrollar la respuesta a la pregunta principal de la tesis que se resume en:

¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género – SNIG del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en los sectores de educación y defensa durante el periodo 2012-2014?

Para ello, la respuesta tentativa inicial radicaba en que ambos sectores, para asegurar el cumplimiento de las políticas resaltadas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres y de su instrumento PLANIG 2012-2017, tuvieron que haber modificado sus estructuras, implementado nuevos procedimientos y realizando los cambios que fuesen necesarios para responder a los lineamientos planteados en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG, y de la política de modernización de la gestión pública.

Esta respuesta es parcialmente correcta, pues al comprender el objeto de la tesis partimos por asumir tres posturas teóricas, las de Pressman y Wildavsky, la de Elmore y la de Cairney, sobre la implementación de políticas, que en este caso está relacionado más a una iniciativa pública institucional a cargo del MIMP, que es el SNIG. La primera de ellas permite explicar que una de las deficiencias del ente rector recae en no tener la capacidad de responder de manera integral los avances sobre las políticas en materia de igualdad de género, por lo cual los objetivos planteados en la LIO y en el PLANIG no presentan resultados o efectos esperados a favor de los ciudadanos. Esto en parte por no conocer de manera concreta los procesos y acciones que realiza cada sector en cumplimiento de ambos referentes normativos, que espera ser subsanado con la constitución del SNIG. La segunda postura ayuda a entender que con la adopción del SNIG en los sectores públicos, bajo el enfoque retrospectivo, permitió analizar los elementos que hacen que algunos sectores avancen de manera eficiente en la implementación del SNIG sobre aquellos que aún muestran resistencia, este análisis se obtiene desde la última instancia que ejecuta las acciones como consecuencia de la adopción del SNIG hasta el máximo nivel de la etapa de esta iniciativa pública. La última postura contribuye a analizar que los objetivos que persigue el SNIG son medianamente ejecutables por los sectores, esto en parte porque el sistema no recoge la información de todos los niveles de gobierno, además de áreas internas de la organización que no conoce o no están involucradas con el SNIG. Al igual que la poca inversión en recursos que hacen los sectores para el éxito de esta práctica pública. Estos factores, según Cairney, podrían perjudicar en gran medida la implementación y funcionamiento del SNIG en los sectores públicos del Gobierno Nacional.

Partiendo de ello y de los hallazgos encontrados en las entrevistas, así como de la observación participante, podemos conocer los factores que hicieron posible el SNIG en los sectores de Educación y Defensa, el primer factor está relacionado a la voluntad política institucional, que en el caso de Educación la tuvo desde el inicio, pues el perfil técnico de la ministra Patricia Salas y de su

sucesor Jaime Saavedra, encajó con las necesidades del proceso, asumiendo el SNIG como un instrumento de política que ayudaría al sector a ordenarse en su gestión interna para responder ante las demandas nacionales e internacional sobre la reducción de brechas educativas en materia de género, y que encajaba perfectamente en el proceso de modernización que se había iniciado en la gestión anterior de la entidad. Tener como respaldo, el compromiso de la máxima autoridad hizo que inmediatamente se replicara la voluntad en la organización, es decir, a nivel intra, obteniendo equipos y líderes comprometidos con la ardua tarea de modernizar la gestión educativa. Caso contrario sucedió con el sector Defensa, pues al no ser una prioridad funcional del sector y participar por primera vez en este tipo de procesos respecto a trabajar a favor de las políticas de igualdad, hizo que el sector no lograra generar una empatía y voluntad política para incorporar el SNIG en su quehacer público, esto se debe a que la entidad recién estaba iniciando sin muchos resultados, la etapa de sensibilización y transversalización del enfoque de género en la gestión pública del sector. Por lo cual, al no tener la voluntad política e institucional de la máxima autoridad, poco o nada pudo hacerse en las áreas internas de la organización para introducir cambios en la entidad que facilite el proceso del SNIG.

Otro factor recaería en la capacidad de las organizaciones de coordinar de manera interna y de establecer alianzas intersectoriales para poder implementar el SNIG y cumplir con informar sobre los avances de las políticas de igualdad. Sobre este punto, el MINEDU decidió establecer roles, definió responsabilidades y objetivos para adecuarse al proceso de modernización de la gestión educativa, lo cual permitió introducir cambios trascendentales y orientados hacia una cultura de evaluación en la entidad. Este cambio se dio con la instalación de la Comisión Sectorial de Transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad y Género, que sirvió como mecanismo de coordinación interna y de trabajo intersectorial con otros sectores, tales como los ministerios de Justicia, Cultura y de la Mujer. Esta comisión sectorial interna del MINEDU permitió articular mejor en el diseño e

implementación del SNIG, a través de la precisión de las políticas e indicadores del sistema, fortaleciendo de manera interna al grupo humano responsable de adoptar esta práctica pública, ya sea en sus capacidades técnicas como en su liderazgo dentro del sector.

