

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el "Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017"

MARCO GENERAL

La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ reconoce que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos sin ningún tipo de distinción, menos basada en el sexo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala como principio el derecho a la igualdad como norma principal de todo el sistema de derechos humanos. Compromete a los Estados Partes a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el pacto. Establece² que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley, la cual prohibirá la discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de sexo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ compromete a los Estados Partes a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de sexo, contemplando, entre otros derechos, la igualdad entre mujeres y hombres.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW⁴ compromete a los Estados a adoptar medidas para acelerar la igualdad de facto tomando las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer; define discriminación como *"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera"*. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁵ – Convención Belém Do Pará, establece que debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Tanto la Constitución Política de 1979 como la Constitución Política de 1993 consagran el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razones de sexo. En tal sentido el Código Procesal Constitucional, establece como derechos protegidos la igualdad y no discriminación por el sexo y orientación sexual. En términos de legislación penal, se establece el delito de discriminación en el artículo 323° del Código Penal⁶, por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad,

¹ Aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre de 1959.

² Artículo 26.

Aprobado por Decreto Ley N° 22129 del 28 de marzo de 1978. Fecha de entrada en vigencia el 28 de julio de 1978.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

⁴ Suscrita por el Estado peruano (23/07/1981), ratificada por Resolución Legislativa 23432 (5/06/1982).

⁵ Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 26583 del 11 de marzo de 1996.

⁶ Ley N° 28867 del 9 de agosto del 2006.

discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole, o condición económica.

En concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y en las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por Resolución Legislativa N° 23432 y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará, aprobada por Resolución Legislativa N° 26583, el Estado Peruano vela por la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y busca erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer; siendo que en dicho contexto, mediante Decreto Supremo N° 001-2000-PROMUDEH⁷ se aprobó el Primer "Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2005", encargando su seguimiento y evaluación a la Comisión Multisectorial Ad Hoc, creada por Resolución Suprema N° 011-2000-PROMUDEH⁸, posteriormente, con Supremo N° 009-2005-MIMDES⁹ se aprobó el "Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010", y la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

En el numeral 2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM se definen y establecen como Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, en materia de igualdad de hombres y mujeres, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos; el impulso en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, de la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de la violencia familiar y sexual; la garantía del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres; y la promoción del acceso de las mujeres a instancias de poder y toma de decisiones en la sociedad y en la administración pública.

La Ley N° 28983¹⁰, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, tiene por objeto establecer el marco normativo institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a hombres y mujeres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad. La Ley le confiere al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la rectoría en el tema, como encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer, en tal sentido, es responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la referida Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la ex Dirección General de la Mujer, Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, convocó y realizó reuniones de trabajo en el año 2011, a nivel intrasectorial con las/los representantes de los Programas, Direcciones y Oficinas del Sector; a nivel multisectorial con los/las representantes de los Sectores e Instituciones del Estado y

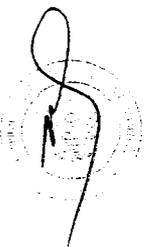
⁷ Del 2 de febrero del 2000.

⁸ Del 12 de mayo del 2000.

⁹ Del 15 de setiembre de 2005.

¹⁰ Del 16 de marzo de 2007.

de la Sociedad Civil, con representantes de grupos que trabajan por los derechos de las mujeres, de trabajadoras del hogar, mujeres sindicalizadas, niños, niñas y adolescentes, mujeres adultas mayores, mujeres víctimas de la violencia, mujeres viviendo con VIH, mujeres privadas de su libertad, representantes de la diversidad sexual, mujeres rurales, indígenas, amazónicas, afrodescendientes y mujeres empresarias, todo ello con la finalidad de presentar la propuesta preliminar del "Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017" y recoger sus aportes, dirigido a transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas de los tres niveles de gobierno del Estado Peruano, a fin de garantizar la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de potencialidades y capacidades individuales y colectivas.



En el plano administrativo-presupuestal, la Ley de Presupuesto Público del año 2007¹¹ y en adelante las leyes de presupuesto incorporan como variable de análisis de la incidencia del gasto, el impacto en la equidad de género; también la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, establece que en los términos de referencia de las evaluaciones de programas en el marco del Presupuesto por Resultados se incluya el análisis de género, metas e indicadores, precisando que el Ministerio de Economía y Finanzas promoverá en sus directivas el uso de mecanismos para la incorporación del enfoque de género en las fases de programación, seguimiento y evaluación presupuestal anual; con la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se incorpora el enfoque de género como criterio de análisis en evaluaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, para proyectos productivos, de acceso al mercado, crédito, trabajo y a servicios sociales básicos de educación, salud y justicia. Como consecuencia de estos cambios¹², siete (7) de los veinticinco (25) Gobiernos Regionales realizan una evaluación de su presupuesto con enfoque de género y diez (10) Gobiernos Regionales consideran las brechas de género como un criterio de priorización de asignación presupuestal. Finalmente, mediante ley se ha establecido la necesidad de incluir el trabajo doméstico no remunerado en las cuentas nacionales¹³.

