

Construyendo la equidad de género: propuestas de políticas

Ma. Jennie Dador Tozzini



CIES
consorcio de investigación
económica y social



CIES - Observatorio
del Derecho a la Salud

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfonos 421-8082 / 421-7968
<www.consortio.org/observatorio>

Edición: Lima, febrero de 2006
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen
Cuidado de edición: Myriam Arriola
Diseño gráfico: Carmen Inga
Arte de carátula: Roni Heredia
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0589
ISBN 9972-804-45-3

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

CIES-Observatorio del Derecho a la Salud no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de su autora.

*Por cada mujer que está cansada de actuar con debilidad,
aunque se sabe fuerte,
hay un hombre que está cansado de parecer fuerte
cuando se siente vulnerable.*

*Por cada mujer catalogada como poco femenina cuando compite,
hay un hombre para quien la competencia es la única forma
de demostrar que es masculino.*

*Por cada mujer que está cansada de ser un objeto sexual,
hay un hombre preocupado por su potencia sexual.*

*Por cada mujer que no ha tenido acceso a un trabajo
satisfactorio y salario justo,
hay un hombre que debe asumir la responsabilidad
económica de otro ser humano.*

*Por cada mujer que da un paso hacia su propia liberación,
hay un hombre que descubre que el camino a la libertad
se ha hecho un poco más fácil.**

* Adaptado de la cita de: Colorado L., Marta. "Conflicto y Género". IPC de la Corporación de Promoción Popular, noviembre de 2000. Tomado de Coria, Clara. *Las negociaciones nuestras de cada día*. Paidós. Buenos Aires 1997. Quien lo tomó de la revista *Fempres* N° 130, agosto de 1992, Santiago de Chile, que a su vez lo tomó de Decade Link, Suiza, abril de 1992.

PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	23
1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA	25
1.1 Situación en el país	25
1.2 Opciones de políticas	31
1.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas	31
2. VIOLENCIA DE GÉNERO	34
2.1 Situación en el país	34
2.2 Opciones de políticas	36
2.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas	37
3. EMPLEO	39
3.1 Situación en el país	39
3.2 Opciones de política	46
3.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas	47
4. SALUD	49
4.1 Situación en el país	49
4.2 Opciones de políticas	55
4.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas	55
5. EDUCACIÓN	58
5.1 Situación en el país	58
5.2 Opciones de políticas	58
5.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas	62
BIBLIOGRAFÍA	64

El presente documento propone políticas de equidad de género para el periodo 2006-2011 en cinco áreas clave: 1) participación política; 2) violencia de género; 3) empleo; 4) salud y 5) educación.

En materia de participación política, el documento propone no solo cuotas mínimas de representación para las mujeres, sino también democratización de las prácticas partidarias, las oportunidades de formación y el acceso a los medios de comunicación y recursos. En el campo de la violencia de género, la autora enfatiza las políticas de prevención; la modificación de los patrones de discriminación y subvaloración de la mujer; el fortalecimiento de las redes de servicios y una reforma judicial orientada a que se sancione efectivamente los crímenes contra las mujeres.

Con respecto al empleo, se propone la ratificación del convenio de la OIT sobre maternidad —así como la revisión de la legislación sobre acoso sexual, trabajadoras del hogar y promoción de las microempresas— para erradicar la discriminación y avanzar en la construcción de relaciones equitativas y democráticas entre las personas de ambos sexos.

En materia de salud, el documento propone que las políticas de salud sexual y reproductiva se basen en evidencias científicas y en un enfoque de derechos humanos. Por último, en el terreno de la educación, el documento subraya tres necesidades fundamentales: garantizar la permanencia de las niñas rurales en la escuela, erradicar las prácticas discriminatorias dentro del aula y revertir las altas tasas de analfabetismo femenino.

El documento es parte del proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Este proyecto es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones, para elevar el nivel del debate electoral, enfatizando la discusión de opciones de política y programas de gobierno. En este marco, el CIES ha promovido la elaboración de documentos de política 2006 – 2011 sobre diez temas clave que tendrá que afrontar el siguiente régimen:

Competitividad	Regulación y concesiones
Empleo	Modernización del Estado
Programas sociales y pobreza	Desarrollo rural
Educación	Descentralización
Salud	Género

Cada texto examina las opciones de política, los costos y beneficios de las distintas alternativas, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras, especificando una hoja de ruta a cien días, un año y cinco años. El proyecto Elecciones Perú 2006 enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividad: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los principales partidos políticos; seminarios descentralizados en seis regiones del Perú; y campañas de diseminación en los medios de prensa.

Más allá del debate electoral, el Proyecto busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente

publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos. En este punto tenemos que reconocer la contribución fundamental de Jennie Dador tanto por su capacidad analítica, como por su esfuerzo para culminar el trabajo y liderar su diseminación.

Asimismo, queremos agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Acuerdo Nacional, Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Civil Transparencia e Instituto de Defensa Legal (IDL).

Por último, debemos también reconocer el aporte de los auspiciadores que han hecho posible la ejecución del Proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Lima, febrero de 2006

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo CIES

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto CIES

A pesar de los logros conseguidos en los últimos treinta años, ningún país del mundo ha logrado la equidad entre hombres y mujeres. Por ello consideramos que la incorporación del enfoque de género es fundamental para lograr un desarrollo humano sostenible, equitativo e incluyente.

En las páginas siguientes ponemos a su disposición el análisis de la situación actual y las propuestas de políticas, referidas a los ejes temáticos de participación política, violencia de género, empleo, salud y educación.

1. Participación política

Hoy en día, las mujeres constituyen el 49,91% de la población electoral nacional; sin embargo, su presencia en las instancias de poder sigue siendo poco significativa, a pesar de la existencia de mecanismos como las cuotas de género, establecidas en el sistema electoral desde 1997, pasando de un mínimo de 25% a 30% en el 2002.

La descentralización ofrece espacios institucionalizados de interacción entre los propios actores regionales y locales públicos y privados; como por ejemplo, los Consejos de Coordinación Regional, el proceso de formulación de los presupuestos participativos, y la definición y aprobación de un número importante de planes regionales de salud, educación y medio ambiente.

La democratización de los partidos

Los partidos políticos como sistemas en sí mismos, cuentan con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen las interacciones al interior del mismo y con su entorno. Sin embargo, no son organizaciones homogéneas y sus actores internos compiten entre sí por ganar control e influencia.

En su artículo 26, la Ley de Partidos Políticos (Ley N° 28094) establece una cuota de 30% como mínimo de hombres o mujeres en las listas para cargos de elección popular y de dirección del partido, lo que debiera verse reflejado en la competencia política. Sin embargo, la eficacia de las cuotas se ve afectada por ciertos factores del sistema electoral, como el tipo de listas, la existencia o no del mandato de posición y el tamaño de la circunscripción¹.

Las limitaciones en la disponibilidad y el uso del tiempo, así como las obligaciones domésticas interfieren en la salida de las mujeres a la esfera pública. Esta suerte de “impuesto reproductivo”, así como el desigual acceso a los recursos, a las oportunidades de formación política y a la propaganda electoral, sitúan a las mujeres en condiciones de desventaja respecto de los varones, dificultando aún más sus posibilidades participación en la esfera pública.

¹ Jones, Mark P. *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral*.

100 días	Un año	Cinco años
<p>Incorporar el mandato de posición en las listas para las elecciones municipales y regionales: alternancia entre varones y mujeres hasta completar, cuando menos, el 30% que establece la cuota de género. Congreso de la República.</p>	<p>Evaluar el cumplimiento de la modificatoria introducida y proponer las mejoras que sean necesarias para garantizar la participación política equitativa de varones y mujeres. Mimdes/Comisión de la Mujer del Congreso de la República.</p> <p>Culminar el proceso de reforma del sistema electoral: debate, aprobación y promulgación del Código Electoral; teniendo en consideración que si se opta por las listas cerradas y bloqueadas, deberá incorporarse el mandato de posición. Congreso de la República.</p> <p>Desarrollar mecanismos que garanticen la distribución equitativa intergénero de la franja electoral y de las oportunidades de capacitación.</p>	<p>Elaboración e implementación de políticas y medidas en que la economía del cuidado y la sobrecarga de trabajo que enfrentan las mujeres se redistribuyan y los roles masculinos sean replan-teados. Mimdes/MTPS/Minedu.</p> <p>Desarrollar programas de formación ciudadana y proyectos de educación cívica electoral, a fin de que las niñas/os conozcan funcionalmente el sistema democrático, así como la práctica de derecho y deberes. Minedu/ONPE.</p> <p>Desarrollar programas de educación formal y no formal, y estrategias de divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y las prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social y política de la mujer y le restan oportunidades para la participación. Minedu/Mimdes.</p>
<p>Desarrollar campañas para la inscripción de nacimientos y la obtención del DNI. Reniec/Municipalidades.</p>	<p>Derogar el artículo 37 del reglamento del Reniec, D.S. N° 15-98-PCM, que prohíbe revelar el nombre de la persona con la que se hubiere tenido el hijo/a. Presidencia del Consejo de Ministros a pedido del Mimdes.</p> <p>Impulsar la propuesta de modificación de los artículos 21 y 392 del Código Civil, permitiendo la inscripción de un hijo/a, con mención del padre que no hubiera hecho el reconocimiento. Congreso de la República.</p>	
<p>Implementar un programa de asesoría a las organizaciones de mujeres para que se formalicen y reúnan las exigencias que establece la ley para inscribirse en los registros regionales Mimdes/ONPE.</p>		
<p>Reservar un cupo entre los miembros del Consejo de Coordinación Regional para un delegado de las organizaciones nativas e indígenas, en las circunscripciones donde se dispuso su inclusión en las listas del Consejo Regional y un cupo para las organizaciones de mujeres. Congreso/Gobiernos Regionales.</p>	<p>Monitorear el cumplimiento de la modificatoria y su eficacia en la mejora de la calidad de la participación. Mimdes/Comisión de la Mujer del Congreso.</p>	

100 días	Un año	Cinco años
Debatir y aprobar la ley de igualdad de oportunidades con equidad de género. Congreso de la República.	Creación de una Gerencia Regional para la Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género en la estructura orgánica de los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización. Gobiernos regionales.	Evaluación del funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las instancias creadas.
Introducir en los programas sociales un componente de capacitación y orientación ciudadana, a cargo de sus propios funcionarios y/o voluntarios/as u organizaciones de la sociedad civil. Además, deberían servir simultáneamente para identificar a los/as indocumentados. Mimdes/MTPE.		

2. Violencia de género

Para el 2004, la Endes señala que un 42% de las jumeres alguna vez unidas ha sido agredida físicamente por su esposo o compañero. En el caso de los varones, un 11% refirió haber sido maltratado físicamente, por su esposa o compañera.

Acceso a las instancias de denuncia

De acuerdo con los datos de la Endes 2004, de la totalidad de mujeres en edad fértil que buscaron ayuda en una institución (21%), la mayoría de ellas acudió principalmente a la Comisaría (13,4%). Es decir, la Policía Nacional, pese a las reiteradas quejas sobre condicionamientos a actos previos o denegación de registro, sigue siendo la principal receptora de denuncias “directas” de maltrato en contra de las mujeres.

Entre las principales razones que dan las mujeres para no demandar al agresor o no buscar ayuda cuando son agredidas, destacan:

Motivos	Año	
	2000 (%)	2004 (%)
No sabe a dónde ir	12,9	14,5
Vergüenza, humillación	14,3	14,4
Ella tenía la culpa	10,5	13,5
Son cosas de la vida	4,1	9,1
Miedo a más agresión	7,5	9,2
De nada sirve	3,9	1,8
No quiere hacerle daño	5,1	9,0
Otros	6,1	8,5

Fuente: Endes 2000 y Endes Continua 2004. Elaboración propia.

Otro dato que evidencia la inoperancia del sistema de justicia o el incumplimiento de la debida diligencia por parte del Estado aparece en el estudio que sobre Femicidio en el Perú realizó Demus, según el cual una de cada cinco mujeres asesinadas durante el 2004 habría, previamente, sufrido violencia por parte de su homicida².

Violencia sexual

La Enes 2004 encontró que del total de mujeres encuestadas el 9,8% refirió haber sido forzada a tener relaciones sexuales, el 5,8% obligada a prácticas sexuales que ella no aprueba, y el 59% del total que refieren este hecho informó que la violencia sexual ocurrió bajo el efecto de licor o drogas. En todos los casos, las respuestas aluden al compañero o esposo.

Violencia en el conflicto armado

La tortura que se infligió a las mujeres tiene sus raíces en una cultura global previa que le niega el ejercicio de sus derechos y que legitima la apropiación violenta de su cuerpo para satisfacer deseos individuales o alcanzar objetivos relacionados con el conflicto.

La violencia sexual incluye figuras como la prostitución forzada, las uniones forzadas, la esclavitud sexual, los abortos forzados, la violencia sexual y los desnudos forzados. La CVR considera que los delitos de violación sexual están subregistrados, por lo que las proporciones señaladas no representan, necesariamente lo ocurrido³.

Alrededor del 83% de los casos de violencia sexual es imputable al Estado, y aproximadamente un 11% a los grupos subversivos⁴.

A continuación se detalla una hoja de ruta con algunas medidas sugeridas.

100 días	Un año	Cinco años
<p>Modificar el artículo 4 del Plan Integral de Reparaciones, Ley 28592, incorporando a la categoría de víctimas a las mujeres abusadas sexualmente: violación, prostitución forzada, aborto forzado, esclavitud sexual, independientemente de su pertenencia o no a alguna organización subversiva. Congreso de la República.</p>		<p>Adoptar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo programas de educación formales y no formales, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en papeles estereotipados y que legitiman o exacerbaban la violencia contra la mujer. Mimdes/Minedu.</p>

² Demus. Conferencia de prensa, 8 de marzo de 2005. Estudio sin publicar.

³ *Abusaruwanku. Violación de mujeres: silencio e impunidad.* Movimiento Manuela Ramos, Comisedh. Lima, 2003, pp. 33-41.

⁴ Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). *Violencia sexual contra la mujer.* Informe Final, tomo VI, capítulo 1. Lima, 2003.

100 días	Un año	Cinco años
<p>Elaboración, aprobación, implementación y difusión de protocolos de atención, que identifiquen y traduzcan la violencia familiar y sexual, tanto física como psicológica. En el caso de la violencia psicológica, el protocolo debería contemplar la posibilidad de su aplicación por profesionales de la salud no especializados, a fin de no limitar el derecho a la salud y acceso a la tutela jurisdiccional efectiva. Minsa /Instituto de Medicina Legal.</p>	<p>Fortalecer y desarrollar las capacidades de las redes sociales locales (juntas vecinales, comités barriales, Apafas, etc.) para detectar, prevenir y canalizar casos de violencia familiar. Sería interesante explorar el trabajo con grupos de varones para realizar control social y hacer presión sobre sus pares violentos. Mimdes/Municipalidades.</p>	<p>Garantizar el mayor acceso de las mujeres al sistema judicial, garantizando la defensoría de oficio de calidad, la exoneración de tasas y aranceles judiciales, copias certificadas, reconocimiento médico en las causas sobre violencia. Minjus/Poder Judicial.</p>
<p>Monitorear el cumplimiento de las Guías Nacionales de Atención en Salud Sexual y Reproductiva: atención médica integral. Minsa/Mimdes.</p>	<p>Fortalecer el rol de rectoría intersectorial del Mimdes, garantizando la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007. PCM/Mimdes.</p>	
<p>Monitorear el cumplimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 95. Para optimizar la recepción y el trámite de las denuncias. Dirección General de la Policía Nacional.</p>	<p>Desarrollar una respuesta para las mujeres de las zonas rurales que enfrentan situaciones de violencia. Mimdes.</p>	
<p>Implementar y potenciar, donde ya existen, en las Comisarías instancias especializadas para la atención de la violencia de género. Ministerio del Interior.</p>	<p>El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual –PNCVFS– debe reorientar su trabajo hacia la prevención de la violencia. Mimdes</p>	
<p>Convocar al grupo de trabajo que se encargará de formular la propuesta para incorporar el curso sobre violencia de género en la currícula de la carrera de Derecho, así como en la Academia Nacional de la Magistratura. Mimdes.</p>	<p>Implementar un sistema de registro nacional unificado, desagregado por sexo, edad, ámbito en que ocurrió la violencia y por el vínculo con el agresor. Igual para la estadística judicial. INEI/Mimdes/Poder Judicial.</p>	
<p>Eliminar la conciliación judicial de los procesos para atender la violencia familiar. Congreso de la República.</p>	<p>Las casas de acogida, de acuerdo con el TUO de la Ley 26260 y la Ley Orgánica de Municipalidades –artículo 8, 2.11– son responsabilidad de las municipales provinciales y distritales, los que tienen la obligación de promoverlas, organizarlas y sostenerlas, de acuerdo con sus posibilidades. Municipalidades/Mimdes.</p>	
	<p>Desarrollar, coordinadamente, programas educacionales que diseñen y potencien habilidades para resolver conflictos de formas no violentas. Mimdes/Minedu/Minjus/Municipalidades/Universidades.</p>	

3. Empleo

La reforma laboral marcadamente flexibilizadora, implementada en el Perú en los años noventa, que tuvo como objetivo promover la generación de más puestos de trabajo, consolidó más bien la precarización de las relaciones laborales impactando de manera significativa en el mercado de trabajo femenino. Esto se muestra en el incremento de la participación en los sectores comercio y servicios, donde se trabaja jornadas largas, y en la expansión del empleo, donde no se cumple la legislación laboral como el de las microempresas⁵. Las mujeres se emplean mayoritariamente en estos sectores. Sólo en Lima Metropolitana, el 49% (13,5% microempresas y 35,3% independientes) trabaja sin acceso a la protección de sus derechos laborales y de seguridad social⁶. Tampoco se cumple con los criterios del *trabajo decente*⁷ definidos por la OIT.

Las mujeres representan el 44,2% (5 millones 286 mil mujeres) de la PEA urbana ocupada y el 8,1% está desempleada. El 30% de la PEA femenina se ubica en Lima, el 35% en el ámbito rural, y el restante 35% en el resto urbano del país.

La **tasa de actividad** de las mujeres representó el 58,5% (2002), la de los varones fue del 79,4% para el mismo periodo. Esto puede explicarse porque las mujeres tienen que dedicarse a las labores domésticas y al cuidado de los hijos. El 87% de las mujeres entre 25 y 54 años de edad del ámbito urbano y el 91% de las zonas rurales así lo refieren⁸. Cabe mencionar, también, que la posibilidad del acoso sexual es un elemento presente que disuade a las mujeres que desean trabajar⁹.

En el ámbito urbano, el 14,3% de las mujeres ocupadas trabaja en la microempresa (empresas de dos a nueve trabajadores)¹⁰, y el 11,3% es trabajadora familiar no remunerada frente a un 56% en el área rural que se ubica en este grupo. Sólo un 8,5% de la PEA ocupada femenina trabaja en empresas medianas y grandes.

Del total de PEA nacional para el año 2002, casi la tercera parte (33,8%) de la PEA ocupada lo conformaban los trabajadores familiares no remunerados, y de este total el 72% estaba conformado por mujeres, mientras que el 28% por varones.

La **calidad del empleo**, que se mide por el número de horas trabajadas a la semana o por el ingreso percibido por el trabajo realizado, da cuenta de que el grupo de mujeres que labora más horas a la semana son las empleadas del hogar, luego están los trabajadores de las micro y pequeñas empresas. También muestran jornadas semanales extensas los trabajadores independientes no calificados.

El **subempleo**, medido por las horas trabajadas a la semana (menos horas o jornadas parciales) o porque se percibe un ingreso menor a la canasta mínima requerida, da cuenta de que el subempleo por ingresos en Lima alcanza al 30% de la PEA, y el medido por horas trabajadas, al 9%. El subempleo por ingresos presenta mayores porcentajes para el caso de las mujeres, en Lima alcanza a casi la mitad de la PEA mientras que para los varones representa sólo el 38%. Esto quiere decir que una de cada tres mujeres activas laboralmente está percibiendo ingresos que no cubren la canasta mínima familiar.

La **condición de informalidad**¹¹ ocupa al 61% de la PEA (2003). El sector informal está asociado, además, al concepto de “empleo malo” porque es de baja remuneración, baja productividad y el trabajador no recibe protección social, lo que se expresa en la mayoría de las microempresas de nuestro país donde además el 93,4% de los trabajadores –hombres y mujeres– de estas empresas no tiene contrato de trabajo¹².

Jefatura del hogar. Para el año 2002, casi 1 millón de hogares peruanos del ámbito urbano estaban jefaturados por una mujer, esto es el 23,1%, frente a un 76,9% que estaba liderado por varones.

⁵ Chacaltana, Juan. *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Lima, Cedep y CIES, 2005.

⁶ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: “La mujer en el mercado laboral peruano”. Lima, febrero, 2005.

⁷ Trabajo decente para la OIT es cuando se respeta los derechos laborales fundamentales, se recibe un ingreso suficiente o digno, se accede a la protección social y seguridad en el trabajo y se enmarca en el diálogo social.

⁸ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: “La mujer en el mercado laboral peruano”. Lima, febrero, 2005.

⁹ Beijing +5. *¿Qué cambió en la vida de las mujeres peruanas?* Movimiento Manuela Ramos. Lima, 2000.

¹⁰ La Ley N° 28015 de Promoción de las Micro y Pequeñas Empresas, considera microempresas a las que cuentan con uno a diez trabajadores.

¹¹ La informalidad, según la OIT, abarca a los microempresarios, a los independientes no calificados y a los trabajadores familiares no remunerados.

¹² Gamero, Julio. “Crecimiento y empleo: elementos de propuesta y debate”. Ponencia en XVI Seminario Anual CIES, 2005. Lima, 21 de noviembre de 2005.

