



43781

Lima, 07 MAR 2019

OFICIO N° 635-2019-MIMP/SG



Señor CARLOS DOMINGUEZ HERRERA Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Congreso de la República Presente. -

Asunto: Opinión técnica previa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes

Referencia: a) Oficio N° 638-2018-2019/CDRGLMGE-CR b) Oficio N° D000541-2019-PCM-SC c) Expediente N° 2018-031-E008280

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, por especial encargo de la señora Ana María Mendieta Trefogli, Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, dar respuesta al documento de la referencia a), mediante el cual solicita la opinión técnica previa de este ministerio sobre el al Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes, presentado por la Congresista de la República, señora Tamar Arimborgo Guerra.

Al respecto, con la finalidad de atender lo solicitado por su Despacho, se remite la Nota N° 015-2019-MIMP-GA que consolida el Informe N° 01-2019-MIMP/DGCVG-DPIGND/DGTEG-DASI-OSR-FAB, elaborado la Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional y la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación de la DGTEG, aprobado por el Despacho Viceministerial de la Mujer, así como el Informe N° 010-2019/MIMP/DGNNA/DPNNA-JRD, elaborado la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes de la DGNNA, aprobado por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,

Signature of David Palacios Valverde
DAVID PALACIOS VALVERDE
Secretario General
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

3. Mediante la Nota N° 118-2019-MIMP-DVMM se adjunta el Informe N° C MIMP/DGCVG-DPIGND/DGTEG-DASI-OSR-FAB, elaborado por Flor Aparcan abogada de la Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional de la Óscar Sandoval Rojas de la Dirección de Políticas de Igualdad de Género y Discriminación de la DGIGND del Viceministerio de la Mujer. Asimismo, mediante la Nota N° 78-2019-MIMP/DVMPV se adjunta el Informe N° 2019/MIMP/DGNNA/DPNNA-JRD, elaborado por Jorge Luis Delgado, abogado de la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes de la DGNNA del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables. Mediante los referidos informes, ambos Despachos Viceministeriales dan atención a la información solicitada en el marco de sus respectivas competencias.
4. Previamente, mediante el Oficio N° 213-2019-MIMP/SG, del 22 de enero de 2019, el MIMP emitió opinión legal sobre un proyecto de ley de similares características al Proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "Proyecto de ley que promueve la adopción de una perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres".
5. En tal sentido, el presente informe se elabora en mérito a las funciones del Gabinete de Asesores de la Alta Dirección, el cual se especializa, entre otros, en la coordinación estratégica de las políticas a cargo de este Ministerio y en la coordinación con el Poder Legislativo, acorde con el artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en adelante MIMP), aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP.
6. Mediante el Nota N° 015-2019-MIMP/GA, de 6 de marzo de 2019, se remite el presente informe —que consolida la opinión técnica de ambos Despachos Viceministeriales— con la finalidad de atender la solicitud de información de la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.



II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú 1993.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de violencia contra la mujer- Belén Do Pará.
- Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.
- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



PERÚ

**Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021.
- Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el "Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021".
- Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; y sus modificatorias.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Acuerdo Nacional.

III. ANÁLISIS

a) *Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.*

- 3.1. El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú reconoce la iniciativa legislativa a los parlamentarios. No obstante, su ejercicio se encuentra delimitado por el marco constitucional y por los principios desprendidos del mismo.
- 3.2. Como veremos, existen tres principios constitucionales que determinan que solo el Poder Ejecutivo puede intervenir en las políticas generales de gobierno, razón que determina que no sea viable la propuesta de autos:

a) Principio de competencia

- a₁) La delimitación que el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú realiza sobre las políticas generales del Gobierno, circunscribe un ámbito de competencia exclusivo del Ejecutivo que no puede ser intervenido por otro Poder del Estado. Esta premisa constituye una manifestación del principio de competencia, respecto al cual el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"El principio de competencia resulta fundamental para explicar las relaciones y articulaciones que se pudieran presentar entre normas jurídicas que tienen un mismo rango y, en ese sentido, ocupa un lugar central en la articulación horizontal del sistema de fuentes del derecho diseñado por la Constitución.."





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Este principio se manifiesta en todos los casos en que la Constitución establece que la disciplina de determinados objetos o materias deberá realizarse a través de determinadas fuentes, de modo tal que otras fuentes que intervinieran en aquellas materias serían, por eso mismo –es decir, independientemente de su contenido–, inválidas”¹.

- a₂) Así, si bien las políticas nacionales o sectoriales han sido aprobadas por normas de inferior jerarquía de la ley, la potestad de legislar sobre esta materia no se resuelve a través del principio de jerarquía normativa². Por el contrario, siendo clara la Constitución Política respecto a las materias que se encuentran dentro del ámbito exclusivo del Congreso de la República y del Ejecutivo, la emisión de una ley por el Poder Legislativo en esta materia implicaría el quebrantamiento del principio de competencia y la consecuencia sería su invalidez, como ha señalado el Alto Colegiado en la cita del párrafo precedente.
- a₃) Lo anterior no admite duda, pues el numeral 3 del artículo 118 del Texto Supremo alberga una competencia positiva del Ejecutivo respecto a las políticas generales del Gobierno, la cual se verifica “cuando la Constitución declara que determinada fuente formal es apta para regular una materia determinada”³. Tanto en este supuesto como en el de las competencias negativas⁴, “la violación de este principio de competencia, como criterio regulador de las relaciones horizontales entre fuentes formales del derecho del mismo rango, genera un problema de inconstitucionalidad”⁵.

b) Principios de separación de poderes y de corrección funcional

- b₁) De igual manera, existen dos principios que complementan lo señalado y que confirman la inviabilidad de la propuesta bajo análisis: el de separación de poderes y el de corrección funcional
- b₂) El primero se encuentra recogido en el artículo 43 de la Constitución Política y establece que el gobierno del Estado peruano “se organiza

¹ STC N° 0013-2003-AI, Fj. 20.

² “Según el principio de competencia asignada (...) no serán válidas las normas que dicte un órgano distinto -aunque fuese de mayor jerarquía [la norma]- por la sencilla razón de que todos los órganos del Estado deben cumplir las normas legislativas, en especial aquellas que atribuyen funciones” (Rubio Correa, Marcial. “La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional”. 2° reimpr. PUCP. Lima, 2006, p. 54).

³ STC N° 0013-2003-AI, Fj. 21.

⁴ “Es negativo, cuando la Constitución establece que determinadas fuentes formales del derecho no son aptas para regular determinadas materias” (Loc. cit.).

⁵ Loc. cit.





PERÚ

 Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

según el principio de la separación de poderes”. Si bien “hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración”⁶, es evidente que, a partir de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 118 de la Carta Magna, es el Poder Ejecutivo el que ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas.

- b₃) A ello cabe agregar que esta posición también se encuentra avalada por el principio de corrección funcional, el cual exige “no desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional (...) se encuentre plenamente garantizado”⁷.

- 3.3. Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo precisa, como una de sus competencias exclusivas, “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado”. Asimismo, el artículo 6 de la referida ley establece como parte de sus funciones, “planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado”. Por lo tanto, dichas competencias y funciones son de carácter exclusivo del Poder Ejecutivo más no del Poder Legislativo.
- 3.4. Particularmente, cabe destacar que la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, establece el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad. (Art. 1°).
- 3.5. De manera concordante, el literal a) del artículo 5 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables establece que el MIMP ejerce competencia en materia de “promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones, públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado”.
- 3.6. Entre una de sus funciones se encarga de “diseñar, concertar y conducir la implementación y desarrollo de los procesos y mecanismos que sean necesarios para la aplicación, seguimiento, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales, con enfoque de género, en el ámbito de su competencia”. Por lo tanto, el MIMP, ejerce competencia y funciones exclusivas

⁶ STC N° 0008-2003-AI, Fj. 57.

⁷ STC N° 5854-2005-PA, Fj. 12.c.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

en materia de diseño, elaboración y formulación de las políticas públicas con enfoque de género.

3.7. En ese sentido, no corresponde al Congreso de la República derogar normas sobre políticas públicas del Estado, por cuanto ello atenta contra las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo al afectar disposiciones normativas emitidas por este en el marco de sus competencias, máxime si la presunta inconstitucionalidad de dichas políticas a la que alude la exposición de motivos del proyecto no se encuentra justificada.



3.8. A continuación, el MIMP emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes. Ello en el marco de sus competencias y funciones establecidas en la Ley de Organización y Funciones, así como de conformidad con sus atribuciones establecidas en la normativa sobre la materia.

b) Contenido del Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes.

3.9. La propuesta contiene tres artículos y tres disposiciones complementarias finales, entre las que se aborda:

Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR	
Art. 1	Objeto de la Ley
Art.2	Definición de Ideología de Género
Art. 3	Protección de los derechos a la educación y formación de niños y adolescentes
Disposiciones Finales y Transitorias	
Primera	Exclusión de los conceptos referidos a la ideología de género en todos los documentos, materiales de uso público, textos escolares y materiales educativos
Segunda	Derogación de todas las disposiciones normativas que aprueban lineamientos, guías, textos escolares y materiales educativos que contienen ideología de género, bajo cualquier denominación
Tercera	Derogación de todas las disposiciones normativas que han aprobado la inserción de la ideología de género en los planes gubernamentales y en las políticas públicas, bajo cualquier denominación que estén dirigidas a niños y adolescentes

3.10. Su objetivo, conforme lo señalado en el proyecto, es “excluir la ideología de género de todas las políticas nacionales y sectoriales aplicables a todos los niveles de gobierno dirigidas a niños y adolescentes”. Dicho objetivo se sustenta



**"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"**

en la afirmación de que el enfoque de género afecta negativamente la vida de las personas.

c) *Observaciones al Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes.*

• **Sobre la interpretación restringida del derecho a la igualdad**

3.11. La Constitución Política del Perú, norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley de forma amplia y la protege de la discriminación por cualquier motivo, incluyendo aquellos que no están expresamente señalados en ella, tal como se advierte a continuación:

"Artículo 2.-

Toda persona tiene derecho:

(...)

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

3.12. El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la igualdad ante la ley constituye un principio constitucional y a la vez un derecho fundamental, precisando que:

"En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes."⁸ (Subrayado agregado)

3.13. Para interpretar la expresión "motivo de cualquier otra índole" del citado artículo 2, que el Tribunal Constitucional acota como "otras que, jurídicamente, resulten relevantes", corresponde acoger una concepción amplia, por ser más favorable a la tutela de los derechos fundamentales de las personas (conforme

⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-PI/TC, párrafo 20. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

a la aplicación del principio *pro homine*); y considerar que su determinación debe obedecer a las razones que justificaron el establecimiento de las otras categorías prohibidas de discriminación expresamente previstas en la Constitución, esto es, que constituyan categorías sospechosas de discriminación por razones de tipo histórico o social⁹.

3.14. En esa línea, la protección del principio-derecho a la igualdad debe extenderse a distintas categorías, y no solo a las enumeradas en la Constitución, las cuales obligan al Estado a adoptar medidas concretas orientadas a lograr que este no se agote en su reconocimiento formal. Entre estas categorías se encuentra el género, por las razones que se señalan a continuación.

a. La realidad demuestra que existen una serie de desigualdades en la sociedad (desigualdades basadas en el género), advertidas por el Instituto Nacional de Estadística, que hacen necesario otorgar una tutela especial o diferenciada para revertir dicha situación. Entre las principales brechas tenemos¹⁰:

- ✓ Diferencias salariales entre mujeres y hombres en el servicio civil: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe “La mujer en el servicio civil peruano 2017”, en los últimos once años, los hombres han ganado, en promedio, 16% más que las mujeres. Desde el 2008 este porcentaje se ha reducido, aunque con ciertas oscilaciones, de 24% a 18%, no obstante, entre los años 2014 y 2015 la brecha remunerativa por género disminuyó de 18% a 16%.
- ✓ Baja Participación de la Mujer en cargos de nivel directivo: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe “La mujer en el servicio civil peruano 2017”, solo 3 de cada 10 funcionarios/as o personal directivo es mujer, registrándose una significativa brecha de género en el acceso de las mujeres a dichos cargos, existe sin embargo cierta tendencia decreciente desde el año 2011.
- ✓ Desigualdad en la participación política: los datos sobre parlamentarios/as en el congreso señalan que solo 36 mujeres de 130 congresistas fueron elegidas para el periodo 2016 al 2021, lo que

⁹ “Se entiende por ‘categorías sospechosas’ o ‘especialmente odiosas’ a aquellos criterios de clasificación que aluden a determinadas grupos sociales que han sido históricamente discriminados y que, por ende, merecen recibir una tutela especial o diferenciada de parte del ordenamiento jurídico. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 2317-2010-AA/TC, párrafo 32. Consulta: 13 de noviembre de 2018.”

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/02317-2010-AA.html>

¹⁰ Las brechas de género se refieren al desigual acceso, participación y control de mujeres y hombres sobre los recursos, servicios, oportunidades y beneficios del desarrollo. Estas brechas se expresan en las diferencias que existen entre hombres y mujeres en la educación, salud, empleo, ingresos, a una vida libre de violencia, poder político, uso del tiempo para el desarrollo personal, acceso a recursos financieros y naturales entre otras, pasando a exponer las más relevantes.





PERÚ

 Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

corresponde al 27,7%. En los gobiernos regionales se identificó que 1 de 25 fueron mujeres gobernadoras elegidas para el periodo 2014 – 2018, representando un 4%. Asimismo, al mirar el porcentaje de mujeres alcaldesas se aprecia que la participación es aún más baja: a nivel provincial el porcentaje de participación de las mujeres es de 3,6% (7 de 196); mientras que a nivel distrital la participación corresponde al 3,5% (58 de 1676)¹¹.

- ✓ Embarazo adolescente: en el año 2016 el 12,7% de las mujeres de 15 a 19 años en nuestro país ya había estado alguna vez embarazada. El problema presenta graves implicancias en el área rural, donde el 22,7% de las adolescentes presentan esta condición, mientras que en el área urbana la cifra se reduce a 9,8%¹². La tasa de fecundidad adolescente es de 65 partos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años de edad.
- ✓ Muerte materna: Según el INEI a nivel nacional, en el periodo 2004 – 2010, la muerte materna ascendió a 93 por cada 100 mil nacidos vivos¹³.
- ✓ Inequidad en la educación, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2017, el analfabetismo afecta aproximadamente 3 veces más a las mujeres que a los hombres: el 8,7% de mujeres y el 3% de los hombres son analfabetos. Asimismo, el analfabetismo afecta más a las personas en situación de pobreza monetaria y de este grupo, principalmente, a las mujeres: el 22,9% de mujeres pobres y el 8,1% de hombres pobres son analfabetos. En el caso de las personas adultas mayores¹⁴ el 16,8% de la población de 60 y más años de edad no sabe leer ni escribir. Esta situación es más elevada en las mujeres, el 25,9% de adultas mayores son analfabetas, siendo más de tres veces que en sus pares los hombres (7,1%).
- ✓ Las mujeres ganan menos que los varones, percibiendo el equivalente al 70,8 % del ingreso laboral masculino. Las razones que pretenden justificar esta diferencia no son atribuibles a ellas, sino que están relacionadas a discriminaciones previas que vienen sufriendo (menor educación, mayor tiempo dedicado a trabajo doméstico y labores de cuidados, estereotipos de género, discriminación horizontal y vertical) que las determinan a una menor y/o más precaria participación de la fuerza laboral.



¹¹ MIMP. XI Informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

¹² INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2016. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html.

¹³ INEI Perú Brechas de Género 2017 – Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres

¹⁴ INEI (2018). Situación de la población adulta mayor. Abril a junio 2018.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- ✓ El 31,5% de las mujeres de 14 y más años de edad no tienen ingresos propios, siendo ésta proporción casi 2,6 veces más que los hombres (12,0%). La brecha más significativa se presenta en las mujeres de la selva donde el 39,2 % no tienen ingresos propios, mientras que en el caso de los hombres representa el 12,4%¹⁵
- ✓ Desigualdad en el uso del tiempo, según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (2010) las mujeres trabajan casi 24 horas más que los hombres en trabajo no remunerado. Si sumamos el tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado las mujeres trabajan 9 horas con 22 minutos semanales más que los hombres. Además, el tiempo dedicado a este trabajo les resta tiempo y oportunidades para generar ingresos.
- ✓ Violencia de género en sus múltiples expresiones, según el Programa Nacional Contra la Violencia contra la Mujer al año 2018; 81,009 mujeres alguna vez unidas fueron víctimas de violencia física y sexual por parte de su esposo o compañero, como empujones, golpes, patadas ataques o amenaza con cuchillo, pistola u otra arma y tener relaciones sexuales sin su consentimiento o realizar actos sexuales que ella no aprobaba. Asimismo, los Centros Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional registraron 149 mujeres víctimas de feminicidio durante el 2018.

3.15. Estas desigualdades entre mujeres y hombres están fundadas sobre esa construcción social y cultural que llamamos género. El género constituye las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre, así como al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, situación que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres en las que se distribuyen facultades y derechos en favor del hombre y en menoscabo de la mujer (Recomendación General N° 24 del Comité CEDAW).

3.16. Debe tenerse en cuenta también que las normas sobre derechos y las libertades reconocidos por la Constitución se interpretan de conformidad con los tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado¹⁶, los cuales forman parte del derecho nacional,¹⁷ en concordancia con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte¹⁸. Por ello, el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución debe interpretarse según estos marcos de actuación y los criterios fijados por la jurisprudencia internacional en materia de Derechos Humanos.

¹⁵ INEI Perú Brechas de Género 2017 Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.

¹⁶ Véase la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

¹⁷ Véase el artículo 55 de la Constitución Política del Perú y el artículo 3 de la Ley N° 26647.

¹⁸ Véase el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”



- 3.17. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ prohíbe también la discriminación por género.

- 3.18. Entre las sentencias que incluyen el género como categoría protegida comprendida dentro del principio - derecho a la igualdad y no discriminación podemos mencionar: *Caso Gonzáles y otras [“Campo algodonero”] vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otras Vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, sentencia de 31 de agosto de 2010; *Caso Atala Riffa y Niñas vs. Chile*; *Caso Artavia Murillo y otras [“Fecundación in Vitro”] Vs. Costa Rica*, sentencia del 28 de noviembre de 2012; *Caso Véliz Franco y otras Vs. Guatemala*, sentencia de 19 de mayo de 2014; *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*, sentencia de 20 de noviembre de 2014; *Velásquez Paiz y otras vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015; *Caso I.V. vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016, y *Caso Coc Max y otras [Masacre de Xamán] vs. Guatemala*, sentencia de 20 de agosto de 2018.