ESTADO ACTUAL DE LAS BRECHAS DE GÉNERO



Luego de dos planes nacionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, correspondientes a los periodos 2000-2005 y 2006-2010, y de las medidas normativas nacionales e internacionales antes indicadas, aún persisten las brechas de género en el Perú como a continuación se señala; a diciembre del 2011:

A través del Programa Nacional de Movilización por el Analfabetismo – PRONAMA, se redujo la tasa de analfabetismo nacional en 6.49% al 2010¹⁴, pero la mujer rural sigue siendo el grupo poblacional analfabeto más grande del país, con una tasa de 14.4% en promedio e identificando a los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Puno y Cusco, como aquellos con una mayor tasa de analfabetismo, que alcanza hasta a un cuarto de la población femenina de 15 años de edad a más¹⁵.

¹¹ Ley N° 28927, del 12 de diciembre de 2006.

¹² Del Cuarto Reporte Defensorial de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

¹³ Ley N° 29700, del 03 de junio de 2011.

¹⁴ IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado. Medición de la Tasa de Analfabetismo. Encuestadora independiente debido a la inconsistencia entre los datos obtenidos por el Censo 2007 (7.1%) y los datos de la ENAHO 2007 (10.5%).

¹⁵ MIMDES.DGPS. López, E. La situación educativa de mujeres y hombres 2010.

La tasa de fecundidad ha venido disminuyendo¹⁶ tanto en el área urbana (2.2%) como rural (3.5)¹⁷. Se ha incrementado el uso de métodos anticonceptivos, mostrando el área rural una tasa más dinámica, pasando del 51.2% en el año 1996 al 72.4% en el año 2010¹⁸.

Los partos atendidos por personal calificado alcanzan el 83,8% a nivel nacional. Sin embargo, aún se presenta un desafío respecto del área rural en la que, si bien el servicio se ha incrementado en un 35% respecto del año 2000, sólo el 63,7% de mujeres cuenta con esta atención¹⁹. La mortalidad materna ha disminuido a 93 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos²⁰. Hubo un aumento de la cobertura del parto institucionalizado, en las zonas rurales y dispersas²¹; se cuenta con 401 casas de espera distribuidas a nivel nacional.

El 38,4% de las mujeres que han vivido alguna vez en unión de pareja, señala haber sufrido violencia física y sexual al ser obligadas a tener relaciones sexuales sin su consentimiento. Según el ámbito geográfico, el porcentaje de mujeres que manifiestan haber sufrido violencia sube ligeramente en la zona urbana (39,2%) y baja en la zona rural (36,5%).²²

El 67,9 % de mujeres alguna vez unidas manifestó que su esposo o compañero ejerció alguna forma de control sobre ellas; el 21,9 % de las mujeres declararon que habían sido humilladas delante de los demás; el 21,1% refieren haber sido amenazadas por sus compañeros o ex compañeros con ausentarse de la casa, quitarles a los hijos e hijas, o dejar de aportar económicamente.²³

En el periodo 2004-2011 se reportaron 547 casos y 1,648 víctimas del delito de trata de personas. Del total de víctimas 639 eran mujeres mayores de edad y 670 eran niñas y adolescentes mujeres (el total de víctimas menores de edad eran 738, por tanto el 91% de las víctimas de trata de personas menores de edad eran mujeres).²⁴

Al mes, en promedio, 10 mujeres son víctimas de feminicidio²⁵; es decir, son asesinadas por sus ex parejas o parejas. En el año 2010 se registraron 130 víctimas de feminicidio y 49 tentativas de feminicidio.²⁶

En el periodo 1980-2000, se registró la afectación de 1,976 mujeres por violencia sexual y de 423 mujeres por violación sexual²⁷, víctimas que deben ser resarcidas y que están en la prioridad de la agenda gubernamental.

La tasa de actividad económica es, para los hombres 82.3% y para las mujeres 64.8%. La tasa de actividad de la mujer en el área urbana alcanza el 63.0% y de la mujer del área rural, 74.1%.²⁸

¹⁶La disminución obedecería al incremento del presupuesto del Ministerio de Salud para los rubros: población informada en salud sexual y reproductiva y acceso a métodos de planificación familiar y para los servicios de consejería en salud sexual y reproductiva. <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2010/pi/estadisticapf.asp>.