Las **diferencias de ingresos** entre lo que perciben los varones y las mujeres. Los jefes de hogar varones percibían en promedio S/.949, mientras que las mujeres jefas de hogar, sólo S/.379 (cifras para 2002).

A datos de junio de 2003, la brecha entre las remuneraciones brutas de las mujeres respecto a los varones representaba en promedio 21 puntos porcentuales de diferencia, es decir las mujeres perciben el 89% de ingresos respecto a los varones¹³. La diferencia se acorta en hogares pobres, pero se acrecienta en aquellos sectores con mayor nivel educativo –ejecutivos– donde las mujeres perciben sólo 65,3% del ingreso respecto de los varones.

El Estado peruano tiene una serie de compromisos –vinculantes y políticos– a nivel internacional y nacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en los que se ubica el tema de empleo, la ocupación y, en general, el acceso a recursos como un componente de los derechos fundamentales de las personas y en los que todavía existe una serie de brechas o desigualdad entre varones y mujeres que deben ser revertidas para lograr la equidad de género.

La promoción de la igualdad de oportunidades y la equidad de género son un mandato que el Estado peruano tiene que cumplir en sus tres niveles de gobierno. Estas medidas se tienen que adoptar en todos los ámbitos, y para el caso del empleo se deben traducir en medidas que acorten las brechas de género y erradiquen las prácticas de discriminación directa o indirecta y se avance en la construcción de relaciones equitativas, componente sustancial de las democracias modernas.

A continuación se propone una Hoja de Ruta con algunas medidas de especial atención para el avance de las mujeres.

100 días	Un año	Cinco años
	Aprobación y ratificación del Convenio N° 183 de la OIT (2000) sobre protección de la maternidad. Congreso de la República/ MTPE/ Mimdes.	
Modificar la ley de acoso sexual: la prueba, acoso atípico o ambiental y la falsa queja como causa justa de despido. Congreso de la República.	Evaluar el cumplimiento de la ley que busca prevenir la discriminación ¹⁴ en el acceso a las ofertas de empleo y a medios de formación educativa. MTPE/ Congreso de la República/CIP.	Reformar la ley antidiscriminatoria con los insumos y recomendaciones de la evaluación. Congreso de la República.
	Equiparar los derechos de las trabajadoras del hogar con las del régimen laboral común para evitar la existencia de “categorías”. Así como prever mecanismos para garantizar el acceso a la seguridad social. Congreso de la República/MTP/EsSalud.	
	Desvincular la cobertura de riesgos (salud y pensiones) de la modalidad de contratación laboral sobre todo para las trabajadoras de las microempresas, garantizando así el derecho a atender su salud sexual y reproductiva. Congreso de la República/MTPE/EsSalud.	

¹³ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: “La mujer en el mercado laboral peruano”. Lima, febrero, 2005.

¹⁴ Ley N° 26772 del 17 de abril de 1997, modificada por la Ley N° 27270 del 29 de mayo de 2000. Reglamentada por D.S. N° 002-98-TR del 1 de febrero de 1998.

100 días	Un año	Cinco años
<p>Debatir y aprobar la ley de igualdad de oportunidades con equidad de género, que garantice la vigencia y el ejercicio de los derechos reproductivos y derechos sexuales. Congreso de la República.</p>	<p>Formular, participativamente, una ley integral sobre trabajadores/as con responsabilidades familiares que contenga capítulo específico sobre maternidad y paternidad. MTPE/Consejo Nacional de Trabajo/Congreso de la República.</p>	
<p>Revisión de los formularios y protocolos para inspección laboral desde una perspectiva de género. MTPE.</p>	<p>Promover la formalización de las relaciones laborales principalmente en el sector de la microempresa. MTPE/Coremypes/ Municipalidades.</p>	<p>Evaluar la eficacia de la ley de promoción de la Mype para el mejoramiento de las condiciones laborales y alcanzar los estándares del “trabajo decente” MTPE/Coremypes y Municipalidades.</p>
	<p>Inspección laboral: verificación del cumplimiento de normas y levantamiento de información desagregada por sexo para formular correctivos y/o modificaciones. MTPE.</p>	<p>Promover la transparencia y sinceramiento de las contrataciones: eliminar las formas de enmascaramiento de las relaciones laborales bajo contratos de locación de servicios (naturaleza civil) en los sectores privado y público MTPE.</p>
<p>Creación de una Gerencia Regional para la Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género en la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización. Congreso de la República.</p>	<p>Creación de una instancia para la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el Consejo Nacional del Trabajo y en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo. MTPE.</p>	<p>Evaluación del funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las instancias creadas para la igualdad de oportunidades y equidad de género en el sector. MTPE.</p>
	<p>Formulación de indicadores para evaluar el cumplimiento de los Convenios OIT sobre igualdad de remuneración, no discriminación en materia de ocupación y de trabajadores con responsabilidades familiares. MTPE/Consejo Nacional del Trabajo/Mimdes.</p>	<p>Elaboración de informe sobre cumplimiento de los convenios. MTPE.</p>
<p>Organización y consolidación de información sobre medidas adoptadas por los gremios sindicales en favor de la igualdad de oportunidades y la equidad de género. MTPE/Consejo Nacional del Trabajo/ Centrales Sindicales.</p>	<p>Promoción del cumplimiento de medidas adoptadas por las centrales sindicales sobre igualdad de oportunidades. Difusión de las buenas prácticas en materia de inclusión de género y no discriminación. MTPE/Consejo Nacional del Trabajo.</p>	
<p>Levantamiento de información oficial en materia de empleo y ocupación desagregada por sexo, edad, ámbito y grado de instrucción, de manera obligatoria. MTPE en los tres niveles de gobierno e INEI.</p>	<p>Capacitación al personal del sector para incorporar elementos de la equidad de género en sus procedimientos de atención al público y resolución de peticiones en materia laboral. MTPE.</p>	
<p>Formular indicadores para recoger información sobre la jornada remunerada y no remunerada de varones y mujeres jefes de hogar según nivel de pobreza, grado de instrucción y ámbito de residencia. MTPE/INEI.</p>	<p>Promover la coordinación del sector MTPE con las municipalidades para la implementación de las guarderías para los hijos/as de los/as trabajadores, conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades. MTPE/Municipalidades.</p>	<p>Diseñar conjuntamente con los gobiernos regionales y locales programas piloto de cuidado infantil de acuerdo con lo establecido en la LOM, en zonas de mayor concentración de la PEA ocupada. MTPE/Consejo Nacional del Trabajo/Mimdes/Municipalidades.</p>

4. Salud

La estadística epidemiológica muestra que la situación de salud no es buena y que se ha construido una cultura de la salud con estándares por debajo de muchos otros países. Sin embargo, el patrón de enfermedad y muerte no es fruto de decisiones sólo individuales, sino que existen determinantes que afectan la salud, tales como la forma en que está organizada la economía, el ingreso y posición social, las redes de apoyo, la educación, la política, las relaciones de género en la sociedad peruana, así como las características biológicas y la dotación genética.

En ese sentido, el abordaje de la salud desde una perspectiva de género incluye pero va más allá de una respuesta adecuada a las necesidades asociadas con las diferencias biológicas entre mujeres y hombres. Exige el reconocimiento y respuesta a las necesidades específicas de cada sexo que se derivan de sus relaciones desiguales de poder; así como una comprensión apropiada de las formas en que estas diferencias se manifiestan en los procesos de “consumo” y “producción” de la salud¹⁵.

Planificación familiar

Entre 1978 y 2000 el uso de métodos anticonceptivos se duplicó de 33% a 68% entre las mujeres en unión. Para el año 2004, la Endes registró un uso del 70,5%. Si bien la brecha entre la fecundidad deseada y la real ha ido cerrándose, aún las mujeres siguen teniendo para 2004 un hijo/a más de los/as que desean tener. Las mayores brechas aparecen cuando se toma en cuenta el nivel educativo y el lugar de residencia.

Además, existe evidencia que señala que más de la mitad de los embarazos que terminaron en aborto eran no deseados. Por lo que garantizar la provisión y acceso a métodos, desde los servicios del Estado, ayudaría a disminuir el número de abortos y la tasa de muerte materna en el país¹⁶.

Muerte materna

Durante los últimos años, la mortalidad materna ha descendido de 185 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos, ocurridas durante el periodo 1994-2000, a 164 por cada 100 mil nacidos en el año 2002¹⁷. Sin embargo, el riesgo de muerte materna sigue siendo alto: 1 en 203 mujeres en edad reproductiva. En Sudamérica, el Perú es el segundo país con más alta tasa de muerte materna, después de Bolivia¹⁸.

La mayor posibilidad de muerte está alrededor del parto, el cual aún mantiene baja cobertura. Si bien la última Endes muestra que ha aumentado a un 59,8%, es importante considerar que es necesario mejorar su capacidad resolutive de los servicios.

Embarazo adolescente

A diferencia de otros grupos, la fecundidad en las mujeres de 15 a 19 años no ha disminuido y se mantiene elevada (12,7%), tal como lo demuestran las encuestas demográficas en los últimos veinte años, que señalan además un limitado y discontinuo uso de métodos anticonceptivos modernos, y alta tasa de

¹⁵ Gómez Gómez, Elsa. *Equidad, género y reforma de las políticas de salud en América Latina y El Caribe*. OPS. División de Salud y Desarrollo Humano. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, enero 2000.

¹⁶ Ferrando, Delicia. *El aborto clandestino en el Perú. Hechos y cifras*. Lima, Flora Tristán-Pathfinder Internacional, 2002.

¹⁷ Según el ASIS 2003.

¹⁸ Bolivia, 390; Paraguay, 160; Colombia, 104,9; Ecuador, 97; México, 76,9; Venezuela, 67,2; Argentina, 43,5; Brasil, 44,9; Uruguay, 28; y Chile, 18,7. Información actualizada a octubre de 2003. OPS/OMS.

mortalidad materna. Estos problemas afectan mayormente a adolescentes y jóvenes con menor educación, que habitan en áreas rurales de la Amazonía y la Sierra.

VIH/Sida y las infecciones de transmisión sexual

En 1986 por cada 17 hombres había dos mujeres infectadas, en 2005 por cada 599 hombres había 228 mujeres; es decir que la razón hombres/mujer pasó de ser 8,50 a 2,63¹⁹. El aumento del número de mujeres infectadas tiene que ver tanto con factores de vulnerabilidad fisiológica como con construcciones socioculturales de la sexualidad femenina asociada a la pasividad. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Endes 2004, más del 50% de mujeres sin educación y más del 90% de las que tiene educación superior afirmaron conocer al menos una fuente de provisión de condones; sin embargo, cuando se pregunta por el uso de condón entre las que reportan sexo reciente con parejas eventuales, las mujeres con educación superior alcanzan un tímido 20%²⁰.

100 días	Un año	Cinco años
<p>El diseño de la oferta y la prestación de servicios debe tomar en cuenta indicadores demográficos. Por ejemplo, la mayor esperanza de vida de las mujeres y sus necesidades de salud específicas, tanto las recuperativas como las preventivas. Minsa.</p>	<p>El diseño de la oferta y la prestación de servicios debe tomar en cuenta indicadores demográficos. Por ejemplo, la mayor esperanza de vida de las mujeres y sus necesidades de salud específicas, tanto las recuperativas como las preventivas. Minsa.</p>	<p>Promover y monitorear la calidad de la participación de las mujeres en la gestión de la salud, ya sea en el ámbito institucional o en el seno de la familia y la comunidad. Hasta ahora, pese a ser mayoritariamente mujeres quienes se articulan a las redes de salud, su participación es sólo colaborativa, permaneciendo subrepresentadas en la toma de decisiones. Minsa.</p>
<p>Desarrollar e implementar políticas públicas dirigidas a combatir los determinantes del nuevo perfil epidemiológico del VIH/Sida: cada vez más mujeres y más jóvenes. Mujeres: se requiere abordar las causas fundamentales de su vulnerabilidad; como desventajas jurídicas, sociales y económicas. Jóvenes: conocimiento, información y autonomía para tomar decisiones. En ambos casos, es necesaria la promoción del uso de preservativos como opción protectora. Minsa.</p>	<p>Promover el debate sobre el derecho a aplicar las disposiciones de los acuerdos comerciales para ampliar el acceso a medicamentos y tecnologías relacionadas con el VIH. Esto podría significar oponerse a las disposiciones sobre patentes más estrictas de lo necesario en acuerdos de comercio regional para no menoscabar parte de la flexibilidad que brindan los acuerdos de comercio mundial y las declaraciones relativas a los países en desarrollo. Minsa/Congreso: Comisión de Salud.</p>	<p>Una de las determinantes de salud que incide en la mortalidad materna es el tema nutricional, el 31% de mujeres en edad fértil tiene anemia. Revertir esta situación demanda de un abordaje con enfoque de derechos, género e interculturalidad, considerando que lo que se ingiere debe estar de acuerdo con el desgaste que ocasionan los múltiples roles de varones y mujeres, el número de hijos/as, el espaciamiento entre éstos, las costumbres sobre quién debe alimentarse más, aun en contextos de escasez; así como la calidad, consistencia y frecuencia de lo que se ingiere, entre otras. Minsa.</p>

¹⁹ GT ETS/VIH/SIDA OGE-Minsa.

²⁰ El desequilibrio en el ejercicio del poder y el control de las decisiones sexuales favorece el contagio de las mujeres, especialmente –pero no exclusivamente– en aquellas que viven en situación de pobreza, marginalidad y desprotección, por su dificultad para adoptar medidas preventivas. Si bien el problema de la falta de autonomía en las mujeres trasciende los niveles socioeconómicos, ésta se acentúa en situaciones de pobreza.

100 días	Un año	Cinco años
<p>El deber del Estado peruano de garantizar el derecho humano a la salud comprende medidas efectivas contra la discriminación, la violencia de género y el fortalecimiento de capacidades que le permitan a las mujeres tomar sus propias decisiones para protegerse, para acceder y elegir los métodos. Minsa.</p>	<p>Establecer sistemas de seguridad social y licencias maternas, tanto laborales como educativas; en este último caso para las gestantes y madres adolescentes. Minsa/Minedu/Mimdes.</p>	<p>Establecer estrategias sostenibles para lograr el acceso universal de las/os adolescentes a una atención integral en salud, priorizando su salud sexual y reproductiva, así como la mental. Minsa.</p>
<p>Promover la participación de las organizaciones de personas afectadas con VIH, así como de las redes y organizaciones de apoyo, en el diseño y la implementación de programas de prevención y atención de la salud. Minsa/Congreso de la República.</p>	<p>Evaluar la posible retracción de las mujeres gestantes para acercarse a los servicios de salud a partir de la obligatoriedad de la prueba para las mujeres gestantes. Minsa/Defensoría del Pueblo/Congreso: Comisión de Salud.</p>	
<p>Garantizar el cumplimiento de la normativa sobre planificación familiar y adolescencia. De ser necesario, proponer la modificación de los marcos normativos que aseguren a las y los adolescentes el acceso a servicios diferenciados de salud sexual y reproductiva, respetando sus derechos y respondiendo a sus necesidades de forma oportuna. Minsa/Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Desarrollar e implementar intersectorialmente un plan nacional diferenciado, dirigido a eliminar las barreras culturales que impiden a las/os adolescentes acceder a los servicios de planificación familiar, y las que impiden, en especial, el acceso a información y provisión de métodos anticonceptivos. Minsa/Mimdes.</p>	
<p>Garantizar el derecho a la planificación familiar, asegurando la disponibilidad de la más amplia gama de insumos, bienes y servicios—incluida la anticoncepción oral de emergencia— para que las personas puedan tomar decisiones libres e informadas. Minsa.</p>	<p>Las muertes maternas están relacionadas generalmente con las deficiencias en la calidad de atención del parto, las cuales podrían controlarse, incrementando la cobertura, el equipamiento adecuado y la capacitación del personal, entre otras. Las leyes que señalan que los establecimientos de salud, públicos y privados, tienen la obligación de dar atención médica en casos de emergencias y partos buscan ampliar la cobertura. Se debe monitorear su cumplimiento. Minsa/Defensoría del Pueblo.</p>	
	<p>Garantizar que las políticas públicas en materia de sexualidad y reproducción se basen en estándares de derechos humanos y evidencias científicas, y no en preceptos religiosos. Minsa.</p>	
	<p>Establecer estrategias especiales para incorporar y mejorar la participación del hombre en el uso de metodologías anticonceptivas, que le permita asumir con responsabilidad sus comportamientos reproductivos. Minsa.</p>	

Fortalecer la promoción de la salud a través de la implementación de sus lineamientos; fundamentalmente, desarrollando alianzas intra e intersectoriales para la promoción de la salud. Así como promoviendo la participación comunitaria conducente al ejercicio de la ciudadanía, y reorientando los servicios de salud y la inversión hacia un enfoque de promoción y desarrollo local más que de recuperación de la salud.

Minsa.

Diseñar y lanzar campañas nacionales con apoyo del sector privado, para la promoción de la salud y prevención de daños con un enfoque intercultural y de género. Se pueden incluir acciones dirigidas a promover nuevas formas de comunicación y convivencia entre mujeres y hombres, menos rígidas y jerarquizadas, pero con roles más compartidos.

Minsa.

Asegurar que en los servicios de salud se implementen con celeridad medidas para hacerlos culturalmente aceptables, sensibles al género, respetuosos de las identidades y ciclos de vida de las mujeres; garantizando así que todas las mujeres, sin ninguna discriminación, puedan cumplir con sus aspiraciones reproductivas y se erradiquen las brechas que son muestra de exclusión.

Minsa.

5. Educación

La educación es una de las principales determinantes de la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las personas. Ella condiciona tanto las posibilidades de ingresar al mercado laboral como la calidad del empleo y los niveles de ingreso. La educación también influye en otros aspectos, como el desarrollo de relaciones más igualitarias con la pareja, la autonomía, la salud, la nutrición y la participación en actividades políticas y culturales²¹.

²¹ Informe final del Programa Agenda: Perú. *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Primera edición, noviembre 2000, p. 139.

Matriculación en la enseñanza primaria

En términos de matrícula las niñas alcanzan el 96%, en virtud de ello el Plan Educación para Todos considera otras fuentes de inequidad en la educación peruana, además de la de género, como la estratificación socioeconómica y la diversidad étnica, cultural y lingüística. Destaca que hay indicios de que en las aulas mixtas –mayoría en las escuelas públicas– se propicia mayor protagonismo en los hombres que en las mujeres. Asimismo, culminar la educación secundaria, debido a los problemas de traslado y alojamiento, representa para muchas adolescentes rurales un factor de riesgo de violencia sexual.

Esta realidad ha llevado a completar el indicador con el promedio de años de estudio, la educación secundaria y el abandono escolar, pues a diferencia de lo que ocurre con la cobertura, es generalizado el déficit en los rendimientos, revistiendo importancia no sólo los factores propiamente escolares, sino también aquellos factores ajenos a las características y organización de la escuela.

Si bien el promedio de años mejoró –particularmente en el caso de las adolescentes y jóvenes urbanas, que igualaron o superaron a los adolescentes y jóvenes alcanzando los 10,5 años promedio, por encima de los 7,7 años que se tenía en 1993–, debido a las brechas rurales el promedio nacional de años de estudio de las mujeres es 7 años, y el de los hombres, 8,3 años.

La información más significativa de la inequidad de género en la educación nacional la tenemos en el analfabetismo: el 75% de las personas iletradas en el país lo conforman mujeres, básicamente parte de una población adulta, rural y hablante de una lengua indígena²².

Cuando cruzamos acceso a la educación de las niñas pobres y embarazo adolescente, o mortalidad materna, o capacidad de negociación para el uso del condón, podemos ver claramente la estrecha relación del abandono con la imposibilidad de conocer y ejercer derechos, como los sexuales y reproductivos.

Educación sexual

La educación sexual a los/as adolescentes busca mejorar sus capacidades para la comunicación, contribuir en la equidad entre los sexos y prevenir o evitar problemas en su salud sexual y salud reproductiva. En el Plan Nacional Educación para Todos se reconoce que la falta de educación sexual y la carencia de atención afectiva en los hogares propician embarazos precoces que son un problema social al que no se está respondiendo desde la educación. Pese a ello, en la actualidad no existe un Programa de Educación Sexual; como tal éste culminó sus actividades en 2001.

A continuación se detalla una hoja de ruta con algunas medidas sugeridas.

100 días	Un año	Cinco años
Incrementar el presupuesto del sector Educación, con especial atención en la educación básica en las zonas rurales, desde la educación inicial. Minedu/MEF/Congreso de la República.	Profundizar la formación docente en equidad de género en el aula y efectuar el monitoreo del desarrollo de los contenidos curriculares pertinentes en su práctica pedagógica. Minedu/Mimdes.	

²² Plan Nacional Educación para Todos.

100 días**Un año****Cinco años**

Lanzar la Campaña Nacional para Mejorar la Calidad de la Educación.
Minedu.

Sensibilizar y capacitar a los/as docentes en procesos de enseñanza que propicien la participación y permanencia de las niñas en la escuela.
Minedu.

Desarrollar medidas y mecanismos que garanticen el derecho de las adolescentes y/o niñas embarazadas o madres a continuar sus estudios en la escuela. Medidas tales como difusión de las normas, comités de vigilancia y denuncia.
Minedu/Mimdes/Defensoría del Pueblo.

Mantener y fortalecer los programas de alfabetización y pos alfabetización intercultural bilingüe dirigido a mujeres adultas, con contenidos que promuevan el ejercicio de sus derechos ciudadanos, derechos sexuales y reproductivos, así como su incorporación a proyectos productivos.
Minedu/Mimdes.

