



**CARTA DE LAS MUJERES
A LAS CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA
2011-2016**

**CARTA DE LAS MUJERES
A LAS CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA
2011-2016**

1º de Setiembre del 2011

**CARTA DE LAS MUJERES
A LAS CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA
2011-2016**

1º de Setiembre del 2011

CARTA DE LAS MUJERES A LAS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA 2011-2016

© MOVIMIENTO MANUELA RAMOS
Programa de Participación Política y Ciudadanía

Av Juan Pablo Fernandini 1550
Pueblo Libre, Lima 21-Perú
Teléfono: 51-1-4238840
postmast@manuela.org.pe
www.manuela.org.pe

Contenidos: Ana María Yáñez
Colaboración: Zarith Vega Torres y Elizabeth Herrera García
Diseño e Impresión: Ymagino Publicidad S.A.C.

Lima, agosto de 2011
Primera edición: 500 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-I-1035

“Vivimos en un mundo presidido por el cambio. Una de las fuerzas principales que lo mueven es el cambio normativo. Pues bien, en el proceso múltiple de cambios en valores y normas, la parte más importante es el cambio e innovación moral introducida por la libertad de las mujeres. Durante un tiempo, estos cambios se restringieron a las sociedades occidentales. Ahora son planetarios y, o se aceptan, o crean severos problemas políticos. Las mujeres se mueven en todo el planeta tierra, se les facilite el camino o no.”

Amelia Valcárcel

“...en las últimas décadas hemos asistido a un cambio profundo del cual no hemos tomado la debida conciencia, aquella que permitiera situarnos de otra manera, más fecunda, en la época que está despuntando. Este cambio de posición exige el esfuerzo de reinventarse; de distanciarse lo suficiente como para objetivar los supuestos que han guiado nuestras formas de pensar y, paralelamente, se requiere poder identificar lo mejor dentro de lo posible, de manera de ir trazando caminos hacia el futuro”.

Gonzalo Portocarrero

ESTIMADAS SEÑORAS CONGRESISTAS:

Ustedes acceden al poder en circunstancias nacionales e internacionales muy complejas desde el punto de vista político e inestables desde el punto de vista económico. Casi sin darnos cuenta estamos viviendo un cambio de era en el que las estructuras sociales y políticas van quedando obsoletas, las instituciones se desestabilizan y se generan confusiones a partir de la masificación de la información que profusamente llega y bombardea nuestra mente. En este periodo requerimos liderazgos esclarecidos que puedan orientar a peruanos y peruanas a construir la sociedad que anhelamos.

Para contribuir a su acción pública y política, planteamos a continuación un balance de lo avanzado en los últimos años y los desafíos que todavía debemos enfrentar en la tarea del logro de la igualdad para las mujeres. Proponemos temas de reflexión, vinculados a la ubicación de la temática de género en este escenario y en la política nacional, y una agenda sobre aspectos críticos de su situación que requerimos abordar para impulsar el avance de las mujeres y superar el relativo estancamiento en el que estamos en el camino a la igualdad. Los contenidos de este documento han sido organizados de la siguiente manera:

CONTENIDO

PARTE I: REFLEXIONES POLÍTICAS PARA MUJERES POLÍTICAS	10
1. La política y sus instituciones	10
2. El sistema de representación política y los intereses de las mujeres	11
• Desarrollo democrático y un resultado no deseado: la igualdad de las mujeres	11
• Multiculturalidad e inclusión: el riesgo de esconder inequidades de género	12
• Participación política de las mujeres: conformándose con una porción	14
3. Un nuevo enfoque para las políticas públicas: El Uso del Tiempo y la división sexual del trabajo.	15
PARTE II: LA AGENDA	19
1. Las cuotas políticas de las mujeres	19
• Las cuotas en el Perú: un mecanismo inacabado	19
• La naturaleza jurídica de las acciones afirmativas: la igualdad	20
• El voto preferencial y las mujeres: alerta roja	23
• Los proyectos de Ley de Alternancia: hacia la “paridad”	24
2. Igualdad ante la Ley, de oportunidades y no discriminación.	24
3. Violencia Familiar y Sexual	25
• Indemnidad Sexual	27
• Femicidio	28
4. Salud sexual y reproductiva	30
• Anticoncepción oral de emergencia (AOE)	31
• Aborto terapéutico	32
• Embarazo adolescente	33
5. Educación de la niña y adolescente rural	36
6. Trata de personas y trata de mujeres	37
7. Derechos de los pueblos indígenas	38
8. Presupuestos Públicos sensibles al género	40
• Programación Presupuestaria Estratégica (PPE)	40
• Impacto de género en la evaluación presupuestal	41
• Mandato de la Ley de Igualdad de Oportunidades para el Presupuesto	41
• Cuentas Nacionales y trabajo doméstico	42
PARTE III. MESA DE PARLAMENTARIAS MUJERES	44
PARTE IV: LO PENDIENTE	45
PARTE V: LEYES APROBADAS EN EL QUINQUENIO 2006-2011	47

PARTE I

Reflexiones Políticas para Mujeres Políticas

I. La política y sus instituciones

La política es la esfera donde se adoptan las grandes decisiones que involucran al conjunto ciudadano. En Latinoamérica está perdiendo credibilidad y esto es una de las expresiones de los cambios. Las personas van creyendo cada vez más que las definiciones importantes las adoptan los poderes fácticos, principalmente el poder económico. Requerimos por tanto recuperar el rol preponderante de la política en la vida ciudadana y por consiguiente el rol de los partidos políticos y en general evaluar para rediseñar y/o fortalecer el sistema de representación y la democracia. Así es como ven a las instituciones y a los partidos políticos.

CONFIANZA EN INSTITUCIONES DEL ESTADO Y EN LOS PARTIDOS
POLÍTICOS

	Congreso	Partidos Políticos	Poder Judicial	Fuerzas Armadas	Gobierno
Uruguay	62	45	58	41	71
Venezuela	49	43	38	49	52
Costa rica	47	23	46	0	45
Brasil	44	24	51	63	55
Chile	41	23	38	59	58
Honduras	41	22	34	36	41
Argentina	39	21	34	37	36
Panamá	37	29	34	0	60
América latina	34	23	32	45	45
Colombia	33	23	34	58	48
Rep. Dominicana	32	22	28	33	34
Paraguay	28	23	27	49	47
Bolivia	28	17	24	38	42
México	28	19	28	55	34
El salvador	25	16	22	54	57
Ecuador	24	20	21	53	49
Nicaragua	21	17	22	25	37
Guatemala	17	14	17	31	24
Perú	14	13	15	35	25

Latinobarómetro 2010

Para las mujeres este nuevo periodo nos abre la oportunidad de dar el gran salto a la igualdad, planteándole cara a los esquemas masculinos que han dominado la construcción de las instituciones de la democracia (en particular las políticas) y aún del propio Estado. Debemos ser conscientes que millones de mujeres siguen en situación de vulnerabilidad, explotación económica, miseria y que esto no es ajeno al Perú. Por esto y si queremos ingresar vigorosamente en este proceso debemos afrontar un reto más, adicional a los que afectan al conjunto: redefinir nuestra relación con los varones y con el Estado, pensando en nuevos espacios y formas de representación política.

Pese al descrédito, el campo político es el más anhelado por las personas, hombres y mujeres, más aún que el dinero. Brinda reconocimiento y honores a quienes se ubican en él y detentan cargos de poder. General y mayoritariamente, a lo largo de nuestra historia, esta esfera ha sido un coto masculino. Las cuotas de participación política de las mujeres han sido un intento por penetrar y abrir este coto, pero muy a disgusto de sus ocupantes. Por esto, desde que surgieron han sido y siguen siendo blanco de diversas iniciativas tendientes a debilitar el mecanismo o simplemente a ignorar los mandatos legales para su aplicación. Pese a ello, el resultado de la aplicación del mecanismo, en términos generales, ha sido muy positivo para las mujeres peruanas y la población siente todavía más simpatía por las mujeres que por los varones, como veremos más adelante. Por esto, y para aprovechar la oportunidad que nos abren las circunstancias actuales debemos contribuir a construir nuevos modelos o paradigmas que sean inclusivos, abiertos a la interculturalidad y dispuestos a desafiar el sistema de género.

2. El sistema de representación política y los intereses de las mujeres

Nuestro sistema político es heredero principalmente de ideologías europeas como la mayoría de occidente. Sin embargo, la modernidad democrática políticamente inspirada en los ideales de la Revolución Francesa (que no incluyeron a las mujeres) nunca llegó a plasmarse plenamente en los países de América Latina. En Europa, en donde se consolidó un sistema vigoroso de partidos, se fortalecieron los estado-nacionales, se consagró la separación entre el Estado y la Iglesia (Estado Laico) y se afianzó el 'estado de bienestar' que proporcionó altos estándares de calidad de vida a los ciudadanos, más que a las ciudadanas a decir verdad. Es decir, democracia y buenas condiciones de vida se desarrollaron paralelamente. Pero no para todas por igual, las mujeres

DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y UN RESULTADO NO DESEADO: LA IGUALDAD DE LAS MUJERES

En este desarrollo, el fenómeno más profundo y duradero ha sido la incorporación en la conciencia ciudadana del valor del principio de igualdad, aunque limitado por la preeminencia del sistema patriarcal. Esto impulsó el desarrollo y la consagración jurídica de los derechos humanos, a escala casi universal, pero también –para pesar de muchos varones– el desarrollo de los derechos de las mujeres. Es decir, pese a que el sistema ignoró a las mujeres, en el devenir se crearon las condiciones para que las mujeres podamos desarrollar nuestros derechos. Como señala la filósofa Amelia Valcárcel¹, el feminismo es una hija no deseada de la ilustración y de la modernidad democrática y su lucha por la igualdad ha tenido un doble freno, el sistema patriarcal y una estructura partidaria poco desarrollada y no democrática. Entonces, para que una mujer tenga éxito político y partidario en sociedades de este tipo, tiene dos alternativas: asume la cuota patriarcal o se somete a los designios de las cúpulas masculinas (la obediencia).

¹Valcárcel Amelia, "Feminismo en el Mundo Global", Gobierno de España, Ministerio de la Igualdad, Madrid España, 3ra. Edición 2009.

De las dos reacciones hemos sido testigos. Mujeres que a partir de la cuota se han fortalecido como lideresas y mujeres que no se atreven a desafiar el sistema y se integran a los mandos y perspectivas masculinos.

Por otro lado tenemos a los partidos políticos hoy en crisis. Se habla incluso del “colapso del sistema”, cuya gravedad, sostienen, no se va a resolver aún incluyendo reformas electorales. Como son expresión de inacabados procesos de democratización y de modernización, no han tenido oportunidad como organizaciones de asentarse en la mente ciudadana como potentes vehículos ordenadores de las demandas ciudadanas y de las soluciones políticas. En estas circunstancias, surge una nueva crisis en occidente que impacta en la vida política de un modo decisivo y es la desaparición de los socialismos reales, simbolizada en la “caída del muro de Berlín”. Este suceso ha descolocado ideológicamente a los partidos tradicionales (social democracia, democracia cristiana, social cristianismo, socialismo), ya no hay referentes ideológicos y hoy en día los partidos no se diferencian sino por el nombre de sus líderes. La militancia se articula alrededor de un líder capaz de hacerse con el poder. Y ahí está el problema, cambia el líder, deja el poder, o el poder lo deja a él, y el grupo se desarticula. El resultado es que actualmente casi en la mayoría de países, los partidos no responden a las expectativas ciudadanas y lamentablemente su desprestigio arrastra también el del sistema de representación política y de la democracia misma como sistema político.

MULTICULTURALIDAD E INCLUSIÓN: EL RIESGO DE ESCONDER INEQUIDADES DE GÉNERO

Una de las máximas del feminismo ha sido “lo que no se nombra no existe” y no se nombra lo que no se conoce; ergo, la primera tarea histórica ha sido hacer visible a la mujer misma como sujeto así como sus problemas. A partir de esto, el Estado empezó a adoptar importantes medidas la creación de la Comisión de la Mujer del Congreso, del Ministerio de la Mujer y la Defensoría del Pueblo con su Adjuntía de la Mujer.

La diversidad cultural que constituye una de las grandes riquezas del país, tiene dos aspectos aparentemente contradictorios: por un lado la afirmación de la propia identidad cultural y por el otro, la búsqueda de inclusión en las formas y procedimientos del Estado moderno. Las demandas por educación bilingüe (quechua-castellano) y de calidad, vías de comunicación y de formalización económica para ampliar mercados, así como la vocación participativa de las poblaciones originarias andinas y amazónicas indican una voluntad colectiva de inclusión plena. En la base está una demanda política para participar en las decisiones sobre la asignación de la riqueza y de los recursos públicos que históricamente se deciden en las esferas del poder formal, a cargo de élites que no incluyen a estas poblaciones ni recogen sus demandas.

Por otro lado, las percepciones y conceptos políticos culturales que difieren de los occidentales dominantes, implican dificultades que van más allá de diferencias lingüísticas. Se relacionan con las concepciones del poder y de los derechos. El desarrollo de los conceptos de democracia, igualdad, división de poderes, legalidad no alcanzaron a todas las poblaciones por igual, sino que constituyeron un patrimonio principalmente de las minorías dominantes, que excluyeron y explotaron durante siglos a millones de peruanos considerados pobladores sin derechos. En muchas lenguas originarias, el “derecho” tiene un contenido material entendido como la capacidad de accionar en determinado sentido, como por ejemplo, cultivar la tierra. Similar cosa ocurre con otros conceptos o instituciones de

la democracia. Por tanto, cada vez es más clara la necesidad de responder a la demanda por educación bilingüe, enmarcada dentro del diálogo intercultural, como uno de los elementos para cerrar la brecha de pobreza y exclusión. Esta brecha que por lo demás tiene un perfil territorial, étnico y racial, es decir racista, discriminador y excluyente.

Una aproximación a los principios y valores de la democracia, desde un enfoque étnico incluye la perspectiva cultural. Este tipo de democracia, debe facilitar el acercamiento entre ciudadanos diversos entre sí y entre gobernantes y gobernados en torno a valores comunes que contribuyan a formar una identidad nacional en el marco de la Democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos y con respeto de las diferentes identidades culturales.

Problema aparte es el de las mujeres y de su acceso a la justicia. En general hablar o referirse a los problemas de “la mujer” constituye un error. “La mujer” es una abstracción conceptual. Lo que realmente existe son mujeres que trabajan dentro y/o fuera del hogar, mujeres con hijos y sin hijos, con pareja y sin pareja, que estudian, producen, comercian, son propietarias, se enferman, procrean; mujeres quechuas y mujeres aymaras que viven de modo diferente que las mujeres asháninkas que hacen lo mismo pero a su manera. Pero sí hay algo que tienen en común y que permite incluirlas en una categoría conceptual única es la reproducción material de la fuerza de trabajo y por tanto de la cultura. Y al lado de esto, corre en forma paralela, la discriminación, la exclusión, la violencia, la sumisión, entre otras taras sociales.

“Las mujeres” no somos iguales, ni en nuestro país, y menos en el mundo. Las mujeres modernas e instruidas de los estratos más altos del país, digamos por ejemplo de Lima, tienen más cercanía conceptual y mayores posibilidades de comunicación con mujeres de cualquier país industrializado que con sus propias compatriotas del medio rural andino o selvático y viceversa. Y probablemente esta sea la división más profunda que separa a las mujeres peruanas entre sí y a las del mundo entre sí: la división entre mujeres no pobres y mujeres pobres: la división entre modernidad y tradición que es la división entre las mujeres del mundo rural y el urbano. Todo esto tiene un solo resultado: la discriminación, uno de los flagelos de nuestra sociedad que traba las posibilidades de una profunda y extendida democratización del país.

En este todo diverso, rescatamos valores universales como por ejemplo el principio de igualdad convertido en un Derecho Humano irrenunciable del que surgen demandas de las mujeres por acceder en iguales condiciones a los beneficios del desarrollo, como la educación, la salud, la participación en las decisiones y sobre todo la justicia. En la mayoría, si no en todas las culturas, no existe equidad de género que garantice el disfrute de los Derechos Humanos por igual a hombres y mujeres.