¹⁷ ENDES Continua 2010. Principales resultados. Mayo 2011. INEI.

¹⁸ ENDES Continua 2010. Principales resultados. Mayo 2011. INEI.

¹⁹ Ídem.

²⁰ ENDES Continua 2010.

²¹ MINSA, Avanzando hacia una Maternidad Segura en el Perú: Derecho de Todas las Mujeres, págs. 43-59. Así como con la incorporación del enfoque intercultural en sus intervenciones.

²² INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar- ENDES 2010. Informe Principal, Violencia contra las mujeres, niñas y niños, p.314

²³ Ídem. p.311.

²⁴ Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de personas y Afines (RETA) del Ministerio del Interior: Sistema Reta/PNP – Octubre 2011. <http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=L&pad=33&pls=2&sal=2&id=E>

²⁵ Ley N° 29819, que modifica el artículo 107 del Código Penal, considera "Parricidio/Feminicidio".

²⁶ Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, El Registro de Feminicidio del Ministerio Público Enero-Diciembre 2010, p.3.

²⁷ El Registro Único de víctimas. Elaborado por el Consejo de Reparaciones adscrito a la PCM, hasta el 31 de diciembre 2011. www.ruv.gob.pe.

²⁸ INEI. Estadísticas con enfoque de género. Lima 2011. www.inei.gob.pe/web/Bibliointei/Boletines

El ingreso promedio de la PEA femenina (S/. 826.8) en el 2010, representó el 65,0%²⁶ del ingreso promedio de la PEA masculina (S/. 1,323.3).

En el año 2010, el tiempo que dedican las mujeres a las actividades domésticas no remuneradas es en promedio semanal el doble del tiempo que dedican los hombres (39 horas con 28 minutos las mujeres y 15 horas con 53 minutos, los hombres).³⁰

Las mujeres dedican casi la mitad de su tiempo de trabajo, al trabajo no remunerado (52%), mientras que los hombres sólo dedican 24% de su tiempo, esto explica por qué los hombres tienen mayor oportunidad que las mujeres para obtener ingresos.

A inicios del año 2011, según el RENIEC, habían 128,996 personas mayores de 18 años que no contaban con DNI³¹, de ellas el 56.6% (73,019) eran mujeres. Asimismo, de 69,399 personas mayores de 18 años que no tienen acta de nacimiento, el 56% (38,864) son mujeres mayores de 18 años.

En las elecciones del año 2010 ninguna mujer alcanzó el cargo de Presidenta Regional y sólo dos ocuparon el cargo Vicepresidenta Regional, 72 (28.1%) mujeres ocuparon Consejerías Regionales. Asimismo, sólo 9 (4.6%) mujeres fueron electas alcaldesas provinciales y 406 regidoras provinciales (23.9%); y, sólo 60 mujeres fueron elegidas alcaldesas distritales (3.7%) y 2,377 regidoras Distritales (28%).³²

En las elecciones del año 2011, el Congreso de la República quedó conformado por 78% de hombres y 22% de mujeres, cifra que redujo en 6% la representación femenina respecto a las Elecciones del año 2006³³. De los 1,518 candidatos/as inscritos/as el 61% fueron hombres y sólo el 39% mujeres.

En tal sentido, resulta indispensable continuar consolidando al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente rector y seguir fortaleciendo la gestión descentralizada de políticas de igualdad para las mujeres, y la concertación con las diversas organizaciones de mujeres para la implementación de políticas integrales. Asimismo, incrementar la asignación de los recursos presupuestales y humanos, y aprobar mecanismos que incorporen las demandas de las mujeres diversas.

De allí la necesidad de contar con un "Plan Nacional de Igualdad de Género", instrumento de gestión de política pública del Estado Peruano que busque integrar la perspectiva de género en los tres niveles de gobierno, que establezca responsabilidades y garantice la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos para las mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas.

El Plan cuenta en su diseño con ocho objetivos estratégicos:

Objetivo Estratégico 1: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno. Propone que las entidades públicas del nivel nacional y regional cuenten con una instancia especializada para la implementación de las políticas para la igualdad de género dentro de su estructura orgánica; de esta manera, tales entidades identificarán brechas de género y podrán

²⁶ Ibid. Pag. 68

³⁰ MIMDES-INEI, I Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. 2010

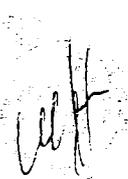
³¹ RENIEC: Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011-2015, aprobado por la Resolución Jefatural N° 016-2011-JNAC/RENIEC del 13 de enero del 2011.

³² Resultado de las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Cumplimiento de las Cuotas Electorales. MIMDES 2011.

