

# Políticas públicas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: análisis de la viabilidad de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú, en el periodo 2006-2010\*

CECILIA BELTRÁN VARILLAS\*\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

beltran.ce@pucp.edu.pe

## RESEÑA

Uno de los principales objetivos de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es la reducción de las brechas de género, ello de conformidad con el mandato constitucional del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. No obstante, del análisis realizado a diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el Perú, en el período 2006-2010, se puede identificar que, en su mayoría, no cuentan con elementos en su diseño que garanticen su implementación, y que en consecuencia no han contribuido a la reducción de las brechas de género en el ámbito regional.

**Palabras clave:** diseño de políticas públicas, evaluación de políticas públicas, políticas públicas de género, políticas regionales, implementación de políticas públicas, derecho a la igualdad, discriminación por sexo, brechas de género, igualdad de oportunidades.

**Equal opportunities policies for women and men: The analysis of the design of regional plans for equal opportunities in Peru between 2006-2010**

## ABSTRACT

One of the principal objectives of equal opportunity plans for women and men is the reduction of gender gaps in accordance with the constitutional mandate of the right to equality and non-discrimination by sex. However, based on an analysis of seventeen regional plans between 2006 and 2010 we came to realize that the majority of such plans do not include elements that ensure their implementation in their design, and are therefore not actually capable of facilitating the reduction of gender gaps at the regional level

**Key words:** policy design, evaluation of public policy, gender policy, regional policy, policy implementation, equality, gender discrimination, gender gaps, equal opportunities.

---

\* Este artículo es una síntesis de la tesis presentada para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil, titulada *Políticas Públicas sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: Análisis del diseño de diecisiete planes regionales de igualdad de oportunidades en el Perú en el periodo 2006-2010*.

\*\* Abogada y magíster en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Docente del Departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

## 1. INTRODUCCIÓN

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

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

De otro lado, en el proceso orientado a garantizar una igualdad material, un hecho decisivo en diversos países, como el caso de España y Perú, ha sido la aprobación de una ley específica sobre Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, a partir de la cual se han establecido lineamientos de actuación que deben ser seguidos por parte de las diversas instancias estatales. En el caso peruano, nos estamos refiriendo a la ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, publicada el 16 de marzo de 2007 en el diario oficial *El Peruano*. Se trata de una fecha importante, pues a partir de este momento se adopta un marco legal sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que tiene incidencia en nuestra investigación, en lo que al ámbito temporal de la misma se refiere.

En el artículo 6 de la ley 28983 se establece que corresponde a los Gobiernos regionales, así como al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos locales, establecer «políticas, planes y programas» en materia de igualdad de oportunidades, de forma específica sobre determinadas materias que son detalladas en trece incisos

del mencionado artículo. Asimismo, en el artículo 9 literal a) de la misma ley, se señala que el MIMP es el ente rector encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer, siendo la entidad responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la ley 28983.

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

### 1.1. Planteamiento del problema

Entre la fecha de publicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y el periodo de análisis de esta investigación, diecisiete Gobiernos regionales aprobaron su Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (plan regional), los cuales presentan características y enfoques diferentes.

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

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

### 1.2. Objetivo de la investigación

Al identificar los problemas señalados anteriormente, se puede afirmar lo siguiente: no se podrán concretar las medidas que promuevan los objetivos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a nivel de los Gobiernos regionales, debido a la ausencia de elementos que aseguren su implementación.

Nuestra investigación tiene por objetivo evaluar el diseño de la política pública de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en diecisiete Gobiernos regionales en el periodo 2006-2010. A partir de lo señalado, se plantea como objetivo específico el identificar si existen elementos en el diseño de los planes regionales que aseguren su implementación.

## 2. EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LAS BRECHAS DE GÉNERO

### 2.1. El derecho a la igualdad

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

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

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

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole (Constitución Política del Perú, 1979).

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

- Reconoce el derecho a la igualdad ante la ley: se trata de una de las manifestaciones del derecho a la igualdad, a través de la cual se establece que ninguna norma del ordenamiento jurídico puede establecer un trato desigual entre los iguales.

- Establece la prohibición de todo tipo de discriminación: este es un mandato por medio del cual ninguna autoridad, funcionario o persona puede llevar a cabo un acto de discriminación, sustentado en cualquier motivo, sea en aquellos señalados de forma expresa en la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) u otros («cualquier otra índole»).

