

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**Análisis del Plan Nacional de Igualdad de Género con
énfasis en la dimensión de orientación sexual: aportes de
la gerencia social para mejorar las políticas de género en el
Perú**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN
GERENCIA SOCIAL**

AUTOR:

Iván Esteban Pavletich Meza

ASESOR:

Javier Pineda Medina

LIMA – PERÚ

2015

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación busca analizar el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) con el objetivo de brindar aportes para el diseño y la gestión de políticas de género en el Perú. Se hará un especial énfasis en los contenidos que promuevan la igualdad por orientación sexual debido a que es un nuevo componente en la gestión de políticas públicas por parte del Estado peruano.

La investigación consiste en un análisis documental de los instrumentos de gestión pertinentes, principalmente el PLANIG, así como entrevistas a representantes de las poblaciones beneficiarias del Plan y a los gestores del mismo para así identificar oportunidades de mejora.

Para lograr los objetivos de la tesis se abarcan tres ejes de investigación. El primero es la identificación y análisis de ejes temáticos y componentes que puedan contribuir al contenido del PLANIG; dichos componentes son analizados, priorizados y comparados en base a las demandas encontradas en el campo y la revisión documental. El segundo es el planteamiento de posibles mejoras a la redacción actual del PLANIG en cuanto a sus resultados, metas e indicadores. Por último, la investigación identifica brechas en el desarrollo de capacidades de los funcionarios responsables de la implementación del PLANIG, al ser este un punto crítico para tornar más tangible y sostenible el contenido del mismo.

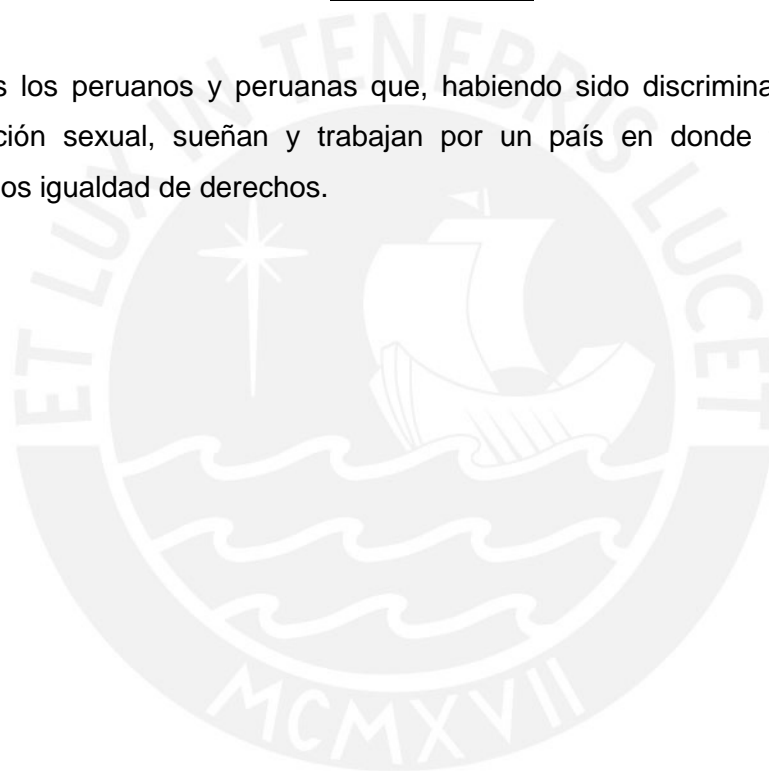
La investigación comienza con la presentación del contexto e implicancias del tema, así como su importancia para la gerencia social. Luego, se analiza el contenido teórico referencial que sustenta las mejoras planteadas a las políticas que incluye, entre otros temas, los aportes de los nuevos enfoques de género a la gestión social. Posteriormente se presenta el cuerpo principal de la tesis, compuesto por el análisis de los tres ejes de investigación mencionados. Seguidamente, se sintetizan los hallazgos en forma de conclusiones y una propuesta de plan de fortalecimiento para incorporar en la gestión del PLANIG. Finalmente, se elaboran anexos que complementan e ilustran los hallazgos en materia de análisis comparativos de diseño de políticas de género y la evolución de las mismas para con la variable de orientación sexual.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por su ejemplo y cariño. A todos los activistas, profesionales, defensores de derechos humanos y funcionarios públicos por vocación que contribuyeron a esta investigación.