Sin embargo, este problema trata de esconderse bajo la supuesta “complementariedad de género” existente en las culturas originarias, la cual aseguraría una armonía en la vida cotidiana que no se debería trastocar con la incorporación de elementos de la cultura occidental. Pero si desmontamos el sistema de poder que se esconde en el sistema de género patriarcal y develamos la división sexual del trabajo que existe en todas las culturas, encontraremos consecuencias nefastas para la vida y el desarrollo de las mujeres como personas y ciudadanas. No es equitativo ni igualitario que el de los varones. Las mujeres están sometidas a la voluntad de ellos, sufren violencia y exclusión. Viven encerradas, la mayoría al

margen de la toma de decisiones que afectan su vida y la de sus familias y por cierto no conocen sus derechos. Por supuesto no acceden a la justicia, porque tanto la justicia comunal como la “formal” están imbuidas de valores machistas o patriarcales que no valoran su derecho a la integridad física, emocional y psicológica como lo reconoce la Constitución del Estado Peruano. Por tanto, por ejemplo la violencia contra la mujer, campea en muchos pueblos con gran impunidad. La “complementariedad” es un falso valor, no existe, no es simétrica. **La complementariedad existente es jerárquica e inequitativa.** Por tanto, para la inclusión se debe tener presente el sistema de género que oprime a las mujeres. Si vamos a ir por el camino del cambio, éste debe beneficiar a todos por igual. Reivindicamos el carácter universal de los **Derechos Humanos**, buscando que la **igualdad** se haga efectiva para todos y todas, hombres y mujeres de todos los pueblos, develando para ello falsas posturas que pretenden ignorar la existencia de dilemas al interior de las culturas originarias y que perjudican la igualdad y los derechos de las mujeres.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: CONFORMÁNDOSE CON UNA PORCIÓN

Para las mujeres esto tiene muchas lecturas. Por un lado no debemos soslayar el hecho de que el liderazgo masculino de los partidos ha estado estrechamente ligado a la administración del Estado y por consiguiente está asociado al deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores de la población que los responsabiliza de la generación de grandes brechas de desigualdad. Esta puede llegar a ser una oportunidad para las mujeres: plantear liderazgos que superen los modelos fracasados, pensar en democratizar el sistema de partidos cambiando las reglas vigentes y sus estructuras, abriendo espacios de participación, atendiendo a las aspiraciones de la población y legitimando nuevamente la necesidad de representación política. Tal vez sea necesario renovar el eje articulador y buscar inspiración por ejemplo en grupos étnicos, demandas de las mujeres, actividades económicas, áreas de residencia, etc. que nos permita aglutinar a la ciudadanía en defensa de sus intereses.

Por otro lado tenemos un dilema en relación al carácter de la representación de mujeres. Actualmente, con la experiencia y los conocimientos que tenemos sobre la aplicación del mecanismo de cuotas, podríamos diseñar jurídicamente un sistema electoral que asegure la presencia de mujeres en el poder en los porcentajes previstos en la ley. No obstante, este sistema jurídico no aseguraría la “calidad” de las mujeres en el poder; y por calidad estamos entendiendo, mujeres que puedan imprimir perspectiva de género a la acción pública o política, compromiso con la causa de las mujeres, valoración de los derechos humanos, adhesión a los principios de la democracia y ética política. La cuota no sólo existe para que se cumpla el derecho a “ser elegidas”, que también es un objetivo de la cuota; además se espera que la representación elegida por la cuota actúe en defensa de los intereses de su grupo vulnerable y vulnerado socialmente. Si se fuerza el sistema de representación para lograr una cuota de mujeres y esa representación no asegura *calidad* en los términos señalados el impacto de la presencia de las mujeres en el poder entonces, será irrelevante.

Las mujeres deben posicionarse en la política en igualdad de condiciones que los varones y para ello se debe romper las barreras de las cuotas apuntando a la paridad y a construir nuevas estructuras en las que cada uno tenga su lugar. Si no se produce, o no producimos una transformación en el sistema de representación, las mujeres difícilmente lograremos una participación calificada en la política y por consiguiente la igualdad seguirá siendo un anhelo.

3. Un nuevo enfoque para las políticas públicas: El Uso del Tiempo y la División Sexual del Trabajo

La Primera Encuesta Nacional de uso del Tiempo (ENUT-2010) muestra una brecha en el uso del tiempo entre mujeres y varones, lo que permite afirmar que se constata la vigencia de una tradicional división sexual del trabajo entre los géneros. Esta brecha se verifica tanto en el área urbana como en el área rural del territorio nacional. Las mujeres se dedican en mayor proporción que los hombres a las tareas domésticas no remuneradas, así como al cuidado de los niños, enfermos y personas mayores. Es probable que esta situación les prive de oportunidades de un desarrollo humano pleno de sus capacidades”.

Luego de más de 50 años de demandas y conquistas de derechos advertimos que la violencia hacia la mujer continúa, y peor aún, parece que se agrava en intensidad; la discriminación laboral y el acoso sexual en el trabajo es el pan de cada día; la muerte materna en el Perú presenta una de las tasas más altas de América Latina; y en general las brechas de género no se cierran ni disminuyen con la misma velocidad que cambian, por ejemplo, las estructuras productivas o comunicacionales.

El mundo público ha cambiado y se ha abierto a las mujeres, muchas de ellas tienen hoy infinitas posibilidades educativas, se insertan de muchos modos al empleo, generan sus propios ingresos por sus innumerables iniciativas económicas y tienen poder político. Entonces ¿por qué siguen estando masivamente subordinadas? Porque las relaciones de género han cambiado significativamente en el mundo público, pero no ha ocurrido lo mismo en el privado, donde las estructuras asimétricas de poder se mantienen casi intactas. Nos preguntamos entonces ¿pese al cambio operado en el mundo público, puede la mujer desarrollarse plenamente sin modificar las reglas de poder que operan dentro de la unidad familiar? Parecería que no y la respuesta nos la da la recientemente aplicada Encuesta Nacional de Uso del Tiempo.

Cuando hacemos referencia a la subordinación de género en el mundo privado estamos hablando de la persistencia y continuidad de la división sexual del trabajo; o sea la distribución asimétrica y perjudicial para las mujeres de las tareas domésticas. Este sistema, vigente desde los albores de la humanidad, ha consagrando históricamente una situación de discriminación estructural que está arraigada en la conciencia individual y colectiva como “natural”.

Si bien esto pudo tener sentido en épocas remotas, en donde la fuerza bruta diferencial obligaba a racionalizar el uso de la mano de obra en función de ella, hoy en día las ventajas “comparativas” que beneficiaban a los varones ya no tienen valor económico y la división sexual del trabajo no tiene por qué seguir siendo un destino ineludible. Sin embargo, instalada como “natural” esta división de roles sociales se ha perpetuado. Las organizaciones feministas cuando denunciábamos esta inequidad de origen, no contábamos con las herramientas estadísticas necesarias suficientes para demostrar lo perjudicial de este esquema, para las mujeres y para la sociedad en su conjunto.

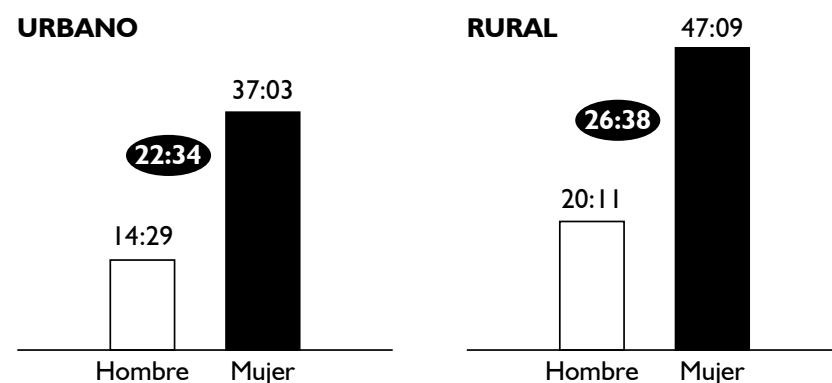
En el año 2010, con el aporte de Manuela Ramos y organizaciones de Naciones Unidas, se aplicó la Primera Encuesta nacional de Uso del Tiempo, mediante una alianza entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Sus principales objetivos son los siguientes: a) Hacer estadísticamente visible los distintos tipos de trabajo no remunerado que realizan

tanto hombres como mujeres en el hogar (a partir de los 12 años); b) Lograr datos comparables, tanto desde un punto de vista nacional como internacional; c) que exista uniformidad y periodicidad en la recogida de información y d). Conformar una base de datos para acceder a la elaboración de indicadores claves y útiles para la toma de decisiones en políticas públicas.

En el mes de junio del 2011 se presentaron sus resultados que no hacen sino mostrar lo que se sabía por experiencia pero que no se tenía cuantificado: que las mujeres dedican entre 23 y 27 horas semanales más que los varones a las tareas domésticas no remuneradas, en servir a los demás.

¿Y cuáles son las tareas comprendidas en estas alturas y estimulantes labores? Actividad culinaria, aseo de la vivienda, lavado, planchado y confección de ropa, reparación, cuidado de bebés, niñas, niños y adolescentes, cuidado de miembros del hogar que presentan algún síntoma, malestar o enfermedad; cuidado de miembros del hogar con dificultades físicas, mentales o enfermedades permanentes o de edad avanzada totalmente dependientes; compras para el hogar, organización y supervisión de las tareas del hogar, cuidado de huertos y crianza de animales del hogar (no como actividad económica).

**ACTIVIDADES: REMUNERADAS, DOMESTICAS NO REMUNERADA
PERÚ: PROMEDIO DE HORAS A LA SEMANA QUE LA POBLACIÓN DE
12 AÑOS Y MÁS DE EDAD DEDICA A LA ACTIVIDAD DOMÉSTICA NO
REMUNERADA, POR ÁREA Y SEXO, 2010**



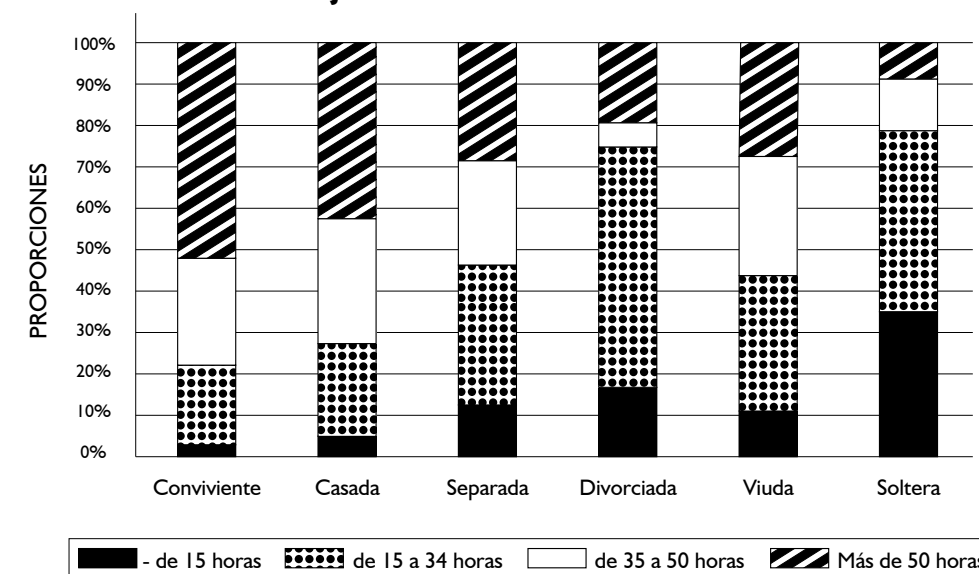
Fuente: Aníbal Sánchez, Jefe del INEI. Presentación pública de la ENUT.

En síntesis, las mujeres dedicamos a las tareas del hogar casi dos tercios más del tiempo que dedican los varones a estas mismas tareas: 60% en el medio urbano y 58% en el rural, en promedio. Esto implica que a lo largo de su vida las mujeres tienen sólo un tercio de las oportunidades que tienen los varones para educarse, prepararse para el mercado laboral, participar en actividades comunitarias, interactuar en el mundo público y relacionarse con la autoridad, entre otras. En definitiva, tenemos dos tercios menos de oportunidades para desarrollar una ciudadanía activa y para crecer como personas.

Considerando que los seres humanos nos construimos en la interacción con el medio y con otros seres humanos y que no podemos desarrollarnos encerrados en un mundo doméstico sin otra perspectiva que repetir y reproducir, con esta información podemos entender el porqué de los seculares retrasos de la mayoría de las mujeres. Y esto es lo que le ocurre a la millones de mujeres peruanas que constituyen un enorme grupo de personas disminuido en capacidades, un segmento poblacional vulnerable y por tanto sujeto a dominación y explotación económica.

Sin ánimo de atentar contra los “valores del matrimonio”, debemos decir que las mujeres casadas o convivientes son las que más tiempo dedican al trabajo doméstico. Al respecto los datos cruzados con el estado civil de las mujeres son muy elocuentes. Las que menos trabajan son las solteras, lo que no sorprende. Pero sí es interesante notar que entre las que tienen o han tenido pareja, las que menos trabajan son las divorciadas, seguidas de las viudas y las separadas. Es decir, parecería que la pareja añade a la carga de trabajo de las mujeres un significativo número de horas de dedicación a estos menesteres.

**DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO DEDICADO A TRABAJO DOMÉSTICO DE LAS
MUJERES EN ESTADO CONYUGAL**



Fuente: ENUT.

Elaboración: Mercedes Pedrero, especialista en estadísticas mexicana. Consultora del INEI.

También resulta interesante observar cómo la estructura familiar repite el esquema de género con todas las mujeres que se asimilar a un mismo hogar. Por ejemplo, el cuadro siguiente muestra las horas de trabajo de las mujeres de acuerdo a su relación con el o la jefe de hogar. Puede verse por ejemplo que las nietas, suponemos que niñas o adolescentes, trabajan en promedio 21 horas a la semana en tareas domésticas: casi a la par que las hijas que trabajan 26 horas semanales. Esto puede explicar el abandono escolar de las adolescentes². Simplemente dedicar 3 horas diarias –en promedio– a las tareas del hogar puede dificultar seriamente la asistencia o la calidad escolar. Muestra también que las más exigidas –entre 48 y 50 horas semanales– son las esposas y las nueras; un dato más sobre la carga que implica el marido para efectos de la libertad horaria de las mujeres. Lo más grave es que pone en evidencia la perpetuación del sistema de género en detrimento de la vida y el desarrollo de las mujeres.

² Vásquez, Enrique. Por qué y cómo acortar las brechas de género en Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales en el Perú. Movimiento Manuela Ramos, Universidad del Pacífico, ACDI, Save the Children. Lima, 2007.

HORAS PROMEDIO DEDICADAS A LA SEMANA AL TRABAJO DOMÉSTICO
POR PARENTESCO, SEGÚN SEXO

PARENTESCO	SEXO	
	Hombre	Mujer
Jefa/Jefe	17:23	39.31
Esposo (a)	14:07	49.55
Hija(o)/Hijastra (o)	12:44	26.41
Nuera/Yerno	13:52	48.05
Nieta (o)	12.19	21.05
Madre/Padre	14.42	33.13
Suegra/Suegro	13.58	31.45
Hermana (o)	14.14	30.49
Cuñada (o)	12:48	33.16
Otra (o) pariente	12:15	26.26
Otra (o) no pariente	14.19	28.41
Total	15.09	38.47

Fuente: ENUT. Elaboración: Mercedes Pedrero

Finalmente, estos datos nos muestran la gran deuda social que tiene el Estado y la sociedad con las mujeres, las que negándose oportunidades para sí mismas durante siglos, han sostenido no sólo la vida familiar sino también el mundo productivo. Estos datos por tanto nos dan una nueva forma de enfocar los problemas de las mujeres. Si admitimos esta deuda social, las políticas deben orientarse a terminar con las brechas que separan a hombres y mujeres, enfocándolas como una “compensación histórica” por su secular sacrificio.

A partir de estos resultados, sería interesante que las Congresistas empiecen a evaluar por ejemplo qué pasaría si el voluminoso presupuesto de los Programas Sociales (Vaso de Leche, Comedores Populares, JUNTOS, etc.) que refuerzan los roles de género (seguir atendiendo a la familia), empezaran a destinarse a liberar a las mujeres del trabajo doméstico para incorporarlas al trabajo productivo. Crecería el Producto Bruto Interno³, probablemente terminaría la pobreza y, sobre todo, las mujeres serían dueñas de su vida y su destino.

...la economía monetaria (no) puede sostenerse a sí misma sin un aporte de trabajo no remunerado, lo cual es posible gracias a la estructura de las relaciones de género (Diane Elson).

PARTE II La Agenda

A pesar de las dificultades políticas que solemos enfrentar y los desafíos que se debe vencer, hemos obtenido logros en nuestro país muy significativos, gracias al impulso de las mujeres políticas como congresistas, regidoras, consejeras regionales, presidentas regionales y otras actrices políticas y sociales que forman parte del movimiento de mujeres.