Respecto al actual texto constitucional, se debe señalar que reconoce el derecho a la igualdad en su sentido de formal, aspecto importante y que permite identificar el contenido del derecho y sus alcances. No obstante, es necesario que se adopten medidas para concretar una igualdad real o material, es decir, la comprensión del derecho a la igualdad desde una perspectiva más amplia, que no se limite a la sola prohibición al legislador de no emitir normas discriminatorias, sino que se dirija hacia un objetivo constitucional mayor, el cual es fortalecer la real igualdad («igualdad en sentido material»)<sup>1</sup>. Sobre los alcances de este concepto más moderno del derecho a la igualdad se ha señalado:

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

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

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

Pese a la falta de reconocimiento expreso de otros aspectos del derecho a la igualdad, a través de la interpretación realizada por órganos e instancias competentes, como el Tribunal Constitucional, se ha desarrollado el contenido

---

<sup>1</sup> La Constitución de 1979, por ejemplo, establecía lo siguiente con relación al derecho a la igualdad: «Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. *El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón*» (la cursiva es nuestra).

de este derecho y ampliado los alcances del citado artículo 2, inciso 2), de la Constitución<sup>2</sup>. Así, para esta instancia la igualdad debe ser también entendida como un principio porque «es uno de los pilares del orden constitucional que permite la convivencia armónica en sociedad»; a la vez que reconocida como un derecho por cuanto se está ante una «exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado para que este lo respete, proteja o tutele»<sup>3</sup>.

En consecuencia, el derecho a la igualdad es un principio que debe orientar el accionar del Estado a efectos de garantizar una sociedad democrática con pleno respeto a los derechos de las personas, lo que constituye la base de un Estado que tiene a la Constitución y los derechos que ella reconoce como punto de partida de todas sus actividades.

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

Por ello, la Ley de Igualdad de Oportunidades establece en su artículo 6 literal e) que de manera especial se debe promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, y en igualdad de condiciones con los hombres.

A partir del reconocimiento de esta situación, los órganos internacionales de protección de derechos humanos han señalado que a la discriminación por sexo se le suman otros motivos prohibidos como la raza, el color, el idioma, la religión o cualquier otra condición social; que agravan la situación de discriminación y dificultan la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos.

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

---

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

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 0606-2004-AA/TC, caso Víctor Otoyá Petit, del 28 de junio de 2004, fundamento jurídico 9.

## 2.2. Brechas de género

Pese al reconocimiento nacional e internacional del derecho a la igualdad y al principio de no discriminación por sexo, las cifras y estadísticas oficiales dan cuenta que aún falta mucho para concretar la igualdad real o material entre mujeres y hombres; siendo necesario que el Estado adopte medidas para revertir esta situación a través de una política pública de igualdad de oportunidades.

Dado que toda política pública tiene como finalidad resolver un problema público identificado que afecta a la sociedad, en esta sección se busca visibilizar que las brechas de género existentes dan cuenta de un problema público que mantiene su vigencia: la desigualdad entre mujeres y hombres, que obstaculizan la realización de derechos fundamentales, ante lo cual corresponde el diseño e implementación de una política pública orientada a revertir tales situaciones.

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

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

En el año 2010, el INEI y el Movimiento Manuela Ramos publicaron el informe denominado *Brechas de Género, insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres*, en el cual se presenta información desagregada por sexo que da cuenta de las inequidades entre mujeres y hombres en diversos ámbitos, como el económico, social, político y laboral (INEI, 2010, p. 251).

En el año 2011, el INEI —de manera conjunta con el MIMP— publicó los resultados de la *Primera Encuesta Nacional de Uso de Tiempo* (INEI, 2011, pp. 29-79), en la cual se da cuenta sobre la división sexual del trabajo y lo que

significa para mujeres y hombres desempeñar las labores domésticas y el trabajo remunerado. No obstante, esta información no cuenta con datos regionales.

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

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

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

#### *a) Brecha salarial*

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

**Cuadro 1. Brecha salarial por sexo**

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

Fuente: INEI (2013, pp. 10-11): *Estadísticas con enfoque de género*: trimestre enero, febrero y marzo 2013.

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

- Existen diferencias en materia de acceso y condiciones de trabajo para hombres y mujeres en el Servicio Civil peruano. Sin embargo, la presencia de la mujer es mayor en el sector público, donde cuatro de cada diez personas son mujeres, en comparación con las tres de cada diez personas que trabajan



en el sector privado. Asimismo, se observa que 21% de las mujeres que trabajan en el sector público son jefas de hogar versus 14% en el sector privado.