- 3.19. En ese sentido, la categoría género se encuentra comprendida dentro de los alcances del principio – derecho de igualdad y está reconocida en la propia Constitución, tratados y jurisprudencia nacional e internacional; por lo tanto, su exclusión de las políticas nacionales y sectoriales devendría en inconstitucional.
 - **Sobre la Ideología de género y su exclusión del ordenamiento jurídico**

- 3.20. El artículo 1 de la iniciativa excluye a la “ideología de género” de las políticas nacionales y sectoriales dirigidas a niños y adolescentes. Por su parte, el artículo 2 del proyecto señala que debe entenderse por “ideología de género a la teoría que afirma que la sexualidad del ser humano se define sobre la base de la construcción socio-cultural de roles y características asignadas a cada sexo, así como de la autopercepción del ser humano sobre sí mismo, en reemplazo de la dimensión biológica que corresponde exclusivamente a la naturaleza humana”.

- 3.21. Frente a esta definición, es importante precisar que la denominada “ideología de género” no existe, es decir, no forma parte del marco normativo nacional e internacional. Al respecto, cabe precisar que ningún tratado o jurisprudencia en el derecho internacional de los derechos humanos tutela o define la “ideología de género”. En tal sentido, la definición propuesta en el citado artículo 2 no tiene sustento en la normativa nacional o internacional; induciendo a error. Por ello, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales.

¹⁹ Véase el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- 3.22. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define al género como el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico. En esa misma línea ONU Mujeres señala que “el género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres”²⁰.
- 3.23. El concepto de género no propone que la sexualidad humana se defina a partir de los roles socioculturales y de la autopercepción del ser humano en reemplazo de la dimensión biológica, como sostiene erróneamente el proyecto.
- 3.24. El género constituye las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre, así como al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, situación que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres en las que se distribuyen facultades y derechos en favor del hombre y en menoscabo de la mujer (Recomendación General N° 24 del Comité CEDAW). Es así que, a partir del sexo biológico con el que se nace, la sociedad asigna atributos, roles y espacios que definen a hombres y mujeres, y quienes no cumplen con dichas funciones son víctimas de violencia y discriminación²¹; acentuando la brecha entre mujeres y hombres.
- 3.25. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política del Perú, en el artículo 191 ha incorporado el término “género” vinculándolo al derecho a la igualdad:

“Artículo 191.-

(...)

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales.” (Subrayado agregado)

- 3.26. El propio Congreso de la República, en el dictamen de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, recaído en los proyectos de ley que condujeron a la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y que fue aprobado por unanimidad el 21 de febrero de 2007, reconoció el uso del término “género” al afirmar lo siguiente:

²⁰ Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&heapk=G&sortky=&sortorder=asc>. Visitado el 20.11.2018.

²¹ Cfr. Violencia basada en Género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado. En: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dqcvq/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>. Visitado el 20.11.2018.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

“La labor o rol del Estado en el logro de la igualdad de oportunidades debe consistir en promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean iguales y efectivas; (...). Una de las barreras culturales que afecta y limita la realización efectiva de la igualdad en la sociedad es el conjunto de características diferenciadas que la sociedad le asigna a las mujeres y hombres. De esta forma, se pone de manifiesto que las características humanas consideradas femeninas son adquiridas por las mujeres mediante un complejo proceso individual y social, en vez de derivarse naturalmente de su sexo. Así, la categoría “género” pasa a ser una forma de denotar las construcciones culturales, la creación totalmente social de las ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres” (Dictamen, p.30).

3.27. Igualmente, dicho Poder del Estado ha reconocido la importancia de establecer medidas para contrarrestar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Prueba de ello es la promulgación de la Ley N° 30807, Ley que extiende el plazo de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada (modificación a la Ley N° 29409). Esta norma tuvo dictamen aprobatorio de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República²², que respecto al rol protector de la madre y del padre en el cuidado de sus hijos/as, acoge la opinión vertida por la Defensoría del Pueblo indicando que:



“(…) Si bien es cierto es deber y derecho de ambos padres alimentar, cuidar, educar y dar seguridad a sus hijos e hijas, en ese sentido, dicha tarea socialmente fue atribuida a las mujeres, asimismo, sostiene que los cambios producidos en la sociedad en los últimos años han significado también una transformación de los roles de género, siendo uno de los cambios más importantes la masiva incorporación laboral de las mujeres en el espacio público, lo que ha creado la necesidad de buscar mecanismos que permitan conciliar la vida familia y la laboral”.

“(…) los estereotipos de género socialmente establecidos en cuanto al deber de cuidado de los hijos por parte de las mujeres, hace que se ubiquen todavía en el espacio doméstico, ya que todavía en la sociedad prevalece que las mujeres se tengan que hacer cargo exclusivamente de la alimentación y cuidado de sus hijos”.

Finalmente, concluyen que:

“[...] esta situación ha dificultado el acceso de las mujeres al mundo laboral, esto se ha visto reflejado en el informe de Brechas de Género del año 2016, efectuado por el Instituto de Estadística e Informática en

²² Dictamen aprobado de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República (2.MAY. 2018).



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

el cual se denota que en el mercado laboral peruano tiene la siguiente distribución el 63.5% de mujeres y el 82.5% de hombres".

- 3.28. Ahora bien, en dicho contexto, el **enfoque de género**²³ constituye una herramienta de análisis fundamental para el diseño de políticas públicas que permitan atender la problemática de discriminación y violencia que sufren principalmente las mujeres; por lo que su eliminación restringe el análisis de sus causas y consecuencias en nuestra sociedad e impide superar las brechas sociales de género que limitan el acceso de las mujeres a empleo, recursos económicos, salud, educación y a una vida libre de violencia y discriminación.
- 3.29. La **igualdad de género**, "implica la misma valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. La igualdad de género propone que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados (MIMP, 2013, 17)"²⁴.
- 3.30. En el mismo sentido, se hace referencia a cómo el **enfoque de género describe la igualdad**:

*"Desde el enfoque de género se reconoce que la igualdad no sólo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. El desarrollo con igualdad de género implica dismantlar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres"*²⁵

"Desde el enfoque de género es necesario considerar el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de

²³ Al respecto el PLANIG señaló: "El enfoque de género es una forma de mirar la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Permite conocer y explicar las causas que producen esas asimetrías y desigualdades, y a formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales de género. El enfoque de género al observar de manera crítica las relaciones que las culturas y sociedades construyen entre hombres y mujeres, permite la formulación de planteamientos para modificar las relaciones de desigualdad, erradicar toda forma de violencia basada en género, asegurar a las mujeres su acceso a recursos y servicios de salud y educación, fortalecer su participación política y ciudadana, entre otros aspectos."

²⁴ MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 17.

²⁵ MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 18.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones VulnerablesGabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

*la vida familiar y laboral y la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones.*²⁶

- 3.31. El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la perspectiva de género como “[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se dan no solo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entonces entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está “naturalmente” determinada.” Señala además que “Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos”²⁷.
- 3.32. En esta misma línea, el Comité CEDAW, organismo internacional encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General N° 25 (del año 2004), ha advertido que las obligaciones fundamentales para los Estados a fin de eliminar la discriminación contra la mujer son las siguientes²⁸:
- En primer lugar, los Estados partes tienen la obligación de garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación.
 - En segundo lugar, la obligación de los Estados partes radica en mejorar la situación de facto de la mujer, adoptando políticas y programas concretos y eficaces.
 - En tercer lugar, los Estados partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevaletentes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.
- 3.33. En el **37 Período de Sesiones (2007)**, el mismo Comité recomienda a los Estados Partes promulguen legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de desempeñar sus funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de

²⁶ Ibidem.

²⁷ Glosario de Términos. Vista en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf

²⁸ Citada de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01423-2013 -PA/TC. Consulta: 14 de noviembre de 2018. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/01423-2013-AA.pdf>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles de gobierno²⁹.

- 3.34. Por su parte, la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, aprobada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluye el **Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, que compromete a los Estados a “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.”** Al respecto, la ONU ha señalado que “Promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad sana: desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la salud, la educación, la protección y el bienestar de las niñas y los niños.”³⁰
- 3.35. Es de destacar también que la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, organización internacional a la que el Perú aspira a ser miembro, promueve el diseño de políticas públicas y servicios con perspectiva de género. Al respecto, la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública reconoce que la igualdad de género es la piedra angular del crecimiento inclusivo³¹, por lo cual recomienda a los Estados miembros integrar la igualdad de género en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas y presupuestos públicos relevantes³², fijando entre sus medidas “a) Establecer un marco institucional que *garantice la efectiva implementación, coordinación y sostenibilidad de la estrategia de igualdad de género y transversalización.*”
- 3.36. Asimismo, en marzo de 2018, la OCDE presentó el “Paquete de Herramientas de la OCDE para integrar como aspecto dominante e implementar la igualdad de género”, una iniciativa para ayudar a los gobiernos, parlamentos y judicaturas a diseñar políticas públicas y servicios con perspectiva de género, y acelerar sus esfuerzos a fin de posibilitar que las mujeres tengan un acceso igual a la toma de decisiones públicas³³.
- 3.37. En este marco la OCDE señala que la **equidad de género**, es la justicia en el tratamiento de mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades.

²⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 37° Período de Sesiones del 15 de enero a 2 de febrero de 2007. CEDAW/C/PER/CO/6.

³⁰ “Igualdad de género: por qué es importante” (2016). En: *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Portal web de las Naciones Unidas*. Consulta: 13 de noviembre de 2018.

https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5_Spanish_Why_It_Matters.pdf

³¹ Primer párrafo de la introducción de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.

³² Párrafo I de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.

³³ “La OCDE presenta un Paquete de Herramientas para ayudar a los gobiernos a promover los objetivos de igualdad de género”. En: OCDE. Centro de México. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.oecd.org/centrademexico/medios/la-ocde-presenta-un-paquete-de-herramientas-para-ayudar-a-los-gobiernos-a-promover-los-objetivos-de-igualdad-de-genero.htm>





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Implica el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades.³⁴

3.38. Adicionalmente, corresponde señalar que el Perú ha suscrito compromisos internacionales referidos a la erradicación de las desigualdades y brechas de género, entre los que cabe citar:

- **Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 50/104, “La mujer en el desarrollo” (1996)** instó a los gobiernos a que “elaboren y fomenten metodologías encaminadas a incorporar perspectivas de género en todos los aspectos de la formulación de políticas, incluidas las políticas económicas”.
- **La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995**, en la que participaron representantes de 189 gobiernos, entre ellos el Estado peruano, se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En dicha Plataforma se articula por primera vez la agenda de desarrollo humano con la agenda de los derechos de las mujeres y se definen estrategias claras para lograr los objetivos, entre ellas: *“transversalidad del enfoque de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas y programas”*, recomendando a los gobiernos *“integrar la perspectiva de género (...) como corriente principal en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos”*.
- **La CEPAL ha reconocido que la transversalización del enfoque de género es la estrategia más idónea para avanzar hacia la igualdad de género en América Latina y El Caribe**, pues si bien todos los países cuentan con mecanismos para el adelanto de las mujeres y se han generado marcos legales, aún estos mecanismos son débiles, no cuentan con los recursos necesarios para operar con eficiencia (presupuestales, humanos y técnicos), y muchas veces desde otras agencias estatales se cuestiona su existencia misma³⁵.
- **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS³⁶, establecen 17 objetivos mundiales para combatir la pobreza y la desigualdad.** La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible señala que empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género es fundamental para acelerar el desarrollo sostenible.

³⁴ *Ídem*.

³⁵ MONTAÑO Sonia, PITANGUY Jacqueline y LOBO Thereza, *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, N° 45 (LC/L.1920-P)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003. Consulta: 2 de julio de 2014. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/12688/lci1920e.pdf>.

³⁶ *Adoptado formalmente por los y los líderes del mundo durante la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, celebrada en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015.*





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- El **Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer al Estado Peruano (2007)**, señala que “15. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer tengan el poder de decisión y los recursos financieros y humanos suficientes para promover eficazmente una estrategia sustantiva de aplicación de la Convención que tenga en cuenta las diferencias sexuales, culturales y de género. El Comité exhorta al Estado Parte a que promulgue legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de desempeñar sus funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles del gobierno”³⁷.
- El **Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belem do Pará (MESECVI)**, en el 2017, instó al Estado peruano a profundizar la generación de los procesos necesarios para la incorporación de la “transversalidad de género en todas las competencias incluidas en el sistema de educación nacional y sentar las bases de formación de capacidades y desarrollo de habilidades en las nuevas generaciones, haciéndoles capaces de participar en el cambio cultural referido en el objetivo estratégico 1 del Plan Nacional Contra la Violencia de Género, orientado a cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas entre hombres y mujeres.



3.39. El Tribunal Constitucional peruano ha acogido estos criterios y ha reconocido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y diversas instancias internacionales coinciden en señalar que:

*“el género encuentra un espacio particular de protección en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha obedecido a su estrecha vinculación con el derecho a la vida privada y al principio de igualdad y no discriminación. No es casual esta coincidencia en el ámbito internacional, ya que refleja el estándar mínimo de protección que los Estados deben brindar a toda persona sometida a su jurisdicción.”*³⁸ (Subrayado agregado)

³⁷ CEDAW. Sesión 37ª. Sexto Informe Periódico del Perú. En: <http://ocnuhd.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contr-la-mujer-cedaw-peru-2007-html/>. Consultado el 14/01/2019.

³⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 06040-2015-PA/TC, párrafo 8. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/06040-2015-AA.pdf>



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 3.40. El desarrollo con igualdad desde un enfoque de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres. Se refiere, como señala ONU MUJERES, a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños³⁹. Además, el concepto de igualdad de género está ligado a las nociones de ausencia de discriminación y ejercicio de derechos humanos⁴⁰. En una situación de igualdad real, sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su naturaleza biológica, sino del reconocimiento de su humanidad y el respeto de sus derechos humanos.
- 3.41. Excluir esta categoría de análisis de las políticas públicas nos impediría explicar las razones por las cuales persisten todas las formas de discriminación contra las mujeres, que se ven reflejadas en los indicadores del Índice de Desigualdad de Género señalados por el INEI: participación política, educación y participación en la fuerza laboral, cuyas cifras son abrumadoramente perjudiciales para las mujeres. Esta exclusión, significaría no poder responder por ejemplo por qué hay menos mujeres que hombres en los cargos de toma de decisión y en el empleo formal, por qué reciben menor salario que los hombres por trabajo de igual valor, o por qué son ellas las que mayoritariamente realizan el trabajo doméstico y el cuidado de menores de edad y personas adultas mayores.
- 3.42. Por lo tanto, el proyecto materia de análisis carece del debido sustento que justifique el uso del término "ideología de género", el cual no está amparado en ninguna fuente de derecho, es decir en norma, doctrina o jurisprudencia.
- 3.43. Al respecto, se debe tener en cuenta que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso establece que el estudio y análisis de la ley propuesta para determinar su necesidad y viabilidad comprende, entre otros criterios, el "estudio del marco normativo que regula la materia: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella", lo que incluye "el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia y costumbre, entre otras.". También se requiere un "estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley", es decir, "determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales."⁴¹
- 3.44. Al respecto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado que el Perú, al ratificar los tratados internacionales y varios de sus mecanismos, se



³⁹ *Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>*

⁴⁰ *Elsa Gómez. Género y Salud: Marco Conceptual. Organización Panamericana de la Salud. 2011*

⁴¹ *Congreso de la República. Manual de técnica legislativa, Manual de redacción parlamentaria. Lima, Congreso de la República, 2013, páginas 52-53. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/Files/enlaces/libro_mtl_y_mrp2013.pdf*



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

encuentra obligado a adoptar medidas necesarias para su cumplimiento, obligándonos a42;

- Respetar: abstenerse de realizar o tolerar cualquier violación a un derecho por parte de un agente estatal.
- Proteger: impedir la violación de un derecho por parte de otras personas o agentes no estatales.
- Garantizar: asegurar y adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales adecuadas para que las personas puedan gozar de sus derechos, cuando no están en posibilidad de hacerlos por ellas mismas.

3.45. En atención a lo expuesto, la interpretación del derecho a la igualdad en el ordenamiento jurídico peruano –y por ende, su implementación– debe realizarse con miras a brindar la mayor protección en favor de las personas y no desde una voluntad regresiva, como pretende el proyecto de ley.

3.46. Al respecto, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha emitido el Memorándum OSG/294-18 (22 de junio de 2018) frente al “crecimiento de movimientos anti derechos humanos y anti igualdad de género que representa una amenaza para los derechos humanos y para la estabilidad y la legitimidad de los sistemas democráticos”. Advierte que “los derechos humanos y la igualdad son hoy parte central de lo bueno en el mundo. Ante las nuevas formas de ataque contra los derechos humanos que proliferan en nuestra región, respuesta institucional debe ser “Ni un paso atrás” – los principios de la progresividad⁴³ y de no regresividad en los derechos lo demandan.”⁴⁴.

3.47. Cabe mencionar que, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el funcionariado público y las autoridades de un Estado están en la obligación de evaluar la compatibilidad entre sus normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, realizar un control de convencionalidad, a fin de que el efecto útil de

⁴² Extraído de MINJUS. *Curso. Aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública. Material para participantes. 2015, Perú, p.66. Mayor referencia Convención Americana de Derechos Humanos.*

⁴³ El principio de progresividad puede ser interpretado en dos sentidos: “En un primer sentido la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admitía el artículo 427 del Tratado de Versalles (...) y (...) en un segundo sentido la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales (Mohamed Bedjanvi, “Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social, *BIT, 75º Aniv., Ginebra, 1994, p.28*). En consecuencia, el principio es un criterio de conservación o no derogación de la Ley más favorable. La expedición de alguna medida tendiente a retraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable, estaría afectando derechos humanos.