Pero por qué esta comisión no pudo replicarse en el MINDEF, la respuesta a ello radica en que el sector priorizó como política, la modernización de las fuerzas armadas, tanto a nivel de infraestructura como al desarrollo de las capacidades del personal civil y militar, con el objetivo de hacer frente al narcotráfico y la lucha contra el terrorismo. Ello visibiliza, que a pesar de ser una de las entidades que tiene un porcentaje considerable del presupuesto nacional, el tema de impulsar acciones y políticas que reduzcan las brechas de desigualdad de género no goza del respaldo técnico de la organización ni político por parte de la máxima autoridad, y esto es válido, debido a que la definición de sus objetivos estratégicos están aún en proceso de alineación a las políticas nacionales y que las capacidades técnicas y políticas de la gestión pertenecen a una cultura organizacional vertical y funcional, en la cual cada unidad se encarga de aspectos especializados para el funcionamiento del sector, no hay una articulación ni cooperación entre las áreas.

Otro factor relevante que no se tomó en cuenta en la hipótesis inicial, es que gracias al rol que ejercieron los representantes de la Comisión Multisectorial del PLANIG en sus respectivos sectores, permitió la fluidez de la transversalización del enfoque de género y la adopción de políticas, programas o proyectos en sus entidades que ayudaron a que el SNIG sea considerado como una práctica pública que contribuye a mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas de la entidad, afinando o mejorando su pertinencia en políticas a favor de la igualdad de género. El liderazgo, la experiencia y capacidad técnica de la representante alterna del MINEDU ante la Comisión Multisectorial, sumado a la voluntad política institucional, permitió llevar a cabo dentro de su entidad, asociaciones y sinergias para llevar a cabo los objetivos del PLANIG y de la LIO, las principales alianzas o coordinaciones internas que contribuyeron a estar

más orientadas a promover el intercambio de información y conocimiento entre las áreas, es decir cada uno sabía las competencias y funciones de cada una de ellas, el siguiente tipo de alianza responde más a responder e implementar acciones en conjunto entre las áreas, para evitar la redundancia de funciones y desgaste de recursos; pero la alianza más importante fue de informar y presentar la importancia del SNIG a los tomadores de decisiones del sector, y que aunado a otras demandas, el sector decidió implementar como parte de su modernización educativa, una instancia que asegure la pertinencia de sus políticas y estrategias, a través del acceso oportuno a la información, de la calidad y coherencia del mismo, favoreciendo el dialogo y análisis de los actores responsables de la toma de decisiones para mejorar su quehacer público, que en este caso responde a las acciones del sector bajo el enfoque de los Derechos Humanos, la Interculturalidad y de la Igualdad de Género. Pero que en el caso de sector Defensa, la pasividad, desconocimiento y poca experiencia de los representantes del MINDEF, reconocen que los beneficios del SNIG no tenga la importancia adecuada, pues para el sector este tipo de prácticas públicas son totalmente nueva, incluso señalan que el único avance de tecnologías o sistema de información, está en base a la transparencia presupuestal del sector. El cual acarreó todo un proceso de negociación del sector con otras entidades, para que el sector decidiera tener apertura a los sistemas de transparencia de la información de la entidad.

Por todo lo descrito, se puede llegar a la conclusión que los factores o elementos que hicieron posible que Educación haya avanzado satisfactoriamente en la implementación del SNIG, mientras que el sector Defensa presente aún resistencias, tiene que ver con los puntos que a lo largo de este capítulo se ha desarrollado, entre los que se resume en: garantizar la voluntad política institucional, contar con equipos líderes, personal comprometido e involucrado en todas las áreas pertinentes de la organización y la existencia de instancias o mecanismos de coordinación interna entre las áreas de la organización que afinen los resultados del quehacer público de la

entidad. Lo que implica que los sectores introduzcan en su gestión, una cultura de evaluación basada en evidencias y de manera sostenida en tiempo real.

Finalmente, en el siguiente punto del presente capítulo se intenta responder sobre el uso del SNIG por parte de los sectores y el MIMP, que pudiese influir de alguna manera en la gestión del sector ya sea en su quehacer público o en el diseño de las políticas públicas orientado a reducir las brechas de género, en los sectores de educación y defensa.

4.4. El establecimiento institucional del uso y gestión de la información

La necesidad de contar con un sistema de información que permita tener información oportuna, pertinente y que sirva como base para la toma de decisiones en políticas de materia de igualdad de género, es relevante y estratégica por parte del MIMP, debido a que los reportes de información por parte de las instituciones eran escasos y dispersos, además que algunos de ellos se resistían a brindar información, y si lo hacían, ésta no representaba los avances de la institución sino que provenía de áreas específicas, lo que dificultaba que sea comparable de manera general y útil para la gestión. Por lo que la institucionalidad del sistema contribuiría a mejorar la evaluación de las políticas de igualdad, además de empalmar con la modernización de la gestión pública y el fomento de un gobierno electrónico.

De manera concreta, el uso de la gestión de la información del SNIG para el caso del ente rector, les permite tomar decisiones de manera oportuna y contribuir a que los sectores y gobiernos sub nacionales trabajen de manera conjunta en proyectos públicos para la reducción de determinadas brechas de género que requieran acciones intersectoriales, siendo la aspiración del MIMP, la implementación articulada de políticas públicas en materia de género.

Pero cómo es posible que el uso del SNIG por parte de los sectores de Educación y Defensa tengan relación o influencia en su quehacer público, esto

se explicaría que con la ausencia de la información y la sistematización de los procesos de las políticas hacia la reducción de las brechas de género, en el marco del cumplimiento de la LIO, el SNIG contribuiría a focalizar y visibilizar las fallas o puntos de retroceso de determinadas políticas que pudiesen ser corregidas o mejoradas, además de recoger la información que se registre como parte del sistema del monitoreo y evaluación de cada sector.