- Las funciones que realizan las mujeres en el sector público no son las mismas que las que realizan los hombres. La participación de la mujer es mayor en carreras especiales (enfermeras en el sector salud y profesoras en el sector educación). A nivel directivo, de cada diez personas que trabajan en el sector público, tres son mujeres.
- Las diferencias salariales se ha reducido de 24% a 12% en los últimos siete años. Sin embargo, se mantiene el trato diferenciado en donde en promedio los hombres ganan 15% más que las mujeres.
- La presencia de las mujeres varía según el nivel del gobierno. A nivel nacional y regional, aproximadamente el 50% de trabajadores del Estado son mujeres, que en el ámbito regional se explica por la presencia de profesoras y enfermeras. En el nivel local, siete de cada diez personas que trabajan para el Estado son hombres.

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

### *b) Participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico*

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

### *c) Violencia contra la mujer*

Una de las graves vulneraciones a los derechos humanos es la violencia contra la mujer, que limita el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres peruanas. De acuerdo a la *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar* (ENDES) de 2012, la cifra de violencia contra la mujer (física y sexual) a nivel nacional es de 37,2%. No obstante, cuando revisamos la cifra por departamentos, esta supera en algunos casos el 50%, como en Apurímac. De otro lado, comparando las cifras de la ENDES 2010 y 2011, en algunos departamentos los casos de violencia contra la mujer se han incrementado, como en Cusco, Ica, Huancavelica y Lambayeque.

**Cuadro 2. Actividades no remuneradas por sexo**

Actividades no remuneradas	Promedio de horas: minutos por semana	
	Hombre	Mujer
Población de 12 años y más de edad que participa en la actividad culinaria, por sexo	4:02	13:43
Población de 12 años y más de edad que participa en la actividad de aseo de la vivienda, por sexo	3:29	6:38
Población de 12 años y más de edad que se dedica a la actividad de cuidado de bebés, niñas, niños y adolescentes, por sexo	5:49	12:14

Fuente: *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010* - Principales resultados (INEI, 2011a, pp. 29-79).

**Cuadro 3. Porcentaje de violencia contra la mujer por departamentos**

Departamento	ENDES 2010 %	ENDES 2011 %	ENDES 2012 %
Apurímac	50,7	52,6	50,3
Pasco	47,3	45,1	33,3
Cusco	42,6	51,2	51,8
Ayacucho	42,5	41,2	44,1
Junín	52,6	53,1	48,1
Tacna	47,7	49,6	43,8
Puno	45,0	45,0	42,1
Arequipa	41,6	38,6	38,3
Madre de Dios	44,1	41,7	40,2
Moquegua	46,8	40,7	39,8
Amazonas	40,4	37,2	35,7
San Martín	37,9	47,1	38,5
Áncash	40,0	36,4	36,2
Ica	40,0	45,3	46,7
Loreto	36,9	39,6	41,2
Huancavelica	41,1	42,2	44,0
Lima	38,1	37,4	35,3
Piura	39,8	36,9	36,9
Tumbes	39,1	37,9	37,9
Ucayali	32,7	37,7	33,3
Huánuco	35,0	34,4	27,0
Lambayeque	30,1	28,4	36,3
Cajamarca	20,7	26,8	29,3
La Libertad	26,6	23,9	20,8

Fuente: INEI (2011b, pp. 316, 324, 330). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar de los años 2010, 2011 y 2012*.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD DE LOS PLANES REGIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES**

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

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

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

Para tal efecto, se evaluará si los planes regionales han previsto medidas que garanticen la asignación de un presupuesto, si cuentan con un órgano

encargado de su implementación, si existe un nivel de participación de diversos actores de la sociedad civil e incluso del sector público en su diseño, así como con un órgano encargado del monitoreo.

### **3.1. Actores que participaron en el diseño de los planes regionales**

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

Existe la presencia de otras direcciones regionales, como las de salud, trabajo y educación. Ello se explica debido a que en los planes se abordan temas vinculados a brechas de género en acceso y permanencia en el sistema educativo, acceso al mercado laboral, así como casos de mortalidad materna. Este aspecto se debe resaltar, de tal forma que el Plan recoja las principales materias que deberían ser abordadas y que obedezcan además a políticas en el ámbito nacional, cuya implementación se encuentra a cargo de cada una de las direcciones regionales mencionadas.