⁴⁴ Organización de Estados Americanos. *Memorándum OSG/294-18, 22 de junio de 2018. Consulta: 14 de noviembre de 2018.*

<https://www.oas.org/eqal/spanish/Directivas/SG062218.pdf>





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

dicha Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin⁴⁵. Este criterio también ha sido adoptado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano (Sentencia EXP. N.º 04617-2012-PA/TC).

3.48. De esta manera, el enfoque de género tiene una correspondencia a nivel del marco jurídico nacional e internacional vigente en nuestro país, del cual el Estado peruano es suscriptor, habiendo ratificado tratados y compromisos internacionales. Esto no quiere decir que se trata de imposiciones extranjeras, tal como se afirma en la exposición de motivos del proyecto, sino que refleja la voluntad del Estado peruano, en ejercicio de su soberanía, de formar parte de convenios internacionales que promuevan la protección de derechos para la erradicación de las desigualdades y brechas de género y de toda forma de discriminación por sexo.

- **Importancia de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas**

3.49. Sabemos que las políticas⁴⁶ forman parte de la agenda pública y están constituidas por las decisiones de las autoridades respecto a cómo y hacia dónde conducir el desarrollo y dar respuesta a problemas sociales. Están compuestas por normas, leyes, decretos supremos, lineamientos, programas y proyectos, entre otros mecanismos. El desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la igualdad entre mujeres y hombres están estrechamente asociados. Las desigualdades entre los sexos impiden el desarrollo humano en general. En ese sentido, las políticas, programas y proyectos no logran sus fines⁴⁷ cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades de partida para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las particulares condiciones de vida de las mujeres y en general de determinados grupos específicos. Las políticas públicas no son neutrales al género, pueden mantener o pronunciar las desigualdades entre los sexos, o por el contrario, pueden disminuir las brechas de género existentes y mejorar la posición social de las mujeres y potenciar el desarrollo humano.



⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Heliodora Portugal Vs. Panamá*, del 12 de agosto de 2008, párrafos 180 y 181.

⁴⁶ *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2012.

⁴⁷ *Se debe tener en cuenta que los resultados y el impacto de las políticas son distintos para hombres y mujeres debido a que las mujeres tienen menos acceso a los recursos económicos, sociales y culturales y sus condiciones materiales de vida son más precarias y de menor calidad debido a los roles que les asigna la sociedad, que con frecuencia terminan sobrecargando a las mujeres en su jornada diaria y afectando su salud. Las políticas públicas con enfoque de género parten de reconocer que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades debido a que desempeñan diferentes roles en la sociedad y viven de manera diferente los mismos problemas, es decir, dependiendo de dónde se encuentren ubicados hombres y mujeres podrán aprovechar o no los efectos de las políticas.*



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 3.50. Por ello, la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas, en todos los niveles y desde cada etapa de vida de individuo. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente⁴⁸. Asimismo, es fundamental para garantizar el reconocimiento, promoción, protección y exigibilidad de los derechos de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones en los diferentes ámbitos públicos y privados, como el Estado, los partidos políticos, las empresas, las comunidades, las familias, a fin de lograr la reducción de la desigualdad, exclusión, y vulnerabilidad social, económica, política y cultural, y contribuir a la construcción de una ciudadanía plena para hombres y mujeres sin discriminación.
- 3.51. Conscientes del estado de vulnerabilidad que les es propio a las niñas, niños y adolescente y con la finalidad de afianzarlos cada vez más como sujetos de derechos, mediante Resolución Legislativa N° 25278, de fecha 03 de agosto de 1990, el Perú aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, la misma que conjuntamente con el Código de los Niños y Adolescentes constituyen los principales instrumentos a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- 3.52. Adicionalmente a la Convención, el Perú ha ratificado los principales convenios internacionales relativos a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entre ellos: El Protocolo facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Protocolo Facultativo relativo a la Participación de niños en los conflictos armados⁴⁹ y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño, referente al Procedimiento de las Comunicaciones.
- 3.53. En este marco, y sobre la base de la normativa supranacional antes mencionada, la Constitución Política del Perú, adopta los preceptos de la referida Convención, al disponer que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente. Del mismo modo, el artículo II del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, señala que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.
- 3.54. De igual forma, se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia hasta la actualidad, para el periodo 1992-1995, para el quinquenio 1996-2000, el tercero para el periodo 2002 – 2010 y el cuarto para

⁴⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997.

⁴⁹ Aprobados por la Resolución Legislativa N° 27518 y ratificados por el Decreto Supremo N° 078-2001-RE





PERÚ

**Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

 "Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
 "Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

el periodo 2012-2021, aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MIMP y elevado a rango de Ley con la Ley N° 30362, considerando que la inversión en la infancia y la adolescencia es estratégica para el desarrollo humano integral y el desarrollo nacional, y que por tanto está protegida en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica; este instrumento es el marco de la política pública del Estado Peruano que señala la agenda a seguir en la presente década para defender los derechos de niñas, niños y adolescentes.

3.55. Asimismo, a puertas del bicentenario se han aprobado los siguientes instrumentos normativos, tales como:

- Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"⁵⁰.
- Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el País, periodo 2014-2016⁵¹.
- Plan Nacional "Bienvenidos a la Vida"⁵².
- Plan Nacional Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021⁵³.
- Normas sectoriales para prevención y control de la anemia y desnutrición⁵⁴.
- Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente⁵⁵.
- Ley N° 29600, Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo y garantiza la continuidad de los estudios de aquellas alumnas embarazadas.
- Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- Ley N° 27818, para la Educación Bilingüe Intercultural.
- Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las niñas y adolescentes rurales.
- Ley N° 30838, Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal para fortalecer la prevención y sanción de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.
- Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.



⁵⁰ Aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, 26 de abril del 2013.

⁵¹ Aprobado por Resolución Ministerial N° 258-2014/MINSA, 31 de marzo del 2014.

⁵² Aprobado por Resolución Ministerial N° 997-2014/MINSA, 24 de diciembre del 2014.

⁵³ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-SA. Ministerio de Salud.

⁵⁴ El sector Salud ha expedido diversas resoluciones ministeriales: N° 670-2015/MINSA, modifica la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud Materna; N° 671-2015/MINSA, modifica la Norma Técnica de Salud para el Control del Crecimiento y Desarrollo de la Niña y el Niño menor de cinco años; N° 669-2015/MINSA, modifica el Anexo 1 de la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud Neonatal; N° 069-2016-MINSA, aprueba la Directiva Sanitaria para la Prevención y Control de la Anemia por deficiencia de hierro en gestantes y púrpuras; N° 055-2016/MINSA, aprueba la Directiva Sanitaria para la prevención de la Anemia mediante la suplementación con micronutrientes y hierro en niñas y niños menores de 36 meses.

⁵⁵ Resolución Ministerial N° 973-2012/MINSA, del 7 de diciembre del 2012, aprueba la Norma Técnica de Salud N° 034-MINSA/DGSP-V.02: Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Ley N° 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes.
- Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos.
- Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297.
- Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30466.

3.56. En esa misma línea de ideas, el Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, prescribe en su artículo 4° que el referido dispositivo normativo se rige, entre otros, por el **enfoque de género a fin de identificar los roles y oportunidades que tienen las niñas, niños y adolescentes en la sociedad así como las asimetrías que existen entre ellos, con el fin de lograr la igualdad en el ejercicio de sus derechos.**

3.57. Asimismo, es preciso señalar que en el 2015, el Perú junto a otros 149 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la implementación de la Agenda 2030, la cual contiene 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que establecen metas universales que combinan el crecimiento económico con la resolución de necesidades sociales y ambientales, que se esperan alcanzar; asimismo, es el primer acuerdo internacional que reconoce la importancia de contar con instituciones eficaces, responsables e inclusivas; posicionando a la gobernabilidad como un medio para lograr el desarrollo sostenible, la paz y la justicia. Este pacto global, a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, sitúa al ser humano en el centro de la toma de decisiones para poner fin a la pobreza extrema, reducir las desigualdades y la injusticia, y velar por la paz mientras se asegura la sostenibilidad de nuestro planeta, sin dejar a nadie atrás.

3.58. Con relación a ello, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional relativas a: 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, 12. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, 13. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo y 16. Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud; se encontrarían alineadas a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: N° 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, cuya





PERÚ

**Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

 “Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

finalidad es lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad y N° 5 “Logar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para acelerar el desarrollo sostenible. Ha sido demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial.

- **Respecto de la protección de los derechos de educación y formación de los niños y adolescentes (Artículo 3 del proyecto)**



- 3.59. El proyecto indica que *“Se debe promover y reconocer en todas las instancias del Gobierno, el respeto irrestricto del derecho de los padres, o de los responsables de acuerdo a ley, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de la libertad de pensamiento y conciencia de acuerdo a su edad y madurez, de conformidad con lo establecido en el artículo 13” de la Constitución Política del Perú.* Sin embargo, es necesario precisar que el mencionado artículo constitucional refiere lo siguiente:

“Artículo 13”.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.”

- 3.60. La educación debe estar basada en el respeto de los derechos humanos de las persona humana. Es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad⁵⁶.
- 3.61. Es un derecho humano que debe ser accesible a todas las personas, sin discriminación alguna. Es vital para el desarrollo económico, social y cultural de todas las sociedades.


⁵⁶ Artículo 2 de la Ley N° 28044 Ley General de Educación.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 3.62. El Estado tiene un rol importante en la educación para la eliminación de estereotipos de género y el respeto de la dignidad de las personas. En esta línea, la CEDAW indica que: 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, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"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 mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza". (Artículo 10°).

- 
- 3.63. De esta manera, el Estado tiene la obligación de brindar una educación basada en la búsqueda de la igualdad de género. Esta se puede hacer efectiva mediante el enfoque de género en tanto este constituye una herramienta para analizar la realidad tomando como base el reconocimiento de desigualdad entre ambos sexos. Asimismo, es importante señalar que la libertad de los padres y madres de decidir sobre la educación de sus hijos e hijas no es excluyente de la obligación del Estado de brindar una adecuada educación con enfoque de género, en tanto el límite de todas las acciones de las personas es el respeto por la dignidad y los derechos humanos de los y las demás personas. Así, considerando que el enfoque de género busca lograr la igualdad para un efectivo goce de derechos humanos de las mujeres y hombres no resulta contradictorio con la libertad de enseñanza de los padres y las madres.

- 3.64. Cabe agregar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha determinado que: "Al año 2016, el analfabetismo afecta al 9,0% de las peruanas de 15 y más años de edad, cifra superior tres veces más que la de los hombres (2,9%), lo que indica la persistencia de la brecha en mujeres que en su mayoría se encuentran en la etapa productiva y en adultas mayores, de modo que los efectos positivos que tiene la educación sobre su propia autonomía y el bienestar familiar quedan reducidos". Esta situación es preocupante en la medida en que la cantidad de mujeres que no pueden acceder a la educación es mayor en relación a los hombres. Este contexto puede ser revertido mediante la incorporación del enfoque de género que permita la inclusión de soluciones prácticas para las mujeres partiendo de las desigualdades existentes. Ello también permite evidenciar la importancia que tiene el rol del Estado en la partición de educación en la sociedad a través de la educación pública.

- 3.65. Es preciso mencionar que a la luz de lo señalado en el artículo 8° de la Ley N° 28044 Ley General de Educación, uno de los principios de la educación en el Perú es la cultura de paz y no violencia, que promueve valores y actitudes que rechaza todo tipo de violencia y discriminación, afirma la vida, la libertad individual, la



**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”**

libertad de pensamiento, la solidaridad, la igualdad entre hombres y mujeres y en general aquellos derechos a que se refiere el Capítulo I de la Constitución Política del Perú.

- 3.66. Al respecto, si bien es cierto, el artículo 13° de la Constitución Política del Perú señala que el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. También lo es que, el artículo 16° de la Carta Magna prescribe que el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.
- 3.67. Es así que, no se trata de un asunto privado que se restrinja la vida familiar como se infiere de la Exposición de Motivos. Por tratarse de derechos, es un tema público que necesita ser abordado por las políticas educativas. En ese sentido, el derecho preferente de los padres a decidir sobre la educación de los hijos debe ser ejercido en concordancia con el derecho de los hijos a contar con una educación integral que garantice su pleno desarrollo y la construcción de una sociedad democrática y tolerante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 13° de la Constitución Política del Perú y los artículos 2°, 3°, 6°, 8° y 9° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- 3.68. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño señala en su artículo 19° que los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
- 3.69. En ese sentido, la igualdad ante la ley sin discriminación, además de ser un derecho humano fundamental, es imprescindible para lograr sociedades pacíficas, con pleno potencial humano y desarrollo sostenible. Además, está demostrado que el empoderamiento de las mujeres estimula la productividad y el crecimiento económico.
- 3.70. Asimismo, el artículo 28° del instrumento normativo internacional antes señalado, prescribe que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.



3.71. En esa misma línea de ideas, el artículo 29° de la citada norma, señala el deber de los Estados Partes respecto a la educación es:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

3.72. Cabe mencionar también que el proyecto es incompatible con las normas que establecen compromisos para la igualdad de género en la educación. Específicamente, el proyecto entra en contradicción con lo dispuesto por la Ley N° 27558, Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales, en la cual se establecen los siguientes objetivos en materia de equidad de género en la educación rural:

- a) Que en las escuelas rurales impere la equidad y desaparezcan las prácticas de discriminación a las niñas y adolescentes, por motivos de raza, insuficiente manejo de la lengua oficial y extraedad.
- b) Que las niñas y adolescentes puedan lograr aprendizajes oportunos acerca del proceso de transformaciones personales que se producen durante el periodo de la pubertad y del significado y valor de tales cambios en el desarrollo femenino.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- c) Que, en un ambiente de equidad para todos los estudiantes, el trato personalizado y respetuoso de los profesores a las niñas y adolescentes se convierta en práctica dominante y cotidiana.
- 3.73. Al respecto, trabajar la igualdad de género desde la escuela significa garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y promoviendo oportunidades de aprendizaje, de relaciones interpersonales entre iguales para niñas y niños, promoviendo además el respeto por el otro y el empoderamiento de las mujeres y las niñas como lo señala la UNESCO⁵⁷.
- 3.74. El Currículo Nacional tiene siete enfoques transversales, y uno de ellos es el enfoque de igualdad de género, que busca desterrar los estereotipos que general desigualdades entre hombres y mujeres que luego se traducen en violencia, feminicidio y discriminación⁵⁸.
- 3.75. Por ello, consideramos que la igualdad de género, es esencial para lograr un desarrollo sostenible. En ese sentido, es obligación del Estado como garantista de los derechos humanos, trabajar por la materialización del enfoque de género en todas las políticas públicas; por lo que, es necesario que el sistema educativo peruano promueva en las instituciones educativas un clima de valoración a la persona, de respeto y de seguridad que combata situaciones indeseables como el acoso, la discriminación y la violencia.
- 3.76. Aún queda mucho recorrido para alcanzar la plena igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; se debe seguir trabajando para reducir las desigualdades sub-nacionales en la mortalidad materna, intensificar esfuerzos para prevenir la violencia basada en género, incluyendo estrategias que involucren la participación de los hombres, que las políticas de educación y de prevención y atención de la violencia basada en género tengan enfoque de género y derechos humanos, entre otros; pero se está encaminando a ello, y no es momento de retroceder; por ello, concordamos con lo señalado por la señora Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, en la primera jornada de la reunión de alto nivel de la iniciativa de las Naciones Unidas “Todas las mujeres, todos los niños”, en el sentido que *“Un enfoque de género y ciclo de vida en las políticas públicas resulta crucial para visibilizar las necesidades y revertir las desventajas que enfrentan tanto las mujeres como las niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe. (...) El género, la edad y la condición étnico-racial son tres ejes determinantes de la distribución del bienestar y del poder en la sociedad, por lo que las políticas públicas deben acompañar a las personas en las diferentes*

⁵⁷<https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/22683-mimp-resalta-importancia-de-igualdad-de-genero-para-reducir-violencia-hacia-las-mujeres>

⁵⁸ *Idem.*





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

*etapas de sus vidas, respondiendo a los riesgos y vulnerabilidades particulares de cada una de ellas*⁵⁹.

- **Respecto de los supuestos efectos negativos del enfoque de género**

3.77. La exposición de motivos del proyecto analizado incorpora diversos supuestos efectos negativos en los niños y niñas que se derivan de la ideología de género, siendo estos:

- La persona que cree no ser conforme al sexo biológico con el que nació padece un trastorno mental denominado disforia de género.
- Los bloqueadores hormonales inducen a un estado de enfermedad e inhiben el crecimiento y la fertilidad de un niño que “antes era biológicamente sano”.
- Los niños que utilizan bloqueadores hormonales para reasignación de sexo necesitarán hormonas cruzadas al final de la adolescencia. Las hormonas cruzadas se asocian con riesgos para la salud, entre ellos, hipertensión, coágulos de sangre, derrame cerebral y cáncer.
- Las tasas de suicidio son veinte veces mayores entre los adultos que utilizan hormonas cruzadas y sufren cirugía de reasignación de sexo.
- Condicionar a los niños y niñas a creer que es normal estar toda la vida sustituyendo química y quirúrgicamente su propio sexo por el opuesto constituye un abuso infantil. Respaldar la discordancia de género como algo normal a través de la educación pública y de las políticas legales confundirá a hijos y padres, llevando a muchos niños a acudir a “clínicas de género”.

3.78. Frente a estas afirmaciones, es necesario realizar precisiones con la finalidad de aclarar las ideas presentadas. En primer lugar, tal como se ha explicado previamente, la ideología de género no existe y, por lo tanto, no tiene ninguna relación con el enfoque de género. De esta manera, no se puede decir que el enfoque de género produzca tales efectos en los niños, niñas y adolescentes.