Es decir, en términos concretos, la gestión del SNIG en el MINEDU permitió conocer los procesos de la política pública de igualdad de género en materia educativa, además de conocer cualitativamente los avances de esta. Asimismo, permitió delimitar los indicadores de gestión propia de los indicadores de reducción de la brecha de género, como fue el caso de la identificación de la brecha en educación secundaria rural. El SNIG también ha contribuido a reconocer dentro de la organización que existen políticas que deben ser de responsabilidad compartida con otros sectores, lo cual requiere de un seguimiento especial. Pero también, esta práctica pública ha evidenciado que existe una ausencia de información por parte de los gobiernos sub nacionales, que ayuden al sector, y a la vez, les permita facilitar la desconcentración de funciones, a través del proceso de descentralización, así como a identificar las responsabilidades y compromisos por parte del gobierno nacional sobre los gobiernos regionales, en especial sobre aquellas que recaen en las Direcciones Regionales de Educación. Siendo un reto para el MIMP, que se incorpore el enfoque de género en las políticas regionales educativas.

Todo ello hizo que a un año de la implementación de la Comisión de Educación propusiera una serie de medidas para visibilizar los avances en la materia pero estos cambios o propuestas no han sido tan rápidos como esperaban. Los principales avances que busca el sector se basa en conseguir logros en el tema de aprendizaje educativo.

De otro lado, a pesar que la implementación del SNIG no haya tenido los resultados esperados, su uso ha permitido que sea necesario introducir

algunos cambios que permitan responder ante los requerimientos del MIMP, a través del SNIG. Uno de estos cambios propuestos sería la asignación de responsabilidades y funciones para atender el tema de las políticas de igualdad de género en el sector, y que éstas recaigan en la Dirección General de Políticas y Estrategias (DGPE) y en la Dirección de Recursos Humanos, quienes serían los responsables de implementar acciones de manera articulada para responder los avances de políticas que permitan contribuir a la toma de decisiones para la ejecución de acciones pertinentes. Y debido a que la estructura organizacional del MINDEF es de tipo weberiano, es decir con un diseño jerárquico y procedimental, estos cambios estarían señalados en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del sector, el cual está en proceso de aprobación. Sobre este punto, la DGPE con la Dirección de Planeamiento empezaron a realizar los ajustes a la estructura y funciones del MINDEF, con la finalidad de atender a la demanda de las políticas nacionales, esto fue posible con la asesoría de CEPLAN, esta iniciativa empezó a inicio del año 2013, dentro de este proceso, la entidad asesora recomendó al MINDEF incorporar el tema de género, derechos humanos, entre otros en sus funciones, programas y acciones.

Todo cambio o apuesta que quiera realizar toda entidad pública, como consecuencia del uso de los sistemas de información como el SNIG, tendría que tener los siguientes elementos⁷⁹: voluntad política institucional, es decir no basta con el compromiso de la organización por parte de los funcionarios de mando medio, sino que se tiene que asegurar el respaldo de la esfera de toma de decisiones y de la máxima autoridad, para garantizar su éxito; otro elemento recaería en contar con la capacidad operativa del sistema y técnica de los recursos humanos; acompaña estos elementos, el establecimiento de directivas de carácter obligatorio para el uso e implementación de este tipo de prácticas públicas, para garantizar una sostenibilidad del sistema. De otro lado, existen criterios básicos que permiten el buen diseño de un sistema de

⁷⁹ Información recogida en base a las entrevistas a profesionales y especialistas en temas de sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas.

información, el primero es tener en claro desde el inicio de la formulación, la materia o tema que se quiere monitorear, con la finalidad de que la institución pueda responder a las preguntas de política tales como para qué, cómo y por qué, sin ello el sistema sería un rotundo fracaso, ya que la información que se tenga producto del sistema permitirá al Estado mejorar en sus decisiones, siempre y cuando la información represente un interés en la organización.

Algo que se destacó en los hallazgos de las entrevistas sobre el uso del SNIG, es que la información que recogen solo es evaluada internamente, y que la mayor parte de los sectores no recurren a ella como instrumento de análisis transversal en su quehacer público.

De las reflexiones descritas sobre el uso del SNIG permite resaltar sobre aquellos desafíos o aspiraciones que debería cumplir el SNIG, si es que desea respetar la finalidad por la que se desarrollo su implementación.

Uno de los principales desafíos es aprender a gestionar los sistemas de información, y esto implica planificar lo que se quiere trabajar, controlar la información, conducir el proceso de sistematización y análisis, así como dirigir aquellas acciones que resulten del sistema. No necesariamente porque están creados van a durar.

Un segundo desafío o aspiración para responder a una correcta gestión de los sistemas de información está relacionado a brindar las facilidades a los diferentes niveles de usuarios del sistema. Es decir aquellos que la usan para la toma de decisiones o para comprender el proceso de la política, acción o programa público a evaluar, esto está más relacionado a desarrollar aprendizajes dentro de la organización; o de aquellos usuarios que se nutren del sistema para la rendición de cuentas; o de aquellos usuarios operadores, es decir solo la administran. Al otorgarle las facilidades del sistema, va a permitir que la información fluya, y si esto se realiza de manera consecutiva, cotidiana,

rutinaria se va a generar una costumbre y, por ende, parte de la cultura organizacional de la entidad pública.