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

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

De otro lado, en al menos seis planes regionales se menciona la presencia de la Defensoría del Pueblo como un actor participante en su elaboración. De esta manera, esta institución, a través de cada una de sus Oficinas Defensoriales, ha participado desde su rol de colaborador crítico con las entidades públicas. Además se debe resaltar que, debido a sus funciones constitucionales y legales, la Defensoría juega un papel relevante en la supervisión de la implementación de las políticas públicas y, de manera específica, en las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

**Cuadro 4. Actores del sector público participantes en la elaboración de los planes regionales**

Planes regionales	Poder Judicial	Fiscalía	INEI	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza	Defensoría del Pueblo
Ayacucho					✓
Amazonas	✓	✓		✓	✓
Áncash	✓		✓	✓	
Apurímac	–	–	–	–	–
Arequipa	✓	✓			
Cusco					✓
Ica					✓
Junín	–	–	–	–	–
La Libertad	–	–	–	–	–
Lambayeque					
Loreto		✓	✓	✓	✓
Moquegua	–	–	–	–	–
Pasco	–	–	–	–	–
Piura	✓	✓			
Ucayali					
Cajamarca		✓		✓	
San Martín				✓	

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

Con relación a la participación de la sociedad civil, se debe destacar la presencia de organismos no gubernamentales así como redes vinculadas específicamente a los derechos de la mujer. Destaca, por ejemplo, la presencia de la Red Nacional de Promoción de la Mujer en al menos ocho planes regionales. Asimismo, ONG con una larga trayectoria de compromiso y trabajo a favor de los derechos de las mujeres como Manuela Ramos, Flora Tristán, Demus, entre otras. Ello se explica porque, si bien se trata de un plan que tiene por objetivo generar condiciones iguales para mujeres y hombres, el enfoque está orientado a enfatizar medidas específicas relacionadas a garantizar derechos, como a una vida libre de violencia contra la mujer o a una adecuada atención a la salud materna, e incluso medidas de acción positiva, como las cuotas electorales de género, temas que durante muchos años han sido trabajados por las organizaciones mencionadas.

**Cuadro 5. Actores de la sociedad civil participantes en la elaboración de los planes regionales**

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

La participación de actores informales, como las ONG de derechos de las mujeres, permite afirmar que:

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

La participación de la sociedad civil, y específicamente de las ONG de derechos de las mujeres, en la elaboración de planes regionales genera una suerte de reconocimiento al trabajo que durante años viene realizando este sector de la sociedad civil. Como señala Cortázar: «Para personas y colectividades relegadas

que nunca o muy pocas veces han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos ciudadanos, obtener reconocimiento como co-productores de los servicios sociales y participar en su gestión puede significar un avance importante en términos del ejercicio efectivo de derechos y de participación en la vida colectiva» (2006, p. 47).

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

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

### 3.2. Órganos encargados de la implementación de los planes regionales

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

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



En consecuencia, cuando el Gobierno regional aprueba su respectivo plan regional, además de contar con este instrumento de gestión, se requiere que se designe a una oficina o gerencia encargada de llevar a cabo la implementación. Es decir, al interior de la estructura del Gobierno regional se debería designar a un órgano responsable de su implementación, y de esta manera identificar la entidad específica encargada de esta actividad, y así facilitar el procedimiento de rendición de cuentas a la sociedad civil o incluso del mismo Estado, por ejemplo, a partir de los Informes Anuales que realizan algunas entidades públicas como el MIMP o la Defensoría del Pueblo.

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

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

De la revisión de los diecisiete planes regionales se puede identificar que la mayoría (dieciséis) identifica un órgano encargado de su implementación, a excepción del Gobierno regional de Moquegua, lo cual demuestra el interés de los Gobiernos regionales por identificar a una o varias entidades responsables de encargarse de la implementación y, en consecuencia, facilitar el proceso de rendición de cuentas sobre sus avances.

Es importante señalar a qué órgano u órganos se ha encargado la implementación del respectivo plan regional. Así, de diecisiete planes regionales, ocho encargan esta función a la Gerencia de Desarrollo Social, cuatro a la Gerencia General Regional y cuatro al Consejo Regional de la Mujer. En el caso de Áncash no se identifica a un órgano específico del Gobierno regional y se encarga a diferentes autoridades, sin que la responsabilidad se atribuya a uno en especial, como las autoridades políticas, ONG, asociaciones civiles y otras.