La atención de niños/as, adolescentes y jóvenes, en situación de pobreza y pobreza extrema, requiere de una atención integral e intersectorial (salud, trabajo y promoción social, justicia, mujer y desarrollo social), además de alianzas con el sector privado.

Reactivar los programas de educación sexual en los centros educativos nacionales y particulares, que generen nuevas metodologías y contenidos guiados por un enfoque de equidad de género y derechos humanos, abandonando la lógica del riesgo y la medicalización de la salud reproductiva y sexual de las/os adolescentes.
Minedu.

La educación sexual debe incluir información integral sobre los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como los temas que las/os propios adolescentes identifiquen como prioridades. Además, debe ser laica, científica, libre de prejuicios, amigable y sensible a la diversidad. No debería ser únicamente basada en hechos biológicos o motivados por ideales, sino fundamentadas en realidades.
Minedu.

Sensibilizar y estimular a los padres de familia y a la comunidad para asumir un rol vigilante y propositivo que garantice la matrícula oportuna, la permanencia y culminación de estudios de las niñas y niños, prioritariamente de zonas rurales y urbano marginales.
Minedu.

A pesar de los logros conseguidos en los últimos treinta años, ningún país del mundo ha logrado la equidad entre hombres y mujeres. Por ello consideramos que, independientemente de las áreas específicas y de las estrategias privilegiadas en cada uno de los documentos de políticas, la incorporación del enfoque de género es fundamental para lograr un desarrollo humano sostenible, equitativo e incluyente.

El enfoque de género, al proporcionar información relevante del posible impacto de una intervención sobre la vida de varones y mujeres, llamando la atención sobre las dimensiones específicas que explican las desventajas de las mujeres, como por ejemplo la invisibilidad del trabajo doméstico no remunerado, la discriminación laboral y salarial, la menor autonomía económica y la violencia, permite potenciar la efectividad de las respuestas u *outputs* desde los distintos sectores del Estado; por el contrario, su ausencia en las políticas públicas se traduce tarde o temprano en un traslado de costos mayores a la población y al mismo sistema.

Para facilitar la comprensión de las propuestas se presenta una breve explicación del enfoque de género.

Scott²³ define el género como el “elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y a su vez como una forma primaria de relaciones significantes de poder, o por medio del cual se articula el poder”. Es decir, que las relaciones de poder establecen control diferencial y jerarquizado sobre el acceso a los recursos materiales y simbólicos; que la relación social género tiene la probabilidad de imposición de uno de los actores sobre el otro, es conflictiva y dinámica; por tanto, capaz de cambiar y de generar transformaciones sociales, lo que rompe la idea del determinismo biológico –naturalización– de la subordinación de las mujeres; de esta forma la diferencia sexual no tiene necesariamente que traducirse en desigualdad social, económica y política.

Para el análisis de género se toman en cuenta los atributos que el grupo social asigna a hombres y mujeres, los roles que desempeñan y los ámbitos en los que actúan, a lo largo de su ciclo de vida en contextos específicos. Así como el control y acceso a recursos y la posibilidad de participación en la toma de decisiones sobre su cuerpo, su sexualidad y sus vidas.

Es importante destacar que el género es una categoría relacional entre hombres-mujeres, y entre cada uno de éstos al interior de sus grupos, considerando la ubicación social de cada sujeto (clase, raza, etnia, religión, edad). Así por ejemplo, en el caso de los hombres, muchos de ellos sufren formas particulares de opresión de los estereotipos masculinos que los fuerzan a actuar dentro del esquema normativo del sistema sexo-género; como la hiperactividad sexual con diversas parejas, la continua demostración de virilidad y fuerza entre el grupo de pares, la no exteriorización de sentimientos y emociones, incluso en los vínculos con la pareja e hijos/as; así como el exceso de consumo de alcohol, tabaco y comida; lo que repercute en su bienestar y calidad de vida.

²³ Scott, Joan. *El género, una categoría útil para el análisis histórico*, 1986.

En el caso de las mujeres, la atención a lo social sin perspectiva de género obvia las relaciones de subordinación que se les imponen, la realidad cotidiana de la violencia, el desigual acceso y distribución de los recursos, la doble y triple jornada de trabajo, más aún para las jefas de hogar; la falta de autonomía para ejercer sus derechos sexuales y derechos reproductivos, la subrepresentación política y su poca participación en las instancias y niveles de toma de decisiones de políticas públicas. En suma, vuelve a tomarlas como medio para superar la pobreza, mejorar la calidad de vida de las familias y de su entorno y no como sujetos de derechos y con derecho a participar del desarrollo²⁴.

En atención a ello es que se afirma que es más difícil y costoso construir la equidad social de espaldas a la equidad de género. Es decir, que se requiere de políticas de redistribución que eliminen la explotación y pobreza específicas de las desigualdades económicas y la abolición de la división del trabajo según género; como de políticas de reconocimiento dirigidas a cambiar las valoraciones culturales que privilegian la masculinidad y niegan igual respeto a las mujeres²⁵. No se debe olvidar que, pese a los avances de los últimos treinta años, ningún país del mundo ha conseguido completamente la equidad entre hombres y mujeres, ni en las leyes, ni mucho menos en la práctica.

En resumen, mirar algo con perspectiva de género es buscar las evidencias de la discriminación, develarlas y buscar reconstruirlas, con el fin de construir relaciones de equidad, respeto y justicia.

Sobre la base de estas consideraciones y en el marco de los postulados de lo que dispone la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, así como de la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional y las disposiciones legales vigentes, se desarrolla esta propuesta como un insumo para las organizaciones políticas en su trabajo de formulación de planes de gobierno considerando las especificidades de género.

En ese sentido, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010²⁶, en vigencia desde enero de 2006, contiene cinco lineamientos de política que deben ser tomados en cuenta:

Lineamiento 1:

Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género; es decir, igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.

Lineamiento 2:

Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.

Lineamiento 3:

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres.

Lineamiento 4:

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.

Lineamiento 5:

Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres, así como el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

²⁴ Dador Tozzini, Jennie. *Recomendaciones de políticas para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio*. CMP Flora Tristán. Lima, abril, 2005.

²⁵ Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes. Colombia, 1997.

²⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-Mimdes publicado el 15 de setiembre de 2005. Entró en vigencia el 1 de enero de 2006.

1. Participación política

El 2006 es un año electoral. En abril se realizarán las elecciones generales para Presidente de la República y representantes al Congreso de la República y para el Parlamento Andino; y en noviembre se elegirán a las autoridades regionales y municipales para el periodo 2007-2010.

Las elecciones se producirán bajo un nuevo marco legal sobre partidos políticos y reformas a la legislación electoral vigente desde 1997. La Ley de Partidos Políticos, además de establecer la cuota de género equivalente al 30%, dispone una serie de requisitos para el registro y

vigencia de las organizaciones políticas. Pese a ello, y a diferencia de la obligación que tienen los candidatos a los gobiernos regionales y locales de presentar una propuesta de Plan de Gobierno al momento de inscribir sus respectivas listas²⁷, los partidos políticos no tienen esta obligación. El Pacto Ético Electoral suscrito en abril de 2005 por 22 partidos políticos tiene entre uno de sus compromisos que las organizaciones políticas que comitan para dirigir los destinos del país por los próximos 5 años presenten sus respectivos planes de gobierno²⁸.

Artículo 4

La adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Artículo 7

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

1.1 Situación en el país

Políticamente el Perú está dividido en 25 regiones, 194 provincias y 1.828 distritos. Un tercio de la población vive en la capital y dos tercios en los demás departamentos. Las regiones de Lima y Callao concentran el 29% de la población total, con 8 millones 11 mil habitantes²⁹.

Hoy en día, las mujeres constituyen el 49,91% de la

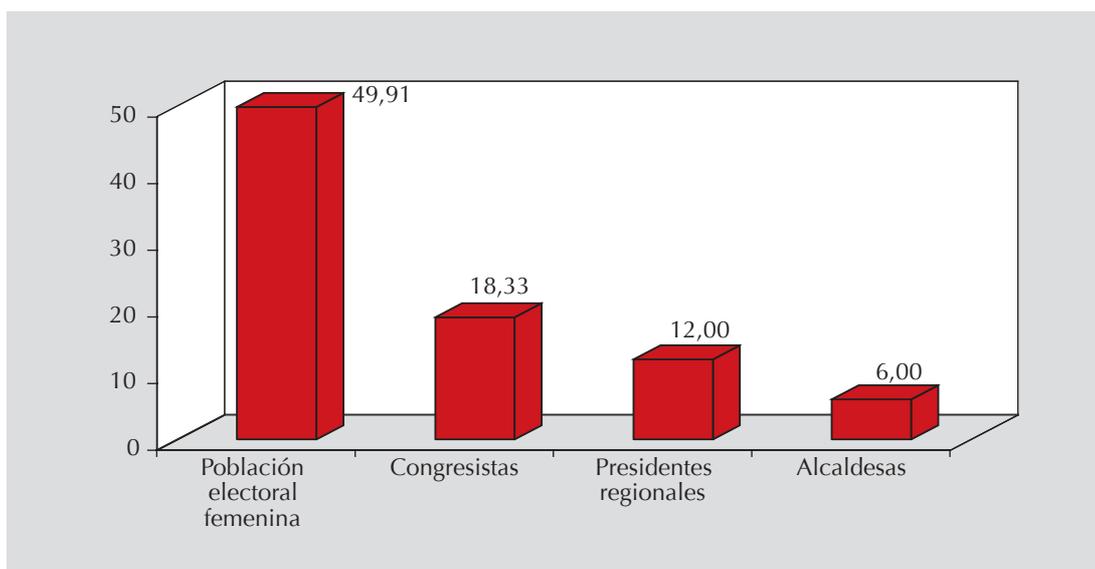
población electoral nacional; sin embargo, su presencia en las instancias de poder sigue siendo poco significativa, a pesar de la existencia de mecanismos como las cuotas de género, establecidas en el sistema electoral desde 1997, pasando de un mínimo de 25% a 30% en el 2001.

²⁷ Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, artículo 12° y Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864, artículo 10.

²⁸ Pacto Ético Electoral, firmado el 22 de abril de 2005.

²⁹ INEI. Compendio Estadístico 2004.

Gráfico 1
Presentación de mujeres en instancias del poder político



Fuente: ONPE-Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, 2005.

a. Mujeres en el Congreso

La presencia de las mujeres en el Congreso de la República ha ido evolucionando, desde 1956, año en que se aprobó

el sufragio femenino, hasta el 2001, cuando se contó con una representación de 22 congresistas, 18,33%³⁰.

b. El proceso de descentralización

Si bien la descentralización es una demanda histórica de los pueblos del Perú y estuvo casi siempre presente en la oferta electoral, fue muchas veces postergada reforzando el centralismo, la desigualdad y perpetuando las condiciones de exclusión. Es recién en 2003 que se inicia el proceso hacia los niveles subnacionales.

La descentralización, como proceso de reorganización democrática de la sociedad, permite promover la participación ciudadana y se convierte en una ventana de oportunidad para la participación equitativa de hombres y mujeres, en tanto el marco normativo institucional establece que el desarrollo regional debe estar orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres, y la igualdad de oportunidades. Asimismo,

se señala que el desarrollo de los planes, programas y proyectos debe realizarse evitando la discriminación por razones de etnia, religión, o género y toda otra forma de discriminación.

En las elecciones regionales, periodo 2003-2006, en virtud de la modificación del artículo 191 de la Constitución Política, y de la promulgación de la Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683, se aplicaron las cuotas de género (30%) y para comunidades nativas y pueblos originarios donde existan (15%)³¹.

Como resultado de este proceso, actualmente se cuenta con 25 presidentes regionales, cuatro de los cuales son mujeres —Tumbes, Moquegua, Huánuco y Apurímac³²—; 25 vicepresidentes regionales, tres de los

³⁰ En este proceso, el Jurado Nacional de Elecciones permitió la inscripción de listas que no habían cumplido con incorporar un 30% de mujeres. La Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos denunciaron al Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por limitación de la participación política de las mujeres en los departamentos de La Libertad, Ica y la provincia constitucional del Callao —Denuncia P517/01—. Actualmente están trabajando en la construcción de una solución amistosa.

³¹ De acuerdo con la Resolución N° 277-202-JNE, del 11 de agosto de 2002, esta cuota debe aplicarse en Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Ucayali. Siendo uno el mínimo de candidatos en todas ellas, con excepción de Cusco y San Martín, donde corresponden dos.

³² Debido a la vacancia del presidente de la región Apurímac, el cargo ha sido asumido por su vicepresidenta. Esto a su vez significa que contamos con una vicepresidenta menos.

cuales son mujeres, y 228 consejeros regionales, 51 de los cuales son mujeres (22%). Los gobiernos regionales de Huánuco, Ayacucho y Madre de Dios no cuentan con consejeras. Aunque los resultados aparentan ser pobres por el momento, constituyen una herramienta para ampliarlos.

Los Consejos de Coordinación Regional³³ son el órgano consultivo en el segundo nivel del gobierno regional, y están integrados por el presidente regional, los alcaldes provinciales en un 60% y la sociedad civil en un 40%. Para la elección de los representantes de la sociedad civil se estableció que los empresarios y productores deberán estar representados en al menos una tercera parte. La representación no tiene carácter corporativo.

La recomendación de la Defensoría del Pueblo³⁴, de aplicar las cuotas de género en estas instancias, fue acogida por sólo 11 de los 25 gobiernos regionales del país con diferentes porcentajes: Cusco, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín y Ucayali establecieron una cuota del 30% para el sexo minoritario; el Callao estableció un 25%; Tacna, 10%, y Huancavelica fijó el cupo de una mujer.

En el caso de los pueblos indígenas y nativos, la propuesta de la Defensoría del Pueblo es que se reserve al menos un cupo entre los miembros del Consejo de

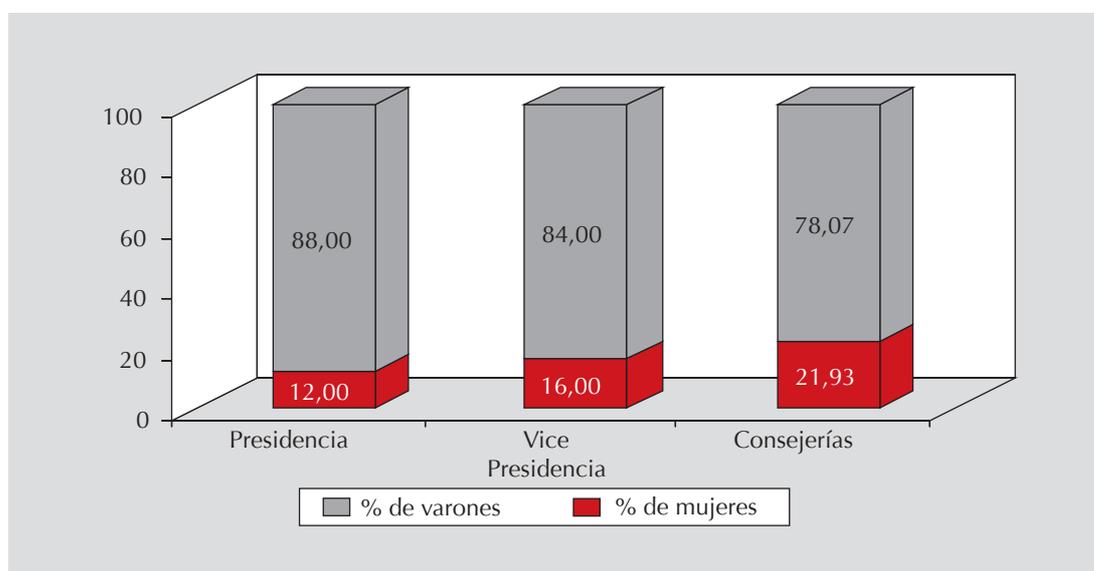
Coordinación Regional para ser cubierto por un delegado de las organizaciones indígenas, en aquellas circunscripciones en las que se dispuso la inclusión en las listas del Consejo Regional.

De los 170 representantes de la sociedad civil elegidos para los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional, 36 son mujeres, lo que representa el 21,2%. De las 170 organizaciones sociales representadas, sólo 14 son organizaciones de mujeres, representando el 8,2% del total de representantes elegidos.

La Defensoría del Pueblo ha observado que los requisitos formales establecidos para poder participar en esta elección, como es el caso de contar con personalidad jurídica y acreditar más de tres años de antigüedad, deben entenderse de manera independiente; lo contrario constituye una limitante para las organizaciones de mujeres.

En los primeros meses del 2004 debía hacerse efectiva la primera renovación de los representantes de la sociedad civil; sin embargo, no ocurrió así en un número considerable de regiones. Algunas han alegado la necesidad de prorrogar el mandato para no perder la experiencia ganada. Criterio peligroso que podría terminar yendo contra la dinámica participativa regional de la sociedad civil³⁵.

Gráfico 2
Representación femenina en gobiernos regionales 2003-2006



Fuente: Gerencia Informática ONPE.

³³ Son funciones del Consejo de Coordinación Regional, emitir opinión y concertar sobre: el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Anual, el Plan de Desarrollo Regional Concertado, la visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado, y otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.

³⁴ Documento de la Defensoría del Pueblo: "Criterios y recomendaciones para el registro y elección de representantes de organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional".

³⁵ Grupo Propuesta. *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte nacional N° 8. Mayo-agosto 2005. Págs. 43-44.

Asimismo, la descentralización ofrece espacios institucionalizados de interacción entre los propios actores regionales y locales públicos y privados. Según el Consejo Nacional de Descentralización, cerca de 25 mil ciudadanos/as han participado en el proceso de formulación de los presupuestos participativos. Así, como en la definición y aprobación de un número importante de planes

regionales de salud, educación y medio ambiente que paulatinamente van estableciendo instancias e incorporando demandas, prioridades y propuestas de diversos sectores. Supuesto que también debe ser leído como una oportunidad que las organizaciones de mujeres deberían explotar y profundizar.

c. Gobiernos municipales, provinciales y distritales

Mediante la Ley 27734, se modificó el artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales para elevar la cuota de género del 25 al 30% e incorporar un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios. Como resultado del proceso electoral, de un total de

194 alcaldes provinciales sólo cinco mujeres resultaron elegidas (2,57%)³⁶; 50 mujeres son regidoras (26%). En el caso de los municipios distritales, de los 1.624 alcaldes 49 son mujeres³⁷ (3,02%).

d. La democratización de los partidos

Manuel Alcántara³⁸ propone mirar los partidos políticos como sistemas en sí mismos, es decir, como entidades que cuentan con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen las interacciones al interior del mismo y con su entorno; que eligen a sus representantes a partir de un sistema electoral propio, que reclutan miembros, que canalizan y manejan fondos y que cuentan con mecanismos de toma de decisiones y de resolución de conflictos internos. Destacando que no son organizaciones homogéneas y que sus actores internos compiten entre sí por ganar control e influencia. En ese sentido, es necesario analizar sus componentes sin perder de vista el conjunto.

Políticos, establece una cuota de 30% como mínimo de hombres o mujeres en las listas para cargos de elección popular y de dirección del partido. Con ello se institucionaliza el sistema de cuotas en los partidos, como parte del proceso de democratización interna que luego debiera verse reflejado en la estructura partidaria y en la competencia política.

Sin embargo, el cuadro evidencia que aun los partidos políticos tienen tareas pendientes en cuanto a la participación política de las mujeres y de los hombres que no son urbanos y que no pertenecen a los sectores medios y altos. Sin la democratización de las estructuras internas que limitan su participación política, los partidos seguirán siendo una pálida expresión de la democracia formal.

En su artículo 26, la Ley 28094, Ley de Partidos

Cuadro 1
Situación de la mujer en los partidos políticos

	%
Mujeres en direcciones nacionales en partidos inscritos	23
Partidos inscritos que cuentan con Comisión de Mujer o similar	55
Partidos que tienen una mujer como presidenta o vicepresidenta	14
Partidos que tienen una mujer como secretaria general, subsecretaria general o equivalente	14

Fuente: ONPE-Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, 2005.

³⁶ Las cinco alcaldesas provinciales pertenecen a las regiones Cusco, Junín, Lima y Pasco.

³⁷ De las 49 alcaldesas distritales, 29 fueron postuladas por movimientos independientes y sólo 20 por partidos políticos.

³⁸ Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg. *Partidos políticos en América Latina*. FCE y Universidad de Salamanca, México DF, 2002.

e. Reclutamiento de candidatos/as y acceso a recursos

El reclutamiento establece qué candidatos/as estarán en posición de tomar decisiones que abarquen a toda la comunidad. Si bien en el año 2001 se vio un buen número de aspirantes mujeres, al final terminaron seleccionados para las listas un grupo mayor de candidatos hombres con mejores recursos financieros, ya que no sólo se espera que los candidatos/as financien su campaña, sino que además éstos deben contribuir con sus recursos propios a la campaña nacional; en lugar de que el partido use sus campañas nacionales como una herramienta con qué reunir fondos con los cuales respaldar a los candidatos a nivel local mal financiados³⁹.

Este tipo de arreglos financieros es sostenible, entre otros, por el sistema de lista preferencial que recompensa a los candidatos capaces de contribuir la mayor cantidad de

dinero con los puestos más elegibles de la lista partidaria. Esto no sólo perjudica a las mujeres, cuyos ingresos son menores y tienen menor acceso y control sobre los recursos económicos, sino que también desplaza a otros varones que podrían estar comprometidos con el partido⁴⁰.

Sobre la base de esto se observa que los partidos o movimientos políticos cumplen con la formalidad de colocar un 30% de mujeres en las listas de candidatos, pero no necesariamente apuestan por estas candidaturas. Ello no sólo se evidencia por el lugar que éstas ocupan en las listas, sino también en la profesionalización de las campañas, que tiende a focalizar en la construcción de una sola imagen –generalmente la de los líderes varones– la asignación y distribución de recursos escasos que el partido canaliza.

f. La propaganda política: ¿competencia personal o justa política?