³³ Compendio Estadístico Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2010. Elecciones Generales 2011. JNE Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico.

asignar presupuesto para impulsar la disminución de las mismas. La transversalización del enfoque de género supone además, que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno aprueben normas y políticas institucionales en el marco de la aplicación de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Objetivo Estratégico 2: Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género. Apunta a que las entidades públicas desarrollen campañas para la erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género y adopten un lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial. Asimismo, este objetivo apunta a que los medios de comunicación en general, colaboren en el mejoramiento del tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres mediante la difusión de mensajes no sexistas y contrarios a estereotipos sociales; y que sean las instituciones educativas las llamadas a promover las responsabilidades familiares compartidas con igualdad de género.



Objetivo Estratégico 3: Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres. Apunta a que los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos en situación de extrema pobreza, se desarrollen en condiciones adecuadas, tengan acceso a servicios educativos inclusivos y en su lengua materna. Este objetivo también supone el incremento de la proporción de mujeres alfabetizadas, especialmente en el área rural y en su lengua materna, y el desarrollo de las competencias laborales, profesionales, científicas y tecnológicas de las mujeres que les permitan mejorar sus oportunidades económicas. El objetivo propuesto, además, apunta a que las universidades implementen el enfoque de género en su malla curricular, de manera que la formación profesional de los jóvenes impulse la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.



Objetivo Estratégico 4: Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres. Busca la promoción del uso de métodos anticonceptivos; que se brinden servicios diferenciados para adolescentes con el objeto de disminuir el embarazo no deseado en las adolescentes, el incremento de servicios de salud mental, la mayor difusión de información para la prevención del VIH-SIDA y las ITS; así como que los establecimientos de salud brinden una atención con enfoque de género, interculturalidad y con respeto a la diversidad en la orientación sexual y la identidad de género.



Objetivo Estratégico 5: Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. Busca obtener resultados tales como: Que las entidades públicas brinden facilidades para conciliar el trabajo laboral con el trabajo doméstico no remunerado; que se garanticen los derechos por maternidad y paternidad; un ambiente laboral libre de hostigamiento sexual y que el Estado promueva que el sector privado esté atento a prevenir y sancionar el hostigamiento sexual; entre otros.

Objetivo Estratégico 6: Erradicar la violencia de género en sus diferentes expresiones. Propone la disminución de la violencia física severa, la disminución de la violencia sexual y de crímenes en función de la orientación sexual, así como la trata de personas, especialmente niñas, niños y adolescentes. Asimismo, impulsa la creación de políticas regionales y la implementación de campañas de prevención de manera articulada entre el Estado y la sociedad civil.

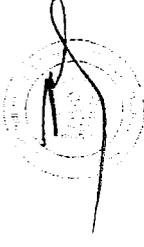
Objetivo Estratégico 7: Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana. Busca que las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, aprueben y ejecuten medidas de acción positiva que garanticen la participación igualitaria de mujeres y hombres en cargos públicos de toma de decisiones, sin ningún tipo de discriminación.

Objetivo Estratégico 8: Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales. Dirige la acción a una gestión ambiental, a nivel nacional y regional, con enfoque de género, donde se logre incrementar el acceso y uso de recursos naturales por parte de las mujeres; así como su participación en comités de Defensa Nacional y Defensa Civil; se viabilice su aporte a la seguridad alimentaria, gestión del riesgo, preservación del ambiente y de las culturas ancestrales; y que las mujeres rurales reciban información, capacitación y transferencia de tecnología para el manejo de los recursos naturales: agua, suelo y bosques con visión empresarial; entre otros resultados esperados para el año 2017.



El Plan conlleva la creación de una Comisión Multisectorial Permanente encargada de su implementación, con la finalidad de monitorear y contribuir al cumplimiento eficaz de sus objetivos estratégicos y resultados esperados, y estará adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP e integrada por representantes de diversas entidades involucradas en el Plan.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO



Con la aprobación del “Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017”, se contará con un instrumento de política pública sobre igualdad de género en el país, que marcará la ruta sobre la cual el Estado Peruano debe trabajar hacia el año 2017.

La implementación del Plan permitirá trabajar de manera articulada a nivel nacional y repercutirá especialmente a favor de las mujeres del país. Con los recursos que asignen de acuerdo a sus competencias, cada una de las entidades públicas involucradas en el Plan, se garantizará el logro de los objetivos estratégicos y resultados esperados al 2017.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



La dación del presente Decreto Supremo aprobaría un documento de política nacional sobre Igualdad de Género que se encuentra en concordancia con lo establecido en la normativa peruana vigente, aplicable sobre las materias consideradas en los objetivos estratégicos y resultados esperados del Plan.

El propósito del “Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017” es lograr que se transversalice el enfoque de género en las políticas públicas del Estado Peruano en los tres niveles de gobierno.