3.79. Asimismo, es evidente que, con la mención de la disforia de género e intervenciones de reasignación de sexo se pretende hacer referencia a las personas transgénero o transexuales. La forma en que se aborda el tema denota una visión segregada y discriminatoria respecto de estas personas, indicando que la disforia de género es un trastorno mental. Al respecto, el Manual de técnica legislativa del Congreso advierte que el contenido de la ley “no admite criterios

⁵⁹ <https://www.cepal.org/es/notas/alicia-barcelona-enfoque-genero-ciclo-vida-politicas-publicas-es-crucial-garantizar-derechos>





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

subjetivos o parcializados"⁶⁰. Sobre este mismo tema, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado indicando que:

"(...) el Grupo de Trabajo sobre la Clasificación de Trastornos Sexuales y Salud Sexual de la misma OMS apunta a abandonar el modelo psicopatológico del transgénero en la nueva CIE-11, a publicarse por dicha entidad en el año 2018. Es más, una versión beta del CIE-11 (en la que se van introduciendo los cambios a las categorías revisadas) lo ubica como una disforia de género, **excluyéndola expresamente de ser una patología**"⁶¹.

3.80. La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que: "(...) El cáncer se produce por la transformación de células normales en células tumorales en un proceso en varias etapas que suele consistir en la progresión de una lesión precancerosa a un tumor maligno. Estas alteraciones son el resultado de la interacción entre los factores genéticos del paciente y tres categorías de agentes externos, a saber:

- *Carcinógenos físicos, como las radiaciones ultravioletas e ionizantes;*
- *Carcinógenos químicos, como el amianto, los componentes del humo de tabaco, las aflatoxinas (contaminantes de los alimentos) y el arsénico (contaminante del agua de bebida), y*
- *Carcinógenos biológicos, como determinados virus, bacterias y parásitos.*"⁶²

3.81. Respecto al VIH, la OMS señaló que se "(...) transmite a través del intercambio de determinados líquidos corporales de la persona infectada, como la sangre, la leche materna, el semen o las secreciones vaginales. No es posible infectarse en los contactos ordinarios cotidianos como los besos, abrazos o apretones de manos o por el hecho de compartir objetos personales, agua o alimentos.

3.82. Hay algunos comportamientos que aumentan el riesgo de que una persona contraiga el VIH:

- *Tener relaciones sexuales anales o vaginales sin preservativo;*
- *Padecer otra infección de transmisión sexual como sífilis, herpes, clamidiosis, gonorrea o vaginosis bacteriana;*
- *Compartir agujas, jeringuillas, soluciones de droga u otro material infectivo contaminado para consumir drogas inyectables;*
- *Recibir inyecciones, transfusiones sanguíneas o trasplantes de tejidos sin garantías de seguridad o ser objeto de procedimientos médicos que entrañen cortes o perforaciones con instrumental no esterilizado;*

⁶⁰ Congreso de la República. *Manual de Técnica legislativa*, p. 23.

⁶¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 06040-2015-PA

⁶² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/cancer>



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

- *Pincharse accidentalmente con una aguja, lesión que afecta en particular al personal de salud.*⁶³

- 3.83. Por ello, afirmar que “Las hormonas cruzadas (testosterona y estrógeno), se asocian con riesgos para la salud, entre ellos... cáncer [...]” resulta peligroso al generar en la sociedad desinformación respecto de las causas que producen o aumentan el riesgo de contraer cáncer u otras enfermedades de transmisión sexual.
- 3.84. Así, el enfoque de género debe ser entendido en su real dimensión, por lo que es menester recordar su definición. El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la perspectiva como “[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se dan no solo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entonces entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está “naturalmente” determinada.” Señala además que “Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos”⁶⁴. Por lo tanto, el concepto de género no puede ser equiparado a una **supuesta ideología que no existe**.

- **Sobre los problemas de técnica legislativa del proyecto**

- 3.85. Problemas identificados en la fórmula normativa:

a) **Respecto de los criterios de redacción**

- 3.86. Toda propuesta normativa debe estructurarse y desarrollarse bajo una redacción clara y concreta de sus mandatos, estableciendo sin mayor abundamiento que la intención de lo dispuesto. Esto permitirá entender de manera sencilla la intención de quien legisla.
- 3.87. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que una de las características del contenido de la ley es la “Claridad y sencillez”, que consiste en utilizar un lenguaje de fácil comprensión con términos cotidianos⁶⁵. Asimismo, según este manual, uno de los requisitos del contenido de la ley es la coherencia, que debe ser de tipo formal y material. La coherencia formal se refiere a los aspectos de la terminología y se relaciona con el uso de los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evitando la

⁶³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD. Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/hiv-aids>

⁶⁴ Glosario de Términos. Visto en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf

⁶⁵ Congreso de la República. Manual de técnica legislativa. Manual de redacción parlamentaria. Lima, Congreso de la República, 2013, página 23. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones//files/enlaces/libro_mtl_y_mrp2013.pdf



PERÚ

**Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

 “Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
 “Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

ambigüedad. Por otro lado, la coherencia material se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley, a fin de evitar redundancias y contradicciones⁶⁶.

- 3.88. En el presente caso, se advierte que el proyecto contraviene los requisitos de claridad y coherencia debido a que sus disposiciones están basadas en un concepto que no tiene un sustento legal ni científico como es la “ideología de género”, cuyo uso genera confusión con otros términos admitidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional, tales como “enfoque de género” e “igualdad de género”.
- 3.89. Asimismo, como se señaló anteriormente, la argumentación planteada en la exposición de motivos vincula de forma incoherente el enfoque de género en las políticas públicas con las intervenciones de reasignación de sexo, los tratamientos hormonales, los trastornos psiquiátricos y psicológicos y enfermedades como el sida y el cáncer.

b) Respeto del uso lenguaje inclusivo

- 3.90. El proyecto usa el masculino genérico para referirse a la totalidad de la niñez y adolescencia peruana, lo cual puede confundirse con el uso exclusivo del género gramatical masculino (el que sirve para designar solo a los hombres), ocultando con ello la presencia de las mujeres⁶⁷. Por ello, la Ley N° 28983 establece que se debe incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos elaborados en todas las instancias y niveles de gobierno⁶⁸.
- 3.91. Cabe señalar al respecto que el Congreso de la República, mediante Resolución 048-2016-2017-OM/CR, aprobó el documento interno “Guía para el Uso del Lenguaje Inclusivo en el Congreso de la República” que tiene como finalidad “Promover el principio de igualdad entre los géneros, así como la transformación de actitudes androcéntricas [...]” (Subrayado agregado)

c) Respeto de los tiempos verbales

- 3.92. El proyecto contiene artículos cuyos verbos están redactados en tiempo verbal futuro, en contravención de lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, que señala que “se evita el futuro del indicativo, que convierte la disposición en una posibilidad o promesa, debilitando las características de la ley”⁶⁹.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ MIMP. *Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombras, no existo. Segunda edición*, p. 19.

⁶⁸ Véase el numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 28983.

⁶⁹ Congreso de la República. *Manual de Técnica legislativa*, p. 22-23.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

3.93. Problemas identificados en la exposición de motivos

- a) El Manual de Técnica Legislativa del Congreso señala claramente que el análisis costo beneficio debe precisar “cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos”⁷⁰. Al respecto, la sección “Análisis costo beneficio” de la exposición de motivos del proyecto no hace un debido análisis de los costos que se desprenderían de la aprobación de la norma, sino que se limita a afirmar que no irrogará gasto al Estado.
- b) Esta sección omite señalar que el proyecto ordena a todas las entidades del Estado no solamente revisar sus normas para derogar aquellas que “contengan la ideología de género”, sino además “descartar todos los documentos, materiales de uso público, textos escolares y materiales educativos que contengan o desarrollen conceptos de la ideología de género” lo cual evidentemente genera costos en términos de tiempo, trabajo y recursos de la Administración pública.
- c) Dichos costos deberían estar justificados en atención al fin que se pretende alcanzar mediante la aprobación de la norma. Al respecto, la exposición de motivos afirma que el proyecto “busca proteger desarrollo (sic) físico y psíquico de nuestros niños”; sin embargo, no se explica claramente por qué se considera que las normas y mecanismos vigentes –que incluyen la Ley N° 28983, las normas del sector Educación y las normas de organización y funciones del MIMP– no resultan suficientes para alcanzar dicho objetivo de protección a la niñez y adolescencia, garantizar la igualdad y la no discriminación. Por ello, no se evidencia ni la necesidad, ni la utilidad de las derogaciones normativas, ni el descarte de materiales propuestos por el proyecto.
- d) Cabe señalar que el análisis costo beneficio implica también la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo⁷¹. Al respecto, se advierte que la fórmula normativa del proyecto propone realizar un proceso de identificación, modificación y derogación de normas de distinta jerarquía en todas las entidades públicas, lo que, además de ser inconstitucional, constituye un medio complejo, poco claro y poco eficiente para lograr la finalidad esperada.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. Bajo los puntos analizados en el presente informe y los argumentos expuestos desde nuestra rectoría y competencia sectorial, se concluye que:

⁷⁰ Congreso de la República. *Manual de Técnica legislativa*, p. 52.

⁷¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Tercera edición. Lima, MINJUS, 2016, p. 58.





PERÚ

**Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables**

 Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 4.1.1. El proyecto propone una definición de "ideología de género" que no es concordante con la definición oficial del término "género" reconocida en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. El género no prescinde de la diferencia sexual entre mujeres y hombres, sino que se construye a partir de dicha diferencia.
- 4.1.2. El género es una categoría protegida por el derecho a la igualdad y no discriminación, lo cual ha sido reconocido por los órganos del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 4.1.3. El proyecto utiliza el término inexistente de "ideología de género", cuya definición es incompatible con las definiciones oficiales de "enfoque de género" e "igualdad de género" reconocidas en el ordenamiento jurídico nacional.
- 4.1.4. El género constituye las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre, así como al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, situación que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres en las que se distribuyen facultades y derechos en favor del hombre y en menoscabo de la mujer (Recomendación General N° 24 del Comité CEDAW).
- 4.1.5. Según los principios constitucionales de competencia, separación de poderes y corrección funcional solo el Poder Ejecutivo ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas, por lo que no corresponde que el Congreso de la República emita una ley que afecte disposiciones normativas emitidas por el Poder Ejecutivo interfiriendo en políticas públicas cuya aprobación está bajo su ámbito.
- 4.1.6. El texto del proyecto contiene disposiciones que contravienen lo dispuesto en el Manual de técnica legislativa del Congreso de la República, tales como artículos que incluyen verbos redactados en tiempo verbal futuro y una disposición derogatoria genérica.
- 4.1.7. La exposición de motivos del proyecto no contiene un adecuado análisis costo beneficio que sustente la propuesta. Respecto de los costos, se limita a afirmar que no irrogará gasto al Estado. Respecto del beneficio a obtener, no explica debidamente la razón por la cual las normas y mecanismos vigentes no resultan suficientes para proteger el desarrollo físico y psíquico de la niñez y adolescencia. También propone una





PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

derogación amplia de normas en todo el ordenamiento jurídico y el descarte de documentos, textos y materiales educativos del Poder Ejecutivo, sin considerar otras alternativas que puedan ser menos costosas y más eficientes para conseguir el objetivo alegado.

- 4.2. Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR no es viable por ser inconstitucional e inconveniente, debido a que su planteamiento no es compatible con el contenido del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, resulta contrario a tratados internacionales del que el Estado peruano es parte, y a que su texto adolece de defectos de técnica legislativa.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1. Informar a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República sobre la opinión especializada del sector MIMP; recomendándose contar con la opinión especializada del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, entre otras entidades.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,



JENNY ISABEL VENTO CURI
Asesora del Despacho Ministerial
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Lima, 6 de marzo de 2019.

Visto el Informe precedente que la suscrita hace suyo, remítase para conocimiento del Despacho Ministerial del MIMP.



11 FEB. 2019



PERÚ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

18:00

INFORME N° 010-2019/MIMP/DGNNA/DPNNA-JRD

- A :** GODOFREDO MIGUEL HUERTA BARRÓN
Director II
Dirección de Políticas de Niñas Niños y Adolescentes
- ASUNTO :** Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, "Proyecto de Ley que excluye la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes"
- REFERENCIA :** Oficio P.O. N° 641-2018-2019/CDRGLMGE-CR
Hoja de Trámite N° 2019-031-E004339
- FECHA :** Lima, 11 de febrero de 2019

Me dirijo a usted, para saludarle y por medio del presente informar a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTE:

1.1 Mediante documento de la referencia, el señor Carlos Domínguez Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, "Proyecto de Ley que excluye la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes".

II. ANÁLISIS:

2.1 Definiciones:

2.1.1 **Sexo:** La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer, vigente en el Perú desde el 13 de octubre de 1982, estableció que el término sexo se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, es decir, a la suma de todos los elementos sexuados del organismo, tales como: cromosomas, glándulas, morfología, genitales y hormona sexuales.

2.1.2 **Género:** El término "género" fue acuñado en el año 1995 en la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Hace referencia a la categorización social, a la toma de conciencia de valores, conductas y papeles que se atribuyen a la persona según el sexo que tenga.

2.1.3 **Ideología de Género:** No existe. Lo que hay es un esfuerzo multisectorial del Estado peruano para promover la igualdad de género para asegurar las mismas oportunidades, derechos y deberes entre hombres y mujeres. El objetivo es





PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

erradicar las brechas, prejuicios e imaginarios basados en diferencias de género que naturalizan la discriminación y terminan validando la violencia.

2.1.4 Brechas de género: Diferencias entre mujeres y hombres en el acceso a oportunidades, al control y uso de los recursos debido a prácticas discriminatorias, ya sean individuales, sociales o institucionales¹.

2.1.5 Enfoque de Género: Es una herramienta analítica y metodológica que permite integrar las diferentes necesidades, responsabilidades y preocupaciones de mujeres y hombres en cada etapa de su ciclo de vida², de manera que sean relaciones equitativas y justas. Asimismo reconoce otras desigualdades y discriminaciones originadas por la etnia, origen social y orientación sexual, entre otros factores.

Las mujeres tienen menos acceso a recursos económicos, sociales y culturales y sus condiciones materiales son más precarias y de menor calidad debido a los roles que les asigna la sociedad y la valoración social y económica que se les otorga. Debido al diferente punto de partida en que se encuentran hombres y mujeres, los resultados y el impacto de las políticas son distintos para cada uno³.

2.1.6 Equidad de género: Implica el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades. Supone el reconocimiento de las diferencias, y la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos⁴.

2.1.7 La igualdad de género: Es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados⁵.

Asimismo, la igualdad de género busca consolidar una sociedad donde hombres y mujeres no solo tengan los mismos derechos sino que estos se concreten en la

¹ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas. Lima: MIMP, Abril, 2012.

² Una forma de analizar la realidad y de tomar decisiones partiendo de las características concretas de niños, niñas y adolescentes, en el marco de su interés superior y la prevalencia de sus derechos. Un concepto fundamental en este enfoque es el de Protección Integral, que parte del reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y de la calidad de garante del Estado en el reconocimiento, la realización y la protección de los mismos, en corresponsabilidad con las familias y el conjunto de la sociedad.

³ Lineamientos y Herramientas para la Transversalización del Enfoque de Género en los Programas Sociales del MIDIS. (2016). Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, p.10.

⁴ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Lima - Perú: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

⁵ Idem.



realidad, descartando de plano la existencia de la denominada "ideología de género"⁶.

2.1.8 **Igualdad desde el enfoque de Género:** El enfoque de género es reconocido en diversos tratados internacionales, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su respectivo Protocolo Facultativo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW (1979) y su Protocolo Facultativo; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Belém Do Pará; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia organizada Transnacional, incluyendo sus dos Protocolos Adicionales: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo - OIT: Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración, 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 122 sobre la política del empleo y 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. En el año 2015 durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye la igualdad de género como el 5º Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS).



Desde el enfoque de género se reconoce que la Igualdad no sólo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. El desarrollo con igualdad de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres⁷.



Desde el enfoque de género es necesario considerar el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones.

La redistribución de la carga del trabajo total, que incluye el trabajo remunerado y no remunerado (trabajo doméstico) requiere del reconocimiento y valoración del tiempo que emplean las mujeres al interior de la familia o en el ámbito privado. Esta manera de analizar las relaciones económicas y sociales brinda una mirada más amplia que la convencional al incorporar dimensiones ausentes como el trabajo no

⁶ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/22683-mimp-resalta-importancia-de-igualdad-de-genero-para-reducir-violencia-hacia-las-mujeres>
⁷ Referencia: Documento de CEPAL – Naciones Unidas: ¿Que Estado para qué Igualdad? Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, 2010, pág. 16



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

remunerado llegándose a visibilizar la economía del cuidado, prestando especial atención a la reproducción social que realizan principalmente las mujeres. Asimismo, demuestra la contribución de esta tarea al desarrollo económico y deja al descubierto que las relaciones sociales están además impregnadas de valores culturales que caracterizan el trabajo de cuidado como una cualidad femenina⁸.

2.2 Del proyecto de Ley

El artículo 1° del Proyecto de Ley relativo al *“Objeto de la Ley”* contempla lo siguiente: *“Exclúyase la ideología de género de todas las políticas nacionales y sectoriales aplicables a todos los niveles de gobierno dirigidas a niños y adolescentes”*. En esa misma línea de ideas, el artículo 2° de la propuesta, dispone que *“para efectos de la presente ley, entiéndase por ideología de género a la teoría que afirma que la sexualidad del ser humano se define sobre la base de la construcción socio-cultural de roles y características asignadas a cada sexo, así como, de la autopercepción del ser humano sobre sí mismo, en reemplazo de la dimensión biológica que corresponde exclusivamente a la naturaleza humana”*.

De igual forma, en el artículo 3° relativo a la *“Protección de los Derechos de Educación y Formación de los niños y adolescentes”*, señala en forma taxativa lo siguiente: *“Promuévase y reconózcase en todas las instancia del Gobierno, el respeto irrestricto del derecho de los padres, o de los responsables de acuerdo a ley, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de la libertad de pensamiento y conciencia de acuerdo a su edad y madurez, de conformidad con lo establecido en el artículo 13° de la Constitución Política del Perú”*.