DEDICATORIA

A todos los peruanos y peruanas que, habiendo sido discriminados/as por su orientación sexual, sueñan y trabajan por un país en donde todos y todas tengamos igualdad de derechos.



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo.....	2
Agradecimientos y Dedicatoria.....	3
Índice general.....	4
CAPITULO I: INTRODUCCION.....	6
1.1 Planteamiento del problema.....	7
1.2 Justificación.....	13
1.3 Objetivos de la investigación.....	20
CAPITULO II: MARCO TEORICO DEL DISEÑO DE POLITICAS DE GENERO CON ENFASIS EN LA VARIABLE DE ORIENTACION SEXUAL.....	22
2.1 Enfoque de género en las políticas públicas.....	22
2.2 Enfoque de derechos humanos en las políticas de género.....	29
2.3 Situación del accionar de políticas de género en el Perú.....	34
2.4 Conceptos de la teoría de género para el diseño de políticas.....	40
CAPITULO III. DISEÑO DE LA INVESTIGACION.....	54
3.1 Naturaleza de la investigación.....	54
3.2 Forma de la investigación.....	54
3.3 Unidades de análisis.....	54
3.4 Fuentes.....	55
3.5 Técnicas de recolección.....	55
3.6 Muestra.....	55
CAPITULO IV. PRESENTACION, ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS COMPONENTES.....	61
4.1 Hallazgos en cuanto a componentes de igualdad de género para políticas públicas	61
4.2 Mejoras del contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género.....	123
4.3 Capacidades a desarrollarse en los funcionarios responsables.....	158

CAPITULO V. CONCLUSIONES.....	173
CAPITULO VI. PROPUESTA.....	182
SECCION DE REFERENCIAS.....	192
ANEXOS.....	193
BIBLIOGRAFIA.....	229



Análisis del Plan Nacional de Igualdad de Género con énfasis en la dimensión de orientación sexual: aportes de la gerencia social para mejorar las políticas de género en el Perú

CAPITULO I. **INTRODUCCION**

El surgimiento del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG) como instrumento de gestión pública es un avance importante en las políticas de género al plantear un nuevo enfoque de igualdad, el cual aborda tanto a hombres como a mujeres, incluyendo por primera vez la variable de orientación sexual en sus objetivos estratégicos.

En primer lugar, la presente investigación identifica, propone y analiza los principales componentes que las políticas de género, en el marco del PLANIG, debería abordar para lograr la igualdad, analizándose cuales son las prioridades, ausencias y desafíos más críticos de las poblaciones beneficiarias. En segundo lugar, la investigación formula propuestas de mejora al actual contenido del PLANIG de tal forma que los resultados ya incluidos en el mismo puedan ser optimizados. Por último, se investiga las actuales capacidades de los funcionarios del Ministerio para proponer fortalecimientos en el diseño de políticas de igualdad de género.

Se espera que los hallazgos encontrados puedan contribuir a la gestión del PLANIG por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como de todo colectivo y organización de base que busque incorporar mayor público a las políticas de igualdad de género.

1.1 Planteamiento del problema

Desde hace varios años la igualdad de género ha entrado en la agenda mundial de las políticas de desarrollo humano involucrando al Perú y a la gestión pública. Una muestra de ello es, como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el objetivo de promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, suscrito por el Perú antes la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000 y que comprometió al país a erradicar la discriminación por género a través de sus políticas sociales, así como transversalizar el enfoque de género en las mismas; compromiso recientemente renovado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, la desigualdad de género en el Perú es una expresión de las desigualdades sociales que se manifiesta transversalmente en diferentes espacios de la sociedad y sectores del Estado. Como ejemplo, en el ámbito político sólo un 21% de los representantes congresales son mujeres y menos de 5% en el caso de alcaldías (PNUD 2012). En el sector educación, el analfabetismo en mujeres es tres veces mayor que el de los hombres: 10.1% (MIMP, 2013). En cuanto a violencia de género, se reciben en el país por lo menos 10 denuncias cada hora de violencia familiar y 13 denuncias cada día sobre violencia sexual (MIMP, 2013). Asimismo, en el ámbito laboral las mujeres en promedio reciben 30% menos de ingresos que los hombres (PNUD, 2012). Los mencionados son sólo algunos de los indicadores que evidencian la compleja problemática de desigualdad y la necesidad de que las políticas públicas combatan todas esas aristas.

