



PERÚ

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima,

15 JUN. 2018

OFICIO N° 1237-2018-MIMP-SG

68475



Señora

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado Congreso de la República

Simón Bolívar 615 Oficina 202 - Edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre"

Lima.-

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley N° 2661-2017/CR

Referencia : Oficio P.O. N° 1254-2017-2018/CDRGLMGE-CR



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para saludarlo cordialmente y en atención al asunto y documento de la referencia mediante el cual solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR que propone modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos de Mejora de la Gestión Municipal.

En atención a lo solicitado, remito el Informe N° 005-2018-MIMP/DM-GA/czanini, elaborado por Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial, mediante el cual se da respuesta a lo solicitado por su Despacho.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mi consideración y estima personal.

Atentamente,

DAVID PALACIOS VALVERDE
Secretario General
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



PERÚ

Ministerio
de la Mujer y
Poblaciones Vulnerables

Gabinete de Asesores
del Despacho Ministerial

15

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME No. 005-2018-MIMP/DM-GA/czanini

A : **MÓNICA SARAIVA SORIANO**
Jefa de Gabinete de Asesores

Asunto : Informe de consolidación de Informes Técnicos sobre Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 1254-2017-2018/CDRGLMGE-CR
b) Informe N° 01-2018-MIMP/DGTEG/DAGRL-AAA-EDE
c) Informe N° 019-2018-MIMP/DGFC-DIFF-JLG

Fecha : Lima, 29 de Mayo de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR que propone modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos de Mejora de la Gestión Municipal.

Al respecto el Viceministerio de la Mujer a través del Informe de la referencia b) de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género y el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables a través del Informe de la referencia c) de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, han emitido opinión técnica, la misma que se consolida en el presente Informe.



I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Por medio del Oficio P.O. N° 1254-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 11 de abril de 2018 recibido por el MIMP el 23 de abril de 2018, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR.
- 1.2 El referido Proyecto de Ley, propone modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos de Mejora de la Gestión Municipal.

II. ANALISIS:

2.1 Del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

Mediante Ley N° 29332 y modificatorias se creó el plan de incentivos a la mejora de la gestión, el cual tiene por objetivo: i) mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; iii) reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la

Camaná 616 Cercado - Lima
Lima 01, Perú
T: (511) 626-1600



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

competitividad local; v) mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, vi) prevenir riesgos de desastres.

El plan de incentivos es un instrumento que forma parte del presupuesto por resultados, tiene por finalidad impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento, el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de la gestión, en el marco de la gestión descentralizada y la promoción de la competitividad. Implica la transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. Dichas metas son formuladas por diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados que requiere el trabajo articulado con las municipalidades.

En ese sentido, los incentivos municipales son recursos adicionales a los que pueden acceder las municipalidades que cumplan oportunamente con ciertas metas que han sido establecidas por entidades públicas de alcance nacional, quienes a su vez son responsables de la evaluación del cumplimiento de las mismas. La evaluación del cumplimiento de las metas se efectúa de acuerdo a las consideraciones establecidas en los instructivos que se elaboran para tal fin, los mismos que son aprobados mediante Resolución Directoral de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas – (MEF).

La importancia para el municipio de participar en el plan de incentivos es obtener recursos económicos adicionales, los cuales permiten mejorar la infraestructura de los servicios a brindarse a la ciudadanía, contratar más personal, mobiliario, capacitación, entre otros.



2.2 De la Propuesta de Ley

De la revisión de la presente propuesta normativa se advierten los siguientes aspectos:

- La propuesta de Ley N° 2661/2017-CR, tiene por objetivo fortalecer e impulsar la gestión municipal a través de metas en el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal. Para ello plantea la modificación del numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley N° 29332 "Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal", incluyendo dos objetivos: i) reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar; y ii) reducir las brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres, que se sustentan en la necesidad de revertir la situación de desigualdad económica y social que sufren las mujeres de nuestro país.
- La exposición de motivos, señala que la propuesta de ley busca que los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad de mujeres niñas, niños y demás integrantes del grupo familiar se encuentren garantizados y que las grandes brechas de vulnerabilidad de este gran sector de la población disminuyan cada vez más. Se establece que el empoderamiento y autonomía de las mujeres es fundamental para romper paradigmas que no permiten un desarrollo estandarizado.