En las últimas décadas, la política ha sufrido transformaciones medulares. Lejos de articularse alrededor de los partidos de masas, la nueva arena política debe contar con los medios de comunicación como instrumentos esenciales del acceso e influencia en la sociedad. Esta mediatización de la política o “videopolítica”, como la llama Sartori⁴¹, se expresa en la estrecha relación que existe entre la formación de la opinión pública –expresión del público sobre sus percepciones de la *res pública*– y los medios de comunicación de masas, convertidos en vehículos privilegiados para la producción de candidaturas y la persuasión electoral.

En las elecciones municipales y regionales, el tema electoral apenas alcanzó una cobertura de 30,3%, en los medios televisivos. Dentro de la baja cobertura, las noticias dieron prioridad al hombre como actor de la noticia electoral. Así, el número de “actores femeninos” que se presentaron en las noticias apenas llegó al 5,1%.

Sin duda, la franja electoral es un recurso que tiene una función equitativa de las oportunidades de acceso para las organizaciones en términos generales; sin embargo, en términos específicos, al interior de cada partido no hay equidad en el acceso de todos y todas los candidatos/as.

Cuadro 2
Género del actor de la noticia
(16 de octubre al 15 de noviembre de 2002)

	Total electoral	90 Segundos	América Noticias	24 Horas
Masculino	63,1	58,2	71,9	77,8
Femenino	5,1	3,6	3,1	4,4
Sujeto colectivo	30,3	35,5	21,9	15,6
Idea, valor, concepto	2,5	2,7	3,1	2,2
Total de noticias	198	110	32	45
Porcentaje total	100	100	100	100

Fuente: Informe Electoral. Noticias y Procesos Sociales. Edición N° 2, 22 de noviembre de 2002. Centro de Investigación de la A.C.S. Calandria.

³⁹ En entrevistas del NDI con candidatos para distintos niveles de cargos públicos, unos cuantos indicaron que el partido les había conseguido algo de espacio en los medios, pero que ese fue todo el respaldo prestado. En: *Perú, política y reducción de la pobreza*. Instituto Nacional Demócrata, NDI. Lima, 2005. Págs. 19-20.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Término acuñado por Giovanni Sartori. Hace referencia sólo a uno de los múltiples aspectos del poder del vídeo: su incidencia en los procesos políticos, y con ello una radical transformación de cómo “ser políticos” y de cómo “gestionar la política”.

Cuadro 3
Perú: población indocumentada estimada (al año 2004)

Población indocumentada	Total	%
Personas mayores de edad que no han accedido a documento de identidad	1.552.522	45,6
Personas mayores de edad con libreta electoral	1.308.171	38,3
Menores de edad sin partida de nacimiento	550.490	16,1
Total	3.411.183	100,00

Fuente: Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Elaboración: Secretaría Técnica de la Comisión.

g. La indocumentación

Uno de los impedimentos para acceder a la ciudadanía formal y poder elegir y ser elegido/a es la condición de indocumentado, ya sea absoluto o relativo⁴².

Aunque no existen estadísticas ni proyecciones actualizadas respecto al total de la población indocumentada, se menciona como aproximación 1 millón 552 mil 522 personas mayores; es decir, 9% de la población mayor de 18 años⁴³.

Asimismo, Flora Tristán, en un estudio realizado en las zonas rurales de los departamentos de Piura, Cajamarca, Arequipa, Cusco, Puno y Huancavelica, estimó que el 50% de las mujeres en las zonas rurales no cuenta con documentos, advirtiendo que en muchas regiones la proporción podría ser mayor (entre 60 y 65%)⁴⁴.

Demus, en su estudio “Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional” señala que además de las barreras económicas y administrativas para obtener el DNI –alto costo, largas distancias, errores en las inscripciones–, culturalmente el sentido de utilidad de este documento es novedoso para la mayoría de la población rural, que vivió y vive al margen de las instituciones del Estado y el mercado.

En el caso de los menores de edad, el Mimdes señala que 94 mil 200 nacimientos no son registrados anualmente, aunque para el Reniec son 110 mil 098 los nacimientos no registrados para el 2002.

Hasta ahora, se han dado respuestas parciales. El Reniec, mediante la Resolución Jefatural N° 229-2004-JEF/Reniec,



Foto: CIES

estableció la entrega gratuita del DNI para población indígena y de las zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza. Posteriormente, en agosto de 2004 se promulgó la Ley 28316, que modifica la Ley Orgánica del Reniec y deroga el artículo 24 de la Ley de Servicio Militar. Para la obtención del DNI ya no es obligatoria la presentación de la libreta militar, sino que basta con la partida de nacimiento.

Lograr la equidad pasa por hacer el esfuerzo de corregir las exclusiones históricas que han hecho de los hombres urbanos, de sectores socioeconómicos medios y altos y con altos grados de educación, los portavoces casi únicos de la población.

⁴² Indocumentación absoluta: siendo menor de edad carece de la partida de nacimiento, o siendo mayor carece de partida de nacimiento y DNI. Indocumentación relativa: siendo mayor, tiene partida de nacimiento pero carece del DNI; o quienes perdieron sus actas de nacimiento debido al deterioro o desaparición de los libros registrales; o quienes poseen una libreta electoral que actualmente no tiene validez.

⁴³ Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005-2009, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 772-2005-Jef/Reniec. Pág. 45.

⁴⁴ Datos obtenidos de la sistematización de la Campaña por el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres 2005.

1.2 Opciones de políticas

Segunda Política de Estado: *democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos*

El Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará el sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.

Undécima Política de Estado: *promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil.

Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002

1.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010⁴⁵ en su lineamiento 5, referido al ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, tiene como objetivo estratégico:

5.1. Mujeres y varones ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y ciudadanos.

100 días:

- El debate del Proyecto de Código Electoral debe considerar el mandato de posición en las listas para las elecciones municipales y regionales. De esta manera se evita que las mujeres sean relegadas, lo que limitaría sus posibilidades para resultar electas.
- Desarrollar campañas para la inscripción de nacimientos y la obtención del DNI.
- Introducir en los programas sociales, como "Juntos" o "A trabajar", un componente de capacitación y orientación ciudadana, a cargo de sus propios funcionarios y/o de jóvenes voluntarios/as u organizaciones de la sociedad civil. Además, deberían servir simultáneamente para identificar a las y los indocumentados.
- Garantizar la participación de las mujeres en las instancias consultivas de coordinación local y regional, a través del asesoramiento a las organizaciones para que se formalicen y reúnan las exigencias que establece la ley para su inscripción en los registros regionales, así como dotarlas de herramientas para la formulación de los planes de desarrollo concertado y de los presupuestos participativos, colocando en cada uno de estos instrumentos de gestión pública los temas de la equidad de género y la igualdad de oportunidades.
- Reservar un cupo entre los miembros del Consejo de Coordinación Regional para ser cubierto por un delegado de las organizaciones nativas e indígenas, en aquellas circunscripciones donde se dispuso la inclusión en las listas del Consejo Regional y un cupo para las organizaciones de mujeres.

⁴⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-Mimdes publicado el 15 de setiembre de 2005. Entró en vigencia el 1 de enero de 2006.

Un año:

- Incorporar acciones afirmativas que garanticen la participación equitativa de varones y mujeres en los distintos niveles de decisión del Poder Ejecutivo y Judicial, así como en las entidades de la administración pública.
- Implementar medidas que garanticen la distribución equitativa intergénero de la franja electoral, ya que tal como está diseñada sólo garantiza su distribución entre los partidos, pero no al interior de ellos.
- Llevar adelante el proceso de reforma electoral. La eficacia de las cuotas de representación para mujeres no debe ser ajena a ciertos factores del sistema electoral⁴⁶.

De acuerdo con la experiencia latinoamericana, el escenario óptimo sería aquél en que el sistema electoral considera listas cerradas de candidatos, un mandato de posición y un tamaño grande de circunscripción⁴⁷.

Las listas cerradas exigen que los partidos políticos compitan entre sí por maximizar el número de votos para cada organización en su conjunto; mientras que en las listas abiertas, la lucha se da entre los candidatos de un mismo partido.

Se requiere un mandato de posición al interior de las listas cerradas, que establezca el orden en que debe colocarse a las mujeres. De esta manera se evita que sean relegadas a la parte final de la lista.

Finalmente, mientras más grandes sean las circunscripciones electorales, mayores serán las posibilidades de que las mujeres obtengan escaños. En las circunscripciones pequeñas los partidos alcanzan uno o dos puestos, que normalmente corresponderán a los hombres por sus posiciones de privilegio en las listas.

- Si bien las campañas son una respuesta inmediata y ayudan a revertir el alto número de indocumentados/as, se debe hacer el esfuerzo por identificar las causas estructurales, culturales o de diseño normativo, de la indocumentación. Por ejemplo, un porcentaje considerable de la indocumentación podría estar produciendo debido a la prohibición que tienen las mujeres solteras para declarar el nombre del presunto padre al momento de la inscripción, pese a que ello no genera efectos sobre la filiación, ya que una cosa es el derecho a la identidad y al nombre, y otra muy distinta la filiación y el ejercicio de los derechos que de ella se desprenden.

“Cuando el reconocimiento del hijo extramatrimonial lo hiciera el padre o la madre por separado, no podrá revelar el nombre de la persona con quien hubiera tenido el hijo”. (Artículo 37 del Reglamento del Reniec, D.S. N° 15-98-PCM).

Esta normativa obliga a las mujeres a registrar a sus hijos con sus dos apellidos; es decir, como si fueran sus hermanos, por lo que muchas de ellas optan por no inscribirlos. Además, es violatorio del artículo 6 de la Constitución Política, en tanto señala que está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.

- Desarrollar y apoyar las propuestas de modificación de los artículos 21 y 392 del Código Civil, para permitir la inscripción del nacimiento de un hijo, con mención del padre que no hubiera hecho el reconocimiento; e impulsar su aprobación desde el Congreso.

Cinco años:

Es importante destacar que la desigualdad entre hombres y mujeres es estructural; es decir, va más allá de las normas legales y se asienta sobre una cultura que le da soporte, por lo que una medida legislativa es importante pero no suficiente.

- Promover la participación política de las mujeres requiere de la implementación de medidas que garanticen, en el proceso de evolución, las responsabilidades compartidas entre los y las actoras en el ámbito laboral y familiar. Sigue siendo relevante conocer las restricciones de tiempo y sus incidencias en el tiempo libre, el trabajo domés-

⁴⁶ Los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y cómo los votos se convierten en escaños o cargos de gobierno; a diferencia del sistema de partidos políticos que nos habla de los elementos que configuran el sistema para la participación política de los partidos.

⁴⁷ Jones, Mark P. *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral.*

tico y el cuidado de los hijos, las dificultades de compatibilidad de las carreras de los cónyuges, las incidencias en términos de fecundidad, etc.

- Frente a las limitaciones en la disponibilidad y uso del tiempo, debido a la sobrecarga de obligaciones domésticas, o esta suerte de “impuesto reproductivo”, resulta relevante la elaboración e implementación de políticas culturales, sociales y económicas en que la economía del cuidado y la sobrecarga de trabajo que enfrentan las mujeres se redistribuyan y los roles masculinos sean replanteados. Por ejemplo, políticas culturales dirigidas a revertir los patrones tradicionales que asocian a los varones con lo productivo y a las mujeres con lo reproductivo; o políticas laborales que promuevan servicios de cuidado infantil para trabajadores y trabajadoras, y no sólo para las trabajadoras como históricamente se habían implementado.
- Desarrollar programas de formación ciudadana y proyectos de educación cívica electoral como componente obligatorio de todos los programas sociales públicos, a fin de que las niñas/os conozcan funcionalmente el sistema democrático, así como la práctica de derechos y deberes.
- Adoptar de manera efectiva programas de educación formal (en la escuela pública desde educación inicial) y no formal, así como estrategias de divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y las prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social y política de las mujeres y le restan oportunidades para la participación.

2. Violencia de género

Artículo 2

Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Artículo 7

Los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles, administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

2.1 Situación en el país

La Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) 2000 incluyó por primera vez un módulo sobre violencia familiar. La encuesta arrojó como resultado que el 41% de las mujeres alguna vez ha sido agredida físicamente por su esposo o compañero; de las cuales un 83% algunas veces y un 16%, frecuentemente. En el 2004, la misma encuesta señala un 42%. La permanencia de esta problemática en la sociedad peruana, podría explicarse, además de los múltiples factores que la sostienen, por el

abandono de las políticas de prevención desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

En el caso de los hombres, se tiene que de enero de 2002 a junio de 2005 en los 42 Centros de Emergencia Mujer se ha atendido 88.092 personas afectadas por violencia familiar y sexual, de los cuales el 10,6% es varón⁴⁸. De acuerdo con la Endes 2004, un 11% refirió haber sido maltratado físicamente, por su esposa o compañera.

⁴⁸ Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010. Pág. 42.

a. Acceso a las instancias de denuncia

Siguiendo con los datos de la Endes 2000, de la totalidad de mujeres en edad fértil (15-49) que reportaron haber buscado ayuda en una institución (20%), la mayoría de ellas acudió principalmente a la comisaría (14%). Esta misma tendencia se mantiene en la Endes Continua 2004, según la cual de la totalidad de mujeres en edad fértil que buscaron ayuda en una institución (21%), la mayoría de ellas acudió principalmente a la comisaría (13,4%).

Es decir que la Policía Nacional, pese a las reiteradas quejas sobre condicionamientos previos o denegación de registro, sigue siendo la principal receptora de denuncias. Es relevante insistir en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo al Ministerio del Interior⁴⁹ para que recuerde a los miembros de la Policía Nacional que el registro de denuncias por violencia familiar no está condicionado a diligencia alguna y precede a cualquier acto de investigación, así como que se abstenga de formular preguntas impertinentes en tanto no guardan relación con el tema de la prueba.

Otro dato, que evidencia la inoperancia del sistema de justicia o el incumplimiento de la debida diligencia



Foto: CIES

por parte del Estado, aparece en el estudio que sobre Femicidio en el Perú, realizó Demus, según el cual una de cada cinco mujeres asesinadas habría previamente sufrido violencia por parte de su homicida⁵⁰.

Entre las principales razones que dan las mujeres para no demandar al agresor o no buscar ayuda cuando son agredidas, destacan:

Cuadro 4
Motivos por los que las mujeres no buscan ayuda

Motivos	Año	
	2000 (%)	2004 (%)
No sabe a dónde ir	12,9	14,5
Vergüenza, humillación	14,3	14,4
Ella tenía la culpa	10,5	13,5
Son cosas de la vida	4,1	9,1
Miedo a más agresión	7,5	9,2
De nada sirve	3,9	1,8
No quiere hacerle daño	5,1	9,0
Otros	6,1	8,5

Fuente: Endes 2000 y Endes Continua 2004. Elaboración propia.

A pesar de haberse ampliado considerablemente la oferta de servicios, los/as operadores/as de salud tienen problemas para identificar la violencia, especialmente la violencia psicológica ocurrida en el hogar y el abuso sexual. Asimismo, se observa que la práctica médica pareciera estar pensada para captar y medir sólo el daño físico, esto ha ocasionado que muchas veces las víctimas de violencia psicológica queden desprotegidas frente a este tipo de agresiones.

La situación descrita evidencia la necesidad de contar con instrumentos técnicos que permitan valorar el daño psicológico y que pueda ser aplicado no sólo por profesionales de la salud mental; a fin de no vulnerar el derecho a la salud y a la tutela jurisdiccional efectiva de un segmento considerable de la población que vive en las zonas rurales o urbano-marginales, donde no se cuenta con estos servicios especializados o su acceso resulta oneroso.

⁴⁹ Informe Defensorial N° 95. "La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú". Aprobado mediante Resolución Defensorial N° 23-2005/DP, publicado el 28 de octubre de 2005, en el diario oficial El Peruano.

⁵⁰ Demus. Conferencia de prensa del 8 de marzo de 2005. Estudio sin publicar.

b. Violencia sexual

Según el estudio multicéntrico de la OMS sobre la salud de las mujeres y la violencia en pareja, realizado por la Universidad Cayetano Heredia y Flora Tristán, la violencia sexual perpetrada por la pareja ha sido experimentada alguna vez por el 46% de las mujeres de Cusco y el 22,5% de las mujeres de Lima.

La Endes 2004 ha incorporado al módulo preguntas sobre episodios de violencia sexual por parte del esposo o compañero, conducta que está tipificada en el Código Penal desde 1991. Del total de mujeres encuestadas, el 9,8% refirió haber sido forzada a tener relaciones sexuales, el 5,8% obligada a prácticas sexuales que ella

no aprueba, y el 59% del total que refieren este hecho informó que la violencia sexual ocurrió bajo el efecto de licor-drogas.

Ahora se sabe –estadísticamente– que la violencia en el ámbito de la familia es un problema grave, que el peligro no sólo está en la calle, que ocurre con mayor frecuencia de lo que creíamos y en todos los estratos sociales. Sin embargo, no existe en el país un sistema unificado, diferenciado por sexo, por grupo etario y por vínculo de parentesco que dé cuenta de estas dimensiones y que permita la elaboración de políticas públicas con base en la evidencia.

c. Violencia en el conflicto armado

Según el Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), el 81% de los torturados está constituido por hombres, y el 19% por mujeres. Sin embargo, en el caso de la violación sexual, el 98% de las víctimas registradas en la base de datos de la CVR son mujeres. La violencia sexual incluye figuras como la prostitución forzada, las uniones forzadas, la esclavitud sexual, los abortos forzados, la violencia sexual y los desnudos forzados. Cabe mencionar que la CVR considera que los delitos de violación sexual están subregistrados, por lo que las proporciones señaladas no representan necesariamente lo ocurrido en el universo de casos de violaciones de este tipo⁵¹.

Alrededor del 83% de los casos de violencia sexual es imputable al Estado y aproximadamente un 11% a los grupos subversivos⁵². Estos últimos fueron responsables de abortos y uniones forzados, así como de servidumbre sexual.

La CVR cuenta con casos de mujeres que fueron violadas como una forma de intimidación, castigo o como instrumento de presión⁵³. Así, se puede afirmar que a las mujeres se las viola para castigar a los varones con los que están unidas o alguna vez lo estuvieron, o tienen algún tipo de vínculo. Este supuesto no opera a la inversa, es decir, los varones no son violados para castigar a las mujeres –esposas, madres, hijas– por sus ideas o prácticas políticas, en tanto que culturalmente los varones no son considerados propiedad de las mujeres.

La tortura que se infligió a las mujeres tiene sus raíces en una cultura global previa que le niega el ejercicio de sus derechos y que legitima la apropiación violenta de su cuerpo para satisfacer deseos individuales o alcanzar objetivos relacionados con el conflicto.

2.2 Opciones de políticas

Séptima Política de Estado: *erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*

El Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como de la propiedad pública y privada; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de los niños, ancianos y mujeres.

Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002

⁵¹ *Abusaruwanku. Violación de mujeres: silencio e impunidad.* Comisedh, Movimiento Manuela Ramos. Lima, 2003, pp. 33-41.

⁵² CVR. *Violencia sexual contra la mujer.* Informe final de la CVR, tomo VI, capítulo 1. Lima, 2003.

⁵³ Informe final de la CVR, tomo VI, p. 207.

2.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas

100 días:

- A casi dos años de la entrega del Informe de la CVR, el Congreso de la República aprobó el Plan Integral de Reparaciones (PIR), en el que se excluye de la categoría de víctimas a los subversivos; aunque sí se ha considerado como víctimas indirectas a los hijos de las mujeres violadas⁵⁴. Se recomienda modificar el artículo 4 del PIR, Ley 28592, incorporando a la categoría de víctimas a las mujeres abusadas sexualmente, lo que incluye no sólo la violación, sino también las otras formas de violencia sexual identificadas por la CVR: prostitución forzada, aborto forzado, esclavitud sexual, independientemente de su pertenencia o no a alguna organización subversiva.
- El mejoramiento de la respuesta médico legal ante la violencia de género requiere de la elaboración, aprobación, implementación y difusión de protocolos de atención, que sean capaces de identificar y traducir la violencia familiar y sexual, tanto física como psicológica. En el caso de la violencia psicológica, el protocolo debería contemplar la posibilidad de su aplicación por profesionales de la salud no especializados, a fin de no limitar el derecho a la salud y acceso a la tutela jurisdiccional efectiva a las personas que sufren violencia familiar.
- Desde los servicios de salud, la prestación de atención médica debe ser integral: la evaluación de riesgos, la consejería, remisión a red de proveedores de servicios. Conforme lo estipulan las Guías de Atención en Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud (vigilar su cumplimiento).
- La Dirección General de la Policía Nacional se encargará de difundir y monitorear el cumplimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 95. Esto deviene en relevante, ya que las comisarías constituyen el primer lugar donde las víctimas de violencia suelen acudir.
- Implementar y potenciar, donde ya existan, al interior de las comisarías instancias especializadas para la atención de la violencia de género.
- Convocar al grupo de trabajo que se encargará de formular la propuesta para incorporar el curso sobre violencia de género en la currícula de la carrera de Derecho, así como en la Academia Nacional de la Magistratura.