Sin embargo, la igualdad de oportunidades aún es un desafío a nivel político, económico, social y cultural. Si tomamos como referencia la Constitución Política, los Pactos, Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, el Acuerdo Nacional, y las políticas a nivel nacional que se han dado en materia de igualdad de género, prevención y atención de la violencia contra la mujer en todas sus formas, derechos sexuales y reproductivos, participación política y otros temas conexos, podemos señalar que aún queda como tarea pendiente pasar de la aprobación de leyes y normas a la implementación de las mismas. Para estos efectos planteamos alcanzar **8 Retos** en este quinquenio sobre aspectos que en teoría no deberían presentar inconvenientes. Veamos.

I. Las cuotas y la participación política de las mujeres.

El derecho a la participación política⁴ se define como la facultad de todas las personas a intervenir en las decisiones de la vida pública, participar en los órganos políticos del Estado y contribuir a la formación de la voluntad estatal. El derecho a la participación política comprende tanto el derecho a elegir como a ser elegidos/as.

LAS CUOTAS EN EL PERÚ: UN MECANISMO INACABADO

En el Perú las normas electorales vigentes exigen (desde 1997) la presencia de un porcentaje mínimo de hombres o mujeres en las listas de candidatos⁵.

A propósito de la creación de las Regiones, ⁶ en el año 2002 se reformó el artículo 191° de la Constitución incorporando el siguiente texto: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”. Este cambio implicó una constitucionalización de las cuotas, dato muy importante a tener presente.

Finalmente, en el año 2004⁷ se dicta la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino en la cual también se establece la cuota de género con los mismos requisitos que los postulantes al Congreso de la República.

⁴ Artículo 2° inciso 17), el artículo 31° y el artículo 191° de la Constitución Peruana de 1993 y artículos 23° y 24° de la Convención Americana
⁵ Este porcentaje se encuentra establecido en los artículos 116° de la Ley Orgánica de Elecciones, modificada por la Ley N° 27387, en el artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales, modificada por la Ley N° 27734, y en el artículo 12° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

⁶ Mediante Ley N° 27680, de 07 de marzo de 2002

⁷ Mediante la Ley N° 28360

³ México lo estima en 23%, igual que en Lima (Estudio del MTPE).

El impacto de la creación del mecanismo de cuotas en las mujeres se sintió inmediatamente. Se triplicó el número de mujeres en los municipios y en los gobiernos regionales, los cuales se mantienen consistentemente en torno al 30% (algo menos). En el caso del Congreso se llegó casi al ideal de cuota establecido en el año 2066, pero este año 2011 se ha producido una baja en su presencia.

Año	Diputadas	Senadoras	Congresistas
Sin cuota			
1980	7.2%	3.3%	-
1985	5.6%	5.0%	-
1990	5.6%	6.7%	-
1992	-	-	8.8%
1995	-	-	10.8%
Con cuota			
2000			22%
2001			18%
2006			29%
2011			22%

Mujeres en órganos de Gobierno 2011		
Consejos Regionales		28%
Concejos Municipales		28%

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS: LA IGUALDAD

Desde que surgieron las cuotas de participación política fueron y siguen siendo blanco de diversas iniciativas tendientes a debilitar este mecanismo (recuérdese los intentos por eliminar el voto preferencial que favorece a las mujeres) o a ignorar sus mandatos mediante argucias legales.

Las cuotas son mecanismos de acción afirmativa, acción positiva o de discriminación inversa que se caracterizan por ser de carácter temporal, que buscan corregir desigualdades entre hombres y mujeres generadas por causas estructurales. En ese sentido, las cuotas⁸ son mecanismos para lograr la igualdad de oportunidades y la justicia social. Es por ello, que para favorecer la representación política de mujeres, jóvenes y pueblos originarios, tradicionalmente excluidos y/o marginados, se optó por este sistema que les dispensa un trato desigual pero que en ningún caso pueden considerarse discriminatoras (ver CEDAW, **Art.4** que establece que los mecanismos de promoción de las mujeres, es decir las acciones afirmativas, no atentan contra la igualdad legal).

En el caso de la cuota de mujeres, la aprobación de la norma tuvo una redacción equivoca porque se optó por una fórmula transaccional que estableció que la cuota se aplicaría a hombres y mujeres. La cuota entonces no se sustentó como una acción afirmativa dirigida sólo al sexo menos favorecido, es decir las mujeres. Al amparo de esta redacción, el máximo órgano electoral validó listas que no cumplieron el porcentaje de mujeres establecido por ley. Para justificar su decisión estableció que “la legislación electoral sobre reservas de cuotas para la participación política de los ciudadanos **no se dirige exclusivamente al sexo femenino**” y que por tanto el incumplimiento del porcentaje legal en las listas, no podía considerarse discriminatorio, desnaturalizando así el objetivo de la norma. Esto, si bien se ha superado en los sucesivos procesos electorales que hemos pasado, puede volver a ocurrir.

Cada proceso electoral es autónomo y la forma como se aplica la cuota depende de la voluntad política de las autoridades electorales.

Para asegurarnos de una correcta aplicación de las cuotas, el Movimiento Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo, han trabajado conjuntamente con el Jurado Nacional de Elecciones un anteproyecto de Ley que debe corregir los principales problemas encontrados. Este suceso se ha dado en el marco de un proceso de “Solución Amistosa” entre el Estado Peruano y las dos instituciones mencionadas, a partir de una petición presentada en el año 2001 por incumplimiento de las cuotas. El JNE ya cumplió y se espera que el Congreso culmine esta labor.

Entre las principales carencias políticas y normativas, que se repiten en algunos casos, que continúan generando problemas, destacan las siguientes:

- Insuficiente fundamentación jurídica relativa al *principio de igualdad y a las acciones afirmativas*. La formación jurídica clásica en relación a la igualdad de trato e igualdad ante la ley, genera reacciones adversas al trato diferenciado que la ley consagra mediante las acciones.
- Normas que no incluyen *mandato de posición* y por tanto partidos políticos que relegan a las mujeres a los últimos puestos. La jurisprudencia internacional⁹ ha establecido que el criterio de “elegibilidad” de las mujeres (concepto establecido en la Ley de Cupos de Argentina) equivale a un mandato de posición.
- No siempre se precisa que en los casos de renovación parcial de asambleas, parlamentos o consejos, debe aplicarse, además del porcentaje legal este mismo criterio.
- No siempre se especifica que la *postulación a cargos en los que hay titulares y suplentes o accesorios*, el porcentaje de la cuota debe aplicarse a cada categoría de candidaturas, señalándose que deben ocupar los mismos puestos que en las listas de titulares. El mismo criterio debe regir para el reemplazo de candidatos.
- No hay cuota en las listas uninominales, que son *cargos con dominio territorial* (Alcaldes, Presidentes Regionales) con facultades para el manejo de los recursos económicos pese a que existen mecanismos para superar este escollo. El mecanismo de *cuotas políticas se aplica a cargos en órganos deliberativos, que generalmente no tienen iniciativa de gasto*.
- En los casos de elección de *autoridades que encabezan un cuerpo colegiado*, no se especifica si la cabeza de la lista, la Alcaldesa, Gobernadora, Presidenta Regional, cuando es una mujer, ésta debe incluirse o no en el cómputo de la lista. En algunos casos (Perú) las cuotas se aplican a cuerpos colegiados.
- La *falta de sanción o las sanciones no proporcionales* que establecen las normas legales o las propias autoridades electorales, son también fuente de impunidad para quienes transgreden los mandatos sobre cuotas.
- Falta de cuota en las listas uninominales.

Para este último caso, **listas uninominales**, se debe aplicar la llamada “cuota horizontal”, la cual puede adoptar fórmulas que variarán en base si todavía existe la cuota del 30% o se ha alcanzado la paridad.

- Los partidos y organizaciones políticas que deseen participar en estos procesos electorales deben presentar candidaturas para un mínimo de dos o tres circunscripciones electorales (dependiendo de si existe paridad o cuota), en una lista única que debe incluir el porcentaje de mujeres establecido por la ley. Veamos algunos ejemplos:

⁸ Es importante diferenciar la cuota del cupo. Cuota: % de mujeres en la oferta electoral. Cupo: el % de escaños reservados a mujeres

⁹ Ver Solución Amistosa del caso planteado por Argentina ante la CIDH. Caso N° 11.307

CUOTA 30%: SE DEBE PRESENTAR LISTAS PARA AL MENOS TRES CIRCUNSCRIPCIONES

Organización Política	Ciudad 1 Postulación para Alcaldía	Ciudad 2 Postulación para Alcaldía	Ciudad 3 Postulación para Alcaldía
Partido A	Candidato Hombre	Candidata Mujer	Candidato Hombre
Partido B	Candidata Mujer	Candidato Hombre	Candidata Mujer
Partido C	Candidato Hombre	Candidata Mujer	Candidata Mujer

PARIDAD: SE DEBE PRESENTAR LISTAS PARA AL MENOS DOS CIRCUNSCRIPCIONES

Organización Política	Ciudad 1 Postulación para Alcaldía	Ciudad 2 Postulación para Alcaldía	Ciudad 3 Postulación para Alcaldía	Ciudad 4 Postulación para Alcaldía
Partido A	Candidato Hombre	Candidata Mujer	Candidato Hombre	Candidata Mujer
Partido B	Candidata Mujer	Candidato Hombre		
Partido C			Candidato Hombre	Candidata Mujer

Se alcanzaría un 30% o 50% de autoridades, según el caso.

- a) Alternativamente, exigir la presentación de dos (si hay paridad) o tres (si hay cuota) candidatos/as para cada circunscripción electoral, de los/as cuales al menos una debe ser mujer. En este caso no es necesaria la exigencia a que cada partido presente candidatos para al menos dos o tres circunscripciones electorales. Veamos algunos ejemplos:

CUOTA 30%: SE DEBE PRESENTAR AL MENOS TRES CANDIDATOS POR CADA CIRCUNSCRIPCIÓN

Organización Política	Ciudad 1 Postulación para Alcaldía	Ciudad 2 Postulación para Alcaldía
Partido A	Candidatos/as: Hombre-Mujer-Hombre	Candidatos/as: Mujer-Hombre-Mujer
Partido B	Candidatos/as: Mujer-Hombre-Mujer	

PARIDAD: SE DEBE PRESENTAR AL MENOS DOS CANDIDATOS POR CADA CIRCUNSCRIPCIÓN

Organización Política	Ciudad 1 Postulación para Alcaldía	Ciudad 2 Postulación para Alcaldía
Partido A	Candidatos/as: Hombre-Mujer	Candidatos/as: Mujer-Hombre
Partido B	Candidatos/as: Mujer-Hombre	

Como sabemos, generalmente las cuotas políticas se aplican a cargos en órganos normativos o deliberativos, que generalmente no tienen iniciativa de gasto y por tanto no tienen mayor incidencia en el gasto público. Se debe por tanto aplicar cuotas a cargos con dominio territorial con facultades para el manejo de los

recursos económicos. Es importante por tanto, avanzar en las propuestas para incluir cuotas en las candidaturas a gobernaciones, alcaldías (que muestran un retroceso significativo en América Latina), presidencias regionales, etc. (Ver pág. 4 sobre candidaturas uninominales).

Finalmente también es recomendable instituir cupos en todos los niveles de los cargos en los Poderes Ejecutivos como es el caso de Colombia.

Reto N° 1:
RECUPERAR Y APROBAR EL ANTEPROYECTO INGRESADO AL CONGRESO CON EL N° 4707/2010-JNE EL 7 DE MARZO DEL 2010. ESTE PROYECTO CONTIENE PROPUESTA INTEGRAL PARA REGULAR LA APLICACIÓN DE LA CUOTA POLÍTICA DE MUJERES¹⁰ ASÍ COMO DE ALTERNANCIA HASTA CUMPLIR CON LA CUOTA.

EL VOTO PREFERENCIAL Y LAS MUJERES: ALERTA ROJA

Vinculado a la participación de las mujeres, está el tema del voto preferencial. En el Congreso ha habido varios intentos –fallidos felizmente– para eliminar el voto preferencial. El principal argumento es que los y las candidatos/as compiten entre sí dentro de un mismo partido político creándose una guerra fratricida política. Sin embargo, en el fondo lo que ocurre es que el voto preferencial ha favorecido a las mujeres. En los dos últimos procesos electorales para el Congreso las mujeres subieron, proporcionalmente, más que los varones en la ubicación en sus listas.

PROCESO ELECTORAL 2006			PROCESO ELECTORAL 2011		
Hombres elegidos: 85 (71%)			Hombres elegidos: 102 (78%)		
Subieron	28	33%	Subieron	44	43%
Bajaron	15	18%	Bajaron	14	14%
Igual	42	49%	Igual	44	43%
Mujeres elegidas: 35 (29%)			Mujeres elegidas: 28 (22%)		
Subieron	16	46%	Subieron	14	50%
Bajaron	4	11%	Bajaron	6	21%
Igual	15	43%	Igual	8	29%

La eliminación del voto preferencial será conveniente cuando se haya democratizado la estructura interna de los partidos y se garantice igualdad de oportunidades para las mujeres.

LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS: MÁS DEMOCRACIA DE GÉNERO

La Ley de Partidos Políticos N° 28094, promulgada en el año 2003, estableció una cuota de género del 30% en las listas de candidatos a cargos de dirección de los partidos políticos y en las elecciones internas: En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos”.

¹⁰ Este proyecto ha sido elaborado por una Comisión presidida por el Jurado Nacional de Elecciones e integrada por representantes del Ministerio de Justicia, del Movimiento Manuela Ramos y de la Defensoría del Pueblo. Se presenta para arribar a una solución amistosa para el caso planteado por las peticionarias Manuela Ramos y Defensoría del Pueblo en el año 2001 por violación de los Derechos Políticos. CIDH CASO N° 12.404

Sin embargo, pese al avance que significó la aprobación de esta Ley, no podemos soslayar que el principal problema de los Partidos radica es la falta de democracia interna, en donde las cúpulas -generalmente masculinas- adoptan las decisiones más importantes. Por otro lado, los procesos de elección interna no son vinculantes, aunque el Jurado en este proceso electoral les ha dado mucha validez, y la Ley permite a las dirigencias partidarias llevar hasta un 20% de invitados, desplazando así a la propia militancia. Los partidos no incorporan en sus presupuestos gastos para capacitación de su militancia y menos de sus mujeres. Generalmente está la hacen las ONG cuando existe relaciones de confianza entre las mujeres más destacadas de los partidos y las integrantes de determinada ONG.

Estimamos que la vida partidaria debe fortalecerse, además de perfilar con mayor precisión sus lineamientos programáticos e ideológicos. El ideal sería llegar a un punto en que el ciudadano pueda saber a qué partido pertenece un determinado candidato sólo al conocer su ideología, escuchar sus opiniones y su posición frente a determinados temas. Una ideología, o sea una valoración de lo que se espera de la vida en sociedad, debe tener y buscar respuestas claras para todas y cada una de estas situaciones.

LOS PROYECTOS DE LEY DE ALTERNANCIA: HACIA LA “PARIDAD”

La Mesa de Mujeres Parlamentarias del Congreso ha venido impulsando la aprobación de una Ley de Alternancia en las listas para las elecciones generales, regionales y municipales que establecía que en las listas de candidatos y candidatas debía ir una mujer un hombre, o viceversa, lo cual constituiría una presencia en el Congreso de 50% de hombres y mujeres, superándose así la cuota y alcanzándose la paridad. La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso analizó el proyecto de Ley N° 2115 que propone la alternancia (un hombre y una mujer) en las listas de candidatos a las elecciones parlamentarias, regionales y municipales; y el proyecto de Ley N° 1584, que establece el mandato de posición en las listas de candidatos a consejos regionales y consejos municipales.

Ninguno de estos proyectos ha merecido aprobación por parte de las comisiones correspondientes o por el Pleno del Congreso.

2. Igualdad ante la Ley, de oportunidades y no discriminación

El derecho a la igualdad consagrado en los pactos internacionales y en la Constitución Política es un derecho humano y una obligación legal que no se puede eludir.

A partir de la década de los 90 se termina por configurar un esquema jurídico nacional e internacional igualitario, con normas como las del acceso de las mujeres a las fuerzas armadas y la marina mercante, la incorporación de normas contra la discriminación, incluyendo a la escuela y el trabajo.

Quisiéramos empezar por distinguir términos:

- Igualdad de Oportunidades: es una estrategia orientada al logro de la equidad de género brindando las mismas oportunidades a hombres y mujeres o por medio de medidas de acción afirmativa de carácter temporal, que buscan corregir desigualdades y brechas generadas durante siglos de marginación y opresión de las mujeres.
- Igualdad de género: alude a la necesidad de contar con mecanismos que permitan iguales posibilidades para el desarrollo individual de mujeres y varones.

Hoy en día se habla de “igualdad de género”, “equidad de género” e “igualdad de oportunidades”. Sin embargo, hay que tener presente que el Comité de vigilancia del cumplimiento de la CEDAW¹¹, “(...) solicitó al Estado que tome en cuenta que los términos equidad e igualdad comunican diferentes mensajes y que su uso simultáneo podría llevar a una confusión conceptual. La CEDAW está orientada hacia igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres y por esto el Comité recomendó al Estado Peruano que use el término “igualdad”.