Un último desafío sería la generación de incentivos para el uso y adopción de este tipo de iniciativa pública, lo cual para el SNIG se centraría en la capacidad de regresar la información que reporta la entidad con un valor agregado, es decir que le permita a la organización implementar cambios internos.

Estos retos no podrían asumirse si es que no se recoge las lecciones aprendidas de la práctica pública, y para ello en el siguiente punto se intentará aproximarse a una respuesta sobre lo qué está funcionando y lo qué no dentro del SNIG.

4.5. El proceso de aprendizaje de la práctica pública del SNIG

Una de las principales lecciones que se recoge, es que el MIMP reconoce que hasta el momento los sectores han ejercido un rol de registrador de información del sistema y que el reto radica en la transición de las entidades de la respuesta a indicadores descriptivos a la capacidad de responder y actuar de acuerdo a la demanda real del sector. Y que los avances de estos se basen en evidencias de la política y no en información descriptiva.

Los responsables de la implementación del SNIG por parte del MIMP entendieron que las áreas de planificación y monitoreo deben ser potenciadas y asumir la responsabilidad del SNIG en los sectores, debido a que CEPLAN recomienda que son estas áreas de monitorear el cumplimiento de las políticas nacionales, reconocen que por un tema de estrategia se encargó esta responsabilidad a las Direcciones Generales de cada entidad, pero son estas unidades las que deben tener esas competencias. Lo que fortalecería la gestión del SNIG y de la misma entidad para otras funciones propias de su rol.

Otra lección que recogemos, es que el SNIG reconoce un solo usuario y una clave, lo cual en sectores pequeños no habría problemas en su registro, pero cuando el sector es más grande o tiene un número superior de unidades y muchas de ellas son autónomas, como es el caso de Defensa, el recojo de información se complica. Ante ello, los responsables del MIMP evalúan la posibilidad de crear subsistemas, es decir con más usuarios pero señalando un único responsable del sistema al ente rector.

Una última lección del proceso del SNIG recayó en el esfuerzo que hicieron los responsables del SNIG respecto a la validación de los indicadores, el establecimiento de personal responsable y que los objetivos que persigue el SNIG estén claramente definidos. De este esfuerzo sobresale que el MIMP reconozca que todo sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación es perfectible con el tiempo. Reconocen que este primer esfuerzo da indicios a empezar a trabajar en la priorización de políticas, a cargo de cada sector, que realmente respondan a la reducción de brechas de género, iniciando así con miras al 2017, el debate interno del MIMP y con la aprobación de las demás entidades sobre si se debe seguir trabajando bajo la estructura de un Plan Nacional de Igualdad o en un Plan con priorización en base a la identificación de ciertas brechas, la diferencia entre una y otra, es que la primera responde a todas las políticas de igualdad, pueden ser más de 15 políticas, mientras que la segunda, prioriza cinco líneas de política, las cuales a pesar de la inversión y trabajo en el tiempo, permanecen en el tiempo y no se reducen.

Finalmente, el proceso de implementación del SNIG busca convencer a los sectores que su adopción va a ayudar a mejorar los resultados de las políticas de cada sector, siempre y cuando, esta se inserte en las grandes políticas nacionales, de lo contrario el interés va a ser nulo por parte de los demás sectores. Actualmente la conceptualización del SNIG es que es una herramienta para la toma de decisiones en base a la evaluación de las políticas de igualdad de género, pero que su potencialidad va más allá de ser una herramienta, esta aspira a ser una práctica pública que trascienda y sea parte

de sus funciones y responsabilidades en cada entidad pública, y en los tres niveles de gobierno.



CONCLUSIONES

El objetivo de la tesis consistía en comprender los factores y/o elementos que influyeron para la implementación del SNIG en ambos sectores, así como conocer los cambios y dificultades que acarreo esta práctica. Lo que permitió encontrar dos organizaciones con lógicas distintas con capacidades de respuesta y adecuación diferentes para la adopción del SNIG.

Inicialmente se consideró que los sectores analizados en el marco del cumplimiento de la Ley N^a 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres y el PLANIG 2012-2017, tuvieron la necesidad de articular y coordinar intersectorialmente para poder responder a los lineamientos del SNIG, lo que implicaba modificar estructuras, introducir cambios internos, implementar procedimientos y demás acciones, que para el caso de Educación por su estructura horizontal, carácter técnico y mejores niveles de coordinación y comunicación pudiese tener las mejores condiciones para adoptar el SNIG, mientras que en el caso de Defensa, a la que podríamos caracterizar como una organización de estilo weberiano por su estructura vertical y jerárquica, pudiese afectar la posibilidad de incluir elementos que son parte de la modernización de la gestión pública y gobierno electrónico, así como incorporar funciones en materia de políticas de igualdad de género que traería consigo al incorporar el SNIG en su quehacer público.

Complementa la respuesta inicial de la tesis que debido a la demanda de información por parte del MIMP, sobre los avances de las políticas de igualdad

de género, los sectores tuvieron que mejorar sus sistemas de monitoreo y evaluación con la finalidad de influir en la mejora de sus decisiones de políticas y acciones públicas, que respondiesen mejor a la consecución de la reducción de las brechas de género, dando inicio a la capacidad de forjar una cultura de evaluación permanente y sostenida.

A partir de la investigación se tiene que el SNIG responde a una iniciativa pública institucional, a cargo del MIMP, que involucra que todas las entidades del Gobierno Nacional puedan incorporar en su sistema de monitoreo y evaluación. Siguiendo la postura de Elmore, permitió que analizáramos esta iniciativa en la medida de si esta es medianamente ejecutable por parte de los sectores, en especial de las entidades de Educación y Defensa.