Un año:

- El fortalecimiento del rol de rectoría interinstitucional del Mimdes pasa por el rediseño institucional. Actualmente, el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual no cuenta con el respaldo de los otros sectores. Si bien formalmente representantes de los sectores han estado participando de iniciativas intersectoriales, dichos planes no son asumidos como parte de los proyectos que se elaboran al interior de cada sector. Ello produce sólo una aparente coordinación intersectorial a nivel del diseño de los planes, pero no de su ejecución y respaldo por parte de los sectores. Por ejemplo, los embarazos de adolescentes no se pueden reducir sólo a través de educación sexual y acceso a anticoncepción, si las niñas y las mujeres jóvenes siguen expuestas al riesgo de abuso sexual por parte de hombres con algún tipo de autoridad sobre ellas.
- De acuerdo con la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley 27867, es función de éstos formular políticas, regular, dirigir, ejecutar, promover, supervisar y controlar las acciones orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual⁵⁵. Por ello, los partidos políticos deben comprometerse a formular estrategias contra la violencia también a nivel regional.
- En el plano normativo, es importante destacar, el cumplimiento parcial de las recomendaciones formuladas al Estado peruano por el Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, respecto a la derogación del mecanismo de la conciliación extrajudicial para resolver la violencia familiar; sin embargo, este mecanismo debe también ser eliminado de la etapa judicial.

⁵⁴ La conducta previa de la persona perjudicada es la que determinaría su inclusión o exclusión de la categoría de víctima. No serían considerados víctimas los miembros de las organizaciones subversivas –iniciadores del conflicto armado–, pero que a su vez fueron víctimas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario, a diferencia de los efectivos de las fuerzas policiales y armadas que cometieron abusos, pero que a su vez fueron también víctimas de una violación del Derecho Internacional Humanitario a manos de los subversivos.

⁵⁵ Artículo 60, inciso c).

- Las normas y los mecanismos implementados no resultan accesibles para las mujeres de las zonas rurales. Sigue pendiente desde el Estado una respuesta para las mujeres de las zonas rurales que enfrentan situaciones de violencia.
- En cuanto a las casas de acogida, lo recomendable es que exista una por cada 10.000 habitantes; sin embargo, se está muy lejos de esa cifra. Además, la mayoría de las existentes pertenece a organizaciones privadas y no siempre permanecen, ya sea por problemas presupuestarios o políticos. Estos servicios, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley 26260 y la Ley Orgánica de Municipalidades —artículo 8, 2.11—, son responsabilidad de las municipales provinciales y distritales, los que tienen la obligación de promoverlas, organizarlas y sostenerlas, de acuerdo con sus posibilidades.
- Creación del registro nacional o de un sistema unificado que dé cuenta de la magnitud de la violencia a nivel nacional, desagregado por sexo, por edad, por ámbito en que ocurrió la violencia y por el vínculo con el agresor. De igual forma debe producirse la estadística judicial.
- Desarrollar programas educacionales que diseñen y potencien habilidades para resolver conflictos de formas no violentas.
- Fortalecer y desarrollar las capacidades de las redes sociales locales (juntas vecinales, comités barriales, Apafas, etc.) para detectar, prevenir y canalizar casos de violencia familiar. En cuanto a la prevención, se podría trabajar en el cambio de normas y valores que legitiman las situaciones de violencia en el espacio familiar y comunal. Sería interesante explorar el trabajo con grupos de varones para realizar control social y hacer presión sobre sus pares violentos⁵⁶. Las comisarías locales y los municipios coordinarían directa y continuamente con estos comités locales de seguridad ciudadana.

Cinco años:

- Es necesario centrarse en la prevención de la violencia. El Estado peruano, a través del Mimdes –órgano rector–, debe cumplir con adoptar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en papeles estereotipados y que legitiman o exacerban la violencia contra la mujeres. Generalmente los episodios de violencia se agudizan cuando las mujeres rompen el modelo de sacrificio o deciden terminar la relación. Esto significa también que los modelos socioculturales estarían obstaculizando la capacidad de los varones para aceptar las decisiones autónomas de las mujeres.
- Garantizar el mayor acceso de las mujeres al sistema judicial. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no se agota en la existencia del órgano jurisdiccional o del procedimiento legal, sino que debe garantizarse que la falta de medios económicos o la ausencia de asesoría legal no las obligue a abandonar el proceso, constituyendo, además, una situación de discriminación. En ese sentido se debe garantizar: defensa judicial gratuita, oportuna y de calidad; la exoneración de tasas y aranceles judiciales, copias certificadas, reconocimiento médico en las causas sobre violencia.

⁵⁶ Tener en cuenta que este tipo de estrategias ayudan a controlar los estallidos o episodios de violencia, pero no necesariamente revierten los patrones estructurales de subordinación que subyacen a la problemática de la violencia, es decir, que debe emplearse en conjunto con otras estrategias.

Artículo 11

1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:
 - a. el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
 - b. el derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
 - c. el derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
 - d. el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
 - e. el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
 - f. el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.
2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los estados partes tomarán medidas adecuadas para:
 - a. prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
 - b. implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
 - c. alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
 - d. prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.
3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

3.1 Situación en el país

La reforma laboral implementada en el Perú en los años noventa ha sido una de las más profundas –junto con Argentina– y ha tenido un carácter marcadamente flexibilizador⁵⁷. El objetivo del ajuste laboral de promover la generación de más puestos de trabajo no fue logrado, y lo que más bien se consolidó fue la precarización de las relaciones laborales impactando principalmente en el

mercado de trabajo femenino. Por ejemplo, se ha incrementado la participación de sectores donde se trabajan largas jornadas –comercio y servicios– y el empleo se ha expandido donde no se cumple la legislación laboral como en el caso de las microempresas⁵⁸, siendo las mujeres las que se concentran en este sector. Sólo en Lima Metropolitana si se suma al 13,5% de mujeres de

⁵⁷ Vega, María Luz. *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, 2001.

⁵⁸ Chacaltana, Juan. *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Cedep y CIES. Lima, 2005.

la PEA que laboran en la microempresa, el 35,3% de independientes, se tiene que el 49% de mujeres trabaja sin acceso a la protección de sus derechos laborales y de seguridad social⁵⁹.

El empleo, sobre todo su carencia, es uno de los temas sentidos como principal problema por la opinión pública y sobre el que no se avizoran mayores cambios respecto a las posibilidades de que éste aumente considerablemente y a la vez reúna las condiciones del *trabajo decente* que postula la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entidad de la que es parte el Estado peruano.

Para la OIT, *trabajo decente* es el que se realiza en un ámbito que respeta los derechos laborales fundamentales, recibe un ingreso suficiente o digno, permite acceder a la protección social y seguridad en el trabajo y se enmarca en el diálogo social. El valor de la democracia asociado al trabajo decente está en su capacidad para generar procesos e instituciones que garanticen la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la igualdad de oportunidades para progresar⁶⁰.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, instancia creada para monitorear y evaluar el cumplimiento de la Convención del mismo nombre, luego de examinar el Quinto Informe Periódico del Perú (15 de agosto de 2002), formuló observaciones respecto a la persistencia de la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo, incluyendo un limitado acceso de las mujeres al empleo, la baja calidad del mismo y su acceso reducido a los recursos y las nuevas tecnologías. Asimismo, expresó su preocupación frente a la discriminación salarial y la segregación vertical y horizontal⁶¹. Esta última, acentuada de manera particular en determinados sectores, constituye el problema de fondo en materia de igualdad de oportunidades y de trato⁶².

Preocupa al Comité, asimismo, las condiciones precarias de las trabajadoras en el sector informal o a tiempo parcial, sin protección laboral, sin acceso a la seguridad social y sin el debido respeto a sus derechos laborales⁶³. También expresó su preocupación ante la falta de legislación frente al acoso u hostigamiento sexual en el trabajo, lo que fue subsanado con la aprobación de la ley respectiva el año 2003 y sobre la que actualmente existe un dictamen aprobatorio en la Comisión de la Mujer del Congreso para incorporar algunos aspectos



no considerados en el texto vigente y que dificultan la efectiva protección a las víctimas.

La población en edad de trabajar (PET) es el conjunto de personas de 14 y más años de edad, aptas para el ejercicio de funciones productivas. La población femenina en edad de trabajar para el año 2003 ascendía a 9,6 millones de mujeres, lo que equivale al 51,6% del total de personas que participan en el mercado de trabajo que tiene un total de 18,6 millones de personas (ver cuadro 5).

La población económicamente activa peruana (PEA) la conforman, varones y mujeres entre 14 y más años de edad en capacidad de realizar alguna actividad económica. Esta puede estar ocupada o desocupada (ver cuadro 6).

Del total de la **población económicamente activa femenina** (PEA femenina), para el año 2002, 5 millones 286 mil mujeres estaban ocupadas (remuneradas o no), lo que equivalía al 44,2% en el área urbana y 43,2% en el área rural. Mientras tanto, 324 mil mujeres conformaban la PEA desocupada, lo que representaba el 45,3% en el ámbito urbano y el 57,5% en la zona rural.

Asimismo, el 30% de la PEA femenina se ubica en Lima, el 35% en el ámbito rural y otro 35% en el resto urbano del país.

Para el cuarto trimestre de 2002, **la población no económicamente activa**—conformada por las personas que estando en edad de trabajar, no trabajan ni han buscado trabajo ni desean trabajar, grupo donde se ubican las amas de casa, estudiantes, rentistas, jubilados y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan menos de 15 horas semanales—estaba constituida por

⁵⁹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: "La mujer en el mercado laboral peruano". Lima, febrero, 2005.

⁶⁰ Somavía, 2001. Citado en Perú: *Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004-2006*. OIT, Lima, diciembre 2003.

⁶¹ *Segregación vertical*: menos mujeres acceden a puestos de mayor responsabilidad y/o mejor remunerados. *Segregación horizontal*: alude a la concentración de mano de obra femenina en sectores menos remunerados como servicios y/o labores auxiliares o marginales no vinculadas directamente a los procesos productivos, independientes sin protección de la legislación laboral y de la seguridad social.

⁶² Vinatea Recoba, Luis. "Discriminación laboral por razón de sexo en el Perú". En: *Discriminación sexual y aplicación de la ley*. Volumen II. Defensoría del Pueblo, Lima, junio 2000.

⁶³ CEDAWC/2002/EXC/CRP.3/Add.7/Rev.1. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Periodo extraordinario de sesiones, 5 al 23 de agosto de 2002.

Cuadro 5
Perú: población y fuerza de trabajo según sexo, 2002
(en porcentajes)

	Hombre	Mujer	Total relativo	Total absoluto
Población total	49,2	50,8	100,0	27.259.315
Población en edad de trabajar	48,5	51,6	100,0	18.610.848
PEA ocupada	56,2	43,8	100,0	12.070.072
PEA desocupada	53,8	46,2	100,0	701.712
Tasas				
Tasa de actividad (PEA/PET)	79,4	58,5	68,6	
Tasa de desempleo (PEA desocupada/ PEA)	5,3	5,8	5,5	

Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares IV, 2002.

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Notas: La información se refiere al área urbana y rural del país.

La población en edad de trabajar (PET) incluye a las personas de 14 años y más de edad.

Cuadro 6
Perú: población y fuerza de trabajo según sexo, 2002
(en porcentajes)

	Hombre	Mujer	Total relativo	Total absoluto
Población Total	49,2	50,8	100,0	27.482.097
Urbana	48,5	51,5	100,0	15.563.001
Rural	50,2	49,8	100,0	11.919.096
Población en edad de trabajar (PET)	48,4	51,6	100,0	18.610.848
Urbana	47,6	52,4	100,0	12.793.115
Rural	50,2	49,8	100,0	5.817.733
PEA ocupada	56,2	43,8	100,0	12.070.072
Urbana	55,8	44,2	100,0	7.590.156
Rural	56,8	43,2	100,0	4.479.916
PEA desocupada	53,8	46,2	100,0	701.712
Urbana	54,7	45,3	100,0	653.326
Rural	42,5	57,5	100,0	48.386
Tasas				
Tasa de actividad (PEA/PET)	79,4	58,5	68,6	
Urbana	75,4	54,5	64,4	
Rural	87,8	67,8	77,8	
Tasa de desempleo (PEA desocupada / PEA)	5,3	5,8	5,5	
Urbana	7,8	8,1	7,9	
Rural	0,8	1,4	1,1	

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares IV Trimestre, 2002.

Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Nota: La población en edad de trabajar (PET) incluye a las personas de 14 años y más de edad.

5 millones 839 mil personas, de las cuales el 68% lo formaban mujeres⁶⁴.

En cuanto a la **tasa de actividad**, la de las mujeres representó el 58,5% (2002) frente a la de los varones que fue del 79,4% para el mismo periodo. Es decir, una diferencia porcentual de 21 puntos, que se explica en parte por las razones que dan la mayoría de mujeres entre 25 y 54 años de edad —87% en el ámbito urbano y 91% en la zona rural⁶⁵— referidas a los quehaceres del hogar, lo que incluye el cuidado de los hijos y de la familia. Igualmente cabe mencionar que la posibilidad del acoso sexual también es un elemento disuasorio para las mujeres que desean trabajar. Así por ejemplo, para el 19% de las mujeres el acoso sexual era uno de los principales problemas que debían enfrentar las mujeres que deseaban trabajar; mientras que el 24,8% de los hombres también considera que el acoso sexual es un problema que tienen que enfrentar las mujeres que desean trabajar⁶⁶.

Respecto al hostigamiento o acoso sexual, la Ley 27942⁶⁷, aprobada el año 2003, sanciona el acoso sexual en el trabajo, en las instituciones educativas, militares y policiales que se producen en una relación de autoridad o dependencia, es decir regula el denominado acoso jerárquico o típico, no así el acoso que se produce entre pares, denominado acoso ambiental o atípico. Establece la obligación de los empleadores de mantener en el centro de trabajo condiciones de respeto entre los trabajadores, y para tal fin debe capacitar al personal, reparar los perjuicios laborales ocasionados al hostigado, sancionar al hostigador e informar al Ministerio de Trabajo sobre los casos de hostigamiento sexual y de las investigaciones realizadas.

El hostigado/a, por su parte, tiene derecho a accionar alternativamente por el cese de la hostilidad o por una indemnización dando por terminado el contrato de trabajo. La falsa queja -cuando la demanda es declarada infundada- es causa justificada de despido y genera la obligación de indemnizar al supuesto hostigador denunciado.

En este tema, la prueba sigue siendo una traba para que prosperen las demandas. La ley no ha recogido la propuesta sobre la inversión de la carga de la prueba, es decir, que la obligación de probar que no se incurrió en actos de acoso debería recaer en el demandado. Este principio ya está normado para el caso del despido de la trabajadora gestante donde el empleador debe probar la existencia de una causa justa de despido para la termi-

nación del contrato de trabajo y que, en consecuencia, tal medida no se funda en un acto de discriminación por razón de embarazo o maternidad.

Respecto al **empleo femenino según la estructura del mercado**, se puede decir que el 34,6% de la PEA ocupada femenina trabaja como independiente, y de este total, sólo el 1,1% es independiente profesional o técnico. La mayoría restante no profesional se dedica al comercio al por menor— generando en promedio un ingreso mensual de S/.318— y a la agricultura.

De los independientes profesionales o técnicos, el 30% son mujeres, la mayoría entre 25 y 44 años, y trabajan principalmente en el sector servicios. De los independientes no profesionales que abarca al 33,5% de la PEA ocupada nacional, la mayoría son varones (58%), el 33% reside en el ámbito rural, el 31% son pobres y el 19% son pobres extremos.

En el ámbito urbano, el 14,3% de las mujeres ocupadas trabaja en la microempresa (empresas de dos a nueve trabajadores)⁶⁸, y el 11,3% son trabajadoras familiares no remuneradas frente a un 56% en el área rural que se ubica en este grupo. Sólo un 8,5% de la PEA ocupada femenina trabaja en empresas medianas y grandes.

Del total de PEA nacional para el año 2002, casi la tercera parte (33,8%) de la PEA ocupada lo conformaban los trabajadores familiares no remunerados y de este total el 72% eran mujeres, mientras que el 28% eran varones.

En la PEA rural destacan los menores niveles de desocupación, la mayor presencia de trabajo familiar e independiente no calificado, el promedio de establecimientos de menos de cinco trabajadores, el predominio de obreros en el trabajo dependiente, la mayor presencia de trabajo infantil y una menor cantidad de trabajo femenino fuera de sus unidades productivas. Las decisiones familiares de trabajo en las actividades agropecuarias involucran tanto el trabajo femenino como el infantil. En general, en el ámbito rural la carga de trabajo de la mujer es muy pesada, ya que además de realizar las labores del hogar tiene una participación importante en las actividades de su propia unidad productiva, como el pastoreo, acarreo de agua, cosecha, etc.

La **calidad del empleo**, que se mide por el número de horas trabajadas a la semana o por el ingreso percibido por el trabajo realizado, da cuenta de que el grupo de mujeres que labora más horas a la semana son las trabajadoras del hogar, luego están los trabajadores de las micro y pequeñas empresas. También muestran jornadas

⁶⁴ Enaho 2002, IV trimestre. En: Informe Anual 2004: "La Mujer en el Mercado de Trabajo". Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima, febrero, 2005.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Beijing + 5. ¿Qué cambió en la vida de las mujeres peruanas?* Movimiento Manuela Ramos. Lima, 2000.

⁶⁷ Ley N° 27942 del 27 de febrero de 2003. Reglamentada por D.S. N° 010-2003-Mimdes del 26 de noviembre de 2003.

⁶⁸ La Ley N° 28015 de Promoción de las Micro y Pequeñas Empresas considera microempresas a las que cuentan con uno a diez trabajadores.

semanales extensas los trabajadores independientes no calificados.

Respecto a las trabajadoras del hogar, el año 2003, se dio la Ley N° 27986⁶⁹, que regula la actividad laboral al servicio del hogar y que es realizada mayoritariamente (98%) por mujeres. Se reconoce el conjunto de derechos que les asiste a los trabajadores de la actividad laboral común, lo que representa un avance, pero en diferente proporción. Así por ejemplo, la compensación por tiempo de servicios, las vacaciones, las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad y la compensación por trabajo en días feriados no laborables son equivalentes al 50% de la remuneración de la trabajadora, lo que no ocurre con los trabajadores de otros sectores en los que se les reconoce el 100%.

Un aspecto donde se muestra también la desatención a este sector laboral es el de la seguridad social. De acuerdo con la ley, las trabajadoras del hogar son aseguradas regulares (obligatorias) del Sistema Nacional de Salud –(EsSalud). Esta obligación del empleador/a no se cumple, y esta situación no puede ser conocida en su real magnitud ni fiscalizada por la autoridad de trabajo dada la naturaleza del lugar donde se presta el servicio, que es una casa-habitación a la que los funcionarios de trabajo no pueden ingresar, salvo con autorización judicial.

De hecho, está pendiente su mejoramiento en cuanto reconocimiento de derechos y garantías para avanzar en la consolidación de relaciones de trabajo claramente diferenciadas de las relaciones familiares que encubren en muchos casos relaciones de servidumbre y explotación.

El **subempleo** medido por las horas trabajadas a la semana (menos horas o jornadas parciales) o porque se percibe un ingreso menor a la canasta mínima requerida, da cuenta que el subempleo por ingresos en Lima alcanza al 30% de la PEA y el medido por horas trabajadas, al 9%. El subempleo por ingresos presenta mayores porcentajes para el caso de las mujeres –en Lima alcanza a casi la mitad de la PEA– mientras que para los varones representa sólo el 38%. Esto quiere decir que una de cada tres mujeres activas laboralmente está percibe ingresos que no cubren la canasta mínima familiar. Esto se puede explicar por la alta concentración de la mano de obra femenina en actividades informales, eventuales y con mayor grado de precariedad, así como también por la baja o nula calificación.

La **condición de informalidad**, de acuerdo con la agrupación realizada por la OIT, abarca a los microempresarios, a los independientes no calificados y a los trabajadores familiares no remunerados. El 61% de la PEA (2003) ocupada se ubica en el sector informal, que está



Foto: CIES

asociado además al concepto de “empleo malo” porque es de baja remuneración, baja productividad y el trabajador no recibe protección social. En Lima Metropolitana, el porcentaje de trabajadores informales alcanzó el 60,5% (2003), habiendo disminuido respecto del año 2000, cuando representó el 62,6%.

La formalidad, que incluye a los pequeños y grandes empresarios y a los independientes profesionales representó para el año 2003 el 39,5% de la PEA ocupada.

En el año 2003 se expidió la Ley N° 28015, denominada Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, que tiene como objetivo promover la competitividad, la formalización y el desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad.

Esta ley, reglamentada por el D.S. N° 009-2003-TR (12.09.2003), define a las microempresas por el número de trabajadores; así, considera como tales a aquellas que cuentan entre uno y diez trabajadores. La pequeña empresa, por su parte, será tal si cuenta con uno hasta cincuenta trabajadores. Establece también procedimientos simplificados para su formalización, crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (Codemype) y los Consejos Regionales de la Micro y Pequeña Empresa (Coremype), como órganos estatales intersectoriales para la promoción de las Mypes en los respectivos niveles de gobierno, y establece un régimen laboral especial –para las microempresas– de carácter temporal (cinco años de vigencia) que comprende los derechos de remuneración, jornada de trabajo, horario de trabajo, trabajo en sobretiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, despido arbitrario, seguro social de salud y pensiones. En general, los derechos de los trabajadores de las microempresas consideran como mínimo, la mitad de los

⁶⁹ Publicada el 3 de junio de 2003 y reglamentada por D.S. N° 015-2003-TR del 20 de noviembre de 2003.

reconocidos para los trabajadores de la actividad laboral privada común.

Pese al régimen laboral especial para las microempresas y las facilidades para su formalización, desde la vigencia de la norma antes mencionada sólo el 25% de éstas han accedido a su reconocimiento formal como tales. Siendo este sector uno de los que genera la mayor cantidad de puestos de trabajo y que ocupa una importante proporción de mano de obra femenina, su falta de formalización conlleva que sus trabajadores, mayoritariamente mujeres, no cuenten con la protección del Seguro Social de Salud y, por tanto, no puedan atender su salud sexual y reproductiva, así como su maternidad en caso que así lo requieran.