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

**Cuadro 6. Órgano encargado de la implementación de los planes regionales**

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

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

### 3.3. Presupuesto asignado a los planes regionales

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

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

**Cuadro 7. Órgano encargado de gestionar presupuesto para el plan regional**

Planes regionales	Órgano encargado de la gestión del presupuesto
Ayacucho	Se dispone que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial asigne un presupuesto para la implementación y difusión del plan regional.
Amazonas	Se dispone que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial asigne un presupuesto para la implementación y difusión del plan regional.
Ica	Se señala que el presupuesto se gestionará ante el Ministerio de la Mujer.
Junín	Se dispone que la Gerencia General Regional debe contemplar el presupuesto en sus presupuestos anuales.
Lambayeque	Se dispone que el Ejecutivo Regional coordinará con la Gerencia Regional de Planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial.
Loreto	Se encarga el presupuesto a la Gerencia Regional de Planeamiento.
Moquegua	Se establece que el presupuesto será en base a iniciativas de las Municipalidades y el Gobierno regional.
Pasco	Se encarga el presupuesto a la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.
Piura	Se señala que el presupuesto forma parte de la agenda pendiente del Gobierno regional.
Ucayali	Se señala que los Gobiernos regionales y locales asignarán un presupuesto para la implementación del plan regional.
San Martín	El plan regional debe ser incluido en los Pliegos Presupuestarios del Gobierno regional. Para tal efecto, el presupuesto regional debe considerar un numerador de actividad dentro del clasificador funcional programático referido al plan regional.

Un caso particular es el Plan Regional de San Martín, que establece medidas concretas para incorporar en el presupuesto de esta entidad pública la actividad de igualdad de oportunidades. Si bien es importante que se establezca ello, sería interesante que como parte del Clasificador Funcional Programático que está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se evalúe una actividad con esta denominación, de tal forma que los Gobiernos regionales que cuentan con un plan regional tengan la posibilidad de asignarle presupuesto específico y así mejorar el nivel de implementación.

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

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

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

### **3.4. Monitoreo y evaluación de los planes regionales**

Un elemento para evaluar la implementación de los planes regionales es que cuenten con órganos encargados de su monitoreo y evaluación, para así conocer si se están alcanzando los objetivos planteados o si es necesario realizar algún tipo de ajustes. Como señalan algunos autores:

El monitoreo y la evaluación son procesos que nos permiten aprender lo que está resultando y lo que no resulta. Aprender que en entornos específicos, una determinada relación causa efecto se produce, mientras que en otros entornos, no se genera. Nos permite detectar los ajustes que hay que hacer para facilitar que las actividades se hagan de manera oportuna, eficiente y con la calidad esperada. Identifica los ajustes o las actividades adicionales que tienen que considerarse para producir los efectos esperados (Mokate, 2003, p. 41).

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

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

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

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

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

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

- a) Planes que cuentan con un mecanismo de monitoreo y evaluación. En los planes de Áncash y Cajamarca se identifica la finalidad del monitoreo y evaluación, en la línea que permite conocer los resultados que se vienen logrando, así como incorporar mejoras. Con relación al mecanismo de monitoreo y evaluación, propiamente no se cuenta con ello, sino con indicadores o informes que responden a determinados criterios.

**Cuadro 8. Planes regionales que cuentan con un mecanismo de monitoreo y evaluación**

Planes regionales	Órgano	Finalidad	Periodicidad	Mecanismo de monitoreo y evaluación
Áncash	Comité impulsor del plan regional	- Reforzar lo positivo, así como dictar las medidas correctivas. - El Plan está sujeto a continua reformulación, de acuerdo a las circunstancias y a los impactos que produce su aplicación.	No señala	Informes y supervisiones, considerando los siguientes criterios: - Grado de avance - Cumplimiento de objetivos - Uso de recursos
Cajamarca	Comisión inter-institucional	- Conocer los resultados de la gestión y definir la reprogramación requerida. - Introducir mejoras para el logro de los objetivos y resultados propuestos.	Anual	Indicadores en las siguientes áreas: - Área social y de protección - Área económica - Área política - De gestión del Plan

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

**Cuadro 9. Planes regionales que establecen periodicidad de mecanismo de monitoreo y evaluación**

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

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

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

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

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

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

#### 4. CONCLUSIONES

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

Tales direcciones tienen un papel importante por cuanto a través de las mismas se ejecutan las políticas nacionales.