Partiendo de ello, los hallazgos que se encontraron en base a las entrevistas y de la observación participante, resaltaron que uno de los elementos que favoreció la adopción del SNIG, en el caso del MINEDU, recayó en la voluntad política institucional, favoreciendo el proceso de la iniciativa como un instrumento de política que ayudaría al sector a ordenarse en su gestión interna para responder ante las demandas nacionales e internacionales sobre la reducción de brechas educativas en materia de género; mientras que en el caso del MINDEF, al presentar una cultura y valor organizacional diferente sobre su rol y funciones que cumplen, el tema de las políticas de igualdad de género resultan ser prioridades ajenas al sector, y por lo tanto, lograr que el SNIG tenga el respaldo político e institucional para iniciar los cambios internos que faciliten el proceso del SNIG requiere convencerse de la utilidad del sistema en la consecución de sus objetivos organizacionales y funcionales, lo cual aún está en una etapa inicial.

Otro elemento recaería en la capacidad de las organizaciones de coordinar de manera interna y de establecer alianzas intersectoriales para poder implementar el SNIG, que en el caso del MINEDU decidió instalar la Comisión Sectorial de Transversalización de los enfoques de Derechos Humanos,

Interculturalidad y Género, con la finalidad de responder a la demanda del SNIG y, por ende, adecuarse al proceso de modernización de la gestión educativa que había iniciado a principios del gobierno de Ollanta Humala, mientras que para el MINDEF, a pesar de haber comenzado también la modernización de su sector y de las Fuerzas Armadas, instancias como implemento el MINEDU no pudieron replicarse, en parte por ser la primera vez que el sector participa en este tipo de procesos, y que al encontrarse en la elaboración de sus objetivos estratégicos alineados a las políticas nacionales, la entidad intenta hacer esfuerzos que se contraponen con su cultura organizacional vertical, en la cual no hay una articulación ni cooperación entre las áreas y en la que cada unidad se encarga de aspectos especializados para hacer funcionar el aparato organizacional del sector.

Complementa los elementos anteriores señalados, el liderazgo y rol que ejercieron los representantes de la Comisión Multisectorial del PLANIG de los sectores de Defensa y Educación, para la fluidez de la transversalización del enfoque de género y la adopción de políticas, programas o proyectos en sus entidades que ayudasen al desarrollo del SNIG en las entidades, que en el caso del MINEDU, sus representantes se caracterizaron por su liderazgo, experiencia y capacidad técnica que lograron convencer a las áreas pertinentes a llevar a cabo los esfuerzos y sinergias para el éxito de la iniciativa pública, bajo la premisa organizacional que esta facilitaría el acceso oportuno a la información con calidad y coherencia del mismo, favoreciendo el diálogo y análisis de los actores responsables de la toma de decisiones, y así mejorar su intervención pública en materia de reducción de desigualdades; caso contrario sucedió en el MINDEF, la pasividad, desconocimiento y poca experiencia de los representantes del MINDEF, hicieron que los beneficios del SNIG no sean compartido entre las áreas, considerándola como una función extra a sus competencias y sin relación a sus objetivos, los esfuerzos de los representantes se concentraron a cumplir con reportar los acuerdos de la Comisión Multisectorial y a la demanda de información requerida por el MIMP.

Finalmente, la investigación ha evidenciado que los elementos que hacen posible la implementación del SNIG en los sectores responden principalmente a los valores y a la cultura organizacional de cada entidad, siguiendo a la argumentación de Hood (1991). Educación presenta las características de una organización que promueve valores, aprendizaje y que tiene la capacidad de adaptarse a nuevos enfoques y tipos de gestión pública, respondiendo así al proceso de modernización de gestión pública y al gobierno electrónico, mientras que Defensa presenta las particularidades de ser una organización de estilo weberiano, que prioriza su desempeño de aquellas tareas que tienen asignadas en base a los recursos asignados y competencias específicas. No obstante, por ser una organización que por primera vez participa en este tipo de procesos, sumado a tener que coordinar y articular con otras entidades, el tiempo de introducir cambios resulta ser oportuna, uno de ellos serían los ajustes a la estructura y funciones del MINDEF que empezó a inicios del año 2013 con la asesoría de CEPLAN, el cual recomienda al sector incorporar los temas de género, derechos humanos, entre otros dentro de sus funciones, programas y acciones.

En relación a los supuestos que se deben tener en cuenta antes de implementar iniciativas como el SNIG

Los hallazgos recogidos durante la investigación permiten identificar los supuestos previos que se deberían considerar antes de implementar este tipo de prácticas, como es el caso del SNIG. Lo primero es realizar el análisis sobre lo que hace el sector y si tiene relación con la política a implementar o si se puede trabajar desde la perspectiva de género. Posteriormente, analizar si el sistema se inserta en la lógica del sector, es decir, si es realizable, si se cuenta con recursos (humanos y económicos) para incorporar la perspectiva de género y los sistemas de información en materia de políticas de igualdad. Un tercer supuesto radica en reconocer la capacidad de cada organización para articularse o coordinar entre sí para atender todo tipo de demanda de políticas

y requerimientos, es decir, que se tiene como tarea exclusiva o tarea compartida

En relación a las enseñanzas que se puede recoger de este tipo de investigación para el sector público

Los procesos de implementación de iniciativas públicas como es el caso del SNIG contribuyen a conocer las capacidades institucionales de las entidades para responder a este tipo de demanda, las deficiencias que tienen para coordinar entre las instituciones y sus dificultades en la negociación entre los responsables de la implementación de políticas y los ejecutores de la misma.