En el año 2007 (8 de marzo) se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983) que surgió de un amplio proceso participativo de mujeres organizadas de diversas regiones del país y de varias procedencias. En cumplimiento de sus pautas se elaboró un Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2006-2010-MIMDES) que está vencido pero que se espera sea renovado por el actual gobierno. A nivel de los gobiernos locales y regionales en el Perú, se cuenta con Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PRIOS), y con Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIOs).

Esta es una ley que trata sobre todos los temas de la vida de las personas y por eso es sumamente amplia. Va ser necesario evaluar su cumplimiento e ir abordando tema por tema y expidiendo normas de desarrollo para que esta ley sea una realidad.

3. Violencia Familiar y Sexual

Según la VI Encuesta Anual sobre la Situación de la Mujer (marzo 2008, Universidad de Lima), cuyo ámbito de cobertura es Lima Metropolitana y Callao, el 34.4% de la población entrevistada consideró que el principal problema de la mujer es la violencia familiar. Esta cifra presenta cuatro puntos de incremento respecto al año anterior.

Hasta hace más de 25 años la *violencia intrafamiliar* era un problema del fuero privado, es decir, pertenecía exclusivamente al ámbito doméstico, por tanto se resolvía al interior de la familia. Sin embargo, luego de la Conferencia de Beijing se dieron importantes reformas para dotar de mecanismos legales para combatir la violencia familiar y se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1996. Por su parte, la OMS reconoció a la violencia familiar como un problema de salud pública.

En base a estas normas, el Estado se ha visto obligado a hacer reformas legales y en el sistema de justicia, en cumplimiento de los pactos y tratados internacionales suscritos.

Hoy tenemos un marco legal contra la Violencia Familiar (Ley N° 26260, Texto Único Ordenado, Ley de Prevención y Atención a la Violencia Familiar), que continúa mejorándose aunque todavía es perfectible. Este ha sido pionero en la región y dio origen al Plan Nacional de Lucha contra la Violencia 2009-2015 y al Grupo de Trabajo Nacional, instancia técnica que tiene como función elaborar los Planes de Acción anual donde se determinan las prioridades del Plan Nacional. Este plan contiene la política del ente rector, cual es el Ministerio de la Mujer, en materia de violencia contra la mujer.

¹¹ CEDAW, 1997, Cifras en inglés para denominar la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 6to. Informe sobre el Perú. Febrero de 2007, párrafo 12.

Por recomendación de la Defensoría del Pueblo, en el periodo legislativo pasado, se debatió en el Congreso un anteproyecto de ley que señalaba la necesidad de una Ley Integral contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia para sancionar penalmente la violencia hacia la mujer y la familia. La Comisión Revisora acogió parcialmente la propuesta de la Defensoría del Pueblo, de sancionar penalmente la violencia hacia la mujer y la familia, pero imprimió una orientación al proyecto el cual si bien tipifica el delito de Violencia hacia la mujer, atenúa sus efectos por cuanto introduce el concepto de protección de la “armonía familiar”, antes que la vida, el cuerpo y la salud de los afectados. Es decir no ha seguido los principios de dignidad, igualdad y no discriminación, porque de acuerdo a la Defensoría del Pueblo no se trata de salvaguardar la armonía inexistente en una familia dónde sus integrantes, en su mayoría son mujeres violentadas.

Las organizaciones integrantes de CLADEM-Perú han pedido a la Comisión Revisora rectifique y penalice la violencia hacia la mujer y la familia como delitos contra el cuerpo, la vida y la salud, garantizando y cautelando los derechos de todas las mujeres.

A nivel del delito de *violación sexual* también se han logrado cambios en la ley penal. Se ha abierto la tipificación del delito de violación, de tal manera que hoy en día muchas conductas son consideradas violación sexual. Anteriormente solo se configuraba el delito por medio de la penetración pene-vagina o acto análogo. Este fue un importante avance normativo.

Por otro lado, la expedición de varias normas sustantivas y procesales han sancionado que todo delito de violación sea perseguible de oficio y además incluye en su campo la violación por parte del esposo violador. Es decir, el matrimonio ya no es más una protección frente a los abusos sexuales

El Estatuto de la Corte Penal Internacional consagra la violación sexual en caso de una situación de conflicto armado como delito de lesa humanidad, poniendo fin a un largo período que consideraba la violación como un daño colateral inevitable en contextos de guerra. El Informe de la Comisión de la Verdad, ha reconocido que durante la violencia política en los años 80 y 90 se cometieron violaciones sexuales perpetradas por agentes del Estado y de Sendero Luminoso, sin embargo, señala que el mayor porcentaje de casos habría sido víctima de los agentes estatales.

El *acoso sexual* tan extendido, también cuanta con una ley contra el *hostigamiento sexual* en el trabajo, en los centros educativos y en los institutos armados.

Es de considerar que la CEDAW y la Convención Belem do Pará recomiendan a los Estados Partes investigar y recopilar información en estadísticas sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer, y formular los cambios que sean necesarios¹² Del mismo modo, suministrar servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.

Finalmente, recomiendan modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios, costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimen o exaltan la violencia contra la mujer.

¹² Artículo 7 literal h de la Convención Belem do Para. La Recomendación General N° 19 de la CEDAW establece la misma obligación a los Estados Parte mediante la Recomendación Concreta numero 24 literal c.

INDEMNIDAD ¹³ SEXUAL

Por Ley N° 28704 (5 abril del 2006), se penalizó de manera generalizada las relaciones sexuales entre y con adolescentes de 14 a 18 años de edad (Artículo 173° inciso 3 del Código Penal) sin diferenciar si se trataba de relaciones consentidas (para el caso de adolescentes de 14 a 18 años) o no. Desde esa fecha, se han presentado varios proyectos para su modificación por las implicancias negativas y vulneradoras de derechos¹⁴. Algunos de estos proyectos, pese a haber sido aprobados por la respectiva Comisión y en primera votación por el Pleno, luego de una reconsideración presentada ante la segunda votación, quedaron pendientes hasta la fecha (Proyectos de Ley N° 1055 y 207).

Con posterioridad al debate en la Comisión de Justicia y que culminó con la aprobación de una dictamen favorable en mayoría dirigido a despenalizar las relaciones sexuales consentidas entre/con adolescentes, el Poder Ejecutivo retrocedió en su posición expresada en el proyecto de ley N° 4297. Así, el Proyecto de Ley N° 4686/2010-PE, presentado por el Ejecutivo el 2 de marzo del 2011, propuso modificar los artículos 46-B, 46-C y 173° (violación sexual de menor de edad) del Código Penal, relativos a la reincidencia y violación sexual del menor de edad¹⁵.

En este nuevo proyecto de ley, el Ejecutivo planteó mantener la penalización generalizada de las relaciones sexuales entre y con adolescentes de 14 a 18 años de edad considerándolas violación sexual sin discriminar aquellas relaciones que son consentidas. Asimismo, en esta iniciativa se propuso que en el caso de habitualidad o reincidencia pueden ser sancionadas hasta con cadena perpetua.

Proyectos de Ley presentados para modificar la Ley N° 28704 (Artículo 173° inciso 3 del Código Penal):

El 17 del noviembre del 2010, la Comisión de Justicia aprobó por mayoría, con un texto sustitutorio, el Dictamen que acumula tres proyectos de Ley (3189¹⁶, 2723¹⁷, 4297-Poder Ejecutivo¹⁸). El contenido de la propuesta es el siguiente:

- Despenalizar las relaciones sexuales consentidas entre/con adolescentes de 14 a 18 años de edad (deroga el inciso 3 del artículo 173° del Código Penal)
- Mantener las penas de 25 a 30 años de pena privativa de libertad en casos de violación sexual mediante fuerza o grave amenaza contra adolescentes de 14 a menos de 18 años (reforma del artículo 170° del Código Penal)
- Incorporar un nuevo tipo penal para proteger a los/as adolescentes entre 14 y menos de 18 años de edad, de los actos sexuales sin consentimiento válidamente prestado porque ha mediado: a) engaño, b) un aprovechamiento de una situación de superioridad por posición o cargo; o c) un aprovechamiento de una vulnerabilidad de la víctima (reforma del artículo 175° del Código Penal). Incrementa la pena -que antes era de 3 a 5 años para el tipo penal de seducción- a 4 a 6 años en el caso del nuevo tipo penal.

¹³ Indemnidad: Según el diccionario de la Lengua Española es el “Estado o situación de quien está libre de daño o perjuicio”. Aplicado a las relaciones sexuales se refiere a la incapacidad de los menores de 18 años para auto determinarse en relación a su sexualidad. Por tanto el Estado los protege contra cualquier tipo de transgresión, sea con o sin dolo o culpa

¹⁴ Más detalle: HIGUCHI, Giuliana y NUÑEZ, Claudia. Situación, barreras legales y alternativas frente a la penalización de las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes entre de 14 a 18 años de edad. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNFPA y Promsex, 2010. Disponible en: <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MINSA-Barreras-Legales.pdf>

¹⁵ Este proyecto de ley propone el siguiente texto:

Artículo 173. Violación sexual de menor de edad

El que tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, con un menor de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad:

1. Si la víctima tiene menos de catorce años de edad, la pena será de cadena perpetua.
2. Si la víctima tiene entre catorce años de edad y menos de dieciocho, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años.

Si el agente se ha prevalido de cualquier posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima, o de una relación de parentesco con la víctima al ser ascendiente, colateral, por consanguinidad o por adopción o por afinidad, la pena para el supuesto del inciso 2, será de cadena perpetua.

¹⁶ Fecha de Presentación: 22/04/2009. Iniciativa del congresista Daniel Abugattás. (Grupo Nacionalista)

¹⁷ Fecha de Presentación: 25/09/2008. María Sumire (Grupo Nacionalista)

¹⁸ Fecha de Presentación: 10/09/ 2010. Poder Ejecutivo

Fundamentos para la modificación de la Ley N° 28704:

Para empezar cabe señalar que esta ley que se debe cambiar, no guarda relación con otras normas de nuestro ordenamiento legal, como veremos a continuación:

- Los y las adolescentes tienen relaciones sexuales tempranamente. La norma actual desconoce esta realidad, que sí ha sido tomada en cuenta por el Código Civil al permitir que los y las adolescentes mayores de 14 años puedan interponer una acción de alimentos a favor de sus hijos o hijas, de tenencia y de filiación.
- Restringe o constituye una barrera legal para el acceso efectivo a servicios de salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes, en tanto el Artículo 30° de la Ley General de Salud, obliga a los profesionales de la salud, particularmente a los médicos y médicas, a denunciar hechos considerados delictivos, entre los que se encuentran las presuntas violaciones sexuales. Un o una adolescente encuentra un desincentivo al momento de recurrir a servicios de salud sexual y salud reproductiva. Esto ha sido reconocido por el propio Ministerio de Salud¹⁹ al evidenciar que entre el 2006 y 2008, ha disminuido la demanda de las/los adolescentes por los servicios ofertados por el MINSA, así también la atención institucionalizada del parto ha descendido entre el 2007 y 2008 pese a que la maternidad adolescente ha aumentado²⁰.
- La Corte Suprema de la República a través del Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-11 ha establecido la exención de responsabilidad penal (no punibilidad) de toda relación sexual *voluntaria* mantenida con adolescentes entre 14 y menos de 18 años de edad. Este Acuerdo Plenario pese a ser un avance, no modifica la actual penalización y sólo se aplica en los casos concretos que han iniciado un proceso penal²¹.

Reto N° 2:

REACTIVAR EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY N°S 2723/2008-CR, 3189/2008-CR Y 4295/2010-PE QUE PROPONEN REFORMAS EN EL DELITO DE VIOLACIÓN SEXUAL CONTRA PERSONAS DE 14 A 18 AÑOS,

EL FEMINICIDIO

El Femicidio ocasiona la muerte de 40 mujeres por cada millón de ellas en América. Más aún, en Centro y Sud América se registran 45 mujeres asesinadas por cada millón. En el Perú, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) da cuenta del asesinato de 12 mujeres al mes a manos de su pareja o ex pareja.

¹⁹ Documento técnico Análisis de situación de salud de las y los adolescentes: ubicándolos y ubicándonos, aprobado por Resolución Ministerial N° 636- 2009/MINSA publicada el 23 de septiembre de 2009.

²⁰ <http://www.promsex.org/indemnidad-sexual/1973-a-la-opinion-publica-sobre-la-desinformacion-respecto-de-la-reforma-que-propone-despenalizar-las-relaciones-sexuales-consentidas-entrecon-adolescentes>, visitada el 1 de abril del 2011.

²¹ Acuerdo Plenario N° 4-2008/CJ-116 de fecha 18 de julio de 2008 de la Corte Suprema de la República. Criterio a ser aplicado por los órganos jurisdiccionales a nivel nacional. En este acuerdo se señaló que solo debe existir delito de violación sexual cuando hay ausencia de consentimiento válidamente prestado. Este Acuerdo Plenario pese a ser un avance, no modifica la actual penalización y sólo se aplica en los casos concretos que ya han iniciado un proceso penal.

El término “Femicidio” se acuñó en el año 1992 desde la teoría feminista por Diana Russel y Jill Radford en el texto: “Femicide: The of the women killing”. Es a partir de aquí que empieza a nombrarse los asesinatos de mujeres, por su condición de mujeres, como expresión máxima de la violencia de género con el nombre de feminicidios/femicidio. El término comienza a difundirse, desde algunos años atrás, a partir de la sistemática muerte de mujeres en ciudad de Juárez-México, es decir, empieza a utilizarse a partir de una dolorosa circunstancia presente en nuestra región.

El feminicidio es la expresión más brutal de las relaciones asimétricas y de poder en las parejas y la más grave de la violencia hacia la mujer. Es la muerte de una mujer en manos de su pareja, ex conviviente, alguien con quien mantiene relación sentimental, etc. No está tipificado como delito. Y justamente la definición y tipificación tendrá que determinar quienes pueden ser calificados como agentes activos del delito.

Se deriva de las concepciones extendidas por las cuales los varones -esposo o pareja- se sienten con derechos absolutos sobre la mujer, al punto que pueden terminar aniquilándola psicológica o físicamente en caso ella muestre señales de libertad y autonomía. Las investigaciones sobre feminicidio han establecido que es en el ámbito privado, en el espacio de las relaciones íntimas, donde ocurren con mayor frecuencia; y algo peor, que un alto porcentaje de las mujeres que denuncia las agresiones de sus parejas, son luego asesinadas como represalia.

Constituye un problema social que involucra causas sociales, políticas y culturales que lo permiten y hasta lo toleran en casos por ejemplo de infidelidad –real o imaginaria- de la mujer. Compete al Estado como actor garante de la vida y la integridad de las personas, como responsable de generar condiciones de seguridad para todos, asumir esta problemática que afecta casi exclusivamente a las mujeres, con la seriedad que lo amerita. El feminismo, hoy en día, por tanto constituye un problema político, que esperamos las nuevas congresistas asuman con el compromiso que se espera de ellas por su condición de mujeres.

En el marco de las recomendaciones de CEDAW, el Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) y el MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), han elaborado una base de datos para registrar los casos de feminicidio en el Perú. Es de considerar que estos registros sobre el feminicidio han respondido a la incidencia de las organizaciones feministas que iniciaron investigaciones al respecto y empezaron a sistematizar los casos de feminicidio en el Perú.

El registro de feminicidio del Ministerio Público señala que durante el año 2009, fueron asesinados en el Perú 1068 hombres y 276 mujeres (Villanueva 2010). De estas últimas, 135 son las víctimas del feminicidio, que mueren principalmente a manos de los hombres con los que están unidas o con los que algún día estuvieron sentimentalmente vinculadas; mientras que ellos mueren principalmente, para facilitar un robo, por un ajuste de cuentas o una venganza.

De las 135 víctimas del Femicidio, en el 86,7% se trató de un Femicidio íntimo, es decir aquel cometido por una persona del entorno íntimo (puede ser el padre, hermano, etc.) y casi el 70% fue cometido por la pareja o ex pareja. Respecto a los móviles, el 48,4% asesinó a su pareja por celos, un 24,8% porque se resistió a continuar la relación, regresar con la pareja o por infidelidad; y el 4,3% por no estar de acuerdo con el embarazo de su pareja o silenciar un aborto.

En el periodo legislativo que ha terminado, se han realizado conversaciones con Congresistas para evaluar y eventualmente tipificar el Femicidio como figura delictiva específica.