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

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

Un aspecto importante para la implementación de las políticas públicas es que se adopten medidas para asegurar una partida presupuestaria. Sin embargo, en ninguno de los diecisiete planes regionales revisados se hace mención a algún porcentaje del presupuesto del Gobierno Regional que deba ser asignado para su implementación, o la fuente de los recursos que se asignarán.

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



Considerando lo señalado, en el diseño de los planes regionales se debe visibilizar que tienen como fundamento la Constitución, específicamente en el artículo 2, inciso 2), en el cual se reconoce el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo. El derecho a la igualdad debe entenderse en los planes conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los tratados internacionales de derechos humanos, con un alcance no solo formal, sino también material o real, orientado a generar condiciones para que mujeres y hombres ejerzan sus derechos en igualdad de oportunidades.

Asimismo, en los planes regionales se debe considerar las cifras que evidencian las brechas de género para efectos de la formulación de los planes, así como las particularidades de cada región. Para ello se requiere contar con data oficial y por región. Lamentablemente, no se cuenta aún, por ejemplo, con información de la tasa de mortalidad materna, ni cifras de trabajo no remunerado por región. Ello dificulta el diagnóstico que cada Gobierno regional debe realizar, de tal forma que el plan se formule considerando la especial situación de desigualdad entre mujeres y hombres existentes en cada departamento.

Finalmente, en el diseño de los planes regionales se deben considerar elementos que garanticen su implementación, tales como:

- Promover la participación de otras entidades públicas y de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de los planes regionales.
- Identificar un órgano encargado de la implementación de los planes regionales, con sus funciones debidamente desarrolladas.
- Incluir medidas en los planes que garanticen la asignación de recursos, la fuente de financiamiento y el órgano encargado de gestionar el presupuesto necesario para su implementación.
- Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer si se están alcanzando los objetivos planteados o si es necesario realizar algunos ajustes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo Ruesta, María (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de Género de los Gobiernos Central y Autonómicos en España: 1995-1999. Memoria para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociología*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Bustelo Ruesta, María (2003). *La evaluación y los planes de igualdad en el Estado español. ¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 127-152.
- Cardozo Brum, Myriam (1993). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública (UNAM)*, 84, 167-197.

- Cortázar Velarde, Juan Carlos (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2011). *Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2010). Supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales*. Informe de Adjuntía N° 001-211/DP-ADM. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Degraef, Verónica (2003). *Impacto de género en la evaluación de políticas públicas: de la teoría a la práctica. ¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?* Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia, pp. 61-71.
- González Madrid, Miguel (2000). Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1(2000-1), 13-45.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática/INEI (2011a). *Encuesta Nacional de Uso de Tiempo 2010. Principales Resultados*. Lima: INEI. Consulta: 11 de agosto de 2013. <www.inei.gob.pe>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática/INEI (2011b). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática/INEI (2013). *Estadísticas con Enfoque de Género. Informe Técnico N° 03, Trimestre Abril, Mayo y Junio del 2013*. Lima: INEI. Recuperado el 11 de agosto de 2013 de www.inei.gob.pe
- Instituto Nacional de Estadística e Informática/INEI y Movimiento Manuela Ramos (2010). *Brechas de género: Insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Lahera, Eugenio (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lousada Arochena, José Fernando (2009). El papel de los organismos de igualdad en la efectividad del principio de igualdad. *Revista Aequalitas*, 25, 6-13. Gobierno de Aragón: Instituto Aragonés de la Mujer.
- Méndez, José Luis (1993). Elementos teóricos para una análisis más integral de las políticas públicas (con referencia a algunas investigaciones más concretas). *Revista de Administración Pública (UNAM)*, 84, 107-121.
- Mokate, Karen (2000). *El monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la Gerencia Social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Mokate, Karen (2003). *Convirtiendo al «monstruo» en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Ovejero Puente, Ana María (2009). Nuevos planteamientos sobre las acciones positivas. Los ejemplos de la ley integral contra la violencia de género y la ley de igualdad a debate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 185-215.
- Servir-Autoridad Nacional del Servicio Civil (2012). *La mujer en el Servicio Civil Peruano*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.