Esto nos permite recoger las principales lecciones de situaciones que se presentan en este tipo de prácticas, entre las que destaca: el hecho de que si las organizaciones no están convencidas de adoptar estos sistemas, poco o nada les será útil en la mejorar de su accionar público, en este caso en materia de políticas de igualdad. Asimismo, otra lección que resalta es que si estas iniciativas, como el SNIG, no están insertadas en las grandes políticas nacionales (Política de Modernización de la Gestión Pública, Gobierno Electrónico, Promoción de la Igualdad de Oportunidades, entre otros), no logran generar el compromiso institucional e interés por parte de las entidades.

En relación a los retos de investigación, a partir de los resultados del SNIG

La limitación de este tipo de estudios recae en solo conocer el proceso de implementación de sistemas de información como instrumento de evaluación para la toma de decisiones, pero no permite continuar con el estudio sobre el funcionamiento de la misma o si cumple con los objetivos de su diseño.

De otro lado, si también ampliamos la investigación a conocer sobre cómo se gestionan los intereses y se manejan los conflictos dentro de las comisiones multisectoriales, permitiría tener un marco de análisis más completo sobre lo que inicialmente se ha empezado a estudiar.

Finalmente, para cualquier estudioso de las políticas públicas, el interés en conocer sobre los avances de adecuación de las entidades del Gobierno Nacional al proceso de adecuación a las grandes políticas de Estado, permitirán contribuir a identificar las deficiencias en el diseño y las fallas de la implementación de políticas, sobretodo en sectores como Defensa e Interior. Resulta interesante estudiarlas porque en la actualidad, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico está en la etapa de mejoras del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en coordinación con todas las entidades públicas a nivel nacional.

RECOMENDACIONES

Dentro del análisis de la investigación respecto al Sistema Nacional de Indicadores de Género y su uso para el monitoreo y evaluación de políticas se recomienda que:

- Al igual que el PLANIG tiene como instrumento de monitoreo y evaluación al SNIG, la Comisión Multisectorial permanente encargada de la implementación del “Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA 2012-2021”, también emplea un sistema de información para la medición y cumplimiento de metas, con la diferencia que esta ha permitido la elaboración de una metodología para estimar la inversión en niños, niñas y adolescentes. Esta metodología permite que los sectores involucrados evalúen y estimen sobre lo que se debe invertir, bajo que indicadores y como se debe visibilizar. A este tipo de resultado debe aspirar el SNIG, a desarrollar la misma metodología y ver de una manera conjunta entre los sectores las prioridades de políticas para el logro de la reducción de las principales brechas de género, es decir pasar del simple registro de la información a la elaboración de acciones concretas que surgen a partir de la gestión del SNIG.
- Con un adecuado uso del SNIG, se podrá incidir en la priorización de políticas que trabajen principalmente en la reducción de las brechas de género, pero esto no sería factible si es que la información que se obtiene del sistema no es representativa, es decir no se tenga un alcance a nivel nacional, regional y local. Por lo que la participación y dialogo de todas las entidades públicas es importante para obtener resultados importantes para

la toma de decisiones sobre la priorización y asignación de políticas públicas en materia de género.

- Se recomienda precisar la designación de los responsables de la implementación del SNIG, y si es posible establecer incentivos (reconocimiento o desarrollo de capacidades) con la finalidad de generar compromisos hacia el sistema y no lo perciban como una función externa a sus responsabilidades que no representa motivación alguna o valoración de la actividad dentro de su organización.



BIBLIOGRAFÍA

McLaughlin, M. W.

1987 Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation. Educational Evaluation and Policy Analysis, 9. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Hasenfeld, Y. y Brock, T.

1991 Implementation of Social Policy Revisited. Administration & Society, 22. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Aguilar Villanueva, L. F.

1993 Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Mexico: Miguel Ángel Porrúa. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Elmore, Richard

1996 Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En: Aguilar Villanueva, Luis F.(Ed) La implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A.

1998 Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Portocarrero, Felipe y María Elena Romero

2000 “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso de Pronaa”. En Portocarrero S, Felipe (Ed) Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Sepúlveda, Rubén e Isabel Zapata

2004 Fundamentos teóricos-conceptuales de un sistema de información en vivienda e incidencia en el proceso de toma de decisiones en materia habitacionales-urbanas. En Revista INVI. Chile, vol. 19, No. 52, pp. 73-89, Universidad de Chile. Consulta: 13 de Julio de 2014.
<<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/345/874>>

Rein, M. y Rabinovitz, F. F.

2000 La Implementación: Una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A.

2000 La Implementación de la Política Pública: Un Marco de Análisis. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013

Valiente, Celia

2005 La efectividad de los organismos de igualdad: El estado de la cuestión en el ámbito internacional. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Madrid. Consulta: 14 de mayo de 2014.
<http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT2_2/VALIENTE-Celia%28UC3M%29.pdf>

Mackay, Keith

2006 Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público. Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. Washington D.C. Banco Mundial, No 15-Grupo de evaluación independiente y grupo temático para el análisis, seguimiento y evaluación del impacto en la pobreza.