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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- El análisis costo beneficio, señala que el proyecto de ley no irroga gasto público adicional al Estado, pues busca una modificación en los objetivos que persigue el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, sobre la base de lo presupuestado, que es fortalecer su orientación y dirigirlo a fomentar acciones que busquen reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar, además de reducir las brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres.

De lo expuesto, se advierte que la propuesta de norma ha sido formulada sobre la base de las pautas para la producción y sistematización legislativa establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

2.3 La igualdad de género como objetivo fundamental del desarrollo

La desigualdad de género es reconocida como un problema público y un obstáculo que retrasa el desarrollo humano y sostenible. Los informes sobre el desarrollo humano 2010, 2012 y 2013 del PNUD resaltan el carácter decisivo de la desigualdad de género en el desarrollo, por el peligro que significa para las perspectivas de vida de las generaciones futuras, por lo cual, *"es necesario garantizar una mayor equidad entre mujeres y hombres, y entre grupos por ser importante para promover el desarrollo humano"* (PNUD, 2013: 5)¹. En este marco el Informe sobre Desarrollo Mundial en el año 2012, dedicado a la igualdad de género y el desarrollo, señala que *"[con] una mayor igualdad de género se incrementa la productividad y mejora otros resultados en materia de desarrollo, aumentando la calidad de las políticas e instituciones de la sociedad"* (Banco Mundial, 2012: 3)².

En este sentido, el empoderamiento de las mujeres es una estrategia que busca transformar las estructuras de dominación en todos los ámbitos: legislativo, educativo, institucional y toda aquella instancia, ya sea pública o privada, en la que prevalezca un dominio masculino. Una forma de facilitar el empoderamiento es incrementar la participación equitativa de mujeres y hombres en todos los procesos. Para alcanzar el empoderamiento las mujeres no solo deben poseer iguales capacidades, tener acceso a las oportunidades y disfrutar de seguridad, sino que además deben disponer de los medios necesarios para ello y así tener la posibilidad de elegir y tomar decisiones sobre sus condiciones de vida. La esencia del concepto de empoderamiento de las mujeres radica en la habilidad que las mujeres tengan para controlar su propio destino³.

Sin embargo, la falta de empoderamiento de las mujeres, conjuntamente con una discriminación generalizada de género y el reforzamiento de estereotipos tradicionales, afectan la capacidad de las mujeres para participar

¹ PNUD (2013): Informe sobre el Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf.

² Banco Mundial (2012). Informe sobre el desarrollo mundial. Panorama General en Igualdad de Género y Desarrollo. <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>

³ Estrategia de igualdad de género Perú. PNUD. En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8YEsSZi1nNUJ:www.undp.org/content/dam/peru/docs/Empoderamiento/Estrategia%2520de%2520Igualdad%2520de%2520Genero%2520de%2520PNUD%2520Peru.pdf+&cd=18&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>





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 del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

igualmente en todos los aspectos de la vida pública, reforzando relaciones de dependencia y subordinación, generalmente de la pareja o del cónyuge, generando situaciones de violencia que pueden terminar en feminicidios, que ha venido en aumento en los últimos años: en el 2016 se registraron 121 casos de feminicidios y 247 tentativas de feminicidios (MIMP, PNCVFS 2017).

Según el INEI, en el año 2016 los índices de violencia contra la mujer son muy alarmantes; en efecto el 31.7% de mujeres han sufrido de violencia física, el 64.2% de violencia psicológica y 6,6% de violencia sexual. Asimismo, la Policía Nacional para el año 2016 reporta 164,488 denuncias registradas por violencia familiar. Igualmente el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual reporta que en el año 2017, los Centros Emergencia Mujer a nivel nacional han atendido 95,317 casos de violencia familiar y sexual.

Esto demuestra, que la violencia contra las mujeres debe ser enfrentada integralmente por los tres niveles de gobierno, considerando los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en la sociedad y en las relaciones de poder entre mujeres y hombres⁴, y por ello, la erradicación de la violencia contra la mujer es parte esencial del desarrollo. Los actuales modelos de desarrollo ponen de relieve la interdependencia de las dimensiones económicas, políticas, institucionales, sociales y culturales y la contribución que cada una de ellas hace a las otras, y a todas en conjunto. La violencia contra un gran número de mujeres, ya sea física o sexual, impide su participación activa en este proceso de desarrollo y desalienta los cambios culturales e institucionales necesarios para el desarrollo democrático y económico⁵. Esta vinculación se ha reconocido a nivel mundial debido en gran parte a los movimientos feministas y de derechos humanos. Lo que alguna vez se consideraba como un problema personal ahora se aborda desde una perspectiva mucho más amplia basada en los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres.