4. Salud sexual y reproductiva

En el periodo congresal 2006-2011, se han presentado algunos proyectos de ley en los que se busca desarrollar los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas pero que lamentablemente éstos han sido encarpetados en las comisiones en las que se tenían que discutir y aprobar²²

En este campo se ha avanzado mucho. La Constitución en su Art. 5° consagra un artículo sobre políticas de población y planificación familiar y al amparo de esta norma, se incorporó en la ley de Población la esterilización voluntaria como un método más de planificación familiar. Se modificó la Ley General de Salud que entre otras cosas obliga a los centros de salud y hospitales a atender las emergencias y partos, se promulgó normas para el tratamiento del VIH SIDA, así como gratuidad de métodos anticonceptivos y la eliminación de la autorización del varón para que las mujeres accedan a ellos. Se ha incorporado también, normas sobre interculturalidad que reconocen el derecho de las mujeres a ser atendidas en su parto de acuerdo sus costumbres, lo que ha originado un incremento significativo del parto vertical.

La *Ley General de Salud* N° 26842 señala que toda persona usuaria de los servicios de salud tiene derecho al respeto de su personalidad, dignidad e intimidad; a exigir reserva de la información relacionada con el acto médico y su historia clínica; a no ser sometida sin su consentimiento, a exploración, tratamiento o exhibición con fines docentes; a no ser objeto de experimentación para la aplicación de medicamentos o tratamientos sin ser debidamente informada; a no ser discriminado en razón de cualquier enfermedad o padecimiento que le afectare; a que se le brinde información veraz, oportuna y completa sobre las características del servicio, las condiciones económicas de la prestación y demás términos y condiciones del servicio; a que se le dé en términos comprensibles información completa y continuada sobre su proceso, incluyendo el diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, así como sobre los riesgos, contraindicaciones, precauciones, y advertencias de los medicamentos que se le prescriban y administren; a que se le comunique todo lo necesario para que pueda dar su consentimiento informado, previo a la aplicación de cualquier procedimiento o tratamiento, así como negarse a éste; y a que se le entregue el informe de alta al finalizar su estancia en el establecimiento de salud, y si lo solicita, copia de la epicrisis y de su historia clínica.

Además la Norma Técnica de Planificación Familiar (*Resolución N° 536-31005/MINSA*), que establece los criterios para la atención de las usuarias y usuarios garantiza la decisión libre e informada y el acceso a los diferentes métodos anticonceptivos.

La *educación sexual* también forma parte del rubro de los derechos sexuales y reproductivos y en ese sentido, es relevante que los contenidos que se imparten en las escuelas se transmitan sobre la base de la ética y la evidencia científica. Sin embargo, gracias a argucias legales, la Iglesia tiene el control de un porcentaje significativo de contenidos educativos, lo que desdice el carácter laico del Estado Peruano.

Un avance importante al respecto, es el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2002-2010, que tiene entre sus metas una específica referida a la educación sexual. El Plan señala que el 70% de los centros educativos contará con proyectos educativos institucionales que desarrollen contenidos de educación sexual, equidad de género, prevención de comportamientos sexuales de riesgo, cuidado prenatal y alimentación infantil. Se espera que este Plan se actualice.

También que se han expedido normas de salud reproductiva para las madres trabajadoras en el sector formal. Así se restituyó el descanso pre y post natal de la madre trabajadora y lactancia materna, otras que sancionan con nulidad el despido del empleo por causa de embarazo. Cabe destacar que se han dictado normas que facilitan la filiación extramatrimonial así como la provisión de alimentos, fortaleciendo así la maternidad y la paternidad.

Finalmente, la ya citada Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (LIO), única norma que reconoce expresamente la existencia de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, señala que es obligación del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales de adoptar políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la salud, con especial atención en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura. También señala que el Estado tiene la obligación de garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna. Sin embargo, se cuestionó la norma pues en su proceso de gestación, debate y aprobación no se incluyó el derecho de las mujeres a no ser discriminadas por su orientación sexual e identidad de género.

ANTICONCEPCIÓN ORAL DE EMERGENCIA (AOE)²³

Para la Política de Población Peruana la AOE no es abortiva para quienes pueden pagarla y adquirirla comercialmente, pero sí es abortiva para las mujeres pobres que las deberían poder adquirir gratuitamente en los centros de salud.

En julio de 2001, mediante Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM, la anticoncepción oral de emergencia (AOE) fue incorporada como un método anticonceptivo que debe ser difundido y distribuido gratuitamente a nivel nacional. La norma técnica de planificación familiar (Resolución Ministerial N° 536-2005/MINSA) aprobada en julio de 2005 reafirmó esta obligación del Estado.

En octubre del 2009 el Tribunal Constitucional (TC, sentencia publicada el día 22) consideró que la píldora era abortiva, ordenando al Ministerio de Salud suspender su entrega gratuita como parte de los métodos de planificación familiar. Cabe destacar que quien presentó la demanda fue una ONG denominada "ALAS SIN COMPETENCIA" integrada por personas visiblemente vinculadas a grupos religiosos muy conservadores y a círculos de poder político.

El Ministerio de Salud, el 26 de Octubre del 2009, solicitó aclaración de la mencionada sentencia y las respuestas del Tribunal fueron las siguientes:

- Las razones de derecho para expedir dicha sentencia están en contravención con otra sentencia del TC²⁴ del año 2006 que establecían la obligación de brindar información y distribución del método de anticoncepción oral de emergencia, a lo que éste respondió que ambos procesos tienen distinta naturaleza²⁵.
- La posibilidad de venta por parte del Ministerio de Salud de la denominada "píldora del día siguiente", toda vez que la prohibición estaba referida a la distribución gratuita de la misma. El TC

²³ Llaja, Jeannette. Derechos Sexuales y Reproductivos en el Perú. Informe para el cumplimiento de la CEADW. AECID, DEMUS. Lima, diciembre de 2010. http://www.demus.org.pe/publicacion/2dd_doc_diagnostico_ddssrr.pdf

²⁴ Sentencia N° 7435- 2006-PC/TC

²⁵ Fundamento 9 de la Resolución de Aclaración, exp. 2005-2009-PA/TC, de fecha 29 de octubre de 2009

²² Llaja, Jeannette. Derechos Sexuales y Reproductivos en el Perú. Informe para el cumplimiento de la CEADW. AECID, DEMUS. Lima, diciembre de 2010. http://www.demus.org.pe/publicacion/2dd_doc_diagnostico_ddssrr.pdf

respondió que ésa sería “una manera de desconocer lo establecido por la sentencia²⁶”, con lo cual extiende la prohibición no sólo a la distribución gratuita, sino que también a la posibilidad de que el Ministerio de Salud la venda.

- La incineración de los lotes anteriormente adquiridos por el MINSA en un acto público en presencia de los medios de comunicación, sobre lo cual el TC lo “exhorta a sujetarse a lo establecido por la ley de la materia (compras del estado) y a la presente sentencia”²⁷.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el año 2006 mandó cumplir las resoluciones que obligan al Estado a brindar información y distribución del método de anticoncepción oral de emergencia. Es extraño que posteriormente de forma obstinada reitere los fundamentos por los cuales revocó su propio mandato anterior. Así, mientras para quienes pueden pagar la píldora, ésta no es abortiva, pero para las mujeres pobres que las deben adquirir gratuitamente en los centros de salud sí es abortiva. Se les priva así del único método anticonceptivo post coital, y a su vez, las obliga a enfrentarse a embarazos no deseados y/o abortos inseguros.

Luego de la aclaración, el Ministerio de Salud dispuso (R.M. 652-2010/MINSA) que los establecimientos de salud debían abstenerse de realizar cualquier actividad referida al uso del levonorgestrel como Anticonceptivo Oral de Emergencia (AOE), pese a que el propio Minsa, el Instituto Nacional de Salud (INS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) presentaron informes técnicos sobre la certeza de que el uso de esta medicina no es abortiva y no produce efectos secundarios mortales o dañinos para la salud.

Finalmente, es destacable que el 25 de noviembre (Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer), el Congreso aprobara el Proyecto de Ley 00157/2006-CR que prevé que las usuarias del Seguro Integral de Salud (SIS) que han sido afectadas por violencia sexual reciban la AOE. Si bien el proyecto fue dispensado de una segunda votación, pero actualmente debe encontrarse en el archivo.

Reto N° 3:

ADOPTAR LAS MEDIDAS LEGALES (NACIONALES O INTERNACIONALES) Y/O CONSTITUCIONALES PARA QUE EL ESTADO PERUANO PUEDA DISTRIBUIR GRATUITAMENTE LA PÍLDORA ORAL DE EMERGENCIA (AOE), MÉTODO DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR RECONOCIDO POR LA LEY. SE DEBE TENER PRESENTE QUE PROBADAMENTE SE SABE QUE HAY PÍLDORAS QUE NO SON ABORTIVAS.

ABORTO TERAPÉUTICO

La Iglesia Católica ejerce fuertes presiones para que no se apruebe el Protocolo del Aborto Terapéutico que es legal desde 1924, al punto que logró derogarlo en Arequipa luego que fuera aprobado por su Gobierno Regional.

Los embarazos no deseados, por múltiples razones, muchas atribuibles al propio Estado, conducen a muchas mujeres al aborto en condiciones inseguras y riesgosas. Se estima que muchas complicaciones derivadas del aborto constituyen la tercera causa de mortalidad materna en el Perú. El aborto es una realidad en el Perú, sin embargo, se mantiene la indiferencia e inacción del Estado.

En el año 1924 se incorporó el aborto terapéutico al Código Penal (Art. 119), y se mantiene vigente hasta la actualidad como la única forma de interrupción del embarazo permitida en nuestro país. El aborto terapéutico es aquel que se practica para salvar o evitar en la mujer un daño grave en su salud. Sin embargo, luego de 87 años, hasta la fecha no se ha aprobado un Protocolo o Guía Técnica nacional que permita la atención integral a mujeres que necesitan recurrir a esta atención prevista por la ley. Aún este procedimiento terapéutico que debiera practicarse en los hospitales públicos para salvar la vida de la gestante o evitar en su salud un daño grave y permanente, continúa sin ser normado. Debemos señalar que la Iglesia Católica ejerce fuertes presiones para que no se apruebe, al punto que logró derogarlo en Arequipa luego que fuera aprobado por su Gobierno Regional.

De otro lado, la Comisión revisora del Código Penal del Congreso de la República en el año 2009, ha aprobado –a nivel de proyecto– la despenalización del aborto cuando a consecuencia de la violación, la mujer resulta embarazada y del eugenésico, que es cuando el producto de la gestación presenta graves problemas o no es viable.

Reto N° 4:

PESE A QUE BASTARÍA QUE EL EJECUTIVO O CUALQUIER GOBIERNO REGIONAL APRUEBE UN PROTOCOLO PARA LA APLICACIÓN DEL ABORTO TERAPÉUTICO, EN VISTA DE QUE LAS PRESIONES EXTERNAS LO IMPIDEN, SERÍA MUY SALUDABLE QUE EL CONGRESO DEBATA Y APRUEBE, VÍA DESARROLLO LEGISLATIVO, PAUTAS PARA LA ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO DE ABORTO TERAPÉUTICO DE ALCANCE NACIONAL QUE OBLIGUEN AL MINSA A SU IMPLEMENTACIÓN.

EMBARAZO ADOLESCENTE

La adolescencia es el período de la vida en el cual el individuo adquiere madurez reproductiva, y transitan los patrones biológicos y psicológicos de la niñez a la adultez estableciendo las posibilidades de independencia socio económica. Se conoce con el término “adolescencia” al grupo etario entre los 10 y 19 años de edad. No obstante, el Ministerio de Salud ha modificado dicho rango de edades para estar acorde con la normatividad nacional. Según esta norma, comprende desde los 12 años de edad hasta los 17 años, 11 meses y 29 días²⁸

En el Perú el embarazo adolescente debería ser calificado como un problema de salud pública. En un estado moderno, la muerte de adolescentes por parto o cualquier otra razón vinculada a la maternidad debería ser considerada un crimen. No hay razón para ello, contamos con servicios públicos de salud, sin embargo, las cifras son alarmantes. Veamos:

- En el Censo 2007 se registraron 2'203,348 mujeres adolescentes de 12 a 19 años, de las cuales el 7,3% ya son madres. Si analizamos esta situación por grupos de edades, del total de adolescentes en edad fértil el 11,7% son madres.
- El 13 % de las adolescentes en el Perú son madres
- El 25% del total de embarazos en el país corresponden a adolescentes. En el grupo de 12 a 14 años, casi el 90% de embarazos son producto de violación o abuso sexual.

²⁶ Fundamento 11 de la Resolución de Aclaración, exp. 2005-2009-PA/TC, de fecha 29 de octubre de 2009

²⁷ Fundamento 13 de la Resolución de Aclaración, exp. 2005-2009-PA/TC, de fecha 29 de octubre de 2009

²⁸ Bajo Resolución Ministerial N° 538-2009/MINSA, 14 de agosto del 2009.

- De cada 10 adolescentes mujeres, una ya es madre, incluso desde los 13 años, en tanto los adolescentes hombres son padres desde los 16 años.
- 9 de cada 10 adolescentes madres postergan sus estudios y casi la mitad de ellas no concluye la secundaria. Sus proyectos de vida futura, en su mayoría, se limitan a cuidar a los hijos.
- La maternidad adolescente implica mayores probabilidades de morbilidad infantil, así como complicaciones obstétricas y, además, se vincula con la deserción educativa temprana.²⁹
- Los abortos registrados en adolescentes se han ido incrementado desde el año 2005 al 2008, siendo los casos de abortos en adolescentes el 16,8% del total de casos para el año 2008. La mayoría de los casos de abortos son inducidos, por tratarse de embarazos no planificados ni deseados y, muchos de ellos son realizados por mujeres con un bajo nivel socioeconómico, en lugares que no reúnen las condiciones necesarias de salubridad^{30,31}.
- Los niños nacidos de una madre adolescente tienen más probabilidades de morir en el primer mes de vida, que los hijos de madres mayores de edad
- Los programas de atención a la maternidad en los servicios públicos no consideran las particularidades de la maternidad en adolescentes (mensajes, procedimientos, ambientes, etc.).
- El 12,6%³² de las adolescentes sexualmente activas no usa ningún Método Anticonceptivo CORRIENDO el riesgo de cursar un embarazo no deseado o no planificado además del peligro de contraer el VIH/SIDA.
- El 44% de las adolescentes sexualmente activas que están unidas o conviven con su pareja no usa ningún método anticonceptivo.
- Los métodos más usados por las adolescentes son los métodos modernos, tanto por las adolescentes sexualmente activas sin unión, como por las adolescentes sexualmente activas que están unidas a su pareja, siendo la proporción 51,8% y 40% respectivamente.
- Al igual que en las mujeres adultas, las muertes maternas de adolescentes tienen como principal momento de fallecimiento el puerperio (38%), seguido del embarazo (21%) y el parto (10%); el 7% de los casos no han sido bien registrados no pudiendo especificar el momento de la muerte materna adolescente.
- La población adolescente cuenta con una mayor proporción de varones (50,6%) en comparación con la proporción de adolescentes del sexo femenino (49,4%), a diferencia de la población adulta y adulta mayor que cuenta con mayor población femenina en relación a la población masculina.
- La mayor población de las y los adolescentes se ubica en el área urbana (73,54%), según los resultados

Por otro lado, tenemos que las familias no son centros de educación sexual, porque no es fácil hablar de sexualidad con los y las adolescentes en el entorno familiar y darles la confianza necesaria para que ellas/ellos se informen en el seno familiar y no busquen respuestas en lugares que puedan ser inadecuados. Es por esto que el Estado a través de la educación y los centros de salud, debe brindar esta educación sexual.

Lima por su parte, concentra la mayor cantidad de madres adolescentes, probablemente debido a la gran población adolescente con la que cuenta. A pesar de que Loreto tiene menos población en comparación con otros departamentos como Cajamarca, Piura y la Libertad, es el segundo con mayor cantidad de madres adolescentes del total de madres adolescentes en el país.

Los departamentos que cuentan con la más alta prevalencia de maternidad adolescente son los de la selva, situación que puede seguir con la misma tendencia si no se realizan prontas intervenciones, ya que como se pudo observar en el análisis de la edad de inicio de las relaciones sexuales, también ésta es más temprana en los departamentos de la selva. Los departamentos con mayor prevalencia de madres adolescentes con edades comprendidas entre los 12 a 14 años son Ucayali (1,2%) seguido de Madre de Dios (1,1%), Loreto y San Martín (0,9%) cada uno. Loreto ocupa el primer lugar como departamento con mayor prevalencia de madres adolescentes con edades comprendidas entre los 15 a 19 años (24,7%), seguidos de Ucayali (23,5%), San Martín (23,1%) y Madre de Dios (21%).