En esa misma línea de ideas, en los párrafos cuarto y quinto de la Exposición de Motivos, El Proyecto de Ley señala lo siguiente: *“la imposición del enfoque de género en las políticas públicas que contiene o este (sic) influenciada por la ideología de género en todo el orbe mundial basada en conceptos que no tienen ninguna base científica y se oponen a la explicación científica de la sexualidad y comportamiento humano vinculado a ésta, ha ocasionado grave daño a la niñez y la juventud induciéndoles a tener disforia de la identidad sexual, con efectos de alta tasa de suicidio infantil y juvenil, problemas psiquiátricos y psicológicos, enfermedades de transmisión sexual, cambios indeseados de sexo biológico, alteración grave de la personalidad, entre otras efecto negativos como el sida y cáncer, lo cual no puede ser permitido ni promovido a través de ninguna política pública, por vulnerar los derechos humanos de los niños a la integridad mental, moral, psicológica, espiritual y física.*

En nuestro país, la imposición del enfoque de género que contiene o este influenciada por la ideología de género se ha introducido en diversas políticas públicas en el Estado peruano, haciéndose más patente en el sistema educativo nacional, imponiéndose en el

⁸ CEPAL-Naciones Unidas. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir 2009. Santiago de Chile.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

currículo nacional de modo transversal, así como en planes educativos, en los textos escolares y materiales educativos para la enseñanza de la educación sexual y otros cursos para niños y adolescentes de educación inicial, primaria y secundaria, con grave riesgo para su integridad: vulnerándose el derecho fundamental de los padres a decidir todo lo concerniente a sus hijos, en especial, el derecho a elegir la educación de sus hijos conforme a sus propias convicciones, como lo reconoce el Art. 12 inciso 4 de la Convención Americana de los Derechos del Niño y los artículos 3 y 5 de la Convención de los Derechos del Niño (Sic)”.

Al respecto, con la entrada en vigencia de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer⁹, cimentado en los objetivos de las Naciones Unidas, tales como los siguientes: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, y, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, se establece no sólo una declaración de derechos para la mujer, sino también un imperativo para que los Estados Partes garanticen el goce de esos derechos, estableciendo obligaciones jurídicas para poner fin a la discriminación hacia la mujer y establecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

En esa misma línea de ideas, en el año 1995, el Perú suscribió los acuerdos de la Plataforma de Beijing concretando así su compromiso con la erradicación de las brechas de género y de toda forma de discriminación por sexo. Esta Plataforma implicó la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas marcando una diferencia sustancial en relación a todos los compromisos internacionales que buscaban la superación de barreras y obstáculos para la igualdad de género.

De otro lado, en el proceso orientado a garantizar una igualdad entre hombres y mujeres, es preciso señalar la aprobación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones tuvo vigencia entre los años 2000 al 2005 (DS N° 001-2000-PROMUDEH). El segundo fue implementado entre los años 2006-2010 cuyo Decreto de aprobación fue refrendado por los siguientes Ministerios: PCM, MIMDES, MINJUS, MININTER, MTPE, MEF, MINAG, MINEDU y MTC (Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES). En ese sentido, todos estos avances fueron cimentando el camino para que con la promulgación de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, el rol del Estado se enfoque a¹⁰: 1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación. 2. Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias. 3. Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en

⁹ Aprobado a través de la Resolución Legislativa N° 23433 de fecha 04 de junio de 1982 y vigente en el Perú desde el 13 de octubre del mismo año.

¹⁰ Artículo 4° de la ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres

19
X



todas las instancias y niveles de gobierno. Se estableció la necesidad de implementar políticas públicas bajo una perspectiva de género.

Asimismo, con el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017¹¹, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, se fija el marco de referencia reconocido por las Naciones Unidas con relación al principio de igualdad, la no discriminación y del rol del Estado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en convenios internacionales, haciendo referencia a los derechos y responsabilidades que tienen todos los seres humanos; es decir, que tanto hombres como mujeres se encuentran en las mismas condiciones, trato y oportunidades, sin distinción de clase, sexo, edad, creencias, etnia o cultura.

En dicho proceso orientado a garantizar una igualdad entre hombres y mujeres, es importante resaltar la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas, así como el enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional de Educación Básica, conforme se detalla a continuación:

2.2.1 Importancia de la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas

Sabemos que las políticas¹² forman parte de la agenda pública y están constituidas por las decisiones de las autoridades respecto a cómo y hacia dónde conducir el desarrollo y dar respuesta a problemas sociales. Están compuestas por normas, leyes, decretos supremos, lineamientos, programas y proyectos, entre otros mecanismos. El desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la igualdad entre mujeres y hombres están estrechamente asociados. Las desigualdades entre los sexos impiden el desarrollo humano en general. En ese sentido, las políticas, programas y proyectos no logran sus fines¹³ cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades de partida para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las particulares condiciones de vida de las mujeres y en general de determinados grupos específicos. Las políticas públicas no son neutrales al género, pueden mantener o pronunciar las desigualdades entre los sexos, o por el contrario, pueden disminuir las brechas de género existentes y mejorar la posición social de las mujeres y potenciar el desarrollo humano.

¹¹ El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) es el instrumento cuyo objetivo es transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado Peruano, en sus tres niveles de gobierno, garantizando la igualdad y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas. De esta manera, se espera garantizar a todas las personas, el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía; así como erradicar toda forma de discriminación, para alcanzar la igualdad real y efectiva.

¹² Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas". Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012.

¹³ Se debe tener en cuenta que los resultados y el impacto de las políticas son distintos para hombres y mujeres debido a que las mujeres tienen menos acceso a los recursos económicos, sociales y culturales y sus condiciones materiales de vida son más precarias y de menor calidad debido a los roles que les asigna la sociedad, que con frecuencia terminan sobrecargando a las mujeres en su jornada diaria y afectando su salud. Las políticas públicas con enfoque de género parten de reconocer que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades debido a que desempeñan diferentes roles en la sociedad y viven de manera diferente los mismos problemas, es decir, dependiendo de dónde se encuentren ubicadas hombres y mujeres podrán aprovechar o no los efectos de las políticas.



PERÚ

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

Por ello, la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas, en todos los niveles y desde cada etapa de vida de individuo. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente¹⁴. Asimismo, es fundamental para garantizar el reconocimiento, promoción, protección y exigibilidad de los derechos de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones en los diferentes ámbitos públicos y privados, como el Estado, los partidos políticos, las empresas, las comunidades, las familias, a fin de lograr la reducción de la desigualdad, exclusión, y vulnerabilidad social, económica, política y cultural, y contribuir a la construcción de una ciudadanía plena para hombres y mujeres sin discriminación.

Conscientes del estado de vulnerabilidad que les es propio a las niñas, niños y adolescente y con la finalidad de afianzarlos cada vez más como sujetos de derechos, mediante Resolución Legislativa N° 25278, de fecha 03 de agosto de 1990, el Perú aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, la misma que conjuntamente con el Código de los Niños y Adolescentes constituyen los principales instrumentos a favor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.



Adicionalmente a la Convención, el Perú ha ratificado los principales convenios internacionales relativos a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, entre ellos: El Protocolo facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Protocolo Facultativo relativo a la Participación de niños en los conflictos armados¹⁵ y el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño, referente al Procedimiento de las Comunicaciones.



En este marco, y sobre la base de la normativa supranacional antes mencionada, la Constitución Política del Perú, adopta los preceptos de la referida Convención, al disponer que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente. Del mismo modo, el artículo II del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, señala que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.

De igual forma, se elaboraron cuatro Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia hasta la actualidad, para el período 1992-1995, para el quinquenio 1996-2000, el tercero para el período 2002 – 2010 y el cuarto para el periodo

¹⁴ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997.

¹⁵ Aprobados por la Resolución Legislativa N° 27528 y ratificados por el Decreto Supremo N° 078-2001-RE.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

2012-2021, aprobado por Decreto Supremo 001-2012-MIMP y elevado a rango de Ley con la Ley N° 30362, considerando que la inversión en la infancia y la adolescencia es estratégica para el desarrollo humano integral y el desarrollo nacional, y que por tanto está protegida en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica; este instrumento es el marco de la política pública del Estado Peruano que señala la agenda a seguir en la presente década para defender los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, a puertas del bicentenario se han aprobado los siguientes instrumentos normativos, tales como:

- Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"¹⁶.
- Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el País, periodo 2014-2016¹⁷.
- Plan Nacional "Bienvenidos a la Vida"¹⁸.
- Plan Nacional Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021¹⁹.
- Normas sectoriales para prevención y control de la anemia y desnutrición²⁰.
- Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente²¹.
- Ley N° 29600, Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo y garantiza la continuidad de los estudios de aquellas alumnas embarazadas.
- Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- Ley N° 27818, para la Educación Bilingüe Intercultural.
- Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las niñas y adolescentes rurales.
- Ley N° 30838, Ley que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal para fortalecer la prevención y sanción de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.
- Ley N° 29719, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.
- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Ley N° 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes.

¹⁶ Aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, 26 de abril del 2013.

¹⁷ Aprobado por Resolución Ministerial N° 258-2014/MINSA, 31 de marzo del 2014.

¹⁸ Aprobado por Resolución Ministerial N° 997-2014/MINSA, 24 de diciembre del 2014.

¹⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-SA, Ministerio de Salud.

²⁰ El sector Salud ha expedido diversas resoluciones ministeriales: N° 670-2015/MINSA, modifica la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud Materna; N° 671-2015/MINSA, modifica la Norma Técnica de Salud para el Control del Crecimiento y Desarrollo de la Niña y el Niño menor de cinco años; N° 669-2015/MINSA, modifica el Anexo 1 de la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud Neonatal; N° 069-2016-MINSA, aprueba la Directiva Sanitaria para la Prevención y Control de la Anemia por deficiencia de hierro en gestantes y puerperas; N° 055-2016/MINSA, aprueba la Directiva Sanitaria para la prevención de la Anemia mediante la suplementación con micronutrientes y hierro en niñas y niños menores de 36 meses.

²¹ Resolución Ministerial N° 973-2012/MINSA, del 7 de diciembre del 2012, aprueba la Norma Técnica de Salud N° 034-MINSA/DGSP-V.02. Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

- Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos.
- Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297.
- Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30466.

En esa misma línea de ideas, el Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, prescribe en su artículo 4° que el referido dispositivo normativo se rige, entre otros, por el enfoque de género a fin de identificar los roles y oportunidades que tienen las niñas, niños y adolescentes en la sociedad así como las asimetrías que existen entre ellos, con el fin de lograr la igualdad en el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, es preciso señalar que en el 2015, el Perú junto a otros 149 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la implementación de la Agenda 2030, la cual contiene 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que establecen metas universales que combinan el crecimiento económico con la resolución de necesidades sociales y ambientales, que se esperan alcanzar; asimismo, es el primer acuerdo internacional que reconoce la importancia de contar con instituciones eficaces, responsables e inclusivas; posicionando a la gobernabilidad como un medio para lograr el desarrollo sostenible, la paz y la justicia. Este pacto global, a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, sitúa al ser humano en el centro de la toma de decisiones para poner fin a la pobreza extrema, reducir las desigualdades y la injusticia, y velar por la paz mientras se asegura la sostenibilidad de nuestro planeta, sin dejar a nadie atrás.

Con relación a ello, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional relativas a: 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, 12. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, 13. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, 14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo y 16. Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud; se encontrarían alineadas a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible: N° 4 "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos", cuya finalidad es lograr una educación inclusiva y de calidad para todos se basa en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible. Con este fin, el objetivo busca asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

gratuita para 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, además de lograr el acceso universal a educación superior de calidad y N° 5 “Logar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para acelerar el desarrollo sostenible. Ha sido demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial.

Asimismo, con relación a este último objetivo, las metas fijadas son:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.





PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

X 16

2.2.2 Enfoque de igualdad de género en el currículo nacional

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad²².

Es un derecho humano que debe ser accesible a todas las personas, sin discriminación alguna, Es vital para el desarrollo económico, social y cultural de todas las sociedades.

En ese sentido, es preciso mencionar que a la luz de lo señalado en el artículo 8° de la Ley N° 28044 Ley General de Educación, uno de los principios de la educación en el Perú es la cultura de paz y no violencia, que promueve valores y actitudes que rechaza todo tipo de violencia y discriminación, afirma la vida, la libertad individual, la libertad de pensamiento, la solidaridad, la igualdad entre hombres y mujeres y en general aquellos derechos a que se refiere el Capítulo I de la Constitución Política del Perú.



Al respecto, si bien es cierto, el artículo 13° de la Constitución Política del Perú señala que el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. También lo es que, el artículo 16° de la Carta Magna prescribe que el Estado coordina la política educativa. Formula los lineamientos generales de los planes de estudios así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. Supervisa su cumplimiento y la calidad de la educación.



Es así que, no se trata de un asunto privado que se restrinja la vida familiar como se infiere de la Exposición de Motivos. Por tratarse de derechos, es un tema público que necesita ser abordado por las políticas educativas. En ese sentido, el derecho preferente de los padres a decidir sobre la educación de los hijos debe ser ejercido en concordancia con el derecho de los hijos a contar con una educación integral que garantice su pleno desarrollo y la construcción de una sociedad democrática y tolerante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 13° de la Constitución Política del Perú y los artículos 2°, 3°, 6°, 8° y 9° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño señala en su artículo 19° que los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o

²² Artículo 2 de la Ley N° 28044 Ley General de Educación.



PERÚ


Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes


abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

En ese sentido, la igualdad ante la ley sin discriminación, además de ser un derecho humano fundamental, es imprescindible para lograr sociedades pacíficas, con pleno potencial humano y desarrollo sostenible. Además, está demostrado que el empoderamiento de las mujeres estimula la productividad y el crecimiento económico.

Asimismo, el artículo 28° del instrumento normativo internacional antes señalado, prescribe que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- 
- Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
 - Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.
 - Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
 - Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.
 - Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

En esa misma línea de ideas, el artículo 29° de la citada norma, señala el deber de los Estados Partes respecto a la educación es:

- 
- Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.
 - Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
 - Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.
 - Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.



e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

En ese sentido, a raíz de la publicación y aprobación del Currículo Nacional de Educación Básica, mediante la Resolución Ministerial N° 281-2016-MINEDU, es preciso señalar que en dicho documento no se define la identidad de género, concepto que tampoco se encuentra en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Es así que recogiendo el comunicado emitido por el Sistema de las Naciones Unidas-SNU, este instrumento técnico-normativo reconoce y promueve enfoques de género, derechos humanos y educación sexual en las escuelas, a fin que esta se consolide como un espacio, libre de violencia, promotor de relaciones basadas en los valores de igualdad y respeto a todos los y las estudiantes. Asimismo, ello se encontraría en consonancia con los compromisos internacionales adquiridos por el Perú, el SNU tiene como mandato ofrecerle al Estado cooperación técnica, y facilitar la participación de la sociedad civil, para garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. La Agenda 2030, suscrita por el Perú, renueva estos compromisos y promueve la igualdad de género (ODS 5), y la eliminación de toda forma de discriminación.

Al respecto, trabajar la igualdad de género desde la escuela significa garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y promoviendo oportunidades de aprendizaje, de relaciones interpersonales entre iguales para niñas y niños, promoviendo además el respeto por el otro y el empoderamiento de las mujeres y las niñas como lo señala la UNESCO²³.

El Currículo Nacional tiene siete enfoques transversales, y uno de ellos es el enfoque de igualdad de género, que busca desterrar los estereotipos que general desigualdades entre hombres y mujeres que luego se traducen en violencia, feminicidio y discriminación²⁴.

Por ello, consideramos que la igualdad de género, es esencial para lograr un desarrollo sostenible. En ese sentido, es obligación del Estado como garantista de los derechos humanos, trabajar por la materialización del enfoque de género en todas las políticas públicas; por lo que, es necesario que el sistema educativo peruano promueva en las instituciones educativas un clima de valoración a la persona, de respeto y de seguridad que combata situaciones indeseables como el acoso, la discriminación y la violencia.

Aún queda mucho recorrido para alcanzar la plena igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; se debe seguir trabajando para reducir las desigualdades sub-nacionales en la mortalidad materna, intensificar esfuerzos para prevenir la violencia basada en género, incluyendo estrategias que involucren la



²³ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/22683-mimp-resalta-importancia-de-igualdad-de-genero-para-reducir-violencia-hacia-las-mujeres>

²⁴ Idem.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Dirección de
Políticas de Niñas,
Niños y Adolescentes

participación de los hombres, que las políticas de educación y de prevención y atención de la violencia basada en género tengan enfoque de género y derechos humanos, entre otros; pero se está encaminando a ello, y no es momento de retroceder; por ello, concordamos con lo señalado por la señora Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, en la primera jornada de la reunión de alto nivel de la iniciativa de las Naciones Unidas "Todas las mujeres, todos los niños", en el sentido que *"Un enfoque de género y ciclo de vida en las políticas públicas resulta crucial para visibilizar las necesidades y revertir las desventajas que enfrentan tanto las mujeres como las niñas, niños y adolescentes en América Latina y el Caribe. (...) El género, la edad y la condición étnico-racial son tres ejes determinantes de la distribución del bienestar y del poder en la sociedad, por lo que las políticas públicas deben acompañar a las personas en las diferentes etapas de sus vidas, respondiendo a los riesgos y vulnerabilidades particulares de cada una de ellas"*²⁵.

III. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, se emite opinión **No Viable con observaciones**; asimismo, se advierte que la propuesta también aborda aspectos relacionados directamente con la temática de educación; razón por la cual, se debería remitir el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR "Proyecto de ley que excluye la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes" al Ministerio de Educación para la opinión respectiva.

VI. RECOMENDACIÓN:

Remitir el presente informe a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes para su trámite, conocimiento y fines.

Atentamente,


Jorge Luis Rodas Delgado

Abogado

C.A.L. N° 33539

DPNNA – DGNNA

El que suscribe hace suyo el presente Informe.


Godofredo Miguel Huerta Barrón
Director II

Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

²⁵ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2018/04/20180401-enfoque-genero-ciclo-vida-politicas-publicas-es-crucial-garantizar-derechos>



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"



INFORME N° 01-2019-MIMP/DGIGND-DPIGND/DGTEG-DASI-OSR-FAB

A : **GRECIA ROJAS ORTIZ**
Dirección General (e) de Igualdad de Género y No Discriminación

IVONNE YUPANQUI VALDERRAMA
Directora General de Transversalización del Enfoque de Género

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR

REFERENCIA : Oficio P: O: N° 641-2018-2019/CDRGLMGE-CR
(Exp. N° 2019-031-E004339)

FECHA : 8 de febrero de 2019

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, en relación al asunto de la referencia, a efectos de remitir la opinión técnica al Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, que promueve la exclusión de la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes; al respecto informamos lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Oficio N° 213-2019-MIMP/SG, del 22 de enero de 2019, a través del cual el Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables emite opinión al proyecto de Ley N° 3610/2018-CR, "Proyecto de ley que promueve la adopción de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres y excluye del ordenamiento jurídico y las políticas públicas todo término que haga referencia a la ideología de género y a cualquier otro que atente contra la igualdad entre mujeres y hombres".
- 1.2 Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, Proyecto de ley que excluye la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes, propuesta presentada por la señora Congresista Tamar Arimborgo Guerra.
- 1.3 Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, norma que establece el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad. (Art. 1°).