Para lo cual, es necesario que se cuenten con programas de largo alcance con el presupuesto adecuado, conforme a lo establecido en la Ley 30364- Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, que en su artículo 1 señala que *"con el fin de garantizar a las mujeres y al grupo familiar una vida libre de violencia asegurando el ejercicio pleno de sus derechos, es necesario establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas así como reparación del daño causado"*.

De otro lado, por los patrones socioculturales de género que determinan los roles y conductas esperadas de mujeres y hombres en los trabajos a desempeñar en la sociedad, las mujeres obtienen menos ingreso que los hombres, generando una menor valoración de su contribución al ingreso familiar, lo que trae como consecuencia pensiones más bajas y un mayor riesgo de pobreza en su período de adulta mayor jubilada.

⁴ CEPAL: CEPAL. XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. ¿Qué Estado para qué Igualdad? Brasilia. Año 2010 P.p 36-37. Consultado en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/S1000327_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵ OPS: Violencia contra las Mujeres. Unidad de Género, Etnia y Salud. Prefacio, p.1 pdf. Consultado en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=15259&Itemid=270&lang=en



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Según la OIT (2018), la brecha salarial se define como la diferencia entre el promedio de salarios entre hombres y mujeres en relación con el promedio de los salarios de los hombres. Para esta estimación se descarta a todos aquellos hombres y mujeres que no se declaran asalariados⁶.

Conforme a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, en el 2016 la brecha entre mujeres y hombres en el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo alcanzó los 455 soles, en perjuicio de las mujeres. Siendo el Ingreso de las mujeres S/ 1, 100 y el Ingreso promedio de los hombres: S/ 1, 555.

Entre las causas de la brecha salarial se encuentran: i) discriminación en el lugar de trabajo, que se expresa en que las mujeres reciben condiciones laborales menos favorables que los hombres en salarios, acceso a capacitación, segregación horizontal y vertical que las concentra en las actividades de menor remuneración, menor calificación y menor estatus; ii) ausencia de conciliación de la vida laboral y familiar, debido a la exclusividad predominante de las responsabilidades familiares que le son asignadas a las mujeres.

En ese marco, para reducir la desigualdad salarial entre mujeres y hombres, es necesario que el Estado en sus tres niveles de gobierno diseñe políticas integrales que mejoren la empleabilidad de las mujeres, equiparando los salarios por igual trabajo, promoviendo capacidades para el emprendimiento, acceso a recursos financieros, etc., teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural y lingüística.



Por tanto, la propuesta de Ley N° 2661/2017-CR que propone modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29332, Ley que crea el plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal, permitirá que los gobiernos locales desarrollen iniciativas para reducir la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar y reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres, tomando en cuenta las metas establecidas por el sector correspondiente, lo que conllevará a definir indicadores y actividades para el cumplimiento de los objetivos trazados.

2.4 La prevención y protección contra la violencia familiar y sexual

2.4.1 Medidas a favor de las niñas, niños y adolescentes

En todas las medidas que adopten el Estado, instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos que afecten directa o indirectamente a la niñez y la adolescencia, debe prevalecer el Interés Superior del Niño⁷. La protección prioritaria de niñas, niños y adolescentes constituye en sí misma un derecho fundamental para su desarrollo integral, y comprende la protección contra todo tipo de violencia, perjuicio, discriminación o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, lo cual exige la existencia de procedimientos eficaces para

⁶ OIT: La brecha salarial en América Latina. Grupo Salario (INWORK, WORKQUALITY) OIT Ginebra, P.2 Enero 2018*. Consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_616175.pdf

⁷ Resolución Ley N° 27337 – Convención sobre los Derechos del Niño, ONU 1989, artículo 3. Código del Niño y del Adolescente. - pub. 07/08/2000,- artículo IX del Título Preliminar: "Principio del Interés Superior del Niño", concordante con la Ley N° 30466 "Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del Interés Superior del Niño", pub 17/06/2016.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

establecer programas sociales, políticas, acciones de prevención, investigación, tratamiento y observación de la problemática que afecta a la niñez y la adolescencia.