Finalmente, el embarazo adolescente configura una situación de flagrante discriminación, por que los adolescentes varones no padecen los mismos problemas derivados de la maternidad/paternidad. Según una Encuesta sobre embarazo adolescente en San Juan de Miraflores (2006)³³, el 10.6% de las adolescentes de SJM entre 10 y 19 años ya están embarazadas o son madres (edad mínima: 13) mientras que sólo el 4.4% de los adolescentes entre 10 y 19 años reportó ser padre (edad mínima: 16).

A nivel internacional, la atención que se presta a los adolescentes es la siguiente:

- **La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (1994)**, reconocen las necesidades sexuales y reproductivas específicas de los y las adolescentes y señala que “los países deberían eliminar, cuando correspondiera, los obstáculos jurídicos, normativos y sociales que impiden el suministro de información y servicios de salud reproductiva a los adolescentes”.
- **La Convención sobre los derechos del niño (1990)**, incluye a los adolescentes en la categoría de niños (hasta los 18), los reconoce como sujetos de derechos y reconoce su derecho a la no discriminación, integridad y nivel de vida adecuado
- **El Código de los niños y Adolescentes (1990)**, también los reconoce como sujeto de derechos. Establece el interés superior del niño (entre 12 y 18 años para este Código) e incluye el reconocimiento de sus de derechos y libertades civiles.
- **El Programa Nacional de Educación sexual (MINEDU, 1996)**, incorpora lenguaje de género y derechos
- **La Ley General de Salud (1997)**, si bien reconoce la obligación del Estado a la protección de la salud de las/os adolescentes, plantea ambivalencias respecto de los “servicios de salud sexual y reproductiva” para adolescentes (Artículo 4: consentimiento para tratamientos y procedimientos médicos) en especial para la entrega de anticonceptivos y procedimientos diagnósticos.

Esta problemática tiene que ver con pobreza, con falta de proyecto de vida de muchas adolescentes rurales que son retiradas de la escuela, con falta de información sobre sexualidad, pero también con la ausencia de una política de Estado que atienda la sexualidad de las adolescentes, con discreción, es decir como personas autónomas y que brinde información y anticonceptivos que soliciten como personas autónomas (sin necesidad del consentimiento paterno).

²⁹ Organización de Naciones Unidas (ONU). Morlachetti A. Políticas de salud sexual y reproductiva dirigida a adolescentes y jóvenes: un enfoque fundado en los derechos humanos. En: CEPAL-CELADE. Notas de Población. Año XXXIV N° 85. Santiago de Chile; 2007.

³⁰ El aborto clandestino, Delicia Ferrand, 2004. Lima- Perú.

³¹ Canadian Medical Association or its licensors. Clandestine induced abortion: prevalence, incidence and risk factors among women in a Latin American country. Febrero, 2009.

³² Fuente: ENDES Continua 2004- 2007 / Elaboración de la Etapa de Vida Adolescente-MINSA Documento Técnico: Análisis de Situación de Salud de las y los Adolescentes. Ubicándolos y Ubicándonos / Ministerio de Salud – Lima: Ministerio de Salud , 2009.

³³ Encuesta que contó con una muestra de 453 familias del distrito que incluyen a adolescentes como miembros de la misma. Se cubrieron proporcionalmente 6 zonas del distrito: 1) Pamplona Alta 2) Pamplona Baja, Ciudad de Dios, San Juanito 3) Zona Urbana 4) Pampas de San Juan 5) María Auxiliadora 6) Panamericana Margen derecha.

5. Educación de la niña y adolescente rural

La vulnerabilidad educativa de niñas y adolescentes rurales, según diversos analistas, implica la persistencia del ciclo de pobreza y la transferencia intergeneracional de la misma. La educación de las mujeres, está demostrado, es un factor de desarrollo determinante en cualquier sociedad.

El Estado al haber reconocido las brechas de género en la educación de las niñas y adolescentes rurales, promulgó la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, Ley 27558, al amparo de cuyo marco declaró al período 2002-2006 como el quinquenio de la educación rural. Evaluando el cumplimiento de esta ley y la situación de las niñas y adolescentes se ha encontrado lo siguiente:

- Padres poco educados, pobres y que se auto-perciben como indígenas caracterizan los hogares de las niñas que presentan mayores dificultados respecto al logro educativo obtenido.
- Las niñas y adolescentes rurales del Perú en el 2006 continúan mostrando deficiencias en su logro educativo influido, en parte, por la inequidad de género de la que son víctimas. Como resultado de esto tenemos a una importante proporción de mujeres adultas que no ha logrado acceder a la educación formal dificultando su incorporación plena a la sociedad.
- Niños y niñas rurales de 6 años presentan los mismos niveles de atraso inicial. Sin embargo, la proporción de niñas pequeñas (7 a 9 años) que aún no ha asistido a la escuela es mayor a la de niños de dicha edad. Al otro extremo de la población, son más las mujeres adultas que nunca han asistido a la escuela respecto a los hombres adultos.
- La proporción de niñas o adolescentes rurales que presenta atrasos en términos educativos tiende a incrementarse (y agravarse) en la medida que ellas crecen. Así, las niñas entre 6 y 12 años que presentan algún tipo de atraso representan al 60%, mientras que las adolescentes entre 13 y 17 años son el 75%. Asimismo, mientras que el 20% los adolescentes de 13 años tiene atraso grave, el 40% de los de 17 tiene atraso grave.
- Las niñas y fundamentalmente las adolescentes rurales asisten menos a la escuela que sus pares varones y entre las razones dadas con mayor incidencia en el caso de las mujeres encontramos problemas familiares y dedicación a tareas del hogar, que estarían denotando cierta discriminación de género. A su vez no puede descartarse cierto “temor” o “falta de confianza” por parte de los padres al momento de decidir enviar a las niñas y adolescentes rurales al colegio debido a los múltiples riesgos físicos que corren en las áreas rurales.
- Las asignaciones presupuestarias del Estado en materia educativa están sesgadas a favor de la educación superior y en contra de la educación inicial, primaria y secundaria y considerando sólo estas tres últimas, la educación secundaria no ha recibido igual prioridad que la educación inicial.
- La cobertura de centros de educación secundaria en centros poblados rurales continúa siendo muy baja (13% del total declara poseer dicho tipo de centros). A nivel de programas sociales, los programas de alfabetización parecieran funcionar solo en el 9% de centros poblados.
- A nivel de bienes complementarios se observa que más del 50% de las adolescentes rurales no está afiliada al Seguro Integral de Salud y más aún el 42% no está afiliada a ningún seguro.
- Se verifica la discriminación de género tanto en términos de la decisión de invertir como en el monto invertido en educación en el caso de las adolescentes rurales. Veamos lo que gasta en promedio un hogar rural en el Perú.

Hogar rural	Gasta	Brechas de género
Hijas en edad escolar	S/. 128 anuales	Brecha 9 soles por niña rural
Hijos en edad escolar	S/. 137 anuales	
Niñas/niños de 7 a 12 años		Brecha S/. 7.2 (en favor de los niños)
Adolescentes (mujeres y varones)		Brecha de S/. 16.8 (a favor de los adolescentes varones)

- Las brechas calculadas se incrementan con el grado de vulnerabilidad social. Por ejemplo, para los pobres extremos se observa un diferencial de gasto entre niños y niñas rurales de S/. 10 anuales *per-cápita* y de S/. 8.6 anuales para no pobres. También es sensible al logro académico. Para aquellas niñas con atrasos en el logro académico la brecha calculada es de S/. 18.4 anuales *per-cápita*; por encima de los S/. 5 anuales de aquellas con logros adecuados..
- La vulnerabilidad educativa de niñas y adolescentes rurales, según diversos analistas, implica la persistencia del ciclo de pobreza y la transferencia intergeneracional de la misma. La educación de las mujeres, está demostrado, es un factor de desarrollo determinante en cualquier sociedad.

Reto N° 5:

PROPONER LA INCLUSIÓN EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DE UNA PARTIDA LIGERAMENTE POR ENCIMA DE LOS S/. 15 MILLONES ANUALES EN EDUCACIÓN PARA ACORTAR LAS BRECHAS CALCULADAS SEGÚN NIVEL DE VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y LOGRO ACADÉMICO DE LAS ADOLESCENTES RURALES.

6. Trata de personas y trata de mujeres

La trata de personas constituye el sometimiento de una persona con fines de explotación económica. Puede ser sexual comercial o laboral, con fines de adopción, esclavitud, tráfico de órganos, entre otras formas que irán surgiendo en la medida que no se detenga el fenómeno. La explotación por medio de la trata implica la pérdida total de libertad de la persona sometida. La trata a veces se confunde con el problema migratorio que es un fenómeno voluntario. La trata es la más cruel de las violaciones a los derechos humanos.

En el caso de la explotación sexual las víctimas son por lo general mujeres y menores de edad que son obligados a prácticas y actividades sexuales o eróticas, para fines de prostitución, pornografía, pedofilia, etc. a cambio de un pago económico o cualquier otro tipo de retribución.

Otra modalidad es la explotación laboral, que por lo general somete a personas a trabajos forzados, o trabajos en condiciones inhumanas, sometiéndolas a largas jornadas laborales, salarios bajos o inexistentes. Estas formas, por lo general crueles de explotación económica, afectan gravemente la salud e integridad física y psicológica de las personas sometidas y ponen en permanente peligro su vida. La mayoría son también mujeres y menores de edad.

La tercera modalidad de trata se ubica en el terreno de la venta y adopción ilegal de personas, por lo general menores de edad. Otro de los fines de esta modalidad, además de las adopciones, es la esclavitud o matrimonios serviles. Finalmente, el más vil de los negocios de trata consiste en la extracción de órganos para el comercio.

El Departamento de Estado de EEUU señaló que existen entre 600,000 a 800,000 víctimas de diversas formas de trata internacional anuales en el mundo. Oficiales de EE UU aseguran que unas 20,000 mujeres y niñas y niños anuales llegan a los EEUU retenidas en servidumbre, prostitución o trabajo agrícola. La Unión Europea estima que de 200,000 a 500,000 mujeres son llevadas anualmente a la Unión y retenidas con fines de explotación. Muchas de ellas proceden de los Balcanes.

La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado del 15 de noviembre de 2000 (Convención sobre el Crimen Transnacional), y sus 2 protocolos suplementarios; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Trata) y el Protocolo contra el Tráfico de emigrantes por vía terrestre, aérea y marítima (Protocolo de Tráfico) han propiciado avances institucionales en nuestro país frente a este problema.

El Código Penal modificado mediante la Ley N° 28950 tipificó el delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Incluye entre agravantes como el grado del agente que abusa del ejercicio de la función pública o si es el cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado por cualquier motivo o habitan en el mismo hogar. También se modificaron los artículos referidos a favorecimiento a la prostitución (usuario-cliente), rufianismo, proxenetismo, turismo sexual infantil y pornografía infantil.

Se establece además en el Código Penal tipos penales para explotación laboral, o exposición a trabajos peligrosos, entre otras calificaciones delictivas relacionadas al trabajo y la salud y vida de dependientes. Se tipifica la intermediación onerosa de órganos y tejidos, y el tipo penal del secuestro, se agrava los delitos de receptación, apología, asociación ilícita, encubrimiento personal y real, obstrucción a la justicia e insolvencia provocada, siempre que tengan relación con el crimen organizado en general en el cual se considera la trata de personas.

En general, la legislación ha sido ampliamente modificada abarcando prácticamente las diversas formas de trata y crimen organizado.

En el plano institucional, el 2004 se constituyó el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas³⁴, con el propósito de articular la política del Estado peruano en la prevención y persecución del delito, y en la protección a las víctimas. El 2007, se institucionaliza el “Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y Afines (RETA). La Policía Nacional del Perú también instituyó la Unidad de Trata de Personas en la División de Secuestros de la Policía Nacional del Perú. Finalmente, se han creado las fiscalías contra el crimen organizado, y se ha incluido el tema de la trata de personas en los documentos pedagógicos para el desarrollo curricular en primaria y secundaria en el sector educación.

7. Derechos de los pueblos indígenas³⁵

Al momento de formular iniciativas para el desarrollo legislativo de los Convenios internacionales, es importante tener en cuenta los derechos de las mujeres en el contexto de los sistemas de género de los Pueblos Indígenas, los cuales también discriminan a las mujeres.

³⁴ Creado por D.S. N° 002-2004-IN, tiene la siguiente conformación: Un representante del Ministerio del Interior; Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Un representante del Ministerio de Salud; Un representante del Ministerio de Justicia; Un representante del Ministerio de Educación; Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; Dos representantes de las instituciones de la sociedad civil especializadas en el tema. La Municipalidad de Lima fue incorporada en calidad de invitada.

³⁵ Contenidos adaptados del Informe 2009. En: Vega, Zadith. Mujeres Ashaninkas, Nomatsiguengas y Kakintes: Luchando por la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Selva Central del Perú. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Año 2009.

En estos últimos años ha cobrado relevancia el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT*, relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989 y aprobado por el Perú con Resolución Legislativa N° 26253 del 2 de diciembre de 1993. Desde entonces es parte del derecho positivo peruano y por tanto es de obligatorio cumplimiento³⁶. El Convenio es hasta la fecha, el tratado internacional más avanzado específicamente dedicado a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio incorpora una serie de disposiciones relativas, entre otros, a la administración de justicia y el derecho consuetudinario indígena; el derecho a la consulta y a la participación; el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; derechos sociales y laborales; educación bilingüe, y cooperación transfronteriza.

Este convenio tiene dos postulados básicos: el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del instrumento que fue adoptado en 1989.

El artículo 8 del Convenio de la OIT señala que al aplicar la legislación nacional a los pueblos originarios se deberá tomar en cuenta la consideración de sus costumbres o su derecho consuetudinario siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esto significa que el derecho consuetudinario debe aplicarse siempre y cuando no atente contra los derechos humanos reconocidos.

El artículo 9 del Convenio señala que en la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. Así, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos lo que en ningún caso significa impunidad, se trata más bien de atenuantes de la pena en atención a la diversidad cultural del país, su alejamiento y condiciones de exclusión y la vigencia de una cosmovisión distinta a la occidental.

De otro lado, tenemos la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. La Declaración reconoce los derechos básicos de los pueblos indígenas en una serie de áreas de especial interés para estos pueblos, en el marco del principio general del derecho a la libre determinación, incluyendo el derecho a la igualdad y a la no-discriminación; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales; el derecho al autogobierno y a la autonomía; el derecho al consentimiento previo, libre e informado, y otros.

El artículo 22 de la Declaración señala que “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas en la aplicación de la presente Declaración. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”.

Esta Declaración pone énfasis en los derechos de las personas dentro de los pueblos. Mientras que el Convenio OIT pone énfasis en los derechos de los pueblos. Ambos son complementarios.

En el caso del acceso a la justicia de las mujeres, se presentan varios problemas. Por un lado, la justicia comunal no garantiza justicia cuando se trata de violaciones de derechos de las mujeres por las siguientes razones: a) su complicidad de género por cuanto los delitos son perpetrados generalmente por varones; y b) por la legitimación social de la violencia de género. Por otro lado, la justicia occidental no ofrece los mecanismos ni garantías efectivas, además de la ausencia o lejanía de servicios de atención legal. El

³⁶ Paredes, Susel. Invisibles entre sus Árboles. Informe 2004. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Junio 2005; p52.

resultado de esta situación es la impunidad de los delitos que se cometen contra las mujeres en muchas de estas comunidades, sobre todo en temas de violencia.

Estas normas legales requieren de desarrollo legislativo amplio. Se pueden tratar temas generales, como en la Ley de Consulta Previa o específicas como en el campo laboral. Sin embargo, en cualquiera de estas iniciativas es importante tener en cuenta al momento de legislar los derechos de las mujeres en el contexto de los sistemas de género de los Pueblos Indígenas, los cuales también discriminan a las mujeres.

8. Presupuestos Públicos sensibles al género

PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA ESTRATÉGICA (PPE)

En el marco del proceso de descentralización y reforma del Estado se han dado reformas importantes con el fin de incorporar el enfoque de género en el presupuesto público desde un enfoque de gestión por resultados.

En el 2007 se inició el proceso de presupuesto público por resultados, mediante la Ley N° 28927 que establece la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación. Los gobiernos regionales y gobiernos locales deben haber iniciado el desarrollo de la programación estratégica y los indicadores de desempeño a fin de aportar información para la gestión basada en resultados.

El Presupuesto por Resultados es una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público que implica superar la tradicional manera de realizar dicho proceso, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc.), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos y pasar a otro esquema en el que eje es el Ciudadano y los Resultados que éstos requieren y valoran.

Tiene como objetivos establecer una relación clara y verificable entre resultados que se espera obtener y medios definidos para ello; integrar el planeamiento nacional, sectorial e institucional al presupuesto anual; establecer roles y responsabilidades claras en la generación de productos y resultados por parte de los involucrados en la gestión de las instituciones y programas del Estado; y determinar los indicadores de productos y resultados adecuados.

La Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) es un proceso en el que se relacionan los resultados con los productos, acciones y medios necesarios para su ejecución, los cuales se basan en información y experiencia existente (evidencias). Este proceso se realiza con la finalidad de solucionar un problema crítico que afecta a una determinada población (condición de interés).

El producto concreto de la aplicación de la PPE es el Programa Estratégico (PE) que se diseña, en sus etapas iniciales, independientemente de los que las instituciones ya vienen haciendo, y con el objeto de definir una hoja de ruta que, bajo el enfoque del uso de evidencias, permite proveer bienes y servicios públicos para lograr el resultado deseado.

Los siguientes Programas Estratégicos fueron diseñados para los años que se señalan a continuación. Lamentablemente el MEF, durante la gestión anterior, suprimió la Programación Estratégica y regresó a la programación por sector.

PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DISEÑADOS SEGÚN AÑO FISCAL			
2008	2009	2010	2011
1. Articulado Nutricional 2. Salud Materno Neonatal 3. Logros de aprendizaje 4. Acceso a la Identidad 5. Acceso a Servicios Sociales y Oportunidades de Mercado	6. Acceso a Agua Potable y disposición sanitaria de excretas para Poblaciones Rurales 7. Acceso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Localidades Rurales 8. Acceso a Energía en Comunidades Rurales 9. Gestión Ambiental prioritaria	10. Seguridad Ciudadana 11. Competitividad para la MYPE 12. Productividad agraria rural 13. Sanidad Agraria 14. Prevención del Delito 15. Nuevo Código Procesal Penal 16. Acceso a la Justicia 17. Accidentes de Tránsito 18. Adicionales en sectores ya involucrados....	Nuevos Programas Estratégicos. Se incluirá uno sobre Violencia Familiar

IMPACTO DE GÉNERO EN LA EVALUACIÓN PRESUPUESTAL

Por iniciativa de la Congresista Rosario Sasieta el Congreso anterior aprobó dos leyes importantes relacionadas con temas ejes de la vida de las mujeres y que de cumplirse seriamente con su mandato, permitirían revertir la situación de subordinación de las mujeres.

Primero la Ley N° 29083 modificó el artículo 47 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, incorporando en el análisis la incidencia en políticas de equidad de género. Textualmente la ley, bajo el título de *Evaluación a cargo de las Entidades* señala que en la evaluación presupuestal de ejecución del Presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género. El Poder Ejecutivo definirá, progresivamente, las entidades públicas, y los programas, actividades y proyectos que incorporen en la evaluación presupuestal dicha incidencia. Para el cumplimiento de esta ley se nombró una comisión de monitoreo pero lamentablemente no ha tenido el funcionamiento, la regularidad y la insistencia necesaria para conocer los efectos de esta ley. En síntesis, aparentemente no se habría aplicado.

Reto N° 6:

NOMBRAR UNA COMISIÓN EN EL CONGRESO PARA EL SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTA LEY POR PARTE DEL EJECUTIVO Y TAMBIÉN POR PARTE DE AL MENOS LOS GOBIERNOS REGIONALES.

MANDATO DE LA LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL PRESUPUESTO

Los presupuestos públicos tienen que adecuarse al enfoque de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el marco de la LIO (Ley N°28983), la cual en su primera disposición complementaria y transitoria, señala que “El Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida en la presente ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes”.

Reto N° 7:**INCORPORAR EN LAS CUENTAS NACIONALES INDICADORES DE GÉNERO, SOBRE LA BASE DE DATA OFICIAL DEL INEI, LA ENDES Y EL CENSO.****CUENTAS NACIONALES Y TRABAJO DOMÉSTICO**

Con esta ley es establecer agendas macroeconómicas que atenúen la exclusión y marginación de quienes no acceden al desarrollo para alcanzar la justicia social, por ello es necesario contar con instrumentos estadísticos especializados que visibilicen y asignen valor al aporte del Trabajo No Remunerado (TNR), y de manera especial al trabajo doméstico.

La segunda ley, que se complementa con el anterior, ha sido la que posibilita hacer visible el aporte de las mujeres a la economía y al desarrollo del país. Se trata de la Ley N° 29700, que incluye el trabajo no remunerado en las cuentas nacionales. El artículo primero de la mencionada Ley dicta la inclusión de una Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales, con especial énfasis en el trabajo doméstico, mediante la aplicación de encuestas de uso del tiempo. Veamos primeramente los conceptos implicados:

La *Cuenta Satélite* se refiere a un conjunto de información detallada de un aspecto o sector específico que establece de manera cuantitativa la contribución de dicho aspecto o sector en la producción del país. Al mismo tiempo, la cuenta satélite permite vincular y comparar dicho conjunto de información con otros sectores o variables socioeconómicas registradas en las Cuentas Nacionales de manera que sirva de complemento a la información disponible

La *Encuesta de Uso del Tiempo* se define como el instrumento metodológico que permitirá medir la dimensión del trabajo no remunerado y estimar la cantidad total de horas que se designa al mismo. El reglamento de esta Ley establecerá las actividades consideradas como trabajo no remunerado y como trabajo doméstico no remunerado (los cuales ya fueron definidos en la Primera ENUT-2010), los mecanismos necesarios para la implementación periódica de las encuestas de uso del tiempo, así como las disposiciones necesarias para la incorporación de una Cuenta Satélite del Trabajo no remunerado en las Cuentas Nacionales que complemente la información disponible. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es la institución responsable de la aplicación de lo dispuesto en esta Ley.

La propuesta legislativa hacía mención a la necesidad de hacer visible la contribución del Trabajo No remunerado en el Producto Bruto Interno del país, así como revelar la cantidad y valor de diversas modalidades de trabajo oculto que inciden en la producción nacional y permanece encubierto. Para tal efecto, el proyecto de ley propuso la creación de una Cuenta Satélite que sirviera como un instrumento estadístico; que permitiera analizar la incidencia del trabajo no remunerado en el PBI. Asimismo, se buscaba “establecer agendas macroeconómicas que atenúen la exclusión y marginación de quienes no acceden al desarrollo para alcanzar la justicia social, por ello es necesario contar con instrumentos estadísticos especializados que visibilicen y asignen valor al aporte del Trabajo No Remunerado (TNR), y de manera especial al trabajo doméstico”^[1].

Cabe señalar que, la autógrafa de esta iniciativa fue observada por el Presidente Alan García en marzo del 2011 regresando a la Comisión de Economía del Congreso, donde el 19 de mayo aprobó por

unanimidad la insistencia del proyecto de Ley. El 1 de junio el Pleno del Congreso sancionó por unanimidad (67 votos a favor, no se requiere segunda votación) y en vía de insistencia esta iniciativa

Finalmente, el Poder Ejecutivo, en un plazo de 120 días, esto es máximo el 02 de octubre de 2011, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, dictará las normas reglamentarias para la adecuada aplicación de esta Ley.

Reto N° 8:**IMPLEMENTAR LA CUENTA SATÉLITE SOBRE VALORACIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL 2012.****RELEVANCIA DE ESTA INICIATIVA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO:**

La desigual división sexual del trabajo, que alude a los roles diferenciados que se establecen a partir del trabajo reproductivo generalmente realizado por las mujeres y el trabajo productivo asignado a los hombres es el factor explicativo de la discriminación que padecen las mujeres. La falta de estadísticas con perspectiva de género así como la carencia de indicadores para la medición y valoración de la importancia de las actividades económicas no remuneradas, hace invisible y muchas veces subvalorada, la verdadera contribución de las mujeres al bienestar y al desarrollo económico y social de los países. Esto se transforma como uno de los elementos que perpetúan las relaciones económicas y de poder que subyacen a las desigualdades de género

Frente a esta problemática, en la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL, se adoptó el Consenso de Quito por el cual los países de la región se comprometieron a formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad. Los gobiernos además se propusieron desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y hombres, especialmente encuestas de uso del tiempo, e incorporar sus resultados en el marco de la contabilidad nacional. El Perú es pionero en la región en haber cumplido con este mandato.

La Ley que incorpora el trabajo no remunerado a las Cuentas Nacionales mediante encuestas de uso del tiempo permitirá un adecuado diseño de las políticas, programas y proyectos con perspectiva de género tanto desde el sector público como privado, contribuyendo en gran medida a revertir la desigualdad, subordinación y discriminación de las mujeres en nuestro país.

PARTE III: Mesa de Parlamentarias Mujeres

La Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas fue un espacio multipartidario de diálogo y concertación integrado por las Congresistas de la República elegidas para el Período 2006-2011 que, en pleno uso de sus derechos y facultades, en el ejercicio de sus funciones y durante el período de su mandato, se comprometieron a actuar concertadamente para promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades para todas las personas, como condiciones fundamentales para alcanzar el desarrollo, fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Fue instalada el 08 de Julio del 2006, a partir de la Declaración suscrita por treinta congresistas pertenecientes a las bancadas de Alianza Parlamentaria, Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista, Unión Por el Perú y Unidad Nacional que suscribieron el documento “Mujeres Congresistas: Las representantes que todos queremos” (Lima, 7 y 8 de Julio de 2006), en la cual expresaron su voluntad política común de generar un espacio de intercambio plural y de concertación por la equidad de género y la igualdad de oportunidades. Posteriormente, las congresistas de la bancada Alianza Por el Futuro suscribieron también el mencionado acuerdo; efectuándose la presentación pública el 19 de julio del 2006, en el Congreso de la República. Luego de la instalación del Período Parlamentario, el 28 de julio del 2006, se inició el proceso de discusión sobre objetivos y mecanismos para el funcionamiento de la Mesa.

Sus Objetivos fueron:

- Crear un espacio de intercambio y concertación entre las parlamentarias sin distinción por agrupación política.
- Promover la elaboración de una agenda común por la equidad de género, la igualdad de oportunidades, la inclusión y otros temas de interés que requieran la concertación de sus integrantes.
- Intercambiar información sobre iniciativas que requieran la construcción de consensos previos.

Lamentablemente la Mesa no ha tenido un funcionamiento regular y sólo se ha reunido en algunas ocasiones especiales. Sin embargo, cuando los varones de los partidos políticos se unieron para eliminar el voto preferencial, las mujeres de la Mesa se reunieron y acodaron por unanimidad rechazar este cambio legal. A partir de este momento el tema dejó de estar en agenda. La unión hace la fuerza. Evaluemos la posibilidad de reactivar esta u otra instancia de coordinación entre mujeres parlamentarias.

PARTE IV: Lo pendiente

A continuación resaltamos lo siguiente como demandas que deben ser atendidas durante el presente quinquenio:

POLÍTICA

- Recuperar y aprobar el anteproyecto ingresado al Congreso con el N° 4707/2010-JNE el 7 de marzo del 2010. Este proyecto contiene propuesta integral para regular la aplicación de la cuota política de mujeres así como de alternancia hasta cumplir con la cuota. **Reto N° 1**
- Alternativamente, aprobar la Ley de Alternancia para lograr la paridad de género en la participación política y ciudadana de las mujeres en el Congreso, Gobiernos Locales y Regionales y en todas las instancias públicas, para mejorar el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones.
- Fortalecer el Estado Laico, como garantía de culto y de igualdad de trato de todas las iglesias, eliminando las prerrogativas tributarias y la intervención de la Iglesia Católica en la definición de los contenidos curriculares de la educación pública.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- Implementar la LIO y el Plan de Igualdad de Oportunidades a nivel de los gobiernos regionales y locales, sobre la base de los PRIOS y PIOS, y otros mecanismos legales como medidas de acción afirmativa e instrumentos y herramientas de gestión pública, técnica y normativa.
- Construir, diseñar e implementar directivas, protocolos, hojas de ruta, reglamentos que permitan implementar las normas nacionales sectoriales de la LIO en los ámbitos locales y regionales.
- Impulsar medidas para combatir las brechas de género en la población rural femenina, principalmente en lo referido a educación e indocumentación.
- Construir herramientas de gestión técnico normativas que permitan articular el Convenio 169 de la OIT, la CEDAW y Belén do Pará; asimismo, implementar mecanismos que permitan incorporar los derechos de las mujeres indígenas que están a nivel supra en la legislación doméstica.

SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

- Pese a que bastaría que el Ejecutivo o cualquier Gobierno Regional apruebe un protocolo para la aplicación del aborto terapéutico, en vista de que las presiones externas lo impiden, sería muy saludable que el Congreso debata y apruebe, vía desarrollo legislativo, pautas para la elaboración de un protocolo de aborto terapéutico de alcance nacional que obliguen al MINSA a su implementación. **Reto N° 4**
- Adoptar las medidas legales (nacionales o internacionales) y/o constitucionales para que el Estado Peruano pueda distribuir gratuitamente la píldora oral de emergencia (AOE), método de planificación familiar reconocido por la ley. Se debe tener presente que probadamente se sabe que hay píldoras que no son abortivas. **Reto N° 3**

- Potenciar la educación sexual para la prevención del aborto y evitar riesgos en la maternidad y prevenir el embarazo adolescente.

VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL

- Reactivar el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso recaído en los proyectos de Ley N°s 2723/2008-CR, 3189/2008-CR y 4295/2010-PE que proponen reformas en el delito de violación sexual contra personas de 14 a 18 años. **Reto N° 2,**
- Implementar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, sobre la base de herramientas de gestión pública, técnica y normativa, que permita un adecuado proceso de monitoreo y evaluación de progresos.
- Aprobar el proyecto sobre Ley Integral contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia, para sancionar penalmente la violencia hacia la mujer y la familia, inspirada en los principios planteados por la Defensoría del Pueblo.
- Promover el debate y eventualmente la tipificación del Femicidio dentro del Código Penal.
- Impulsar planes de mejora de los servicios de atención y prevención de la violencia familiar y sexual (CEMs, Fiscalía, Poder Judicial, Comisarias de la Mujer), de manera articulada con los sistemas de protección de la infancia y adolescencia que han sido transferidos del MIMDES a los gobiernos regionales.
- Mejorar la Ley de hostigamiento sexual, con el fin de invertir la carga de la prueba de la víctima denunciante al agresor denunciado, que se incorpore el acoso atípico o ambiental.
- Incidir en la prevención y atención de la trata de mujeres, poniendo énfasis en la trata interna, que encubre situaciones de esclavitud en el trabajo y el sometimiento de mujeres a trabajos forzados.
- A nivel de la violencia sexual, impulsar mecanismos que permitan mejorar procesos de sensibilización en los operadores de justicia encargados de aplicar la norma, sobre todo, con el fin de que se tome en cuenta las pruebas psicológicas de la víctima como prueba plena y que no se de tanto peso al certificado médico legal que pone énfasis en el examen físico, en atención a la modificación del tipo básico de violación sexual.

EDUCACIÓN DE LA NIÑA Y ADOLESCENTE RURAL

- Proponer la inclusión en el Presupuesto Público de una partida ligeramente por encima de los S/. 15 millones anuales en Educación para acortar las brechas calculadas según nivel de vulnerabilidad económica y logro académico de las adolescentes rurales. **Reto N° 5.**

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

- Nombrar una Comisión en el Congreso para el seguimiento de la implementación de esta ley por parte del Ejecutivo y por parte también de al menos los Gobiernos Regionales. **Reto N° 6**
- Impulsar el presupuesto público con enfoque de género y bajo una gestión por resultados, sobre todo incidir en los gobiernos regionales y locales, a nivel de la operacionalización de POAs (Planes Operativos Anuales) y POIs (Plan Operativo Institucional), a fin de incluir el enfoque de género. En estos procesos articular los ejes de derecho a una vida libre de violencia, salud y educación.
- Incorporar en las cuentas nacionales indicadores de género, sobre la base de data oficial del INEI, la ENDES y el CENSO. **Reto N° 7.**
- Implementar la Cuenta Satélite sobre Valoración del Trabajo Doméstico no Remunerado en el presupuesto Público del 2012. **Reto N° 8**

PARTE V: Leyes Aprobadas en el Quinquenio 2006-2011

A continuación se presenta una relación de leyes aprobadas en el periodo legislativo anterior, esto es, entre el 2006 y en 2011.