II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.
- 2.3. Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- 2.4. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.5. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- 2.6. Decreto Legislativo N° 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 2.7. Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.
- 2.8. Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, que aprueba el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021.
- 2.9. Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el "Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021".
- 2.10. Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y sus modificatorias.
- 2.11. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW.
- 2.12. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar toda forma de violencia contra la mujer- Belén Do Pará.
- 2.13. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 2.14. Acuerdo Nacional.

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR

La propuesta contiene tres artículos y tres disposiciones complementarias finales, entre las que se aborda:

Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR	
Art. 1	Objeto de la Ley
Art.2	Definición de Ideología de Género
Art. 3	Protección de los derechos a la educación y formación de niños y adolescentes
Disposiciones Finales y Transitorias	
Primera	Exclusión de los conceptos referidos a la ideología de género en todos los documentos, materiales de uso público, textos escolares y materiales educativos
Segunda	Derogación de todas las disposiciones normativas que aprueban lineamientos, guías, textos escolares y materiales educativos que contienen ideología de género, bajo cualquier denominación
Tercera	Derogación de todas las disposiciones normativas que han aprobado la inserción de la ideología de género en los planes gubernamentales y en las políticas públicas, bajo cualquier denominación que estén dirigidas a niños y adolescentes





Su objetivo, conforme lo señalado en el proyecto, es *"excluir la ideología de género de todas las políticas nacionales y sectoriales aplicables a todos los niveles de gobierno dirigidas a niños y adolescentes"*. Dicho objetivo se sustenta en la afirmación de que el enfoque de género afecta negativamente la vida de las personas.

3.2 Sobre la interpretación restringida del derecho a la igualdad

La Constitución Política del Perú, norma suprema del ordenamiento jurídico nacional, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley de forma amplia y la protege de la discriminación por cualquier motivo, incluyendo aquellos que no están expresamente señalados en ella, tal como se advierte a continuación:

"Artículo 2.-

Toda persona tiene derecho:

(...)

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

El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la igualdad ante la ley constituye un principio constitucional y a la vez un derecho fundamental, precisando que:

"En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes."¹ (Subrayado agregado)

Para interpretar la expresión "motivo de cualquier otra índole" del citado artículo 2, que el Tribunal Constitucional acota como *"otras que, jurídicamente, resulten relevantes"*, corresponde acoger una concepción amplia, por ser más favorable a la tutela de los derechos fundamentales de las personas (conforme a la aplicación del principio *pro homine*); y considerar que su determinación debe obedecer a las razones que justificaron el establecimiento de las otras categorías prohibidas de discriminación expresamente previstas en la Constitución, esto es, que constituyan categorías sospechosas de discriminación por razones de tipo histórico o social².



¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 0045-2004-PI/TC, párrafo 20. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

² "Se entiende por 'categorías sospechosas' a 'especialmente odiosas' a aquellos criterios de clasificación que ayudan o determinan grupos sociales que han sido históricamente discriminados y que, por ende, merecen recibir una tutela especial o diferenciada de parte del ordenamiento jurídico. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 2317-2020-AA/TC, párrafo 32. Consulta: 13 de noviembre de 2018."



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

En esa línea, la protección del principio-derecho a la igualdad debe extenderse a distintas categorías, y no solo a las enumeradas en la Constitución, las cuales obligan al Estado a adoptar medidas concretas orientadas a lograr que este no se agote en su reconocimiento formal. Entre estas categorías se encuentra el género, por las razones que se señalan a continuación.

- a. La realidad demuestra que existen una serie de desigualdades en la sociedad (desigualdades basadas en el género), advertidas por el Instituto Nacional de Estadística, que hacen necesario otorgar una tutela especial o diferenciada para revertir dicha situación. Entre las principales brechas tenemos³:
- ✓ Diferencias salariales entre mujeres y hombres en el servicio civil: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe "La mujer en el servicio civil peruano 2017", en los últimos once años, los hombres han ganado, en promedio, 16% más que las mujeres. Desde el 2008 este porcentaje se ha reducido, aunque con ciertas oscilaciones, de 24% a 18%, no obstante, entre los años 2014 y 2015 la brecha remunerativa por género disminuyó de 18% a 16%.
 - ✓ Baja Participación de la Mujer en cargos de nivel directivo: según la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su informe "La mujer en el servicio civil peruano 2017", solo 3 de cada 10 funcionarios/as o personal directivo es mujer, registrándose una significativa brecha de género en el acceso de las mujeres a dichos cargos, existe sin embargo cierta tendencia decreciente desde el año 2011.
 - ✓ Desigualdad en la participación política: los datos sobre parlamentarios/as en el congreso señalan que solo 36 mujeres de 130 congresistas fueron elegidas para el período 2016 al 2021, lo que corresponde al 27,7%. En los gobiernos regionales se identificó que 1 de 25 fueron mujeres gobernadoras elegidas para el período 2014 – 2018, representando un 4%. Asimismo, al mirar el porcentaje de mujeres alcaldesas se aprecia que la participación es aún más baja: a nivel provincial el porcentaje de participación de las mujeres es de 3,6% (7 de 196); mientras que a nivel distrital la participación corresponde al 3,5% (58 de 1676)⁴.
 - ✓ Embarazo adolescente: en el año 2016 el 12,7% de las mujeres de 15 a 19 años en nuestro país ya había estado alguna vez embarazada. El problema presenta graves implicancias en el área rural, donde el 22,7% de las adolescentes presentan esta condición, mientras que en el área urbana la cifra se reduce a 9,8%⁵. La tasa de fecundidad adolescente es de 65 partos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años de edad.



³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/02317-2010-AA.html>

⁴ Las brechas de género se refieren al desigual acceso, participación y control de mujeres y hombres sobre los recursos, servicios, oportunidades y beneficios del desarrollo. Estas brechas se expresan en las diferencias que existen entre hombres y mujeres en la educación, salud, empleo, ingresos, a una vida libre de violencia, poder político, uso del tiempo para el desarrollo personal, acceso a recursos financieros y naturales entre otras, pasando a exponer las más relevantes.

⁵ MIMP. XI informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2016. Recuperado de

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1433/index.html



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

- ✓ Muerte materna: Según el INEI a nivel nacional, en el período 2004 – 2010, la muerte materna ascendió a 93 por cada 100 mil nacidos vivos⁶.
- ✓ Inequidad en la educación, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2017, el analfabetismo afecta aproximadamente 3 veces más a las mujeres que a los hombres: el 8.7% de mujeres y el 3% de los hombres son analfabetos. Asimismo, el analfabetismo afecta más a las personas en situación de pobreza monetaria y de este grupo, principalmente, a las mujeres: el 22.9% de mujeres pobres y el 8.1% de hombres pobres son analfabetos. En el caso de las personas adultas mayores⁷ el 16,8% de la población de 60 y más años de edad no sabe leer ni escribir. Esta situación es más elevada en las mujeres, el 25,9% de adultas mayores son analfabetas, siendo más de tres veces que en sus pares los hombres (7,1%).
- ✓ Las mujeres ganan menos que los varones, percibiendo el equivalente al 70,8 % del ingreso laboral masculino. Las razones que pretenden justificar esta diferencia no son atribuibles a ellas, sino que están relacionadas a discriminaciones previas que vienen sufriendo (menor educación, mayor tiempo dedicado a trabajo doméstico y labores de cuidados, estereotipos de género, discriminación horizontal y vertical) que las determinan a una menor y/o más precaria participación de la fuerza laboral.
- ✓ El 31,5% de las mujeres de 14 y más años de edad no tienen ingresos propios, siendo ésta proporción casi 2,6 veces más que los hombres (12,0%). La brecha más significativa se presenta en las mujeres de la selva donde el 39,2 % no tienen ingresos propios, mientras que en el caso de los hombres representa el 12,4%⁸.
- ✓ Desigualdad en el uso del tiempo, según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (2010) las mujeres trabajan casi 24 horas más que los hombres en trabajo no remunerado. Si sumamos el tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado las mujeres trabajan 9 horas con 22 minutos semanales más que los hombres. Además, el tiempo dedicado a este trabajo les resta tiempo y oportunidades para generar ingresos.
- ✓ Violencia de género en sus múltiples expresiones, según el Programa Nacional Contra la Violencia contra la Mujer al año 2018; 81,009 mujeres alguna vez unidas fueron víctimas de violencia física y sexual por parte de su esposo o compañero, como empujones, golpes, patadas ataques o amenaza con cuchillo, pistola u otra arma y tener relaciones sexuales sin su consentimiento o realizar actos sexuales que ella no aprobaba. Asimismo, los Centros Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional registraron 149 mujeres víctimas de feminicidio durante el 2018.

Estas desigualdades entre mujeres y hombres están fundadas sobre esa construcción social y cultural que llamamos género. A partir de la significación otorgada (responsabilidades, limitaciones, roles y oportunidades que hombres y mujeres tienen al

⁶ INEI Perú Brechas de Género 2017 – Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres

⁷ INEI (2018). Situación de la población adulta mayor. Abril a junio 2018.

⁸ INEI Perú Brechas de Género 2017 Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

interior de una cultura, comunidad, familia y organización; lo esperado, permitido y valorado en la mujer y en el hombre en un contexto determinado; las funciones asignadas a hombres y mujeres en los ámbitos de la producción y reproducción social en cada momento histórico), se estructuran relaciones de poder patriarcales y asimétricas entre hombres y mujeres, que se expresan en múltiples formas de discriminación y violencia, afectando con mayor énfasis a las mujeres.

Debe tenerse en cuenta también que las normas sobre derechos y las libertades reconocidos por la Constitución se interpretan de conformidad con los tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado⁹, los cuales forman parte del derecho nacional,¹⁰ en concordancia con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte¹¹. Por ello, el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución debe interpretarse según estos marcos de actuación y los criterios fijados por la jurisprudencia internacional en materia de Derechos Humanos.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² prohíbe también la discriminación por género.

Entre las sentencias que incluyen el género como categoría protegida comprendida dentro del principio - derecho a la igualdad y no discriminación podemos mencionar: *Caso Gonzáles y otras ["Campo algodón"] vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, sentencia de 31 de agosto de 2010; *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*; *Caso Artavia Murillo y otras ("Fecundación in Vitro") Vs. Costa Rica*, sentencia del 28 de noviembre de 2012; *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 19 de mayo de 2014; *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*, sentencia de 20 de noviembre de 2014; *Velásquez Paiz y otras vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015; *Caso I.V. vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016, y *Caso Coc Max y otros [Masacre de Xamán] vs. Guatemala*, sentencia de 20 de agosto de 2018.

La **igualdad de género**, según la Unesco, es la *"igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que mujeres y hombres sean lo mismo, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tenga en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres"*¹³.

⁹ Véase la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ Véase el artículo 55 de la Constitución Política del Perú y el artículo 3 de la Ley N° 26647.

¹¹ Véase el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005 AA/TC.

¹² Véase el párrafo 1.1 del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³ MIMP. PLANIG 2012-2017. P. 17.



En la misma línea, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, en adelante PLANIG, estableció la definición oficial de igualdad de género, señalando que:

"Igualdad de género es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados."¹⁴

En el mismo sentido, se hace referencia a cómo el enfoque de género describe la igualdad:

"Desde el enfoque de género se reconoce que la igualdad no sólo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. El desarrollo con igualdad de género implica dismantlar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres."¹⁵

"Desde el enfoque de género es necesario considerar el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones."¹⁶

En ese sentido, la categoría género se encuentra comprendida dentro de los alcances del principio – derecho de igualdad y está reconocida en la propia Constitución, tratados y jurisprudencia nacional e internacional; por lo tanto, su exclusión de las políticas nacionales y sectoriales devendría en inconstitucional.

3.3 Sobre la Ideología de género y su exclusión del ordenamiento jurídico

El artículo 1 de la iniciativa excluye a la "ideología de género" de las políticas nacionales y sectoriales dirigidas a niños y adolescentes. Por su parte, el artículo 2 del proyecto señala que debe entenderse por "ideología de género a la teoría que afirma que la sexualidad del ser humano se define sobre la base de la construcción socio-cultural de roles y características asignadas a cada sexo, así como de la autopercepción del ser humano sobre sí mismo, en reemplazo de la dimensión biológica que corresponde exclusivamente a la naturaleza humana".

Frente a esta definición, es importante precisar que la denominada "ideología de género" no existe y que la definición propuesta en el citado artículo 2 surge de una mala

¹⁴ MIMP, Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 17.

¹⁵ MIMP, Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 18.

¹⁶ *Ibidem*.



comprensión del concepto género, la cual produce confusión en la sociedad. Por ello, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales en la medida en que el proyecto parte de la llamada "ideología de género".

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define al **género** como el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico. En esa misma línea ONU Mujeres señala que "el género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres"¹⁷.

El concepto de género no propone que la sexualidad humana se defina a partir de los roles socioculturales y de la autopercepción del ser humano en reemplazo de la dimensión biológica, como sostiene erróneamente el proyecto. Lo que en realidad propone dicho concepto es que, a partir del sexo biológico con el que se nace, la sociedad asigna atributos, roles y espacios que definen a hombres y mujeres, y quienes no cumplen con dichas funciones son víctimas de violencia y discriminación¹⁸.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política del Perú, en el artículo 191 ha incorporado el término "género" vinculándolo al derecho a la igualdad:

"Artículo 191.-

(...)

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales."
(Subrayado agregado)

El propio Congreso de la República, en el dictamen de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, recaído en los proyectos de ley que condujeron a la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y que fue aprobado por unanimidad el 21 de febrero de 2007, reconoció el uso del término "género" al afirmar lo siguiente:

"La labor o rol del Estado en el logro de la igualdad de oportunidades debe consistir en promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean iguales y efectivas; (...). Una de las barreras culturales que afecta y limita la realización efectiva de la igualdad en la sociedad es el conjunto de características diferenciadas que la sociedad le asigna a las mujeres y hombres. De esta forma, se pone de manifiesto que las características humanas consideradas femeninas son adquiridas por las mujeres mediante un complejo proceso individual y social, en vez de derivarse naturalmente de su sexo. Así, la categoría "género" pasa a ser una forma de

¹⁷ Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&book=G&sortkey=&sortorder=asc>. Visitado el 20.11.2018.

¹⁸ Cf. Violencia basada en Género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado. En: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/djcvg/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>. Visitado el 20.11.2018.



X



denotar las construcciones culturales, la creación totalmente social de las ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres” (Dictamen, p.30).

Igualmente, dicho Poder del Estado ha reconocido la importancia de establecer medidas para contrarrestar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Prueba de ello es la promulgación de la Ley N° 30807, Ley que extiende el plazo de licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada (modificación a la Ley N° 29409). Esta norma tuvo dictamen aprobatorio de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República²⁹, que respecto al rol protector de la madre y del padre en el cuidado de sus hijos/as, acoge la opinión vertida por la Defensoría del Pueblo indicando que:

“(…) Si bien es cierto es deber y derecho de ambos padres alimentar, cuidar, educar y dar seguridad a sus hijos e hijas, en ese sentido, dicha tarea socialmente fue atribuida a las mujeres, asimismo, sostiene que los cambios producidos en la sociedad en los últimos años han significado también una transformación de los roles de género, siendo uno de los cambios más importantes la masiva incorporación laboral de las mujeres en el espacio público, lo que ha creado la necesidad de buscar mecanismos que permitan conciliar la vida familia y la laboral”.

“(…) los estereotipos de género socialmente establecidos en cuanto al deber de cuidado de los hijos por parte de las mujeres, hace que se ubiquen todavía en el espacio doméstico, ya que todavía en la sociedad prevalece que las mujeres se tengan que hacer cargo exclusivamente de la alimentación y cuidado de sus hijos”.

Finalmente, concluyen que:

“[...] esta situación ha dificultado el acceso de las mujeres al mundo laboral, esto se ha visto reflejado en el informe de Brechas de Género del año 2016, efectuado por el Instituto de Estadística e Informática en el cual se denota que en el mercado laboral peruano tiene la siguiente distribución el 63.5% de mujeres y el 82.5% de hombres”.

Ahora bien, en dicho contexto, el **enfoque de género** constituye una herramienta de análisis fundamental para el diseño de políticas públicas que permitan atender la problemática de discriminación y violencia que sufren principalmente las mujeres; por lo que su eliminación restringe el análisis de sus causas y consecuencias en nuestra sociedad e impide superar las brechas sociales de género que limitan el acceso de las mujeres a empleo, recursos económicos, salud, educación y a una vida libre de violencia y discriminación.

Al respecto el PLANIG señaló:

“El enfoque de género es una forma de mirar la realidad identificando los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos.

²⁹ Dictamen aprobado de la Comisión de Mujer y Familia del Congreso de la República [2 MAY. 2018].





Permite conocer y explicar las causas que producen esas asimetrías y desigualdades, y a formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales de género. El enfoque de género al observar de manera crítica las relaciones que las culturas y sociedades construyen entre hombres y mujeres, permite la formulación de planteamientos para modificar las relaciones de desigualdad, erradicar toda forma de violencia basada en género, asegurar a las mujeres su acceso a recursos y servicios de salud y educación, fortalecer su participación política y ciudadana, entre otros aspectos." (Subrayado agregado)

El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la **perspectiva de género** como "[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se dan no solo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entonces entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está "naturalmente" determinada." Señala además que "Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos"²⁰.