La situación de vulnerabilidad que actualmente afrontan niñas, niños y adolescentes en el país, representa una seria amenaza que requiere la intervención coordinada del Estado, la sociedad civil y de las propias familias para establecer procedimientos, servicios y programas sociales eficaces de protección y mecanismos de prevención⁸ contra la violencia familiar y sexual, adoptando las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que resulten apropiadas.

Promover un entorno familiar favorable para la niña, niño y adolescente constituye también una necesidad de atención prioritaria para lograr su desarrollo integral, protegiéndolos contra todo tipo de violencia. El artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el principio de igualdad de responsabilidades entre la madre y el padre respecto a la crianza y el desarrollo de las hijas e hijos y, a tal efecto, los Estados Parte deben **proporcionar** a los progenitores o las personas que asumen el cuidado y crianza, **la asistencia apropiada para el desempeño de sus funciones**, e inclusive, crear instituciones o implementar servicios para el cuidado de los niños.

En el marco del Decreto Legislativo N° 1297 – Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos⁹, los Gobiernos Locales tienen como funciones:

- a) Actuar en los procedimientos por riesgo y colaborar en las actuaciones de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, a través de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente – DEMUNA.
- b) Implementar servicios para aplicar las medidas de protección en las situaciones de riesgo por desprotección familiar, tales como: fortalecimiento de capacidades en cuidado y crianza, servicios de educación, salud, atención especializada, servicios de cuidado, apoyo psicológico, prevención de situaciones de violencia, servicios de formación técnico productivo para el adolescente, inclusión a programas sociales, entre otros.

2.4.2 Medidas a favor de las personas con discapacidad

En el marco de la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo**, toda persona con discapacidad tiene derecho a que se respete su integridad física y mental, en igualdad de condiciones con las demás personas; en ese sentido, los Estados Parte han asumido el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias de **protección y prevención** contra todas las formas de explotación, violencia o abuso; debiendo incluirse las de recuperación, rehabilitación y reinserción de las

⁸ Resolución Legislativa N° 25278 - Convención sobre Derechos del Niño ONU.- 1989.- vigente desde el 05 de septiembre de 1990.- artículo 19º

⁹ Decreto Legislativo N° 1297 – Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, artículos 11 y 32. Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP – Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, artículos 5 al 9 (DEMUNAS); y artículos 51 al 59 (Medidas de protección en situaciones de riesgo).





víctimas¹⁰; en ese mismo sentido, la **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**¹¹.

La **Ley N° 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad** reconoce como principio el respeto a la dignidad, el derecho a la integridad personal, igualdad ante la ley e integridad personal de la persona con discapacidad¹². Los Gobiernos Regionales y Locales deben brindar asesoría y capacitación a las personas con discapacidad, su familia y organizaciones.

2.4.3 Medidas a favor de las personas adultas mayores

La **"Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores"** en su artículo 9 reconoce el derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia y maltrato, y el compromiso de los Estados Parte de adoptar las medidas necesarias para tal fin (inciso f del artículo 5; inciso c del artículo 25 y los artículos del 27 al 32 de la Ley N° 30490 – Ley de la Persona Adulta Mayor).

2.4.4 Medidas a favor de las familias

Entre los diversos factores que determinan la calidad de las relaciones intrafamiliares, está el respeto del grupo familiar a los derechos de cada uno de sus integrantes y, recíprocamente, la obligación de cada integrante de respetar a los demás y contribuir solidariamente al bienestar del grupo familiar asumiendo igualitaria o equitativamente responsabilidades derivadas de la convivencia cotidiana en familia.



Las relaciones familiares saludables y democráticas hacen factible la resolución de discrepancias o conflictos a través del respeto, el dialogo y los acuerdos; así como también facilita el desarrollo integral de la familia como grupo y el desarrollo integral de cada uno de sus integrantes como persona, consolidando el proceso de crecimiento personal e intrafamiliar, como también el crecimiento en relación a su entorno social inmediato y mediato (*vecindario, escuela, trabajo, redes sociales, comunidad, región*) posibilitando el ejercicio de una ciudadanía participativa de sus integrantes en diferentes espacios.