Parte de estas aristas es el entendimiento del alcance y el público objetivo de las políticas de género, tanto en el diseño como en la implementación. Como se desarrollará en el marco teórico de esta investigación, las últimas convenciones internacionales sobre género incluyen en el alcance de este concepto tanto a mujeres como hombres. Para entender correctamente el tipo de brechas, las políticas de género involucran una serie de variables adicionales como sexo, edad, origen, etnia, entre otras. Es así que muchas políticas de género, para combatir integral y eficientemente la compleja problemática de desigualdad, incorporan también la orientación sexual dentro de estas variables. Tal como lo

menciona la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, todas estas variables están interrelacionadas y condicionan el diagnóstico de igualdad de género: “Cuando se violan los derechos humanos, no solamente se hace en relación con la dimensión de clase, raza, orientación sexual, edad y cultura, sino también en función del género, ya que el hecho de ser hombre o mujer, define el cómo se manifiestan esas violaciones. Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres y en especial de las violaciones a los derechos por cuestiones de género, lo que se propone es la expansión de los derechos humanos, y por consiguiente, la expansión del concepto de quiénes somos, percibidas como seres plenamente humanos y como ciudadanas (CEPAL, 2016)”. Es en el contexto de esta expansión y de incluir todas las dimensiones de quienes somos que la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/HRC/RES/17/19 expresa “su grave preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, que se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género” y pide documentar los actos discriminatorios además de promover la implantación de normativa internacional de derechos humanos para “poner fin a la violencia y a las violaciones conexas de los derechos humanos motivadas por la orientación sexual y la identidad de género”.

La discriminación por género, una de ellas la del hombre sobre la mujer, promueven una separación rígida de las creencias y representaciones sociales acerca de lo masculino y femenino, lo cual promueve estereotipos sobre las personas y agrava la desigualdad entre los sexos y los géneros. La discriminación a la mujer, es decir la discriminación por sexo, y la discriminación por orientación sexual tienen las mismas raíces. Por lo tanto, la inclusión de la variable orientación sexual dentro de las políticas sociales no sólo permite velar por más tipos de vulneración a la diversidad e integridad de los seres humanos sino que es una forma de combatir los estigmas y estructuras sociales desiguales como, por ejemplo, la división sexual del trabajo o la homofobia/lesbofobia/transfobia.

Con respecto al Perú específicamente, tanto el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas indicaron en sus informes de 2013 y 2012 respectivamente, su preocupación por la situación de discriminación por motivos de orientación

sexual en el Perú y extendieron sus recomendaciones al respecto al Estado. A nivel local, la Defensoría del Pueblo en 2014 emite un informe en donde: “recomienda al Estado peruano y, en particular, al Consejo Nacional de Derechos Humanos y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la incorporación de una política pública específica a favor de la población LGTBI (Defensoría del Pueblo, 2014)”.

El Estado, por su parte, ha elaborado desde la década pasada determinadas políticas y programas sociales para buscar combatir la problemática de desigualdad de género, siendo la principal política vigente el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, el cual está enmarcado en la Ley de Igualdad de Oportunidades 28983 y el Decreto Supremo 027-PCM, que establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento.

Con anterioridad a este Plan se habían trabajado dos versiones anteriores: la primera de ellas en el año 2000, “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2000-2005”, y la segunda similar en 2006. No fue hasta la aparición de la Ley de Igualdad de Oportunidades 28983, promulgada en 2007, que se pudo establecer un marco legal más sólido que permitía al ente rector, actualmente el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), tener la capacidad de control, gobernabilidad y presupuesto, para implementar con mayor efectividad las políticas de género. Es en este contexto que surge el vigente PLANIG objeto de estudio de esta investigación al ser la política de igualdad de género más importante que ha elaborado el Estado peruano y la primera política de género, a su vez, que visibiliza formalmente la variable de orientación sexual.

El PLANIG, a diferencia de sus versiones precedentes, acoge el enfoque de género desde el título hasta su contenido e involucra la estrategia de transversalización. El Plan tiene como objetivos: “transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, garantizar la igualdad de género y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de sus potencialidades y capacidades individuales y colectivas (MIMP, 2012).” Sus objetivos estratégicos son ocho y alcanzan el conjunto de las instancias públicas, niveles de gobierno y

organismos públicos: transversalización de políticas; cultura de respeto; educación; salud y derechos sexuales y reproductivos; derechos económicos; violencia de género; participación de mujeres y hombres en toma de decisiones y ciudadanía y, por último, manejo de recursos naturales.