Si bien el 53% de los asalariados privados labora en las microempresas, el 93,4% de los trabajadores –hombres y mujeres– de las microempresas no tiene contrato de trabajo, es decir la informalidad está concentrada en la microempresa y en los independientes no profesionales⁷⁰.

Jefatura del hogar. Para el año 2002, casi 1 millón de hogares peruanos del ámbito urbano estaban jefaturados por una mujer, esto es el 23,1% que representaba en valores absolutos 909 mil 679 hogares, frente a un 76,9% que estaba liderado por varones, representando en valores absolutos 3 millones 22 mil 475 hogares.

Cuadro 7
Perú urbano: jefatura de los hogares por sexo, 2002

Sexo	%	Absolutos
Hombre	76,9	3.022.475
Mujer	23,1	909.679
Total	100,0	3.932.154

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, IV Trimestre, 2002.

Elaboración: MTPE, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

De acuerdo con un estudio realizado por el INEI sobre niveles de pobreza⁷¹, diversos indicios señalan que los hogares jefaturados por mujeres contaban con menos riesgo de caer en la pobreza, conclusión que cuestionaría la idea generalizada de que estos hogares son más vulnerables a la pobreza. Los autores a cargo del estudio consideran que esto se explicaría en parte por las mayores

vinculaciones de las mujeres a diversas organizaciones de apoyo alimentario que les ayuda a completar y/o asegurar la subsistencia familiar más que a una gestión eficaz de sus respectivas unidades familiares.

Sin embargo, estas hipótesis explicativas podrían ser rebatidas o relativizadas si se incorpora en el análisis la atención a las características de los hogares jefaturados por las mujeres, por ejemplo el tiempo que dedican ellas al trabajo no remunerado y el presupuesto que asignan para su sostenimiento. Así, el gasto total de un hogar jefaturado por una mujer en comparación al del varón, era del 92% para 1997⁷². Por otra parte, las mujeres jefas de hogar asumen directamente, el trabajo del cuidado de la casa –no remunerado– o también lo realizan las hijas mayores, la madre, hermana o pariente considerada como parte del grupo familiar y casi siempre será no remunerado, ya que esto encarecería el presupuesto familiar.

En cambio en la mayoría de los hogares jefaturados por varones, casi siempre está la pareja mujer o hay un servicio pagado a una tercera persona para realizar el trabajo doméstico. Esto se expresa, por ejemplo, en que las mujeres jefas de hogares pobres destinan en promedio más del 50% de su tiempo al trabajo no remunerado, fundamentalmente para cocinar y realizar quehaceres de la casa. Dedicán 5,4 horas diarias a las tareas domésticas frente a 1,3 horas que destinan los jefes de hogares pobres. Esta realidad las coloca en una situación de desigualdad para su incorporación y permanencia en el mercado de trabajo en comparación con los varones, además que reduce o cancela el tiempo de las mujeres para su descanso y esparcimiento, afectando su calidad de vida y su salud física y emocional⁷³. Según datos de la Enniv (1997), los hogares jefaturados por mujeres evolucionarían mejor frente a la pobreza demostrando entre otros factores su eficiencia en la administración de sus unidades familiares. En 1994, el 47% de los hogares jefaturados por hombres era pobre, pasando a ser en 1997, el 43%; frente a 37% (1994) para el caso de las mujeres que se redujo al 32% en 1997⁷⁴.

Por otro lado, estar inserta en organizaciones de apoyo alimentario también demanda de las mujeres trabajo voluntario realizado adicionalmente a su jornada laboral, traduciéndose en doble jornada, o tiene que pagar a otra mujer para que la reemplace en el trabajo voluntario a fin de no perder sus derechos, por ejemplo, a las raciones diarias de alimentos. En todo caso, de corroborarse que los hogares liderados por una mujer

⁷⁰ Gamero, Julio. "Crecimiento y empleo: elementos de propuesta y debate". Ponencia en XVI Seminario Anual CIES 2005. Lima, 21 de noviembre de 2005.

⁷¹ Estudio realizado por el INEI. Citado en Informe Anual 2004: "La mujer en el mercado laboral peruano". Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lima, febrero, 2005.

⁷² Boletín *El Cuarto Femenino*. N° 6. Movimiento Manuela Ramos. Lima, diciembre 1999.

⁷³ Bravo, Rosa. *Las metas del milenio y la igualdad de género: el caso Perú*. CEPAL. Mayo 2004.

⁷⁴ Boletín *El Cuarto Femenino*. N° 6. Movimiento Manuela Ramos. Lima, diciembre 1999.

presentan menos riesgos de caer en la pobreza o pobreza extrema, se debería explicar no sólo por la articulación de las mujeres a los programas de alivio a la pobreza, sino también a la gestión y al trabajo adicional no remunerado de las jefas de hogar.

Cuadro 8
Número de horas destinadas al trabajo doméstico no remunerado

Tipo de hogar	Jefatura femenina	Jefatura masculina
Hogares pobres	5,4 horas diarias	1,3 horas diarias
Hogares no pobres	4,4 horas diarias	1,6 horas diarias

Fuente: Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género. CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2002-2003.

Cuadro 9
Número de horas destinadas al trabajo remunerado

Tipo de hogar	Jefatura femenina	Jefatura masculina
Hogares pobres	4 horas	7,8 horas
Hogares no pobres	5,9 horas	7,7 horas

Fuente: Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género. CEPAL. Panorama Social de América Latina, 2002-2003.

Si bien de la comparación por total de horas trabajadas remuneradas y no remuneradas de los hogares jefaturados por hombres frente a los hogares jefaturados por las mujeres, se observa muy poca diferencia en los hogares pobres –la diferencia es de 0,3 para el caso de las mujeres–, se debe señalar que las mujeres asignan mayor cantidad de tiempo al trabajo no remunerado lo que no ocurre con los varones. La mayor diferencia está en los hogares no pobres; así, los varones acumulan 9,3 horas de trabajo frente a las 10,3 de las mujeres.

Ambas situaciones por cierto merecen mayor estudio, análisis y seguimiento para diseñar políticas y programas que atiendan de manera eficaz esta situación. Debe considerarse también que un 88% de la población femenina urbana entre 25 y 54 años de edad considera los quehaceres del hogar como una de las razones de su inactividad laboral. En la zona rural se da el mismo porcentaje⁷⁵.

Los ingresos percibidos por varones y mujeres jefes de hogar también presentan una diferencia de aproximadamente 39,9%. Ver siguiente cuadro.

Cuadro 10
Perú urbano: promedio del ingreso del jefe de hogar, 2002

Sexo	Promedio S/.	Mediana	Valores absolutos
Hombre	949	539	3,022,475
Mujer	379	117	909,679
Total	817	434	3,932,154

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, IV Trimestre. 2002. Elaboración: MTPE – Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Las **diferencias de ingresos** entre lo que perciben los varones y las mujeres es también un elemento persistente del diagnóstico con perspectiva de género. Los jefes de hogar varones percibían en promedio S/.949, mientras que las mujeres jefas de hogar, sólo S/.379 (cifras para el año 2002).

A datos de junio de 2003, la brecha entre las remuneraciones brutas de las mujeres respecto a los varones representaba en promedio 21 puntos porcentuales de diferencia; es decir, las mujeres perciben el 89% de ingresos respecto a los varones⁷⁶. Esta diferencia se acorta en hogares pobres, donde el ingreso del jefe de hogar varón para Lima es de S/.99,28 y para las mujeres de S/.92,14 haciendo una diferencia de sólo 7,14 puntos. En Cusco urbano las mujeres superan en 3,18 a los varones. En las zonas rurales las diferencias tienden a acortarse aun más a excepción de Loreto, donde el ingreso del jefe de hogar duplica al de la mujer jefa de hogar en 15,51 puntos⁷⁷.

El nivel educativo alcanzado también determinará el ingreso promedio, pero se mantiene la brecha entre varones y mujeres, aumentando ésta si también crece el nivel de formación educativa, esto es, que los varones con mayor nivel educativo percibirán mayor ingreso no resultando así para el caso de las mujeres. La brecha en este caso –hasta 65,3%– se ubica en el grupo ocupacional de los ejecutivos⁷⁸.

Cabe señalar también que en las ramas de agricultura y pesca, la diferencia de ingresos se inclina a favor de las mujeres donde perciben en promedio S/.603 más que los varones.

Los ingresos según los regímenes de empleo también presentan diferencias notables. Así, los ingresos de la microempresa —que emplea mayoritariamente a mujeres— en promedio es de S/.572,30 frente a S/.1.027 de

⁷⁵ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: “La mujer en el mercado laboral peruano”. Lima, febrero, 2005.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Aramburú, Carlos E., Enrique, Vásquez H. y otros. *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Universidad del Pacífico. Lima, 2002.

⁷⁸ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Informe Anual 2004: “La Mujer en el Mercado Laboral Peruano”. Lima, febrero, 2005.

Cuadro 11
Perú urbano: ingreso laboral promedio de la PEA ocupada remunerada y distribución de los trabajadores según nivel educativo alcanzado y sexo 2002

Nivel educativo	Ingreso laboral promedio en S/.	%
Hombre	987	100
Sin nivel	485	10,5
Primaria completa	597	27,7
Secundaria completa	879	41,1
Técnica completa	1.093	9,7
Universitaria completa	2.762	11
Mujer	669	100
Sin nivel	368	17,7
Primaria completa	419	24,9
Secundaria completa	524	34,1
Técnica completa	777	11
Universitaria completa	1.910	12,3

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares IV Trimestre, 2002.
 Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas Laborales (PEEL).
 Nota: Ingresos en nuevos soles del cuarto trimestre del 2002.

la pequeña empresa, S/.1.588 de la mediana empresa y S/.1.761 de la gran empresa. También existen diferencias con el sector público que en promedio equivale a S/.1.010. El ingreso promedio del autoempleo equivale a S/.452 frente al independiente calificado que en promedio percibe S/.997, el no calificado S/.500 y el independiente rural no calificado S/.187⁷⁹.



Foto: CIES

3.2 Opciones de políticas

Decimocuarta Política de Estado: acceso al empleo pleno, digno y productivo

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos, además, a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo con sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las microempresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de similar valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.

Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002

⁷⁹ Camero, Julio. "Crecimiento y empleo: elementos de propuesta y debate". Ponencia en XVI Seminario Anual CIES 2005. Lima, 21 de noviembre de 2005.

En materia de ratificación de normas internacionales, el Perú hasta la fecha no ha ratificado ningún convenio de la OIT sobre maternidad. Es, entonces, oportunidad de hacerlo en la siguiente gestión para que sirva de estándar mínimo en cuanto a derechos vinculados a la función reproductora de las mujeres trabajadoras, más aún cuando está en la agenda política la nueva Ley General del Trabajo que deberá contener un capítulo especial referido a la maternidad y paternidad de los trabajadores. La CEDAW ya considera la maternidad como una función social y en tanto tal la obligación del Estado, sociedad, padres y madres de velar por su adecuado ejercicio.

En cuanto a la necesidad de la revisión de la legislación vigente, se plantean como temas centrales los referidos al acoso sexual y la ley antidiscriminatoria, trabajadoras del hogar y la ley de promoción de las microempresas, en los que se debe evaluar y adoptar los mecanismos para el cabal acceso y ejercicio de los derechos laborales por parte de este sector y evitar las categorías de trabajadores.

En lo que se refiere a legislación laboral pendiente, se ha consignado lo referido a la ley de igualdad de

oportunidades que obra en el Congreso, algunos de cuyos dictámenes garantizan una norma con equidad de género y la vigencia de los derechos sexuales y derechos reproductivos. El otro pendiente está referido a la ley de trabajadores con responsabilidades familiares compartidas, a fin de que éstas no sean motivo de discriminación para el acceso, permanencia y ascenso en el mercado laboral principalmente de las mujeres quienes en su mayoría y tradicionalmente se hacen cargo de este trabajo.

El seguimiento del cumplimiento de las disposiciones legales es también una función de los congresistas, pero que no se tiene presente como parte de la gestión parlamentaria. Avanzar en esta ruta podría contribuir a acortar la brecha entre lo formal y lo real.

Finalmente, la promoción de la igualdad de oportunidades y la equidad de género, son un mandato que el Estado peruano tiene que cumplir en sus tres niveles de gobierno. Para el caso del empleo se debe traducir en medidas que acorten las brechas de género y erradiquen las prácticas de discriminación directa o indirecta y se avance en la construcción de relaciones equitativas, componentes sustancial de las democracias modernas.

3.3 Hoja de ruta

En el lineamiento 4 del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010⁸⁰, referido a los derechos económicos, hay dos objetivos estratégicos:

- 4.1. *Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de similar valor.*
- 4.2. *Garantizar la igualdad de oportunidades económicas para la generación y mejora de ingresos de mujeres y varones de zonas urbanas y rurales.*

El cuadro que se presenta a continuación contiene un conjunto de medidas —más vinculadas a lo legislativo— pero cuya adopción requiere de voluntad política no sólo para incorporarlas sino también para promoverlas una vez que sean gobierno.

100 días:

- Modificar la ley de acoso sexual: la prueba, acoso atípico o ambiental y la falsa queja como causa justa de despido.
- Debatar y aprobar la ley de igualdad de oportunidades con equidad de género, que garantice la vigencia y el ejercicio de los derechos reproductivos y derechos sexuales.
- Revisión de los formularios y protocolos para inspección laboral desde una perspectiva de género.
- Creación de una Gerencia Regional para la Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género en la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización.
- Organización y consolidación de información sobre medidas adoptadas por los gremios sindicales en favor de la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

⁸⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-Mimdes, publicado el 15 de setiembre de 2005. Entrará en vigencia el 1 de enero de 2006.

- Levantamiento de información oficial en materia de empleo y ocupación desagregada por sexo, edad, ámbito y grado de instrucción, de manera obligatoria.
- Formular indicadores para recoger información sobre la jornada remunerada y no remunerada de varones y mujeres jefes de hogar según nivel de pobreza, grado de instrucción y ámbito de residencia.

Un año:

- Aprobación y ratificación del Convenio N° 183 de la OIT (2000) sobre protección de la maternidad.
- Evaluar el cumplimiento de la ley que busca prevenir la discriminación⁸¹ en el acceso a las ofertas de empleo y a medios de formación educativa.
- Equiparar los derechos de las trabajadoras del hogar con las del régimen laboral común para evitar la existencia de “categorías”.
- Desvincular la cobertura de riesgos (salud y pensiones) de la modalidad de contratación laboral sobre todo para las trabajadoras de las microempresas, garantizando así el derecho a atender su salud sexual y reproductiva.
- Formular, participativamente, una ley integral sobre trabajadores/as con responsabilidades familiares que contenga capítulo específico sobre maternidad y paternidad.
- Promover la formalización de las relaciones laborales principalmente en el sector de la microempresa.
- Inspección laboral: verificación del cumplimiento de normas y levantamiento de información desagregada por sexo para formular correctivos y/o modificaciones.
- Promover la transparencia y sinceramiento de las contrataciones: eliminar las formas de enmascaramiento de las relaciones laborales bajo contratos de locación de servicios (naturaleza civil) en los sectores privado y público MTPE.
- Creación de una instancia para la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el Consejo Nacional del Trabajo y en el Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- Evaluación del funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las instancias creadas para la igualdad de oportunidades y equidad de género en el sector.
- Formulación de indicadores para evaluar el cumplimiento de los Convenios OIT sobre igualdad de remuneración, no discriminación en materia de ocupación y de trabajadores con responsabilidades familiares.
- Elaboración de informe sobre cumplimiento de los convenios.
- Promoción del cumplimiento de medidas adoptadas por las centrales sindicales sobre igualdad de oportunidades. Difusión de las buenas prácticas en materia de inclusión de género y no discriminación.
- Capacitación al personal del sector para incorporar elementos de la equidad de género en sus procedimientos de atención al público y resolución de peticiones en materia laboral.
- Promover la coordinación del sector MTPE con las municipalidades para la implementación de las guarderías para los hijos/as de los/as trabajadores, conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Cinco años:

- Reformar la ley antidiscriminatoria con los insumos y recomendaciones de la evaluación.
- Evaluar la eficacia de la ley de promoción de la Mype para el mejoramiento de las condiciones laborales y alcanzar los estándares del “trabajo decente”.
- Diseñar conjuntamente con los gobiernos regionales y locales programas piloto de cuidado infantil de acuerdo con lo establecido en la LOM, en zonas de mayor concentración de la PEA ocupada.

⁸¹ Ley N° 26772 del 17 de abril de 1997, modificada por la Ley N° 27270 del 29 de mayo de 2000. Reglamentada por D.S. N° 002-98-TR del 1 de febrero de 1998.

Artículo 12

1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, incluso los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo 1 supra, los Estados partes garantizarán a la mujer servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

**Convención para la Eliminación de todas las formas
de Discriminación contra la Mujer**

4.1 Situación en el país

La estadística epidemiológica muestra que la situación de salud no es buena y que se ha construido una cultura de la salud con estándares por debajo de muchos otros países.

El patrón de enfermedad y muerte no es fruto de decisiones sólo individuales, sino que existen determinantes que afectan la salud, tales como la forma en que está organizada la economía, el ingreso y posición social, las redes de apoyo social, las condiciones laborales, la cultura, la política, las relaciones de género en la sociedad peruana, así como las características biológicas y la dotación genética; todas ellas inciden en la producción de enfermedades y muertes evitables.

Así por ejemplo, la situación del empleo repercute en la salud, pues la mayoría de la población o tiene empleos precarios o al no tener empleador genera su propio empleo, en actividades de bajos ingresos, lo que determina que puedan tener un acceso relativo a la consulta en los servicios públicos –que son gratuitos o de bajo costo– pero que no tengan acceso a los medicamentos, que son de venta privada mayormente. La estadística muestra que sólo el 50% de las personas atendidas en los servicios de salud compra los medicamentos prescritos⁸² y un porcentaje considerable abandona los tratamientos.

De esta manera, enfermedades que son curables se convierten en crónicas. En el Perú la primera causa de muerte registrada son las infecciones respiratorias agudas. En otras palabras, el entorno social, el no acceso a servicios y los patrones culturales sanitarios inciden en

la postergación de la atención y la cronicidad de enfermedades curables o controlables.

La esperanza de vida al nacer, que es un importante indicador del desarrollo humano, se ha incrementado. Según estimaciones del INEI, el peruano nacido en el año 2005 tendrá una expectativa de vida de 71 años, superior a la expectativa de 1970, que fue de 53 años y de 1990, que fue de 66 años.

Existen diferencias importantes en relación con el sexo y lugar de residencia. Se espera que las mujeres vivan –en promedio 72 años–, cinco más que los hombres –67 años–. Sin embargo, las condiciones en las que sobreviven son de deterioro de la salud y precariedad económica ya que, a diferencia de los varones, cada embarazo



Foto: CIES

⁸² Instituto Cuánto. Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000.

impacta en su cuerpo y en su salud, degenerando muchas veces en enfermedades crónicas que los seguros excluyen de sus coberturas. De otro lado, la esperanza de vida rural es para 2005 de 65 años *versus* 72 para las zonas urbanas. Hay, sin embargo, enormes brechas entre departamentos; por ejemplo, en 1993, Callao y Huancavelica diferían en más de 22 años en la expectativa de vida.

Según aparece en el documento Análisis de la Situación de Salud en el Perú –ASIS noviembre de 2001–, siete de las causas de mortalidad se observan entre las diez primeras en ambos sexos. Los accidentes de tráfico, cirrosis y tuberculosis se presentan como primeras causas sólo en hombres, en este caso, los factores de género influyen en la desventaja de supervivencia masculina.

Asimismo, las deficiencias en la desnutrición constituyen la cuarta causa de mortalidad para las mujeres⁸³ y la décima para los hombres, situación que para ser revertida requiere mucho más que modificar los hábitos alimenticios o aumentar el ingreso per cápita, con la agravante que ello, las más de las veces, habrá implicado una vida con la capacidad intelectual deteriorada, productividad limitada y mayores riesgos de contraer enfermedades crónicas.

En materia de prestación de servicios de salud está demostrado que las mujeres utilizan los servicios más que los hombres adultos, ya sea por la inexistencia de programas o por las actitudes culturales de género, lo que se suele interpretar como una ventaja por desconocerse que las mujeres tienen mayor necesidad debido a su rol biológico en la reproducción, su más alta morbilidad y su mayor longevidad. Se estima que el 34% de la carga de enfermedad se debe a problemas de salud reproductiva⁸⁴.

Aun así, según la Endes 2000, ocho de cada diez mujeres tienen algún problema para buscar tratamiento o consejo médico. Las razones más frecuentes son: la

falta de recursos económicos (65%), las dificultades para tomar transporte (29.3%) y la distancia de los establecimientos (33%). También se menciona la ausencia de personal femenino (45%), que podría estar asociado al temor a ir sola (33%). El conseguir permiso para asistir a los servicios estuvo señalado por el 13% de mujeres, lo que expresa su limitado poder respecto a sus parejas.

También se debe considerar que la heterogeneidad del país relativiza las cifras de carácter nacional y los promedios. Su perfil epidemiológico no es único ni homogéneo, sino un mosaico, fruto de las desigualdades sociales, culturales y de su diversidad ecológica y geográfica, las cuales se articulan a las desigualdades de género, afectando los riesgos y oportunidades para asegurar la salud. Además, los procesos de modernización, referidos a los cambios en los procesos productivos como la industrialización y el paso del trabajo rural a urbano no siempre se han desarrollado de manera completa ni han ido acompañados por los procesos de modernidad, que aluden principalmente a las dimensiones culturales e identitarias de esos cambios; generándose de esta manera grupos pequeños de incluidos a los beneficios sociales y materiales y grandes sectores de excluidos⁸⁵.