En esta misma línea, el Comité CEDAW, organismo internacional encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General N° 25 (del año 2004), ha advertido que las obligaciones fundamentales para los Estados a fin de eliminar la discriminación contra la mujer son las siguientes²¹:

- a. En primer lugar, los Estados partes tienen la obligación de garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación.
- b. En segundo lugar, la obligación de los Estados partes radica en mejorar la situación de facto de la mujer, adoptando políticas y programas concretos y eficaces.
- c. En tercer lugar, los Estados partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalcientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

En el 37 Período de Sesiones (2007), el mismo Comité recomienda a los Estados Partes promulguen legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de desempeñar sus

²⁰ Glosario de Términos. Visto en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf

²¹ Citado de la sentencia del Tribunal Constitucional recada en el Expediente N° 01423-2013-PA/TC, Consulta: 14 de noviembre de 2018
http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/01423_2013_A6.pdf



9
X

funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles de gobierno²².

Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluye el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, que compromete a los Estados a "lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas." Al respecto, la ONU ha señalado que "Promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad sana: desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de la salud, la educación, la protección y el bienestar de las niñas y los niños."²³

Es de destacar también que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización internacional a la que el Perú aspira a ser miembro, promueve el diseño de políticas públicas y servicios con perspectiva de género. Al respecto, la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública reconoce que la igualdad de género es la piedra angular del crecimiento inclusivo²⁴, por lo cual recomienda a los Estados miembros integrar la igualdad de género en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas y presupuestos públicos relevantes²⁵, fijando entre sus medidas "a) Establecer un marco institucional que garantice la efectiva implementación, coordinación y sostenibilidad de la estrategia de igualdad de género y transversalización."

Asimismo, en marzo de 2018, la OCDE presentó el "Paquete de Herramientas de la OCDE para integrar como aspecto dominante e implementar la igualdad de género", una iniciativa para ayudar a los gobiernos, parlamentos y judicaturas a diseñar políticas públicas y servicios con perspectiva de género, y acelerar sus esfuerzos a fin de posibilitar que las mujeres tengan un acceso igual a la toma de decisiones públicas²⁶.

En este marco la OCDE señala que la equidad de género, es la justicia en el tratamiento de mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. Implica el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades.²⁷

Adicionalmente, corresponde señalar que el Perú ha suscrito compromisos internacionales referidos a la erradicación de las desigualdades y brechas de género, entre los que cabe citar:

²² Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 37º Período de Sesiones del 15 de enero a 2 de febrero de 2007, CEDAW/C/PER/CO/6.
²³ "Igualdad de género: por qué es importante" (2016). En: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Portal web de las Naciones Unidas. Consulta: 13 de noviembre de 2018. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/5_Spanish_Why_it_Matters.pdf
²⁴ Primer párrafo de la introducción de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.
²⁵ Párrafo 1 de la Recomendación de la OCDE de 2015 sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública.
²⁶ "La OCDE presenta un Paquete de Herramientas para ayudar a los gobiernos a promover los objetivos de igualdad de género". En: OCDE. Centro de México. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-ocde-presenta-un-paquete-de-herramientas-para-ayudar-a-los-gobiernos-a-promover-los-objetivos-de-igualdad-de-genero.htm>
²⁷ Ídem



[Handwritten signature]



[Handwritten signature]



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

- ✓ Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 50/104, "La mujer en el desarrollo" (1996) instó a los gobiernos a que "elaboren y fomenten metodologías encaminadas a incorporar perspectivas de género en todos los aspectos de la formulación de políticas, incluidas las políticas económicas".
- ✓ La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, en la que participaron representantes de 189 gobiernos, entre ellos el Estado peruano, se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. En dicha Plataforma se articula por primera vez la agenda de desarrollo humano con la agenda de los derechos de las mujeres y se definen estrategias claras para lograr los objetivos, entre ellas: *"transversalidad del enfoque de género en todos los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de políticas y programas"*, recomendando a los gobiernos *"integrar la perspectiva de género (...) como corriente principal en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos"*.
- ✓ La CEPAL ha reconocido que la transversalización del enfoque de género es la estrategia más idónea para avanzar hacia la igualdad de género en América Latina y El Caribe, pues si bien todos los países cuentan con mecanismos para el adelanto de las mujeres y se han generado marcos legales, aún estos mecanismos son débiles, no cuentan con los recursos necesarios para operar con eficiencia (presupuestales, humanos y técnicos), y muchas veces desde otras agencias estatales se cuestiona su existencia misma²⁸.
- ✓ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS²⁹, establecen 17 objetivos mundiales para combatir la pobreza y la desigualdad. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible señala que empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género es fundamental para acelerar el desarrollo sostenible.
- ✓ El Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer al Estado Peruano (2007), señala que "15. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer tengan el poder de decisión y los recursos financieros y humanos suficientes para promover eficazmente una estrategia sustantiva de aplicación de la Convención que tenga en cuenta las diferencias sexuales, culturales y de género. El Comité exhorta al Estado Parte a que promulgue legislación sobre la igualdad entre mujeres y hombres que refuerce el mandato de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer de desempeñar sus funciones en cuanto a la aplicación de todas las disposiciones de la Convención, así como de apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles del gobierno"³⁰.



²⁸ MONTAND Sonia, PITANGUY Jacqueline y LOBO Thereza, Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, N° 45 (LC/L.1920-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003. Consulta: 2 de julio de 2014. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/12688/lc1920e.pdf>.

²⁹ Adoptado formalmente por los y los líderes del mundo durante la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, celebrada en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015.

³⁰ CEDAW. Sesión 374. Sexto Informe Periódico del Perú. En: <http://cnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-cesdaw-peru-2007.html>. Consultado el 14/01/2019.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

X 00

- ✓ El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belem do Pará (MESECVI), en el 2017, instó al Estado peruano a profundizar la generación de los procesos necesarios para la incorporación de la "transversalidad de género en todas las competencias incluidas en el sistema de educación nacional y sentar las bases de formación de capacidades y desarrollo de habilidades en las nuevas generaciones, haciéndoles capaces de participar en el cambio cultural referido en el objetivo estratégico 1 del Plan Nacional Contra la Violencia de Género, orientado a cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas entre hombres y mujeres.

El Tribunal Constitucional peruano ha acogido estos criterios y ha reconocido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y diversas instancias internacionales coinciden en señalar que:

*"el género encuentra un espacio particular de protección en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha obedecido a su estrecha vinculación con el derecho a la vida privada y al principio de igualdad y no discriminación. No es casual esta coincidencia en el ámbito internacional, ya que refleja el estándar mínimo de protección que los Estados deben brindar a toda persona sometida a su jurisdicción."*³¹ (Subrayado agregado)

El desarrollo con igualdad desde un enfoque de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres. Se refiere, como señala ONU MUJERES, a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños³². Además, el concepto de igualdad de género está ligado a las nociones de ausencia de discriminación y ejercicio de derechos humanos³³. En una situación de igualdad real, sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen de su naturaleza biológica, sino del reconocimiento de su humanidad y el respeto de sus derechos humanos.

Excluir esta categoría de análisis de las políticas públicas nos impediría explicar las razones por las cuales persisten todas las formas de discriminación contra las mujeres, que se ven reflejadas en los indicadores del Índice de Desigualdad de Género señalados por el INEI: participación política, educación y participación en la fuerza laboral, cuyas cifras son abrumadoramente perjudiciales para las mujeres. Esta exclusión, significaría no poder responder por ejemplo por qué hay menos mujeres que hombres en los cargos de toma de decisión y en el empleo formal, por qué reciben menor salario que los hombres por trabajo de igual valor, o por qué son ellas las que mayoritariamente realizan el trabajo doméstico y el cuidado de menores de edad y personas adultas mayores.

Cabe agregar que el proyecto materia de análisis carece del debido sustento que justifique el uso del término "ideología de género", el cual no está amparado en ninguna fuente de derecho, es decir en norma, doctrina o jurisprudencia.



³¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 06040-2015-PA/TC, párrafo 8. Consulta: 13 de noviembre de 2018. <http://www.tc.gov.pe/gob/index.php?id=2016/DE/140-2015-AA.pdf>

³² Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. Visto en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>

³³ Elsa Gómez, Género y Salud: Marco Conceptual. Organización Panamericana de la Salud. 2011



Al respecto, se debe tener en cuenta que el Manual de Técnica Legislativa del Congreso establece que el estudio y análisis de la ley propuesta para determinar su necesidad y viabilidad comprende, entre otros criterios, el “estudio del marco normativo que regula la materia; normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella”, lo que incluye “el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia y costumbre, entre otras.”. También se requiere un “estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley”, es decir, “determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.”³⁴

Al respecto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado que el Perú, al ratificar los tratados internacionales y varios de sus mecanismos, se encuentra obligado a adoptar medidas necesarias para su cumplimiento, obligándonos a:³⁵

- ✓ Respetar: abstenerse de realizar o tolerar cualquier violación a un derecho por parte de un agente estatal.
- ✓ Proteger: impedir la violación de un derecho por parte de otras personas o agentes no estatales.
- ✓ Garantizar: asegurar y adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales adecuadas para que las personas puedan gozar de sus derechos, cuando no están en posibilidad de hacerlos por ellas mismas.

En atención a lo expuesto, la interpretación del derecho a la igualdad en el ordenamiento jurídico peruano –y por ende, su implementación– debe realizarse con miras a brindar la mayor protección en favor de las personas y no desde una voluntad regresiva, como pretende el proyecto de ley.

Al respecto, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha emitido el Memorandum OSG/294-18 (22 de junio de 2018) frente al “**crecimiento de movimientos anti derechos humanos y anti igualdad de género que representa una amenaza para los derechos humanos y para la estabilidad y la legitimidad de los sistemas democráticos**”. Advierte que “los derechos humanos y la agenda para la igualdad son hoy parte central de lo bueno en el mundo. Ante las nuevas formas de ataque contra los derechos humanos que proliferan en nuestra región, la respuesta institucional debe ser “Ni un paso atrás” – los principios de la progresividad³⁶ y de no regresividad en los derechos lo demandan.”³⁷

Cabe mencionar que, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el funcionariado público y las autoridades de un



³⁴ Congreso de la República. Manual de técnica legislativa. Manual de redacción parlamentaria. Lima, Congreso de la República, 2013, páginas 52-53. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/enlaces/libro_mtl_y_msp2013.pdf

³⁵ Extraído de MINIUJ. Curso. Aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública. Material para participantes. 2015. Perú, p.66. Mayor referencia Convención Americana de Derechos Humanos.

³⁶ El principio de progresividad puede ser interpretado en dos sentidos: “En un primer sentido la expresión se refiere al gradualismo admitido por varios instrumentos internacionales y textos constitucionales para la puesta en aplicación de las medidas adecuadas, como admite el artículo 427 del Tratado de Versalles (...) y (...) en un segundo sentido la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales (Mohamed Bedjanui, “Por una carta mundial de trabajo humano y de la justicia social. BIT, 75ª Anv., Ginebra, 1994, p.28): En consecuencia, el principio es un criterio de conservación o no derogación de la Ley más favorable, la expedición de alguna medida tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable, estaría afectando derechos humanos.

³⁷ Organización de Estados Americanos. Memorandum OSG/294-18, 22 de junio de 2018. Consulta: 14 de noviembre de 2018. <https://www.oas.org/legal/spanish/Directivas/OSG062218.pdf>



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

Estado están en la obligación de evaluar la compatibilidad entre sus normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir, realizar un *control de convencionalidad*, a fin de que el efecto útil de dicha Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin³⁸. Este criterio también ha sido adoptado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano (Sentencia EXP. N.º 04617-2012-PA/TC).

De esta manera, el enfoque de género tiene una correspondencia a nivel del marco jurídico nacional e internacional vigente en nuestro país, del cual el Estado peruano es suscriptor, habiendo ratificado tratados y compromisos internacionales. Esto no quiere decir que se trata de imposiciones extranjeras, tal como se afirma en la exposición de motivos del proyecto, sino que refleja la voluntad del Estado peruano, en ejercicio de su soberanía, de formar parte de convenios internacionales que promuevan la protección de derechos para la erradicación de las desigualdades y brechas de género y de toda forma de discriminación por sexo.

3.4 Respeto de la protección de los derechos de educación y formación de los niños y adolescentes (Artículo 3 del proyecto)

El proyecto indica que *"Se debe promover y reconocer en todas las instancias del Gobierno, el respeto irrestricto del derecho de los padres, o de los responsables de acuerdo a ley, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de la libertad de pensamiento y conciencia de acuerdo a su edad y madurez, de conformidad con lo establecido en el artículo 13º de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, es necesario precisar que el mencionado artículo constitucional refiere lo siguiente:*

"Artículo 13º.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo."

Si bien la disposición plantea la libertad que tienen los padres y madres de familia para educar y escoger los centros educativos de sus hijos e hijas, es importante señalar que esta educación debe estar basada en el respeto de los derechos humanos de las personas.

Asimismo, se debe considerar que el Estado tiene un rol importante en la educación para la eliminación de estereotipos de género y el respeto de la dignidad de las personas. En esta línea, la CEDAW indica que: *Los Estados Partes adaptarán 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, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*

"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 mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza". (Artículo 10º).

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, del 12 de agosto de 2008, párrafos 180 y 181.



De esta manera, el Estado tiene la obligación de brindar una educación basada en la búsqueda de la igualdad de género. Esta se puede hacer efectiva mediante el enfoque de género en tanto este constituye una herramienta para analizar la realidad tomando como base el reconocimiento de desigualdad entre ambos sexos. Asimismo, es importante señalar que la libertad de los padres y madres de decidir sobre la educación de sus hijos e hijas no es excluyente de la obligación del Estado de brindar una adecuada educación con enfoque de género, en tanto el límite de todas las acciones de las personas es el respeto por la dignidad y los derechos humanos de los y las demás personas. Así, considerando que el enfoque de género busca lograr la igualdad para un efectivo goce de derechos humanos de las mujeres y hombres no resulta contradictorio con la libertad de enseñanza de los padres y las madres.

Cabe agregar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha determinado que: *"Al año 2016, el analfabetismo afecta al 9,0% de las peruanas de 15 y más años de edad, cifra superior tres veces más que la de los hombres (2,9%), lo que indica la persistencia de la brecha en mujeres que en su mayoría se encuentran en la etapa productiva y en adultas mayores, de modo que los efectos positivos que tiene la educación sobre su propia autonomía y el bienestar familiar quedan reducidos"*⁹⁹. Esta situación es preocupante en la medida en que la cantidad de mujeres que no pueden acceder a la educación es mayor en relación a los hombres. Este contexto puede ser revertido mediante la incorporación del enfoque de género que permita la inclusión de soluciones prácticas para las mujeres partiendo de las desigualdades existentes. Ello también permite evidenciar la importancia que tiene el rol del Estado en la partición de educación en la sociedad a través de la educación pública.

Cabe mencionar también que el proyecto es incompatible con las normas que establecen compromisos para la igualdad de género en la educación. Específicamente, el proyecto entra en contradicción con lo dispuesto por la Ley N° 27558, Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales, en la cual se establecen los siguientes objetivos en materia de equidad de género en la educación rural:

- a) Que en las escuelas rurales impere la equidad y desaparezcan las prácticas de discriminación a las niñas y adolescentes, por motivos de raza, insuficiente manejo de la lengua oficial y extraedad.
- b) Que las niñas y adolescentes puedan lograr aprendizajes oportunos acerca del proceso de transformaciones personales que se producen durante el periodo de la pubertad y del significado y valor de tales cambios en el desarrollo femenino.
- c) Que, en un ambiente de equidad para todos los estudiantes, el trato personalizado y respetuoso de los profesores a las niñas y adolescentes se convierta en práctica dominante y cotidiana.



⁹⁹ INEI. Brechas de género 2017. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib3444/libro.pdf



3.5 Respeto de los supuestos efectos negativos del enfoque de género

La exposición de motivos del proyecto analizado incorpora diversos supuestos efectos negativos en los niños y niñas que se derivan de la ideología de género, siendo estos:

- ✓ La persona que cree no ser conforme al sexo biológico con el que nació padece un trastorno mental denominado disforia de género.
- ✓ Los bloqueadores hormonales inducen a un estado de enfermedad e inhiben el crecimiento y la fertilidad de un niño que "antes era biológicamente sano".
- ✓ Los niños que utilizan bloqueadores hormonales para reasignación de sexo necesitarán hormonas cruzadas al final de la adolescencia. Las hormonas cruzadas se asocian con riesgos para la salud, entre ellos, hipertensión, coágulos de sangre, derrame cerebral y cáncer.
- ✓ Las tasas de suicidio son veinte veces mayores entre los adultos que utilizan hormonas cruzadas y sufren cirugía de reasignación de sexo.
- ✓ Condicionar a los niños y niñas a creer que es normal estar toda la vida sustituyendo química y quirúrgicamente su propio sexo por el opuesto constituye un abuso infantil. Respaldar la discordancia de género como algo normal a través de la educación pública y de las políticas legales confundirá a hijos y padres, llevando a muchos niños a acudir a "clínicas de género".

Frente a estas afirmaciones, es necesario realizar precisiones con la finalidad de aclarar las ideas presentadas. En primer lugar, tal como se ha explicado previamente, la ideología de género no existe y, por lo tanto, no tiene ninguna relación con el enfoque de género. De esta manera, no se puede decir que el enfoque de género produzca tales efectos en los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, es evidente que, con la mención de la disforia de género e intervenciones de reasignación de sexo se pretende hacer referencia a las personas transgénero o transexuales. La forma en que se aborda el tema denota una visión segregada y discriminatoria respecto de estas personas, indicando que la disforia de género es un trastorno mental. Al respecto, el Manual de técnica legislativa del Congreso advierte que el contenido de la ley "no admite criterios subjetivos o parcializados"⁴⁰. Sobre este mismo tema, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado indicando que:

*"(...) el Grupo de Trabajo sobre la Clasificación de Trastornos Sexuales y Salud Sexual de la misma OMS apunta a abandonar el modelo psicopatológico del transgenerismo en la nueva CIE-11, a publicarse por dicha entidad en el año 2018. Es más, una versión beta del CIE-11 (en la que se van introduciendo los cambios a las categorías revisadas) lo ubica como una disforia de género, **excluyéndola expresamente de ser una patología**".*

[<http://apps.who.int/classifications/icd11/browse/f/en>]⁴¹.

⁴⁰ Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 23.