Lo que se busca con las políticas de igualdad en el Plan es: “la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal (MIMP, 2012)”.

El PLANIG precisa con claridad que aborda tanto a hombres como mujeres, buscando que todos ellos tengan la misma valoración y capacidades de desarrollo, independientemente de sus condiciones. Es en este sentido que por primera vez el Plan Nacional rector en políticas de género acoge el concepto de “orientación sexual” incluyéndolo en tres de sus ocho objetivos estratégicos: fortalecimiento de una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género, garantía de derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres y, por último, reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones. Al incluirse en el Plan concretamente la variable “orientación sexual” se reconoce que si se trabaja solamente sobre la desigualdad de la mujer frente al hombre, se obtendría un enfoque incompleto que no abordaría las desigualdades existentes también dentro de los hombres y dentro de las mujeres (lesbianas frente a mujeres heterosexuales o población homosexual en general frente a la heterosexual).

Es decir, para lograr sus objetivos, el PLANIG toma en cuenta no sólo las dimensiones biológicas del género, sino también la de orientación sexual (conceptos que serán luego explayados en el marco teórico), lo cual permite visibilizar a las poblaciones homosexuales, lesbianas, transexuales y bisexuales (TLGB). En este sentido, los objetivos del Plan versan sobre los diferentes ámbitos de desarrollo del individuo, desde participación ciudadana hasta derechos económicos y sociales, sin hacer distinción entre que sexo es exclusivo destinatario de la política, salvo acápites específicos para las mujeres.

La variable orientación sexual articulada a resultados, metas e indicadores de una política pública nacional representa un enfoque nuevo dentro del accionar del Estado.

Como todo Plan vigente, el PLANIG está sujeto a ser analizado para optimizar una correcta obtención de sus objetivos ya sea en su actual versión o en subsiguientes, sobre todo tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad de las poblaciones beneficiarias, descrita líneas arriba, y lo reciente de la inclusión del tema en la agenda pública.

Es en este sentido que el análisis de la tesis se plantea que sea a nivel de contenidos del Plan y a nivel de capacidades de los funcionarios responsables del Plan, ya que son estos dos factores básicos y sensibles para iniciar una adecuada gestión social de las acciones involucradas y para evaluar la viabilidad del cumplimiento de los objetivos del PLANIG.

Adicionalmente al análisis documental y entrevistas a funcionarios, existen también políticas de igualdad de género en la región que pueden servir como insumos para complementar el tema de estudio. Podemos citar las de dos países cercanos al Perú pero con mayor amplitud en el contenido: como las de Colombia (“Política Pública de Mujer y Géneros: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016”) y Argentina (“Política Pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales”).

Por lo tanto, el objeto de estudio queda enmarcado en analizar el actual Plan de Igualdad de Género para promover diagnósticos, oportunidades y propuestas de mejora, tanto del contenido como de los responsables de su aplicación.

El Plan en mención es elegido porque es la propuesta social del gobierno más reciente y asentada que promueva políticas públicas de género para su aplicación e intervención en el país de mano del MIMP. Está en manos de la Gerencia Social generar aportes en la mejora del diseño del Plan más importante vigente sobre género y así intentar contribuir a resolver la problemática planteada. El análisis propuesto, por ende, cumple con la finalidad de la

investigación en Gerencia Social que es “producir conocimientos para alimentar directamente la toma de decisiones concretas en materia de políticas sociales (Tovar, 2013)”.

Preguntas de investigación

Tomando en cuenta que el punto de partida para resolver la problemática planteada es un correcto diseño de la política pública, la investigación se centrará en el contenido del Plan como insumo principal para la implementación de las políticas de género. Un Plan correctamente elaborado es el instrumento de gestión imprescindible para recortar las brechas de género en el País. Por lo tanto, como pregunta general se plantea:

Pregunta general

-¿Cuáles han sido los factores que están contribuyendo o limitando la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Género con énfasis en la dimensión de orientación sexual en el Perú?

Para obtener las respuestas a las mismas, se disgregan las siguientes preguntas específicas:

Preguntas específicas

-¿Los componentes incluidos en el PLANIG 2012-2017 son suficientes para lograr los objetivos del mismo en relación con las demandas de la población objetivo?