En ese sentido, el abordaje de la salud desde una perspectiva de género incluye, además de una respuesta adecuada a las necesidades asociadas con las diferencias biológicas, el reconocimiento de sus relaciones desiguales de poder; así como una comprensión apropiada de las formas en que estas diferencias se manifiestan en los perfiles epidemiológicos y en los procesos de “consumo” y “producción” de la salud⁸⁶.

Demanda también el reconocer que tan importante como la prevención, recuperación y rehabilitación del daño es la promoción de la salud, a través del control de las determinantes que influyen en la salud de mujeres y hombres.

a. Planificación familiar

Entre 1978 y el 2000 el uso de métodos anticonceptivos se duplicó de 33% a 68% entre las mujeres en unión. Para el año 2004, la Endes Continua⁸⁷ registra un uso actual de métodos del 70,5%, donde los métodos modernos alcanzan un 46,7% y los tradicionales un 22%.

En cuanto a las preferencias de fecundidad, se observa que las mujeres desean tener menos hijos/as, y si bien la brecha entre la fecundidad deseada y la real ha ido cerrándose, aún las mujeres siguen teniendo, para el año 2004, un hijo/a más de los/as que desean tener.

⁸³ De acuerdo con la Endes 2000, el 31% de mujeres en edad fértil tiene anemia.

⁸⁴ Gúezmes, Ana. *Reforma del sector salud y derechos sexuales y reproductivos*. OPS, 2004. p. 24.

⁸⁵ Arriagada, Irma. *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL, diciembre de 2001.

⁸⁶ Gómez Gómez, Elsa. *Equidad, género y reforma de las políticas de salud en América Latina y El Caribe*. OPS. División de Salud y Desarrollo Humano. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, enero 2000.

⁸⁷ INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Endes Continua 2004. Informe. Lima. 2005.

Cuadro 12
Tasas de fecundidad deseada y real por años

Indicador	Años			
	1991- 1992	1996	2000	2004
Fecundidad real	3,5	3,5	2,9	2,4
Fecundidad deseada	2,0	2,2	1,8	1,5
Brecha	1,5	1,3	1,1	0,9

Fuente: Endes 1991 -1992, 1996, 2000, 2004. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro 13, los datos revelan que pese a la caída en la fecundidad real, las brechas entre las mujeres rurales y urbanas se mantuvieron⁸⁸.

Cuadro 13
Brechas entre la fecundidad observada y deseada

Característica	2000			2004		
	Fecundidad observada	Fecundidad deseada	Brecha	Fecundidad observada	Fecundidad deseada	Brecha
Urbana	2,2	1,5	1,47	2,4	1,4	1,00
Rural	4,3	2,5	1,72	3,6	2,0	1,60

Fuentes: Endes, 2000 y 2004. Elaboración propia.

Por último, en el cuadro 14 se puede observar que las mayores brechas aparecen cuando se toma en cuenta la variable de nivel educativo de las mujeres y el ejercicio del derecho a decidir el número de hijas/os.

Cuadro 14
Brechas entre la fecundidad real e ideal según nivel educativo

Característica	2000			2004		
	Fecundidad observada	Fecundidad deseada	Brecha	Fecundidad observada	Fecundidad deseada	Brecha
Sin nivel educativo	5,10	3,00	2,10	4,30	1,40	2,90
Primaria	4,10	2,30	1,78	3,60	2,10	1,71
Secundaria	2,40	1,70	1,41	2,30	1,60	1,44
Superior	1,80	1,50	1,20	1,50	1,20	1,25

Fuente: Para el año 2000, INEI 2001: 49 y 108. Para el año 2004, INEI 2005: 10.
Tomado de: Economía y Sociedad N° 56. CIES, junio 2005, p. 21.

En un estudio reciente se señala que más de la mitad de los embarazos que terminaron en aborto eran no deseados. Por lo que garantizar la provisión y acceso a métodos, desde los servicios del Estado, ayudaría a disminuir el número de abortos y la tasa de muerte materna en el país⁸⁹.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Ferrando, Delicia. *El aborto clandestino en el Perú. Hechos y cifras*. Flora Tristán-Pathfinder Internacional. Lima, 2002.

b. Muerte materna

La mortalidad materna es la muerte por problemas derivados del embarazo, el parto y el puerperio, por causas prevenibles en forma rutinaria en los países desarrollados donde son tratados y resueltos mediante acciones médicas sencillas y de bajo costo: el 47% fallece por hemorragia en el parto, 12% por hipertensión arterial provocada por el embarazo, 15% por infecciones del parto y pos parto, 5% por aborto⁹⁰. En ese sentido, la elección de la salud materna como un Objetivo de Desarrollo del Milenio es significativa.

Durante los últimos años, la mortalidad materna ha descendido de 185 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos, ocurridas durante el periodo 1994-2000, a 164 por cada 100 mil nacidos en el 2002⁹¹. Sin embargo, el riesgo de muerte materna sigue siendo alto: 1 en 203 mujeres en edad reproductiva. Comparativamente con los países de Sudamérica, el Perú es el segundo con más alta tasa de muerte materna, después de Bolivia⁹².

Los países con niveles más elevados de mortalidad materna, como el Perú, deberán tratar de conseguir para el año 2005 una tasa de mortalidad materna inferior a 125 por 100 mil nacidos vivos, y para el año 2015 una tasa inferior a 75 por 100 mil nacidos vivos. Asimismo, se plantea la necesidad de disminuir las diferencias observadas al interior de cada país.

La realización de la maternidad segura y saludable está relacionada con el derecho humano a la vida, a la libertad, a la autonomía, a la igualdad, a la no discriminación, al beneficio de los avances o progresos científicos,

a la salud, a la educación, al trabajo, a la libertad de conciencia y opinión. Todo ello debe traducirse en políticas públicas y en un sistema de monitoreo, que tenga en cuenta la nueva realidad del proceso de descentralización y que incorpore las prioridades nacionales y subnacionales, así como las iniquidades subyacentes, especialmente las de género e interculturalidad, determinantes de la salud de las mujeres.

La mayor posibilidad de muerte está alrededor del parto, el cual aún mantiene baja cobertura de atención profesional.

Recientemente, el Ministerio de Salud, reconociendo que el Perú es un país pluriétnico y multicultural, promulgó la Resolución Ministerial N° 598-2005-Minsa, que aprueba la "Norma técnica para la atención de parto vertical con adecuación intercultural", con el objetivo de ofrecer un instrumento que contribuya a brindar una atención efectiva, de calidad y respetuosa de la cultura de las mujeres en particular andinas y amazónicas. De esta manera, se espera que la cobertura institucional del parto se incremente.

Además de la adecuación cultural, es importante considerar que las muertes maternas también ocurren en los servicios de salud, por lo que es necesario mejorar la capacidad resolutoria de los servicios, la calificación del recurso humano para el manejo de las emergencias obstétricas, así como dotarlos de materiales que permitan la atención y de ser el caso el traslado oportuno.

Cuadro 15
Cobertura de parto institucional. Perú: 2000-2003

Años	Partos		
	Esperados	Institucional	Cobertura %
2000	607.800	262.252	43,1
2001	605.700	267.633	44,2
2002	603.045	308.399	51,1
2003	601.093	359.649	59,8

Fuente: Minsa-Dirección General de Salud de las Personas. Oficina de Estadística e Informática.

⁹⁰ Mides. Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones. 2003-2010. Documento en consulta. Lima, p. 14.

⁹¹ Según el ASIS 2003.

⁹² Bolivia 390; Paraguay 160; Colombia 104,9; Ecuador 97; México 76,9; Venezuela 67,2; Argentina 43,5; Brasil 44,9; Uruguay 28; y Chile 18,7. Información actualizada a octubre de 2003. OPS/OMS.

c. Embarazo adolescente

A diferencia de otros grupos, la fecundidad en las mujeres de 15 a 19 años no ha disminuido y se mantiene persistentemente elevada (12,7%), tal como lo demuestran las encuestas demográficas en los últimos veinte años, que señalan además limitado uso y alta discontinuidad de métodos anticonceptivos modernos, y alta tasa de mortalidad materna; afectando mayormente a las adolescentes y jóvenes con menor educación y de zonas rurales de la Amazonía y Sierra.



Foto: CIES

Cuadro 16
Embarazo adolescente (%)

Edad	Años			
	1991 – 1992	1996	2000	2004
15 – 19	11,00	13,00	13,00	12,7

Fuente: Endes 1991-1992, 1996, 2000 y 2004. Elaboración propia.

Estos datos son preocupantes en la medida que la mayoría de los embarazos en este grupo poblacional no son planificados y se viven en condiciones de vulnerabilidad y riesgo, afectan y deterioran el proceso educativo, reduciendo las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

De acuerdo con el área de residencia, se observa que el porcentaje de adolescentes de zonas urbanas que son madres es casi la tercera parte de lo observado en las zonas rurales. Desde el año 1991-1992 hasta el 2000 no hay una reducción significativa entre lo rural y urbano.

Cuadro 17
Adolescentes alguna vez embarazadas, según área de residencia (%)

Área	Años		
	1991-1992	1996	2000
Urbana	8,0	9,3	9,2
Rural	24,7	25,5	21,7

Fuente: Endes, 1991-1992, 1996, 2000. Elaboración propia.

d. VIH/Sida

En 1986, por cada 17 hombres había dos mujeres infectadas, en el 2005 por cada 599 hombres había 228 mujeres; es decir que la razón hombres/mujer pasó de ser 8,50 a 2,63⁹³.

El aumento del número de mujeres infectadas con el VIH respecto a los hombres, tiene que ver tanto con factores de vulnerabilidad fisiológica como con construc-

ciones socioculturales de la sexualidad femenina. Varios estudios evidencian que la transmisión varón-mujer es de dos a cuatro veces más eficiente que la de mujer a varón; esto se explica por las características fisiológicas de los genitales femeninos, con una mayor superficie expuesta, y también por la mayor cantidad de VIH que hay en el semen en comparación con los fluidos vaginales.

⁹³ GT ETS/VIH/Sida OGE-Minsa.

Cuadro 18
Sida: razón hombre/mujer. Perú 1985-2005

	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Hombres	3	89	287	430	603	872	1232	1041	826	1015	599
Mujeres	0	4	31	46	102	222	267	325	304	353	228
Razón H/M		22,25	9,26	9,35	5,91	3,93	4,61	3,24	2,72	2,88	2,63

Fuente: GT ETS/VIHSida OGE-Minsa.

El aumento del VIH/Sida en las mujeres se explica –además– por factores como la poca capacidad de negociación y decisión frente a los requerimientos sexuales de sus parejas para proponer el uso del condón, pues uno de los principales mandatos de la femineidad es la pasividad sexual. Así por ejemplo, de acuerdo con la Endes 2004, más del 50% de mujeres sin educación y más del 90% de las que tiene educación superior

afirmaron conocer al menos una fuente de provisión de condones; sin embargo, cuando se pregunta por el uso de condón entre las que reportan sexo reciente con parejas eventuales, las mujeres con educación superior alcanzan un tímido 20%⁹⁴.

A la poca capacidad de negociación, se suman: la violencia de género que se produce en el hogar, la escuela, el trabajo u otros ámbitos.

e. Información sobre VIH/Sida

En cuanto al manejo de información sobre las fuentes de contagio y la forma de identificar el VIH, la Endes 2004 evidencia que la brecha entre las mujeres de las zonas urbanas y rurales se mantiene, con una ligera mejora de las mujeres rurales. Así, tenemos que tanto en el 2000 como en el 2004 más del 80% de mujeres urbanas dijo conocer que una persona que luce saludable puede tener el virus del Sida. Mientras que en el área rural, los porcentajes corresponden a uno lige-

ramente superior al 30%, en la Endes 2000, y al 40% en la Endes 2004.

En cuanto al nivel educativo, más del 90% de mujeres con instrucción superior respondió de manera afirmativa a esta misma pregunta; mientras que en el grupo de las mujeres sin instrucción, un porcentaje inferior al 20% dijo tener conocimiento. Una vez más la zona de residencia y el acceso a la educación se convierten en condicionantes de mayor vulnerabilidad entre las mujeres.

f. Acceso a tratamiento

En el 2001 los países industrializados y las principales fundaciones financieras internacionales crearon el llamado Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, destinado a los países en vías de desarrollo.

El Perú obtuvo la aceptación de su propuesta, por un

monto total de US\$50 millones, de los cuales 23 corresponden al componente de VIH/Sida. A diciembre de 2005 son 6.410 las personas que reciben tratamiento, 3.863 en el Minsa, 213 en Coprecos y 2.333 en EsSalud. Tratamiento que por cierto se brinda desde los grandes hospitales, lo que indirectamente excluye a la población rural.

g. Obligatoriedad de las pruebas de VIH en mujeres gestantes

En junio del 2004, pese a las observaciones formuladas por la titular del sector salud respecto a la obligatoriedad de la prueba en mujeres gestantes, se promulgó la Ley N°

28243, que modifica la Ley 26626 sobre el VIH/Sida. El artículo 4 parágrafo b) establece la obligatoriedad de la prueba diagnóstica para “la madre gestante, a fin de pro-

⁹⁴ El desequilibrio en el ejercicio del poder y el control de las decisiones sexuales favorece el contagio de las mujeres, especialmente –pero no exclusivamente– en aquellas que viven en situación de pobreza, marginalidad y desprotección, por su dificultad para adoptar medidas preventivas. Si bien el problema de la falta de autonomía en las mujeres trasciende los niveles socioeconómicos, ésta se acentúa en situaciones de pobreza.

teger la vida y la salud del niño por nacer, cuando exista riesgo previsible de contagio o infección y para disponer las medidas y tratamientos pertinentes. En este caso es obligatoria la consejería previa”.

La voluntad global de reducir la expansión de la epidemia del VIH/Sida se ve reflejada con su incorporación en las metas y objetivos del milenio.

4.2 Opciones de políticas

Décimotercera Política de Estado: acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social

El Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y el control de enfermedades transmisibles y crónico-degenerativas; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y reemergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector de salud...”

Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002

4.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas

El lineamiento 3 del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010⁹⁵, referido a garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres, tiene un objetivo estratégico:

3.1. Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad.

100 días:

- Garantizar la permanencia; así como el fortalecimiento de la Unidad de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud, Género, Derechos e Interculturalidad en la estructura del Ministerio de Salud.
- Desarrollar e implementar políticas públicas dirigidas a combatir los determinantes del nuevo perfil epidemiológico del VIH/Sida; cada vez más mujeres y más jóvenes. En el caso de las primeras, se requiere además abordar las causas fundamentales de su vulnerabilidad: desventajas jurídicas, sociales y económicas. En el caso de los jóvenes, el énfasis debe estar puesto en el conocimiento, la información y la autonomía para tomar decisiones. En ambos casos es necesaria la promoción del uso de preservativos como opción protectora.
- El deber del Estado peruano de garantizar el derecho humano a la salud comprende medidas efectivas contra la discriminación, la violencia de género y el fortalecimiento de capacidades que le permitan a las mujeres tomar sus propias decisiones para protegerse, para acceder y elegir los métodos.
- Promover la participación de las organizaciones de mujeres infectadas con VIH, así como de las redes y organizaciones de apoyo, en el diseño y la implementación de programas de prevención y atención de la salud.
- Garantizar el cumplimiento de la normativa ya existente en el sector salud sobre planificación familiar y adolescencia. De ser necesario, proponer la modificación de los marcos normativos que aseguren a las/os adolescentes

⁹⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-Mimdes publicado el 15 de setiembre de 2005. Entrará en vigencia el 1 de enero de 2006.

el acceso a servicios diferenciados de salud sexual y reproductiva, respetando sus derechos y respondiendo a sus necesidades de forma oportuna.

- Garantizar el derecho a la planificación familiar, asegurando la disponibilidad de la más amplia gama de insumos, bienes y servicios –incluida la anticoncepción oral de emergencia– para que las personas puedan tomar decisiones libres e informadas.

Un año:

- El diseño de la oferta y la prestación de servicios debe tomar en cuenta indicadores demográficos. Por ejemplo, la mayor esperanza de vida de las mujeres y sus necesidades de salud específicas, tanto las recuperativas como las preventivas.
- Evaluar la posible retracción de las mujeres gestantes para acercarse a los servicios de salud a partir de la modificatoria de la Ley 26260, que establece la obligatoriedad de la prueba para las mujeres gestantes.
- Promover el debate sobre el derecho a aplicar las disposiciones de los acuerdos comerciales para ampliar el acceso a medicamentos y tecnologías relacionadas con el VIH. Esto, entre otras cosas, podría significar oponerse a las disposiciones sobre patentes más estrictas de lo necesario en acuerdos de comercio regional para no menoscabar gran parte de la flexibilidad que brindan los acuerdos de comercio mundial y las declaraciones relativas a los países en desarrollo.
- Desarrollar e implementar intersectorialmente un plan nacional diferenciado, dirigido a eliminar las barreras culturales que impiden a las/os adolescentes acceder a los servicios de planificación familiar, y las que impiden, en especial, el acceso a información y provisión de métodos anticonceptivos.
- Las muertes maternas están relacionadas generalmente con las deficiencias en la calidad de atención del parto, las cuales podrían controlarse, incrementando la cobertura, el equipamiento adecuado y la capacitación del personal, entre otras estrategias. En ese sentido, leyes como la 27604, que señala que los establecimientos de salud, públicos y privados tienen la obligación de dar atención médica en casos de emergencias y partos, buscan ampliar la cobertura, por lo que su cumplimiento debería monitorearse.
- Garantizar que las políticas públicas en materia de sexualidad y reproducción se basen en estándares de derechos humanos y evidencias científicas, y no en preceptos religiosos.
- Establecer estrategias especiales para incorporar y mejorar la participación del hombre en el uso de metodologías anticonceptivas, que le permita asumir con responsabilidad sus comportamientos reproductivos.
- Fortalecer la promoción de la salud a través de la implementación de sus lineamientos; fundamentalmente, desarrollando alianzas intra e intersectoriales para la promoción de la salud. Así como promoviendo la participación comunitaria conducente al ejercicio de la ciudadanía, y reorientando los servicios de salud y la inversión hacia un enfoque de promoción y desarrollo local más que de recuperación de la salud.
- Diseñar y lanzar campañas nacionales con apoyo del sector privado, para la promoción de la salud y prevención de daños con un enfoque intercultural y de género. A través de éstas también se pueden incluir acciones dirigidas a promover nuevas formas de comunicación y convivencia entre mujeres y hombres, menos rígidas y jerarquizadas, pero con roles más compartidos.
- Asegurar que en los servicios de salud se implementen con celeridad medidas para hacerlos culturalmente aceptables, sensibles al género, respetuosos de las identidades y ciclos de vida de las mujeres; garantizando así que todas las mujeres, sin ninguna discriminación, puedan cumplir con sus aspiraciones reproductivas y se erradiquen las brechas que son muestra de exclusión de las mujeres rurales frente a las urbanas.

Cinco años:

- Una de las determinantes de salud que incide en la mortalidad materna es el tema nutricional, el 31% de mujeres en edad fértil tiene anemia. Revertir esta situación demanda de un abordaje con enfoque de derechos, género e interculturalidad; es decir, no basta con distribuir alimentos a través de los distintos programas sociales, pues debe considerarse si lo que se ingiere está de acuerdo con el desgaste que ocasionan los múltiples roles que desempeñan varones y mujeres, el número de hijos/as, el espaciamiento entre éstos, la toma de decisiones, el acceso a

los recursos, las costumbres sobre quién debe alimentarse más, aun en contextos de escasez; así como la calidad, consistencia y frecuencia de lo que se ingiere, entre otras.

- Promover y monitorear la calidad de la participación de las mujeres en la gestión de la salud ya sea en el ámbito institucional o en el seno de la familia y la comunidad. Hasta ahora, pese a ser mayoritariamente mujeres quienes se articulan a las redes de salud, su participación es sólo colaborativa, permaneciendo subrepresentadas en la toma de decisiones. Lo que hace que con frecuencia sus necesidades no lleguen a considerarse prioritarias ni a recibir asignaciones apropiadas⁹⁶.
- Establecer estrategias sostenibles para lograr el acceso universal de las/os adolescentes a una atención integral en salud, priorizando su salud sexual y reproductiva, así como la mental.

⁹⁶ Gómez Gómez, Elsa. *Equidad, género y reforma de las políticas de salud en América Latina y el Caribe*. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. División de Salud y Desarrollo Humano. OPS.

5. Educación

5.1 Situación en el país

Artículo 10

Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a. las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
- b. acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;
- c. la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza mediante el estímulo de la educación que contribuya a lograr este objetivo, y en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares, así como la adaptación de los métodos de enseñanza;
- d. las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
- e. las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;
- f. la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g. las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
- h. acceso a material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

5.2 Opciones de políticas

Foto: CIES



La educación es una de las principales determinantes de la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las personas. Ella condiciona tanto las posibilidades de ingresar al mercado laboral como la calidad del empleo y los niveles de ingreso. La educación también influye en otros aspectos, como la salud, la nutrición, y la participación en actividades políticas y culturales⁹⁷.

En ese sentido, elevar los niveles educativos de las mujeres es un requisito para acceder a un mejor trabajo remunerado, lograr mayor autonomía económica, establecer relaciones más igualitarias en la pareja y aumentar su capacidad de decidir sobre distintos aspectos de

⁹⁷ Informe final del programa *Agenda: Perú. Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Primera edición, noviembre 2000. Lima, p. 139.

su vida, así como para influir en la toma de decisiones públicas a través de la mayor participación política y en otras instancias de poder.

a. Matriculación en la enseñanza primaria

El quinto objetivo del Marco de Acción de Dakar⁹⁸ hace referencia explícita a la necesidad de superar la iniquidad de género en la educación y fija para ello metas específicas para alcanzar al 2005 y al 2015.