La **Décimo Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional** (Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud) comprende la prevención, sanción y erradicación de las diversas manifestaciones de violencia en las relaciones familiares. La **Ley N° 28542 – Ley de Fortalecimiento de la Familia** resalta la necesidad de promover las responsabilidades familiares compartidas y la estabilidad de las familias sobre la base del respeto entre todos sus integrantes; entre otras. De otro lado, el **Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021** en su **Lineamiento de Política 4** (*Fomento de las relaciones familiares democráticas y asertivas como*

¹⁰ Resolución Legislativa N° 29127 - Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, artículos 16 y 17.

¹¹ Resolución Legislativa N° 27484 – Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad.

¹² Ley N° 29973 – Ley General de la Personas con Discapacidad, artículo 4 inciso a) y los artículos 5, 7, 8 y 9. Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP – Reglamento de la Ley N° 29973.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

mecanismo para la prevención de la violencia familiar) comprende las intervenciones locales de prevención contra la violencia familiar y sexual a cargo de las Municipalidades Provinciales, MIMP, MINJUS, Poder Judicial y Ministerio Público¹³.

Toda persona tiene derecho a vivir en familia, siempre y cuando no represente riesgo contra su dignidad e integridad; caso contrario, el Estado subsidiariamente ejerce su rol protector a través de medidas apropiadas recurriendo inclusive para ello a la propia familia extensa, o familias sin vínculo de parentesco alguno previamente calificadas. En ese sentido, las niñas, niños y adolescentes no deben ser separados/as de sus padres, excepto cuando las autoridades competentes determinen que tal separación resulte necesaria tratándose de casos de maltrato o descuido por parte de sus padres, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

En el caso de las personas adultas mayores, el numeral 7.2. del artículo 7 de la Ley N° 30490 – Ley de la Persona Adulta Mayor, reconoce su derecho a vivir en familia y la obligación de esta última de asumir su obligación de brindar directa o indirectamente los cuidados, protección y atención de sus necesidades básicas, evitando su estado de abandono; salvo que requiera dejar temporalmente su entorno familiar para recibir la atención médica especializada que requiere o bien, como medida de protección dispuesta por autoridad competente por motivo de maltrato o violencia familiar.



De otro lado, el artículo 5 de la Ley N° 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad reconoce el importante rol de la familia en la inclusión y participación efectiva en la vida social de las personas con discapacidad. En ese sentido, el Estado a través del Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales debe brindar programas de capacitación, apoyo social, programas sociales de fortalecimiento psicológico integral, servicios de cuidado o cunas para la primera infancia y demás acciones a favor de las personas con discapacidad y su familia, conforme lo establece el artículo 6 del Decreto Supremo N° 012-2014-MIMP – Reglamento de la Ley N° 29973.

2.4.5 Medidas adoptadas contra la violencia familiar y sexual

La *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará)* señala expresamente el compromiso de los Estados Parte en adoptar las medidas, políticas, programas y demás acciones necesarias para tal fin¹⁴.

En el marco de la *Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, el Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben adoptar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres¹⁵.

¹³ Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP – Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021, Lineamiento 4, Resultado Intermedio 1.3.

¹⁴ Resolución Legislativa N° 26583 – Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos 7, 8 y 9.

¹⁵ Ley N° 28983 – Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, artículo 6, inciso c).



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

De otro lado, la Ley N° 30364 creó el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, bajo la rectoría del MIMP y dirigido por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, la Secretaría Técnica y las Instancias Regional, Provincial y Distrital de Concertación. Estas últimas, entre sus funciones, promueven la adopción de políticas, planes, programas, acciones y presupuestos específicos para la prevención, atención, protección y recuperación de las víctimas y sanción y rehabilitación de las personas agresoras y el cumplimiento del Protocolo Base de Actuación Conjunta¹⁶.

El 06 de julio de 2016 representantes del MIMP y del Ministerio de Economía y Finanzas suscribieron la Matriz de Compromisos de Mejora del Desempeño del **"Programa Presupuestal 080: Lucha contra la Violencia Familiar"** a cargo del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP que comprende acciones preventivas dirigidas a la población en general y acciones de atención a favor de las personas afectadas por la violencia familiar y sexual en los tres niveles de gobierno; y cuyo resultado específico es la reducción de la violencia familiar.

2.5 La reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres

La *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW* establece de manera expresa el compromiso de los Estados Partes para adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación en el empleo, entre las cuales la promoción del derecho a igual remuneración con respecto a un trabajo¹⁷.