May, Ernesto y otros

2006 Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Banco Mundial. Consulta: 10 de julio de 2014.
<http://www.worldbank.org/oed/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf>

Licha, Isabel y Carlos Gerardo

2006 Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. Series de documentos de trabajo I-58. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Arriagada, Irma

2006 Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. En: Serie Políticas Sociales N° 119. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, abril 2006.

García, Roberto y otros

2007 Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. II Conferencia Regional de Monitoreo y Evaluación. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta: 10 de julio de 2014.
<<http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPOVANA/Resources/MandEdoc.pdf?resourceurlname=MandEdoc.pdf>>

Knoepfel, Peter y otros

2007 Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. En Revista Ciencia Política, No 3, pp. 6-29. Consulta: 09 de diciembre de 2014.
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3663617>>

García, Evangelina

2008 Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: Marco Conceptual. San Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Villanueva, Rocío

2009 Homicidio y feminicidio en el Perú, setiembre 2008 -junio 2009. Lima, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

S. Valles, Miguel

2009. Entrevistas cualitativas. Colección de Cuadernos Metodológicos N° 32. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid

Cairney, P.

2009. Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective. Public Policy and Administration, 24. En S. Peña, Víctor ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. México. 2013.

Presidencia del Consejo de Ministros

2011 Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú La Agenda Digital 2.0. Lima. Documento elaborado por la Comisión Multisectorial para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de Información en el Perú. Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática –ONGEI. Consulta: 06 de enero de 2015. <http://www.codesi.gob.pe/docs/AgendaDigital20_28octubre_2011.pdf>

Bobadilla, Percy

2012 La importancia de integrar en la Gestión Pública. Sistemas de Monitorización y Evaluación. En Revista Politai. Fortalecimiento Institucional, año 3, No. 5, pp. 145-155.

Zermeño, Fabiola

2012 Cerrando el círculo: Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y el Caribe.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

2012 Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Lima. Documento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP.

S. Peña, Víctor

2013 ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. En

Revista de Gestión Pública. México, vol. 2, No. 2, pp. 405-438. Consulta:
09 de Diciembre de 2014.
<http://www.eap.df.gob.mx/gestionpublica/images/10_UAII_Qu%C3%A9_ha_salido_mal_V%C3%ADctor_Pe%C3%B1a.pdf>

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática-ONGEI

2013 Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Lima. Consulta: 06 de enero de 2015.
<http://www.ongei.gob.pe/docs/Pol%C3%ADtica_Nacional_de_Gobierno_Electronico_2013_2017.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros

2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima. Documento elaborado por la Secretaría de Gestión Pública. Consulta: 06 de enero de 2015. <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

2013 Manual de usuario del sistema de información, monitoreo y evaluación de políticas de igualdad de género. Lima. Documento elaborado por la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación e INMET Servicios y Consultorías.

Nuria Cunill-Grau

2014 La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. En Revista Gestión y Política Pública. México, vol. 23, No. 1, pp. 5-46 Centro de Investigación y Docencia Económicas.

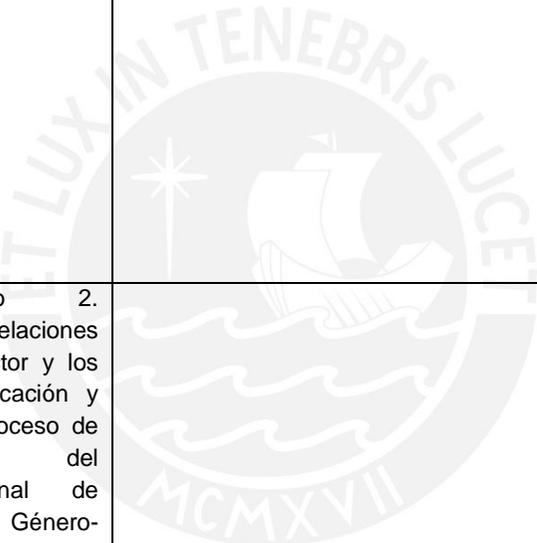
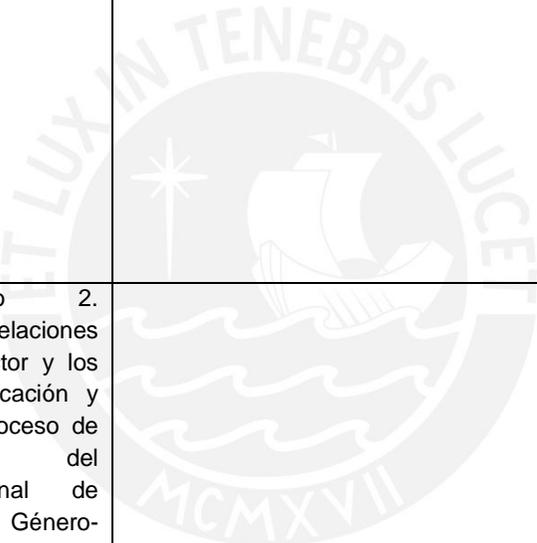
Normas y documentos

- Resolución Ministerial N° 0035-2013-ED, aprueban la creación de la Comisión Sectorial para la transversalización de los enfoques de Derechos Humanos, Interculturalidad y Género, publicado el 28 de Enero 2013.
- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, aprobada el 15 de marzo de 2007.
- Aprueban la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicado el 09 de Enero 2013.
- Aprueban la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Decreto Supremo N° 081-2013-PCM, publicado el 10 de Julio 2013.
- Resolución Ministerial N° 143-2013-MIMP, aprueban reglamentación de la Comisión Multisectorial del PLANIG.
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2006-2010.
- Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/GM-11446-PE, ratificado por Decreto Supremo N° 107-2010-RE
- Propuesta de Anteproyecto de Decreto Supremo que oficializa el uso del Sistema Nacional de Indicadores de Género. Documento interno de la Comisión Multisectorial.