En el plano nacional, en términos de matrícula, las niñas alcanzan el 96%, por lo cual el Plan Educación para Todos considera otras fuentes de iniquidad en la educación peruana, además de la de género, como la estratificación socioeconómica, y la diversidad étnica, cultural y lingüística.

En 1993 el 87% de niños y niñas de 6 a 11 años de edad asistía a la escuela y esto aumentó a 94,8% en 1998, sin brechas genéricas (Informe Cairo + Cinco). Según la Enaho de 2001, 91 de cada 100 niñas y niños entre 6 a 11 años asisten a la escuela.

Es decir, el objetivo de la enseñanza primaria universal ya estaría cumplido en el Perú. Sin embargo, el Minedu observa que la falta de calidad y equidad en el acceso a la educación pone en desventaja a las niñas y niños pobres quienes ingresan al primer año de prima-

ria sin estimulación temprana ni educación preescolar, situación que repercute en las crecientes tasas de ausentismo, repetición, retraso en el inicio de la vida escolar y el abandono temprano de la escuela. Se reconoce la existencia de condiciones exógenas a la escuela, pero que limitan de modo particular la escolaridad de las niñas, especialmente en áreas rurales, grupos indígenas y zonas urbano-marginales⁹⁹.

Esta realidad ha llevado a completar el indicador con el promedio de años de estudio, la educación secundaria¹⁰⁰ y el abandono escolar; pues a diferencia de lo que ocurre con la cobertura, es generalizado el déficit en los rendimientos, revistiendo importancia no sólo los factores propiamente escolares –como la cobertura curricular, la demanda cognitiva de los procesos de enseñanza y los materiales educativos– sino también aquellos factores ajenos a las características y organización de la escuela, como la organización familiar, la organización de género, los recursos económicos de las familias y el trabajo de niños/as y adolescentes, entre otros¹⁰¹.

Cuadro 19
Tasas de promoción, repetición y deserción en educación primaria, por grados y género
Grados de educación primaria

	1ero.		2do.		3ro.		4to		5to.	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Promoción	87,6	88,6	79,3	77,5	82,3	81,0	87,2	87,3	89,1	89,0
Repetición	5,6	5,3	18,9	17,8	15,9	15,2	10,6	10,0	7,5	6,0
Deserción	6,8	6,1	1,8	4,7	1,8	3,8	2,2	2,7	3,3	3,0

Fuente: Censo Escolar 1999. Información no ajustada.
Elaboración: Ministerio de Educación-Unidad Estadística Educativa.

En el Informe Beijing+5 del año 2000 se destacó como logro del pasado quinquenio el cierre de las brechas de género en la educación en términos de asistencia escolar primaria, aunque persistía el retiro ligeramente mayor en las mujeres.

Cuando las mujeres logran superar las dificultades de segregación para su educación en el nivel primario y acceden al nivel secundario, avanzan con mayor regularidad que los hombres.

⁹⁸ Foro Mundial sobre Educación. Dakar, 2000.

⁹⁹ En un informe del 2003, la CEPAL señala que las causas que impiden continuar los estudios en la etapa adolescente muestran una clara diferencia según el género ya que las mujeres interrumpen sus estudios para dedicarse al trabajo doméstico, en cambio los hombres lo hacen para dedicarse al trabajo remunerado.

¹⁰⁰ De acuerdo con la realidad de los países de la región, la CEPAL plantea que ampliar la escolaridad secundaria podría ser una meta más adecuada para acceder a un mayor bienestar y equidad social (CEPAL, 2002b). Citado por Bravo, Rosa. En: Las metas del milenio y la igualdad de género: el caso de Perú. Serie Mujer y Desarrollo. Mayo, 2004.

¹⁰¹ Benavides, Martín y José Rodríguez. *La educación básica y las elecciones 2006: propuestas de políticas educativas para el debate*. Lima, CIES 2006. s/p.

Cuadro 20
Tasas de promoción, repetición y deserción en educación secundaria, por grados y género
Grados de educación secundaria

	1ero.		2do.		3ro.		4to.	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Promoción	85,5	89,1	87,1	90,0	88,7	91,2	88,9	89,7
Repetición	7,2	5,1	7,1	5,0	5,6	3,8	3,6	2,7
Deserción	7,3	5,8	5,8	4,9	5,7	5,0	7,6	7,6

Fuente: Censo Escolar 2000.
 Elaboración: Ministerio de Educación-Unidad Estadística Educativa.

El promedio de años mejoró. Esto se vio particularmente en el caso de las adolescentes y jóvenes urbanas, que igualaron o superaron a los adolescentes y jóvenes alcanzando los 10,5 años promedio de escolaridad, por encima de los 7,7 años que se tenía en 1993. Sin embargo, por las brechas rurales, el promedio nacional de años de estudio de las mujeres es 7 años y el de los hombres, 8,3 años.

El Plan Nacional Educación para Todos destaca que la iniquidad de género en la educación no se da

únicamente con respecto al acceso y permanencia de las mujeres en el sistema, sino también en el trato que éstas reciben en él. Hay indicios que en las aulas mixtas, que son la mayoría de escuelas públicas, se propicia mayor protagonismo y liderazgo en los hombres que en las mujeres. Asimismo, culminar la educación secundaria, debido a los problemas de traslado y alojamiento, representa para muchas adolescentes rurales un factor de riesgo de violencia sexual.

b. Analfabetismo

La información más significativa de la iniquidad de género en la educación nacional la tenemos en el analfabetismo: el 75% de las personas iletradas en el país está conformado por mujeres, básicamente parte de una población adulta, rural y hablante de una lengua indígena¹⁰².

El analfabetismo a nivel nacional en el 2002 era de 11,9% y, para los jóvenes, era de 3,8%, siendo mucho mayor en las jóvenes (5,4% contra 2,3%), y siendo mayor en jóvenes de 25 a 29 años y de 20 a 24 años que en adolescentes. Si bien se observan diferencias entre hombres y mujeres al interior de cada grupo etario, también se debe considerar que existe una marcada diferencia entre las mujeres de los diferentes grupos etáreos, llegando a ser superior al 30% a partir del grupo de 50 años.

Las brechas urbano-rurales en analfabetismo juvenil son marcadas (1,5% en urbanos y 8,9% en rurales), siendo mayores en mujeres tanto a nivel urbano (4,5% contra 1,3%), como especialmente a nivel rural (13,6% contra 1,7%). Igualmente, se aprecian desigualdades regionales, con un analfabetismo juvenil en Lima de 1%, en el resto de la costa sube a 2,7%, en la selva llega a 4,4%, y en la sierra, a 8,4%¹⁰³.

Según datos de Unifem¹⁰⁴, en el 2003 nos encontramos sólo mejor que Bolivia y Bahamas en toda la región latinoamericana y del Caribe en brechas de género en matrícula secundaria, y sólo mejor que Bolivia y Guatemala en brechas en el analfabetismo.

En el campo de la educación la agenda está marcada por la problemática de la calidad, la deserción por exceso de trabajo doméstico y productivo en el caso de las zonas rurales, la extra edad, la repitencia, el maltrato, la poca motivación, entre otros; y no por la de la cobertura. Adicionalmente, no se cuenta con datos estadísticos desagregados, sino que se trabaja con promedios generales, en donde la realidad local de las zonas pobres se invisibiliza.

El desarrollo normativo en este periodo ha estado centrado básicamente en promover y facilitar el acceso de las niñas rurales a la escuela, ya que es entre éstas y las de las zonas urbanas donde está la mayor brecha. Ello se evidencia en la dación de leyes como la Ley de Fomento de la Educación de la Niña y Adolescente Rural, Ley 27558, del 23 de noviembre de 2001, y la Ley General de Educación, Ley 28044, del 29 de noviembre de 2003. Ambas tienen como finalidad garantizar la equi-

¹⁰² Plan Nacional Educación para Todos.

¹⁰³ INEI y UNFPA, 2003, op cit

¹⁰⁴ Unifem. *Progress of the World's Women*. Nueva York. 2003.

Cuadro 21
Tasa de analfabetismo de la población femenina
de 15 y más años de edad

Grupos de edad/ ámbito geográfico	1997	1998	1999	2000
Total	17,2	17,9	17,6	17,0
De 15 a 19 años	4,0	3,8	5,0	3,3
De 20 a 29 años	5,6	5,8	4,8	4,5
De 30 a 39 años	11,5	13,0	14,0	10,6
De 40 a 49 años	20,7	21,9	19,2	15,5
De 50 a 59 años	39,2	36,7	36,5	37,2
De 60 y más	46,2	46,0	44,3	48,3

Fuente: Plan Nacional Educación para Todos.

dad educativa, en ese sentido las autoridades educativas deberán elaborar y ejecutar proyectos cuyas estrategias y recursos tiendan a revertir las situaciones de desigualdad y/o iniquidad por motivo de género, entre otros.

Cuando cruzamos acceso a la educación de las niñas pobres y embarazo adolescente, o mortalidad materna, o capacidad de negociación para el uso del condón podemos ver claramente la estrecha relación del abandono con la imposibilidad de conocer y ejercer derechos, como los sexuales y reproductivos.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 establece el reto de lograr una edu-

cación básica intercultural y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes, resaltando entre sus metas al 2010 que al menos el 60% de niños y niñas en edad escolar de zonas donde el idioma materno no es el castellano participe en programas de educación bilingüe intercultural; la tasa de matrícula y permanencia en primaria no será menor de 85%, y la tasa de culminación de secundaria no será menor de 80% en ninguna provincia de cada área excluida del país; y se habrá implementado programas educativos bilingües interculturales, dirigidos a adolescentes en el 60% de zonas donde el idioma materno no es el castellano.

c. Educación sexual

La educación sexual a los/as adolescentes busca mejorar sus capacidades para la comunicación, contribuir en la equidad entre los sexos y prevenir o evitar problemas en su salud sexual y salud reproductiva. En el Plan Nacional Educación para Todos se reconoce que la falta de educación sexual y la carencia de atención afectiva en los hogares propician embarazos precoces que son un problema social al que no se está respondiendo desde la educación.

El Programa Nacional de Educación Sexual 1996-2000 del Ministerio de Educación (Minedu) pretendía promover la equidad de género y la no discriminación. Sus guías de capacitación priorizaron un enfoque de riesgo para prevenir los problemas derivados del ejercicio de la sexualidad tales como el embarazo, las infecciones de transmisión sexual, el VIH y el Sida. Posteriormente, se llegó a incorporar en los documentos una visión de derechos; sin embargo, en la capacitación a los profesores/as, no fue desarrollado con el énfasis necesario.

En la actualidad no existe un Programa de Educación Sexual, como tal, éste culminó sus actividades en

el 2001, y ese mismo año se crea la Oficina de Tutoría y Prevención Integral del Minedu, y es dentro de la Oficina de Prevención Integral que quedan alojadas las acciones de este programa. Estos cambios se han producido a pesar de que el Plan Nacional de Acción por la Infancia tiene entre sus metas al 2010 una específica referida a la educación sexual: "el 70% de los centros educativos contará con proyectos educativos institucionales que desarrollen contenidos de educación sexual, equidad de género, prevención de comportamientos sexuales de riesgo, cuidado prenatal y cuidados integrales de niños y niñas".

El 2005, los ministerios de Salud y Educación establecen el Plan de Implementación del Eje Temático de Salud Sexual y Reproductiva en el Programa de Promoción de la Salud en las Instituciones Educativas, planteándose para el 2005 trabajar en 3.120 instituciones educativas a nivel nacional, que incluyen a las que están inmersas en el Programa de Emergencia Educativa.

Este plan tiene como objetivo central, desarrollar y fortalecer en la comunidad educativa capacidades y

competencias en el campo de la sexualidad humana que promuevan una cultura de la salud, con énfasis los derechos sexuales y derechos reproductivos, la equidad de

género y la interculturalidad mediante la toma de decisiones asertivas, informadas, responsables y coherentes con su proyecto de vida.

5.3 Hoja de ruta: medidas sugeridas

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010¹⁰⁵, en el lineamiento 3, referido a garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres, tiene un objetivo estratégico:

3.1. Garantizar el acceso equitativo de mujeres y varones a servicios sociales y culturales de calidad.

Décimosegunda Política de Estado: acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte

Nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos, y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social.

El Estado: (a) garantizará el acceso universal a una educación inicial que asegure un desarrollo integral de la salud, nutrición y estimulación temprana adecuada a los niños y niñas de cero a cinco años, atendiendo a la diversidad étnico cultural y sociolingüística del país; (b) eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada así como entre la educación rural y urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades; (d) afianzará la educación básica de calidad, relevante y adecuada para niños, niñas, púberes y adolescentes, respetando la libertad de opinión y credo; (h) erradicará todas las formas de analfabetismo invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las realidades urbano marginal y rural; (i) garantizará recursos para la reforma educativa otorgando un incremento mínimo anual en el presupuesto del sector educación, con participación de la comunidad; (n) fomentará y afianzará la educación bilingüe en un contexto intercultural.

Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002

100 días:

La escuela es un espacio irremplazable de promoción de valores sociales –como los derechos humanos–. En ese sentido, educar en y para la diversidad implica contar con una escuela promotora de la idea de que las diferencias no son carencias y que la diversidad de individuos y de grupos es lo esencial y característico de la condición humana y valor fundante de una sociedad que se precie de democrática.

Un año:

- Incrementar el presupuesto del sector educación, con especial atención en la educación básica en las zonas rurales, desde la educación inicial.
- Lanzar la Campaña Nacional para Mejorar la Calidad de la Educación.
- Sensibilizar y capacitar a los/as docentes en procesos de enseñanza que propicien la participación y permanencia de las niñas en la escuela.

¹⁰⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-Mimdes publicado el 15 de setiembre de 2005. Entrará en vigencia el 1 de enero de 2006.

- Desarrollar medidas y mecanismos que garanticen el derecho de las adolescentes y/o niñas embarazadas o madres a continuar sus estudios en la escuela. Medidas tales como difusión de las normas, comités de vigilancia y denuncia.
- Mantener y fortalecer los programas de alfabetización y pos alfabetización intercultural bilingüe dirigido a mujeres adultas, con contenidos que promuevan el ejercicio de sus derechos ciudadanos, derechos sexuales y reproductivos, así como su incorporación a proyectos productivos.

Cinco años:

- Profundizar la formación docente en equidad de género en el aula y efectuar el monitoreo del desarrollo de los contenidos curriculares pertinentes en su práctica pedagógica.
- La atención de niños/as, adolescentes y jóvenes, en situación de pobreza y pobreza extrema, requiere de una atención integral e intersectorial (salud, trabajo y promoción social, justicia, mujer y desarrollo social), además de alianzas con el sector privado.
- Reactivar los programas de educación sexual en los centros educativos nacionales y particulares, que generen nuevas metodologías y contenidos guiados por un enfoque de equidad de género y derechos humanos, abandonando la lógica del riesgo y la medicalización de la salud reproductiva y sexual de las/os adolescentes.
- La educación sexual debe incluir información integral sobre los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como los temas que las/os propios adolescentes identifiquen como prioridades. Además, debe ser laica, científica, libre de prejuicios, amigable y sensible a la diversidad. No debería ser únicamente basada en hechos biológicos o motivados por ideales, sino fundamentadas en realidades¹⁰⁶.
- Sensibilizar y estimular a los padres de familia y a la comunidad para asumir un rol vigilante y propositivo que garantice la matrícula oportuna, la permanencia y culminación de estudios de las niñas y niños, prioritariamente de zonas rurales y urbano-marginales.

¹⁰⁶ Declaración de Jóvenes de Latinoamérica y el Caribe. Santiago de Chile, 10 y 11 de marzo de 2004.

Bibliografía

Agenda: Perú

2000 *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Informe final, primera edición, noviembre. Lima, p. 139.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg

2002 *Partidos políticos en América Latina*. México: FCE y Universidad de Salamanca, México DF.

Aramburú, Carlos E.

2005 “Fecundidad y planificación familiar: comparando las Endes 2000 y 2004”. En: *Economía y Sociedad* N° 56. Lima: CIES.

Aramburú, Carlos E., Enrique, Vásquez H. y otros.

2002 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Universidad del Pacífico. Lima.

Arriagada, Irma

2001 *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*. Serie Políticas Sociales N° 57. División de Desarrollo Social, CEPAL.

Benavides, Martín y José Rodríguez

2006 *La educación básica y las elecciones 2006: propuestas de políticas educativas para el debate*. Lima: CIES, s/p.

Bravo, Rosa

2004 *Las metas del milenio y la igualdad de género: el caso del Perú*. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL, mayo.

Conaju

2003 *Juventud en cifras*. Lima.

Chacaltana, Juan

2005 *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*. Cedep y CIES. Lima.

Chávez, Susana

2001 “Salud sexual y reproductiva”. En: *Derechos de las mujeres y equidad de género: estado actual de su cumplimiento por el Estado peruano. Insumo para la vigilancia ciudadana*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

Comisión de la Verdad y Reconciliación

2003 *Violencia sexual contra la mujer*. Informe final. Tomo VI, Cap. 1.

Dador, Jennie

2005 *Recomendaciones de políticas para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio*. CMP Flora Tristán. Lima: abril.

Dador, Jennie

2004 "Pruebas de VIH/Sida obligatorias para gestantes". En: *Revista Cuarto Femenino*. Año 6. N° 20. Lima: julio.

Defensoría del Pueblo

2005a Informe Defensorial N° 69 e Informe Defensorial N° 90 de la Defensoría del Pueblo, realizados en los años 2002 y 2004. Asimismo, el estudio del Proyecto Policy "Disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos: derecho y responsabilidad de tod@s" del 2004.

Defensoría del Pueblo

2005b Informe Defensorial N° 95. "La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú". Aprobado mediante Resolución Defensorial N° 23-2005/DP, publicado el 28 de octubre de 2005, en el diario oficial El Peruano.

Defensoría del Pueblo

2003 *Estado de los procesos de constitución de los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional*. Lima: julio.

Francke, Pedro

2005a *Cambio institucional en los programas de lucha contra la pobreza: Perú 1980-2005, s/p*.

Francke, Pedro

2005b "Balance de la política de salud, 2001-2004". En: *Revista Economía y Sociedad* N° 56. Lima: junio.

Fraser, Nancy

1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Colombia.

Ferrando, Delicia

2002 *El aborto clandestino en el Perú. Hechos y cifras*. Lima: Flora Tristán, Pathfinder Internacional.

Gamero, Julio

2005 "Crecimiento y empleo: elementos de propuestas y debate". Ponencia en XVI Seminario Anual CIES. Lima: noviembre.

García, Patricia

2004 *Infecciones de tracto reproductivo en mujeres de zonas rurales de Perú: un enemigo silencioso*. Lima: Manuela Ramos, Universidad de Washington y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Gómez Gómez, Elsa

2000 *Equidad, género y reforma de las políticas de salud en América Latina y El Caribe*. Programa Mujer, Salud y Desarrollo. División de Salud y Desarrollo Humano. OPS. Washington, DC, enero.

Grupo Propuesta

2005 *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte Nacional N° 8. Mayo-agosto.

Güezmes, Ana

2004 *Reforma del sector salud y derechos sexuales y reproductivos*. OPS, Unidad de Género, Etnia y Salud. Washington.

Hunt, Paul

2005 *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. Misión al Perú. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Ecosoc, Naciones Unidas, Nueva York, febrero.

- Hurtado, Raquel
2005 *Estrategia sanitaria nacional de salud sexual y reproductiva. Abogacía por el Derecho a la Salud del Adolescente*. Lima: junio.
- INEI y UNFPA
2003 *Estado de la población peruana 2003*. Lima: agosto.
- INEI
2004 *Compendio estadístico*. Lima: INEI.
- INEI
2005 *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Endes Continua 2004. Informe preliminar*. Lima: INEI, abril.
- Instituto Cuánto
2000 *Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000*. Lima.
- Jones, Mark P.
El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral.
- León, Elvira
2002 *Conocimientos, actitudes y prácticas en relación con el espaciamiento del embarazo. Estudio cualitativo en tres ciudades del Perú*. Catalyst Consortium, julio-agosto.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
2005 Informe Anual 2004: "La mujer en el mercado laboral peruano". Lima: febrero.
- Movimiento Manuela Ramos / Comisedh
2003 *Abusaruwanku. Violación de mujeres: silencio e impunidad*. Lima.
- Movimiento Manuela Ramos
2000 *Beijing +5. ¿Qué cambió en la vida de las mujeres peruanas?* Lima.
- Organización Internacional del Trabajo
2003 Perú: propuesta de programa nacional de trabajo decente 2004-2006. Lima: diciembre.
- Promudeh
1999 *Perú: la niñez primero. Balance a 1999 del Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000*. Lima.
- Raguz, María
2002 *Adolescent Sexual and Reproductive Rights in Latin America*. Health and Human Rights. Harvard School of Public Health, 5, (2). Pág. 30-63.
- Social Watch
2004 *Gender Ranking*. www.socialwatch.org
- Scott, Joan
1986 *El género, una categoría útil para el análisis histórico*.
- Unifem
2003 *Progress of the World's Women*. Nueva York.

United Nations Division for the Advancement of Women

2004 *The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women*. Report of the Expert Group Meeting, Rome, November-December. Nueva York. Pág. 8

Vásquez, Enrique

2004 *Presupuesto público y gasto social: la urgencia del monitoreo y evaluación*. Universidad del Pacífico.

Vega, María Luz

2001 *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. Lima: OIT.

Vinatea, Luis.

2000 "Discriminación laboral por razón de sexo en el Perú." En: *Discriminación sexual y aplicación de la ley*. Volumen II. Lima: Defensoría del Pueblo, junio.

World Economic Forum

2005 *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*. Ginebra.