La *Convención N° 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951*, establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar el principio "igual salario por igual trabajo" como un derecho de toda persona sin admitir excepciones ni discriminación alguna¹⁸. Igualmente, el Convenio N° 111 de la OIT sobre la discriminación del empleo y ocupación que resalta la necesidad de establecer una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, a fin de eliminar cualquier discriminación al respecto¹⁹.

El 27 de diciembre de 2017 se publicó la Ley N° 30709 que prohíbe la discriminación remunerativa entre mujeres y varones, mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual remuneración por igual trabajo. Dispositivo legal que ha sido reglamentado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-TR, publicado el 08 de marzo de 2018.

2.6 Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI)

¹⁶ Ley N° 30364 – Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, artículos 33 – 39; y Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP – Reglamento de la Ley N° 30364, artículos 105 – 110.

¹⁷ Resolución Legislativa N° 23432 – Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW, artículo 11, literal d).

¹⁸ Convenio N° 100 OIT sobre Igualdad de remuneración, 1951, artículo 2.

¹⁹ Convenio N° 111 OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, Artículo 1, párrafo 1 literal a).



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

El **Presupuesto por Resultados (PpR)** es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles²⁰.

Mediante Ley N° 29332 se creó el **Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal**²¹ que es un *instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR)*, orientado a promover las condiciones que favorezcan el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua de la gestión local. El PI es un esquema de incentivos, monetarios y no monetarios, vinculado al cumplimiento de metas en un periodo determinado, las mismas que son formuladas por diversas entidades del Gobierno Central y, de acuerdo a las competencias y funciones de los Gobiernos Locales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Tiene como objetivo impulsar resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado y coordinado con las municipalidades²².

El numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley N° 29332 expresamente señala que los objetivos del PI son el mejoramiento de los niveles de recaudación y la gestión de tributos municipales; la ejecución de proyectos de inversión pública; la reducción de la desnutrición crónica infantil; simplificación de trámites para promover la competitividad local; mejorar la provisión de servicios públicos locales y prevenir riesgos de desastres.

Las metas del plan de incentivos varían en función de las carencias, necesidades y potencialidades de cada grupo de municipalidades, para lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas establece la siguiente clasificación:

- Municipalidades de Ciudades principales Tipo A,
- Municipalidades de Ciudades principales Tipo B,
- Municipalidades no consideradas Ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas; y
- Municipalidades no consideradas Ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

La propuesta normativa en comentario incorpora dos objetivos adicionales al PI: reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar y reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres cuyo sustento en la exposición de motivos correspondiente complementamos con lo anteriormente señalado en el presente informe y con las estadísticas sobre los casos de violencia y abuso sexual atendidos por los Centros de Emergencia Mujer – CEM del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP durante el periodo 2012 al 2017.

²⁰ Decreto Supremo N° 304-2012-EF – Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, numeral 8.1. del artículo 8 y artículos 18 y 79.

²¹ Posteriormente, la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812 vigente a partir del 01 de enero de 2012, dispuso modificar la denominación por Plan de Incentivos a la Mejora de Gestión y Modernización Municipal.

²² MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – GIZ Cooperación Alemana al Desarrollo, Incentivos Municipales: Sistematización de la experiencia, Lima. 2014, 1era.edición, páginas 11 – 18.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Gráfico N° 01

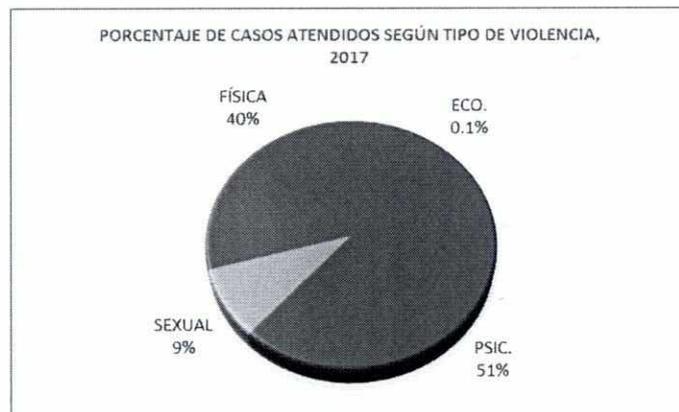


Fuente: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – Centros de Emergencia Mujer - Boletines Estadísticos 2012-2017.
Elaborado por: Dirección General de la Familia y la Comunidad – Dirección de Fortalecimiento de las Familias

Del **Gráfico N° 01** podemos observar una tendencia creciente manifestada en un incremento del 124% durante el periodo 2012 al 2017 y una variación de 24,727 casos atendidos en relación al año 2016, resultado también de las campañas de sensibilización e información que empodera a la población, los medios de comunicación y, fundamentalmente a las víctimas de violencia familiar y sexual para denunciar los casos detectados.