Anexo 1

Cuadro de Correlación

PREGUNTA	OBJETIVO	HIPOTESIS	LUGARES RICOS EN DATOS	HERRAMIENTA
Matriz	Principal			
¿Cuáles fueron los factores que intervinieron en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género – SNIG del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en los sectores de educación y defensa durante el periodo 2012-2014?	Comprender los factores que intervinieron en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género del MIMP, en los sectores de educación y defensa durante el periodo 2012-2014.	La hipótesis central señala que para asegurar el cumplimiento de las políticas resaltadas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, los sectores de Educación y Defensa han tenido que modificar estructuras, implementar nuevos procedimientos y los cambios necesarios para responder a los lineamientos planteados en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG, y de la política de modernización de la gestión pública. Lo que implica también que los sectores hayan introducido en su gestión, una cultura de evaluación basada en evidencias y de manera sostenida en tiempo real.		

Sub preguntas	Sub objetivos			
<p>Sub pregunta 1. ¿Cuáles han sido los cambios y reformas que han realizado los sectores de educación y defensa para implementar el Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG?</p>	<p>Sub objetivo 1. Conocer los cambios y reformas que realizaron los sectores en su implementación.</p>		<p>Normas que regulan la materia</p> <p>Archivo Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</p> <p>Archivo Ministerio del Ministerio de Educación</p> <p>Archivo Ministerio de Defensa del Perú</p> <p>Experiencia de especialistas en la materia.</p>	<p>Ficheros</p> <p>Ficheros</p> <p>Ficheros</p> <p>Ficheros</p> <p>Entrevistas</p>
<p>Sub pregunta 2. ¿Qué rol ejerció el ente rector hacia los sectores de educación y defensa en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG?</p>	<p>Sub objetivo 2. Comprender las relaciones entre el ente rector y los sectores de educación y defensa en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG y las interacciones entre ellos.</p>		<p>Experiencia de especialistas en la materia.</p> <p>Experiencia de funcionarios del MMP y de los sectores de educación y defensa</p> <p>Experiencia de representantes políticos (tomadores de decisión-autoridades políticas) de los sectores involucrados</p> <p>Experiencia de los operadores del Sistema del MIMP y de los sectores de educación y defensa</p> <p>Registro de las acciones de los sectores de educación y defensa durante el proceso de</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Fichero</p>

			implementación del SNIG.	
Sub pregunta 3. ¿Cómo influye la gestión de información del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG en el diseño de las políticas públicas de igualdad género, en los sectores de educación y defensa?	Sub objetivo 3. Conocer la gestión de la información del Sistema Nacional de Indicadores de Género-SNIG y su influencia en el diseño de sus políticas públicas en materia de igualdad de género de estos sectores.		<p>Experiencia de especialistas en la materia.</p> <p>Archivos sobre procesos de gestión de información en el Perú.</p> <p>Experiencia de funcionarios del MMP y de los sectores involucrados.</p> <p>Experiencia de representantes políticos (tomadores de decisión-autoridades políticas) de los sectores involucrados</p> <p>Registro de las acciones en políticas públicas en materia de igualdad de género en los sectores de educación y defensa.</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Fichero</p> <p>Entrevistas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Fichero</p>

ANEXO 2

Entrevistas realizadas para el estudio de caso

Lugar	Cargo/especialidad	Nombres y apellidos
Pontificia Universidad Católica del Perú- CISEPA	Consultor del Diseño del Sistema Nacional de Indicadores de Género del MIMP y especialista en sistemas de monitoreo y evaluación	Percy Alberto Bobadilla Díaz
Pontificia Universidad Católica del Perú- Oficina de la Dirección Académica de Relaciones Institucionales	Abogada en Derechos Humanos y responsable de la implementación del Registro de Femicidio del Ministerio Público	María del Rocío Villanueva Flores
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Directora de la Dirección de Políticas de igualdad de Género y no Discriminación y Responsable de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial del PLANIG	Silvia Quinteros Carlos
Ministerio de Educación	Representante alterno del MINEDU ante la Comisión Multisectorial del PLANIG y miembro de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto	Norma Eyzaguirre Rojas
Ministerio de Defensa	Funcionario de la Dirección General de Políticas y Estrategias del MINDEF	Datos reservados
Instituto Nacional de Estadística e Informática	Directora Ejecutiva de la oficina de Desarrollo de Sistemas	Bertha Arcondo Huánuco
Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Coordinación	Ex Director de Monitoreo y Evaluación del MIMP y actual Secretario de Coordinación de la PCM	Vlado Erick Castañeda González
Ministerio de Cultura	Ex Directora de la Dirección General de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación y Experta en políticas públicas en materia de género	Grecia Rojas Ortiz
Ministerio de Defensa	Abogado de la Dirección de Recursos Humanos del MINDEF y responsable no formal del uso del SNIG en su sector	Luis Enrique Boggiano Espinoza