2006

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 28683	11.03.2006	Modifica la Ley de Trato Preferente a mujeres embarazadas, niñas, niños, adultos mayores en lugares de atención al público (Ley N° 27408) y establece una multa hasta el 30% de 1 UIT y la responsabilidad de los municipios de su aplicación y recaudación.
Ley N° 28704	05.04.2006	Derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena no se aplican a los sentenciados por delitos de violación sexual contra menores de edad. Amplia la indemnidad sexual hasta los 18 años de edad
Ley N° 28720	25.04.2006	Derecho al nombre. Modifica los arts. 20° y 21° del Código Civil. El padre o la madre que efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo(a) nacido(a) fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la personas con la que lo hubiera tenido, así, el hijo(a) llevará el apellido de la madre que lo inscribió y del presunto progenitor.
Ley N° 28731	13.05.2006	Amplía en una hora más, la duración del permiso por lactancia materna en caso de parto múltiple.
Ley N° 28735	18.05.2006	Regula la atención a Personas con Discapacidad, Mujeres Embarazadas y Adultos Mayores en los aeropuertos, aeródromos terminales terrestres, ferroviarios marítimos y fluviales y medios de transporte.
Ley N° 28867	09.08.2006	Delito de Discriminación. Modifica el art. 323° del Código Penal. Condena con pena privativa de la libertad no menor de dos años, ni mayor de tres años; al que discrimina, incita o promueve actos de discriminación por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier otra índole y condición económica.

2007

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 28950	16.01.2007	Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Modifica los arts. 153° (trata personas) y 153°- A (formas agravadas de trata) del Código Penal. En ambos casos se incrementa la pena, para el delito de trata se determina una pena entre 8 a 15 años y para las formas agravadas, la pena puede llegar hasta 25 años. Esta norma asume la definición internacional de trata de personas como delito contra la libertad. De igual forma, al igual que el Protocolo de Palermo considera como formas de explotación, la sexual y laboral, así como la extracción de órganos; además incorpora la venta de niños, la mendicidad, explotación laboral, el tráfico de órganos. También modifica el artículo 303°-A e incorpora el artículo 303-B al Código Penal, relativos al delito de tráfico ilícito de migrantes.
Ley N° 28963	24.01.2007	Se agrava delito de violación sexual. Modifica el art. 170° del Código Penal, agravando la sanción de 12 a 18 años cuando exista una relación laboral, entre la víctima y el agresor o si la víctima presta servicios como trabajadora del hogar.
Ley N° 28970	27.01.2007	Crea el Registro de Deudores Alimentarios. En este Registro serán inscritos aquellas personas que adeuden 3 cuotas, sucesivas o no, de sus obligaciones alimentarias establecidas en sentencias consentidas o ejecutoriadas o acuerdos conciliatorios con calidad de cosa juzgada. También serán inscritas aquellas personas que no cumplan con pagar pensiones devengadas.
Ley N° 28983	16.03.2007	Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Define la discriminación de acuerdo a los alcances de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana; así como el reconocimiento del carácter puericultura de la nación peruana. Formula, además, lineamientos para el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y para los organismos constitucionales autónomos.
Ley N° 28988	21.03.2007	Regula la Educación Básica Regular como un servicio público esencial, que garantice el pleno ejercicio del derecho a la educación, tal como está previsto en la Constitución y en Tratados internacionales suscritos por el Estado peruano. Su Reglamento, el D.S. N° 017-2007-ED, del 3 de julio de 2007, norma las acciones orientadas a asegurar la continuación de la prestación del servicio educativo.
Ley N° 29083	12.09.2007	Modifica el art. 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, incorporando el análisis de género en la evaluación presupuestal: “(...) en la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del Sector Público, las entidades públicas, incorporan en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género”.

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Resolución Legislativa N° 29127	01.11.2007	Aprueba la “Convención de las Personas con Discapacidad” y su Protocolo Facultativo. El art. 6° de la Convención reconoce que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, insta a que los Estados adopten medidas que aseguren el disfrute de los derechos humanos.
Ley N° 29158	20.12.2007	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Reconoce, entre otros principios, la inclusión y equidad. Asimismo, en el art. 15°, si bien no menciona de manera expresa la paridad, señala que; “El Consejo de Ministros está conformado por Ministros y Ministras”; además, en la Quinta Disposición Complementaria “Expresión de Igualdad de Oportunidades” señala que las menciones hechas en la ley, referidas a personas titulares de funciones y responsabilidades en el Poder Ejecutivo, no hacen discriminación entre hombres y mujeres. También establece, entre las funciones del Presidente del Consejo de Ministros (art. 19° inciso 12), el de informar cada año al Congreso sobre los avances en el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia, de la Ley de Igualdad de Oportunidades, del Plan Nacional Derechos Humanos y otros de acuerdo a Ley.

2008

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29222	02.05.2008	Establece que el DNI tendrá una validez de ocho (8) años, vencido el cual será renovado por igual plazo.
Ley N° 29227	16.05.2008	Separación convencional y divorcio ulterior podrá realizarse en las Municipalidades y Notarías. Establece y regula el procedimiento no contencioso de separación convencional y divorcio ulterior en las municipalidades y notarías. Se pueden acoger los cónyuges que, después de transcurridos dos (2) años de la celebración del matrimonio deciden poner fin a dicha unión.
Ley N° 29247	25.06.2008	Se restituye el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual como Unidad Ejecutora del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
Decreto Legislativo N° 1068	28.06.2008	Se crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Crea la Procuraduría Supranacional que asume la defensa del Estado ante instancias internacionales. Depende administrativamente del Ministerio de Justicia.

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29248	28.06.2008	Ley del Servicio Militar Regula el Servicio Militar Voluntario, su organización, alcances, modalidades, procedimientos y su relación con la movilización, de conformidad con la Constitución Política del Perú y los Convenios Internacionales de los cuales el Perú es parte. Se establece que el Servicio Militar es prestado por varones y mujeres sin discriminación alguna, a partir de los dieciocho (18) años de edad. Se aplica a todos los peruanos, por nacimiento o naturalización, desde que cumplen los diecisiete (17) años y hasta los cincuenta (50) años de edad.
Ley N° 29269	17.10.2008	Modifica los artículos 81° y 84° del Código de los Niños y Adolescentes. Establece que el Juez especializado puede disponer «la tenencia compartida del niño, niña o adolescente» cuando advierte que los padres separados de hecho no llegan a un acuerdo o éstos causan un perjuicio mayor a los mismos.
Ley N° 29274	28.10.2008	Incorpora el inciso 4 al artículo 46° del Código Civil. Mayores de 14 años de edad, podrán demandar y ser parte en los procesos de filiación extramatrimonial de sus hijos(as).
Ley N° 29279	13.11.2008	Modifica los artículos 563°, 564° Y 675° del Código Procesal Civil Establece que el demandado por alimentos no puede ausentarse del país mientras no esté garantizada la asignación anticipada o pensión alimentaria. Esta prohibición se aplica independientemente de que se haya venido produciendo el cumplimiento de la asignación anticipada o pensión alimentaria.
Ley N° 29282	27.11.2008	Modifica el Texto Único Ordenado de Protección frente la Violencia Familiar (Ley N° 26260) y Código Penal. Establece que la Policía Nacional está impedida de realizar cualquier tipo de acuerdo conciliatorio en materia de violencia familiar. Se amplía las personas que entran el ámbito de protección de esta norma. Se dispone que el Ministerio Público cuente con un registro para los casos de violencia familiar. El Fiscal, de oficio o de parte, en el plazo de 48 horas, dictará medidas de protección inmediata a favor de la víctima, bajo responsabilidad. Además, se agregan medidas de protección. Respecto al Código Penal, se incorpora subtipos penales de lesiones graves y lesiones leves para los casos violencia familiar con una mayor pena.

2009

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29312	07.01.2009	Regula la reposición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, asentados en su oportunidad en las oficinas registrales del RENIEC u oficinas de Registro del Estado civil de las municipalidades del país, comunidades nativas o consulados, donde los libros de actas han desaparecido o han sido destruidas total o parcialmente a consecuencia de negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos.
Ley N° 29344	09.04.2009	Ley marco del Aseguramiento Universal en Salud Establece que “el aseguramiento universal en Salud es un proceso orientado a lograr que toda la población residente en el territorio nacional disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS)”.
Ley N° 29360	14.05.2009	Ley del Servicio de Defensa Pública. Establece que las víctimas de violencia familiar y sexual tendrán patrocinio legal gratuito a través de los consultorios jurídicos populares. Se regula el marco del Servicio de Defensa Pública respecto a la finalidad, principios, funciones, modalidades, condiciones de prestación, organización y acceso al Servicio legal gratuitos para las víctimas de violencia familiar y sexual.
Ley N° 29392	02.08.2009	Establece infracciones y sanciones por incumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad y su Reglamento. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves y, dependiendo del tipo de infracción, estas se sancionan con amonestación o con multas, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar. La entidad competente para la aplicación de la ley es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
Ley N° 29409	20.09.2009	Licencia por paternidad. Concede a los trabajadores de la actividad pública y privada, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el derecho a la licencia remunerada de la paternidad, por 4 días hábiles consecutivos.
Ley N° 29414	02.10.2009	Establece derechos de las personas usuarias de los servicios de salud. Modifica los arts. 15°, 23° y 29° y el segundo párrafo del artículo 37° de la Ley N° 26842, Ley General de Salud. Establece una serie de derechos de las personas usuarias en materia de acceso a servicios de salud, información, atención y recuperación en salud, así como consentimiento informado.

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29430	08.II.2009	Se modifica la Ley N° 27492, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual y el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 (Ley de Productividad y Competitividad Laboral). Las dos modificaciones más resaltantes son la incorporación del hostigamiento sexual entre pares sin importar la jerarquía, y de otro lado, su sanción como falta grave y en consecuencia causal de despido. Incorpora el llamado hostigamiento sexual ambiental, que consiste en la conducta física o verbal reiterada de carácter sexual o sexista de una o más personas hacia otras personas con prescindencia de jerarquía, grado, cargo, función, nivel remunerativo análogo, creando un clima de intimidación, humillación u hostilidad. Se adiciona como uno de los elementos constitutivos del hostigamiento, cuando la conducta del hostigador explícita o implícita, afecte el trabajo de una persona, interfiriendo en el rendimiento en su trabajo creando un ambiente de intimidación, hostil u ofensivo. Cabe resaltar que también se incorpora como falta grave, el hostigamiento sexual cometido por los representantes del empleador o quien ejerza autoridad sobre el trabajador; así como el cometido por un trabajador cualquiera sea la ubicación de la víctima del hostigamiento en la estructura jerárquica del centro de trabajo.
Ley N° 29451	20.II.2009	Modifica el Decreto Ley N° 19990, referente al Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social y establece una Régimen especial de jubilación para la sociedad conyugal y las uniones de hecho. Crea el régimen especial de jubilación para la sociedad conyugal y las uniones de hecho, cuyos miembros mayores de 65 años de edad, con más de 10 años de relación conyugal o convivencia permanente y estable y que no perciban pensión de jubilación alguna, acrediten aportaciones conjuntas al Sistema Nacional de Pensiones por un período no menor de 20 años.
Ley N° 29462	28.II.2009	Establece la gratuidad de la inscripción del nacimiento, de la primera copia certificada del Acta de Nacimiento y de la expedición del certificado de nacido vivo.
Ley N° 29486	23.II.2009	Establece requisito para demandar la reducción, variación, prorrateo o exoneración de pensiones alimentarias. Se incorpora el artículo 565° A al Código Procesal Civil, estableciéndose que es requisito para la admisión de la demanda de reducción, variación, prorrateo o exoneración de pensión alimentaria, que el demandante obligado acredite encontrarse al día en el pago de la pensión de alimentos.

2010

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29515	01.04.2010	Dispone que el Ministerio de Educación informe anualmente al Congreso de la República sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional, el cual debe ser aprobado mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro de Educación.
Ley N° 29521	23.04.2010	Ley que modifica la Ley No 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, mediante la cual se establece que las personas que se encuentren inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios no pueden ser elegidos Consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura.
Ley N° 29560	16.07.2010	Modifica la Ley N° 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos No Contenciosos y la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades. Se agrega el reconocimiento de la unión de hecho como uno de los asuntos no contenciosos que pueden ser reconocidos por vía notarial.
Ley N° 29597	12.10.2010	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Entre las áreas programáticas del MIMDES figura el desarrollo de la mujer e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como, la prevención y atención de la violencia familiar y sexual, promoviendo la recuperación de las personas afectadas (art. 4°). El MIMDES coordina con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, así como el correspondiente seguimiento, evaluación y cumplimiento de las mismas (art. 19°). Se establece además que el MIMDES, ejerce rectoría en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
Ley N° 29600	15.10.2010	Ley que fomenta la reinserción escolar por embarazo. Modifica el art. 18° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación. Establece que con el fin de garantizar la equidad en la educación, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adecuan la prestación de servicios educativos a las necesidades de las poblaciones, con especial énfasis en el apoyo a los menores que trabajan y a las alumnas embarazadas o madres. De igual forma, se establece que las instituciones educativas quedan prohibidas de expulsar o limitar algún modo el acceso al régimen escolar de las alumnas embarazadas o madres.
Ley N° 29604	22.10.2010	Ley que modifica el Código Penal y Código de Ejecución Penal en materia de reincidencia y habitualidad. En el caso del Artículo 46°-B sobre reincidencia se establece lo siguiente "...Si la reincidencia se produce por los delitos previstos en los artículos 108°, 121°-A, 121°-B, 152°, 153°, 153°-A, 173° (Violación sexual de menor de edad), 173°-A entre otros, del Código Penal, el juez aumenta la pena en no menos de dos tercios por encima del máximo legal fijado para el tipo penal hasta cadena perpetua, sin que sean aplicables los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional".

2011

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29685	14.05.2011	Establece medidas especiales en casos de desaparición de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad mental. Como principios de esta norma se encuentran el interés superior de la persona vulnerable y el principio de celeridad del procedimiento.
Ley N° 29699	04.06.2011	Modifica el art. 121°-A y 122°-A del Código Penal. Se brinda mayor tutela penal a los menores de 14 años que son víctimas de lesiones graves o leves, sin hacer distinción en función a la calidad del agresor. Se amplía el círculo de autores de la comisión del delito a cualquier persona, es decir, se considerará autor de este delito no solo a aquel que tiene una vinculación legal con el menor, sino a cualquier sujeto que lo agrede.
Ley N° 29700	04.06.2011	Ley que incluye el trabajo no remunerado en las cuentas nacionales. Incluye una cuenta satélite del trabajo no remunerado, con especial énfasis en el trabajo doméstico no remunerado, en las cuentas nacionales, mediante la aplicación de encuestas de uso del tiempo. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es la institución responsable de la aplicación de lo dispuesto en esta norma.

Leyes de carácter temporal

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 28914	05.12.2006	Crea la Comisión Especial revisora del Código de los Niños y Adolescentes, con la finalidad de elaborar un «Anteproyecto de Ley del Código de los Niños y Adolescentes» respecto de los artículos cuya modificación se considere pertinente, para adecuarlo a la realidad actual.
Ley N° 29153	16.12.2007	Constituye la Comisión que proseguirá la revisión del texto del Código Penal, para concluir el Anteproyecto de la Ley de Reforma del Código Penal. Está facultada para coordinar con diversos sectores, instituciones y personas que tuvieran interés en hacer conocer sus opiniones o sugerencias.
Ley N° 29295	13.12.2008	Prorroga el plazo de vigencia por 1 año adicional de la Comisión Especial del Código Penal.
Ley N° 29340	31.03.2009	Crea la Comisión Especial Revisora del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, normas modificatorias y conexas, con la finalidad de elaborar el anteproyecto de la Nueva Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

Norma Legal	Fecha de Publicación	Tema
Ley N° 29465	08.12.2009	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010. Se dispone además, que en el marco de la implementación progresiva de la programación estratégica del Presupuesto por Resultados, el diseño de programas estratégicos relacionados con los siguientes fines: <ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades no transmisibles, tuberculosis, VIH y enfermedades metaxénicas y zoonosis, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Salud. - Logros de aprendizaje en educación primaria y educación básica alternativa, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Educación. - Trabajo Infantil, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Trabajo. - Violencia Familiar y sexual y seguridad alimentaria, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Asimismo, se establece que las entidades del Gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, asumen como prioridad en su gestión el logro de los siguientes de los siguientes resultados a favor de la población: a) la reducción de la desnutrición crónica infantil; b) la reducción de la mortalidad materna y neonatal;
Ley N° 29626	09.12.2010	Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. Se incorpora el enfoque de género en la programación, seguimiento y evaluación presupuestal anual. Para ello, se establece que en la elaboración de los términos de referencia de las evaluaciones a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe incluir el análisis de la perspectiva de género con metas e indicadores de política nacional y sectorial en materia de evaluación sobre el diseño, ejecución e impacto del gasto público. Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la implementación del presupuesto por resultados, debe promover en sus directivas, el uso de mecanismos para la incorporación del enfoque de género en la programación, seguimiento y evaluación presupuestal anual, incluyendo mediciones de indicadores y la preparación del análisis con perspectiva de género.



UNION EUROPEA



Movimiento Manuela Ramos
Av. Juan Pablo Fernandini 1550 Pueblo Libre
Teléfono: 423-8840 Fax: 431-4412
E-mail: postmast@manuela.org.pe
Página Web: www.manuela.org.pe