Gráfico N° 02



Fuente: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – Centros de Emergencia Mujer - Boletines Estadísticos 2012-2017.
Elaborado por: Dirección General de la Familia y la Comunidad – Dirección de Fortalecimiento de las Familias

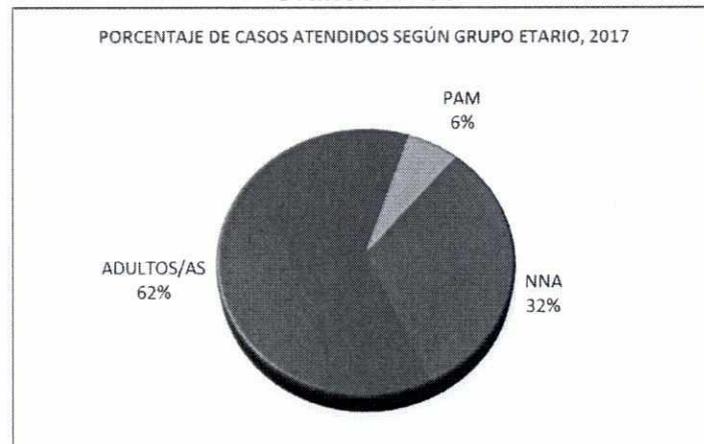
Del total de 366,476 casos atendidos por el PNCVFS durante el periodo 2012 al 2017, el **Gráfico N° 02** nos muestra que el 51% es por violencia psicológica, 40% por violencia física, 9% por abuso sexual y 0.1.% por violencia económica.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Cuadro N° 01

Fuente: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – Centros de Emergencia Mujer - Boletines Estadísticos 2012-2017.
Elaborado por: Dirección General de la Familia y la Comunidad – Dirección de Fortalecimiento de las Familias

De otro lado, durante el periodo 2012 – 2017, podemos apreciar en el **Cuadro N° 01**, que del total de 366,476 casos, 315, 905 son mujeres (86.20%) y 50,511 son hombres (13.80%).

**Gráfico N° 03**

Fuente: Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – Centros de Emergencia Mujer - Boletines Estadísticos 2012-2017.
Elaborado por: Dirección General de la Familia y la Comunidad – Dirección de Fortalecimiento de las Familias

Finalmente, en el Gráfico N° 03, se puede apreciar que el 62% de los casos son personas adultas afectadas, el 32% niñas, niños y adolescentes y el 6% personas adultas mayores.

2.6 Estrategias para el fortalecimiento del servicio de Defensoría del Niño y del Adolescente

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

De otro lado, en el marco de la estrategias para el fortalecimiento del servicio de Defensoría del Niño y del Adolescente²³ y del proceso de gestión por resultados en la entidad, a partir de del año 2013, la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha venido gestionando ante el Ministerio de Economía y Finanzas la incorporación de la meta 044: "Registro y funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente" en el plan de incentivos municipales. Con esto, el plan de incentivos abrió una importante posibilidad de inversión en servicios de protección social especializados, como es el caso de las DEMUNA.

AÑO	Nº DE META	DESCRIPCIÓN META	TIPO y NÚMERO de MUNICIPALIDAD ²⁴	CUMPLIMIENTO		PERÚ: COBERTURA DEMUNA
				Nº	%	
2012	Línea base					51%
2013	44	Registro y funcionamiento de la DEMUNA	C (556)	479	86%	57%
2014	16	Atención de calidad en las DEMUNA	C (556)	425	76%	74%
	22	Creación de la DEMUNA	D (1037)	879	85%	
	50	Registro y funcionamiento de la DEMUNA	D (1037)	303	29%	
2015	20	Atención de casos e intervención de la DEMUNA en los casos de NNA en presunto estado de abandono	A (40)	37	92.5%	91%
	36	Fortalecimiento de condiciones para una atención de calidad en la DEMUNA	B (558)	445	80%	
	43	Atención de calidad en la DEMUNA	D (1043)	759	73%	
2016	29	Calidad en la atención y promoción de factores de protección para NNA desde la DEMUNA	B (210)	144	69%	94%
	44	Fortalecimiento de condiciones para una atención de calidad en la DEMUNA	D (1053)	735	70%	
2017	44	Prevención de la desprotección familiar desde la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA	D (1047)	548	52%	95%