⁴¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia 06040-2015-PA



No obstante, es necesario precisar que el enfoque de género, entendiendo este como una herramienta para lograr la igualdad de género, no tiene vinculación con las intervenciones de reasignación de sexo ni tratamientos hormonales que pueden realizar las personas. Menos aún es posible afirmar que pueda generar cáncer u otras enfermedades, como se describe en la exposición de motivos del proyecto materia de análisis.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que: “[...] El cáncer se produce por la transformación de células normales en células tumorales en un proceso en varias etapas que suele consistir en la progresión de una lesión precancerosa a un tumor maligno. Estas alteraciones son el resultado de la interacción entre los factores genéticos del paciente y tres categorías de agentes externos, a saber:

- ✓ Carcinógenos físicos, como las radiaciones ultravioletas e ionizantes;
- ✓ Carcinógenos químicos, como el amianto, los componentes del humo de tabaco, las aflatoxinas (contaminantes de los alimentos) y el arsénico (contaminante del agua de bebida), y
- ✓ Carcinógenos biológicos, como determinados virus, bacterias y parásitos.”⁴²

Respecto al VIH, la OMS señaló que se “[...] transmite a través del intercambio de determinados líquidos corporales de la persona infectada, como la sangre, la leche materna, el semen o las secreciones vaginales. No es posible infectarse en los contactos ordinarios cotidianos como los besos, abrazos o apretones de manos o por el hecho de compartir objetos personales, agua o alimentos.

Hay algunos compartimientos que aumentan el riesgo de que una persona contraiga el VIH:

- ✓ Tener relaciones sexuales anales o vaginales sin preservativo;
- ✓ Padecer otra infección de transmisión sexual como sífilis, herpes, clamidiasis, gonorrea o vaginosis bacteriana;
- ✓ Compartir agujas, jeringuillas, soluciones de droga u otro material infectivo contaminado para consumir drogas inyectables;
- ✓ Recibir inyecciones, transfusiones sanguíneas o trasplantes de tejidos sin garantías de seguridad o ser objeto de procedimientos médicos que entrañen cortes o perforaciones con instrumental no esterilizado;
- ✓ Pincharse accidentalmente con una aguja, lesión que afecta en particular al personal de salud.”⁴³

Por ello, afirmar que “Las hormonas cruzadas (testosterona y estrógeno), se asocian con riesgos para la salud, entre ellos... cáncer [...]” resulta peligroso al generar en la sociedad desinformación respecto de las causas que producen o aumentan el riesgo de contraer cáncer u otras enfermedades de transmisión sexual.

Así, la perspectiva de género o enfoque de género debe ser entendido en su real dimensión, por lo que es menester recordar su definición. El Instituto Nacional de las Mujeres de México define la perspectiva como “[...] una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se dan no solo por

⁴² ORGANIZACION MUNDIAL DE SALUD. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/cancer>

⁴³ ORGANIZACION MUNDIAL DE SALUD. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/hiv-aids>



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

5
X

su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género, permite entonces entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está "naturalmente" determinada." Señala además que "Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos"⁴⁴. Por lo tanto, el concepto de género no puede ser equiparado a una **supuesta ideología que no existe**.

3.6 Sobre las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo en políticas públicas

El numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú reconoce la iniciativa legislativa a los parlamentarios. No obstante, su ejercicio se encuentra delimitado por el marco constitucional y por los principios desprendidos del mismo.

Como veremos, existen tres principios constitucionales que determinan que solo el Poder Ejecutivo puede intervenir en las políticas generales de gobierno, razón que determina que no sea viable la propuesta de autos:

a) Principio de competencia

- a₁) La delimitación que el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú realiza sobre las políticas generales del Gobierno, circunscribe un ámbito de competencia exclusivo del Ejecutivo que no puede ser intervenido por otro Poder del Estado. Esta premisa constituye una manifestación del principio de competencia, respecto al cual el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"El principio de competencia resulta fundamental para explicar las relaciones y articulaciones que se pudieran presentar entre normas jurídicas que tienen un mismo rango y, en ese sentido, ocupa un lugar central en la articulación horizontal del sistema de fuentes del derecho diseñado por la Constitución.

Este principio se manifiesta en todos los casos en que la Constitución establece que la disciplina de determinados objetos o materias deberá realizarse a través de determinadas fuentes, de modo tal que otras fuentes que intervinieran en aquellas materias serían, por eso mismo – es decir, independientemente de su contenido–, inválidas"⁴⁵.

- a₂) Así, si bien las políticas nacionales o sectoriales han sido aprobadas por normas de inferior jerarquía de la ley, la potestad de legislar sobre esta materia no se resuelve a través del principio de jerarquía normativa⁴⁶. Por el contrario, siendo clara la Constitución Política respecto a las materias que se encuentran dentro



⁴⁴ Glosario de Términos. Visto en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf

⁴⁵ STC N° 0013-2003-AI, Fj. 20.

⁴⁶ "Según el principio de competencia asignada (...) no serán válidas las normas que dicte un órgano distinto -aunque fuese de mayor jerarquía [la norma]- por la sencilla razón de que todos los órganos del Estado deben cumplir las normas legislativas, en especial aquellas que atribuyen funciones" (Rubio Correa, Marcial. "La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional". 2ª reimpr. PUCP, Lima, 2006, p. 54).



del ámbito exclusivo del Congreso de la República y del Ejecutivo, la emisión de una ley por el Poder Legislativo en esta materia implicaría el quebrantamiento del principio de competencia y la consecuencia sería su invalidez, como ha señalado el Alto Colegiado en la cita del párrafo precedente.

- a₃) Lo anterior no admite duda, pues el numeral 3 del artículo 118 del Texto Supremo alberga una competencia positiva del Ejecutivo respecto a las políticas generales del Gobierno, la cual se verifica *"cuando la Constitución declara que determinada fuente formal es apta para regular una materia determinada"*⁴⁷. Tanto en este supuesto como en el de las competencias negativas⁴⁸, *"la violación de este principio de competencia, como criterio regulador de las relaciones horizontales entre fuentes formales del derecho del mismo rango, genera un problema de inconstitucionalidad"*⁴⁹.
- b) Principios de separación de poderes y de corrección funcional
- b₁) De igual manera, existen dos principios que complementan lo señalado y que confirman la inviabilidad de la propuesta bajo análisis: el de separación de poderes y el de corrección funcional
- b₂) El primero se encuentra recogido en el artículo 43 de la Constitución Política y establece que el gobierno del Estado peruano *"se organiza según el principio de la separación de poderes"*. Si bien *"hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración"*⁵⁰, es evidente que, a partir de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 118 de la Carta Magna, es el Poder Ejecutivo el que ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas.
- b₃) A ello cabe agregar que esta posición también se encuentra avalada por el principio de corrección funcional, el cual exige *"no desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional (...) se encuentre plenamente garantizado"*⁵¹.

En ese sentido, no corresponde al Congreso de la República derogar normas sobre políticas públicas del Estado, por cuanto ello atenta contra las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo al afectar disposiciones normativas emitidas por este en el marco de sus competencias, máxime si la presunta inconstitucionalidad de dichas políticas a la que alude la exposición de motivos del proyecto no se encuentra justificada.

⁴⁷ STC N° 0013-2003-AI, Fl. 21.

⁴⁸ "Es negativa, cuando la Constitución establece que determinadas fuentes formales del derecho no son aptas para regular determinadas materias" (loc. cit.).

⁴⁹ Loc. cit.

⁵⁰ STC N° 0008-2003-AI, Fl. 57.

⁵¹ STC N° 5854-2005-PA, Fl. 12-e.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

3.7 Sobre los problemas de técnica legislativa del proyecto

Problemas identificados en la fórmula normativa

a) Respeto de los criterios de redacción

Toda propuesta normativa debe estructurarse y desarrollarse bajo una redacción clara y concreta de sus mandatos, estableciendo sin mayor abundamiento que la intención de lo dispuesto. Esto permitirá entender de manera sencilla la intención de quien legisla.

Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que una de las características del contenido de la ley es la "Claridad y sencillez", que consiste en utilizar un lenguaje de fácil comprensión con términos cotidianos⁵². Asimismo, según este manual, uno de los requisitos del contenido de la ley es la coherencia, que debe ser de tipo formal y material. La coherencia formal se refiere a los aspectos de la terminología y se relaciona con el uso de los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evitando la ambigüedad. Por otro lado, la coherencia material se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley, a fin de evitar redundancias y contradicciones⁵³.

En el presente caso, se advierte que el proyecto contraviene los requisitos de claridad y coherencia debido a que sus disposiciones están basadas en un concepto que no tiene un sustento legal ni científico como es la "ideología de género", cuyo uso genera confusión con otros términos admitidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional, tales como "enfoque de género" e "igualdad de género".

Asimismo, como se señaló anteriormente, la argumentación planteada en la exposición de motivos vincula de forma incoherente el enfoque de género en las políticas públicas con las intervenciones de reasignación de sexo, los tratamientos hormonales, los trastornos psiquiátricos y psicológicos y enfermedades como el sida y el cáncer.

b) Respeto del uso lenguaje inclusivo

El proyecto usa el masculino genérico para referirse a la totalidad de la niñez y adolescencia peruana, lo cual puede confundirse con el uso exclusivo del género gramatical masculino (el que sirve para designar solo a los hombres), ocultando con ello la presencia de las mujeres⁵⁴. Por ello, la Ley N° 28983 establece que se debe incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos elaborados en todas las instancias y niveles de gobierno⁵⁵.

Cabe señalar al respecto que el Congreso de la República, mediante Resolución 048-2016-2017-OM/CR, aprobó el documento interno "Guía para el Uso del Lenguaje



⁵² Congreso de la República. Manual de técnica legislativa. Manual de redacción parlamentaria. Lima, Congreso de la República, 2013, página 23. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/enlaces/libro_mtl_y_mrp2013.pdf

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ MIMP. Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Si no me nombres, no existo. Segunda edición, p. 19.

⁵⁵ Véase el numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 28983.



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

Inclusivo en el Congreso de la República” que tiene como finalidad *“Promover el principio de igualdad entre los géneros, así como la transformación de actitudes androcéntricas [...]”* (Subrayado agregado)

c) Respeto de los tiempos verbales

El proyecto contiene artículos cuyos verbos están redactados en tiempo verbal futuro, en contravención de lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, que señala que *“se evita el futuro del indicativo, que convierte la disposición en una posibilidad o promesa, debilitando las características de la ley”*⁵⁶.

Problemas identificados en la exposición de motivos

- a) El Manual de Técnica Legislativa del Congreso señala claramente que el análisis costo beneficio debe precisar *“cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos”*⁵⁷. Al respecto, la sección “Análisis costo beneficio” de la exposición de motivos del proyecto no hace un debido análisis de los costos que se desprenderían de la aprobación de la norma, sino que se limita a afirmar que no irrogará gasto al Estado.
- b) Esta sección omite señalar que el proyecto ordena a todas las entidades del Estado no solamente revisar sus normas para derogar aquellas que “contengan la ideología de género”, sino además “descartar todos los documentos, materiales de uso público, textos escolares y materiales educativos que contengan o desarrollen conceptos de la ideología de género” lo cual evidentemente genera costos en términos de tiempo, trabajo y recursos de la Administración pública.
- c) Dichos costos deberían estar justificados en atención al fin que se pretende alcanzar mediante la aprobación de la norma. Al respecto, la exposición de motivos afirma que el proyecto “busca proteger desarrollo (sic) físico y psíquico de nuestros niños”; sin embargo, no se explica claramente por qué se considera que las normas y mecanismos vigentes –que incluyen la Ley N° 28983, las normas del sector Educación y las normas de organización y funciones del MIMP– no resultan suficientes para alcanzar dicho objetivo de protección a la niñez y adolescencia, garantizar la igualdad y la no discriminación. Por ello, no se evidencia ni la necesidad, ni la utilidad de las derogaciones normativas, ni el descarte de materiales propuestos por el proyecto.
- d) Cabe señalar que el análisis costo beneficio implica también la identificación de medidas alternativas que persigan el mismo objetivo⁵⁸. Al respecto, se advierte que la fórmula normativa del proyecto propone realizar un proceso de identificación, modificación y derogación de normas de distinta jerarquía en todas las entidades públicas, lo que, además de ser inconstitucional, constituye un medio complejo, poco claro y poco eficiente para lograr la finalidad esperada.

⁵⁶ Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 22-23.

⁵⁷ Congreso de la República. Manual de Técnica legislativa, p. 52.

⁵⁸ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Tercera edición. Lima, MINJUS, 2016, p. 58.





PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

X
3

IV. CONCLUSIONES

Bajo los puntos analizados en el presente informe y los argumentos expuestos desde nuestra rectoría y competencia sectorial, se concluye que:

- 4.1. El proyecto propone una definición de "ideología de género" que no es concordante con la definición oficial del término "género" reconocida en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. El género no prescinde de la diferencia sexual entre mujeres y hombres, sino que se construye a partir de dicha diferencia.
- 4.2. El género es una categoría protegida por el derecho a la igualdad y no discriminación, lo cual ha sido reconocido por los órganos del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 4.3. El proyecto utiliza el término inexistente de "ideología de género", cuya definición es incompatible con las definiciones oficiales de "enfoque de género" e "igualdad de género" reconocidas en el ordenamiento jurídico nacional.
- 4.4. La definición oficial del término "género", aprobada en el marco del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG), está vinculado al derecho a la igualdad y no discriminación porque permite su realización efectiva. El género no es una ideología, sino un instrumento para hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad, ya que nos permite analizar y explicar los diferentes comportamientos de hombres y mujeres en una sociedad determinada.
- 4.5. La definición oficial de "igualdad de género", aprobada en el marco del PLANIG, considera la igualdad de oportunidades y la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos. Esto es concordante con la interpretación amplia del derecho a la igualdad reconocido en la Constitución y vincula la igualdad de género a la realización del referido derecho.
- 4.6. Según los principios constitucionales de competencia, separación de poderes y corrección funcional solo el Poder Ejecutivo ostenta competencias exclusivas para la definición y aprobación de las políticas públicas, por lo que no corresponde que el Congreso de la República emita una ley que afecte disposiciones normativas emitidas por el Poder Ejecutivo interfiriendo en políticas públicas cuya aprobación está bajo su ámbito.
- 4.7. El texto del proyecto contiene disposiciones que contravienen lo dispuesto en el Manual de técnica legislativa del Congreso de la República, tales como artículos que incluyen verbos redactados en tiempo verbal futuro y una disposición derogatoria genérica.
- 4.8. La exposición de motivos del proyecto no contiene un adecuado análisis costo beneficio que sustente la propuesta. Respecto de los costos, se limita a afirmar que no irrogará gasto al Estado. Respecto del beneficio a obtener, no explica debidamente la razón por la cual las normas y mecanismos vigentes no resultan suficientes para proteger el desarrollo físico y psíquico de la niñez y adolescencia. También propone una derogación amplia de normas en todo el ordenamiento jurídico y el descarte de documentos, textos y materiales educativos del Poder Ejecutivo, sin considerar otras alternativas que puedan ser menos costosas y más eficientes para conseguir el objetivo alegado.





PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Despacho
Viceministerial
de la Mujer

- 4.9. El uso del término "ideología de género" y la caracterización de la "disforia de la identidad sexual" como un trastorno que daña a la niñez y la juventud son indicios de una visión sesgada y discriminatoria en la elaboración del Proyecto, lo cual contraviene el derecho a la igualdad y las disposiciones del Manual de técnica legislativa del Congreso.

V. OPINIÓN

Estando a lo expuesto se considera que el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR no es viable por inconstitucional, debido a que su planteamiento no es compatible con el contenido del derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, resulta contrario a tratados internacionales del que el Estado peruano es parte, y a que su texto adolece de defectos de técnica legislativa.

VI. RECOMENDACIÓN

Considerando los puntos abordados en el presente informe se recomienda remitir la presente opinión al Congreso de la República.

Es todo cuanto tenemos que informar para los fines que se estime conveniente.

Atentamente,



FLOR APARICANA BRAVO
Abogada
Dirección de Articulación Sectorial e
Interinstitucional - DGTEG



OSCAR SANDOVAL ROJAS
Abogado
Dirección de Políticas de Igualdad de Género y
No Discriminación - DGIIGND

Dado cuenta con el informe que antecede, el mismo que las suscritas hacen suyo.



CARIÑO RAMOS BALLÓN
Directora II
Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional
Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género
MIMP



Lic. SILVIA QUINTEROS CARLOS
Directora
Dirección de Políticas de Igualdad de
Género y No Discriminación - DFIGND
MIMP



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

Perú: Registro de Muestras
Calle Comercio 1000, Lima
270900001 y 04
Secretaría de Coordinación
Módulo Reg. Muestra de Documento
Fecha: 11/02/2019 14:41:59 -05:00"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Miraflores, 11 de Febrero del 2019

OFICIO N° D000541-2019-PCM-SC

Señor

DAVID ADOLFO PALACIOS VALVERDE

Secretario General

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Presente.-



Asunto : Solicitud de Informe sobre la opinión del Proyecto de Ley N°3795/2018-CR.

Referencia : a) Memorando N° D083-2019-PCM-OGAJ
Expediente No. 2019-0002172

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al asunto de la referencia, mediante el cual se traslada a su despacho el Proyecto de Ley N° 3795/2018-CR, "Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes", remitido por el Congreso de la República para la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, que paso a detallar a continuación:

N°	Tipo de documento	Comisión / Congresista	Proyecto de Ley
1	Oficio P.O.N°638-2018-2019/CDRGLMGE-CR	Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.	Proyecto de Ley N°3795/2018-CR, "Ley que propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes".

En relación a lo señalado en el cuadro anterior, y en virtud de lo solicitado por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, documento de la referencia a), agradeceré se sirva remitir a esta Secretaría **dentro del plazo de siete (07) días hábiles de recibido el presente el respectivo informe**, en el marco de sus competencias, y registrar el mismo en el sistema informático que comprende el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CARMEN MARROU GARCIA
SECRETARIA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



CMG:ggqm

Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070 2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser comprobadas a través de la siguiente dirección web:
Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: YWM15FH

EL PERÚ PRIMERO



12-11-19
CONGRESO
REPÚBLICA

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNO LOCAL Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

“Desarrollar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Frente a la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Lima, 18 de enero de 2019

OFICIO P.O. N° 638 - 2018-2019/ CDRGLMGE-CR

Señor
CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 3795/2018-CR, propone excluir la ideología de género de las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

CDH/rmch.