²³ Decreto Supremo Nº 003-2012-MIMP y modificatorias.- artículo 59º: La Dirección de Sistemas Locales y Defensorías tiene las siguientes funciones: (...) b. Proponer e implementar políticas y normas para una atención de calidad en las DNA (...) l. Proponer y coordinar la implementación de políticas públicas de protección frente al trabajo infantil y adolescente

²⁴ Desde el año 2013, se han ido creando distritos, por lo que cada año aumenta la cifra de municipalidades, las mismas que cambian de clasificación según el MEF.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Para el año 2018, esta Dirección presentó propuestas de meta para las DEMUNA pertenecientes a municipalidades tipo A, B y D; sin embargo, estando a que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas establecer anualmente las metas del plan de incentivos, dicho sector no aceptó incluir nuestra propuesta para el presente año; en tal sentido, proponer modificaciones en la ley que permitan facilitar la inclusión de metas referidas al ámbito de la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, permitiría seguir fortaleciendo de manera constante la intervención local a favor de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como son la mujer, los niños, las niñas y los/las adolescentes. Por otro lado, conforme a su interés superior y su desarrollo como sujeto de derechos²⁵, resulta necesario que en la propuesta normativa se haga mención expresa del niño, de la niña y de el/la adolescente, con una visión integral de la problemática que afecta el ejercicio de sus derechos a fin de hacer frente a las situaciones de riesgo que puede generar desprotección familiar²⁶.

En tal sentido, proponemos la siguiente fórmula legal en el artículo 2 del proyecto de ley N° 2661/2017-CR:

"Artículo 2. Modifíquese el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332

Artículo 1.- Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

1.1. Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objetivos:

- i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.*
- ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto;*
- iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país;*
- iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local;*
- v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;*
- vi) Prevenir riesgos de desastres;*
- vii) **Reducir los índices de violencia contra la mujer, las niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y demás integrantes del grupo familiar;***
- viii) **Protección integral a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos;***
- ix) **Reducir brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres."***

En relación a la propuesta sugerida en el texto del inciso vii) del numeral 1.1. del artículo 1 de la Ley N° 29332 se fundamenta en la calidad de sujeto de derechos y la necesidad de visibilizar en la propia norma a las personas víctimas de violencia familiar o abuso sexual, sin incurrir en una cláusula cerrada o limitante, frente a las cuales la Sociedad y el Estado tienen el deber de cumplir con lo

²⁵ CNA, Título Preliminar, artículo II: Sujeto de Derechos.- el niño, la niña y el/la adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica.

²⁶ Decreto Legislativo N° 1297 (pub. 30/12/2016), artículo 1.- La presente ley tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

señalado en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política del Perú y demás legislación vigente sobre la materia.

Respecto al texto que se sugiere en el inciso viii) se formula en el marco del Decreto Legislativo N° 1297 – Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos y, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP.

Finalmente, estando a que el diseño técnico del plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, corresponderá a dicho sector pronunciarse en forma definitiva sobre la viabilidad del Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR.

En relación a la **necesidad de reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres** implica dar cumplimiento al principio de "igual salario por igual trabajo" como un derecho de toda persona sin admitir excepciones ni discriminación alguna conforme lo hemos señalado anheladamente, lo cual, en materia de familia también es relevante, teniendo en consideración que el 25% del total de hogares al 2016 son de jefatura femenina²⁷.

III. CONCLUSIONES:

- 3.1. El proyecto de Ley busca incluir dos objetivos adicionales al plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal, referidos a: i) reducir la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar y ii) reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres, lo que permitirá que los gobiernos locales impulsen acciones y/o actividades para mejorar las condiciones socio económicas de las mujeres.
- 3.2 Por lo expuesto se emite opinión **FAVORABLE CON OBSERVACIONES** al Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR que propone modificar el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29332, Ley que crea el plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal, por los argumentos señalados en el numeral 2.6 del análisis del presente informe.

Atentamente,

Claudia Zanini Fernández
ASESORA II DM

²⁷ INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2016, Lima, 2017, INEI, página 75.