-¿El contenido actual del PLANIG aborda adecuadamente la problemática de género para permitir lograr los objetivos del Plan?

-¿El equipo o funcionarios responsables de la implementación PLANIG cuentan con las capacidades necesarias para implementar adecuadamente el Plan?

1.2 Justificación

El tema de la presente investigación fue elegido debido al desafío que significa la igualdad de género como requisito para lograr una sociedad igualitaria, desarrollada y democrática. Las brechas de género impactan directamente en la pobreza, los índices de desarrollo humano y los resultados de las políticas públicas. Asimismo, la discriminación específica a personas TLGB por razones de género (orientación sexual e identidad de género) es aún un tema insuficientemente trabajado en la gestión social en comparación a la discriminación a la mujer: “poner fin a la violencia y la discriminación contra las personas debido a su orientación sexual e identidad de género es un gran reto en materia de derechos humanos (...) los organismos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas dedicados a los derechos humanos han acumulado numerosas pruebas que demuestran la manera en que esas personas son víctimas selectivas por razón de su orientación sexual o identidad de género y han dado a los Estados orientaciones concretas (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2012)”.

En la actualidad, las luchas por el reconocimiento de los derechos de las personas TLGB vienen alcanzando ciertos logros, básicamente fuera del Perú, haciendo recordar procesos de reformas sociales de poblaciones marginadas décadas atrás (como el de las personas afrodescendientes o el de las mujeres mismas) que tomaron largo tiempo en ser incorporadas en la legislación nacional. Es decir, el reconocimiento de los derechos TLGB dentro de las políticas y planes públicos se encuentra en un momento crucial; citando al actual Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon: “Lesbianas, gays, bisexuales y transgénero: no están solos. Vuestra lucha por estar libres de violencia y discriminación es una lucha compartida. Todo ataque contra vosotros es un ataque a los valores universales de las Naciones Unidas (...) hago un llamamiento a los países y personas para que también estén de vuestro lado (ONU, 2012).”

En el 2007 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presenta los Principios de Yogyakarta, los cuales resumen las bases para la aplicación de

normativa internacional sobre derechos humanos en relación con la orientación sexual e identidad de género. Luego, en el 2011 las Naciones Unidas presenta el primer informe oficial al respecto: “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género”. En 2012, la Oficina de Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas propone en un documento oficial: “Cinco obligaciones jurídicas básicas de los estados respecto a la protección de los derechos humanos de las personas LGBT”. Muchos países miembros de la ONU han incorporado a su plenitud e incluso expandido el alcance de las obligaciones señaladas. En Latinoamérica, por ejemplo, son notorios los casos de Uruguay, México, Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador, con medidas que van desde Consejos Nacionales contra la Discriminación TLGB en Brasil, políticas públicas de garantías de derechos LGBT en Colombia y Argentina, hasta leyes matrimonio igualitario o unión civil en Argentina, Uruguay, Brasil, Chile y México. En contraste con esta coyuntura, en Abril de 2011 la representación peruana ante la ONU se negó a firmar la “Declaración conjunta para poner alto a los actos de violencia y a las violaciones de derechos humanos dirigidos contra las personas por su orientación sexual e identidad de género”. Esta declaración fue suscrita por 85 países del mundo y casi toda América Latina en su totalidad; la ausencia de Perú fue clara y notoria. Sin embargo, en Setiembre de 2014 en una nueva resolución (A/HRC/27/L.27/Rev.1), el Perú sí suscribió un nuevo pronunciamiento que recuerda la universalidad de los derechos humanos, expresa su “gran preocupación por los actos de violencia y discriminación que en todas las regiones del mundo, se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género” y apoya la decisión de la Asamblea General de seguir ocupando en los esfuerzos realizados para combatir esa violencia y discriminación a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos.

La problemática de la discriminación por orientación sexual e identidad de género ha resultado evidente para organismos internacionales, los cuales han llamado al Perú a la toma de conciencia y a la necesidad de accionar sobre ello en hasta tres ocasiones concretas durante los últimos años. El primero llamado fue hecho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 2012 y 2013. El segundo, por el Examen Periódico

Universal de las Naciones Unidas para Perú de 2012. Finalmente, el tercero más reciente, por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, hecho el 25 de junio de 2013 (Nota de prensa, incluida en su página web: <http://onu.org.pe/noticias/onusida-hace-un-llamado-al-reconocimiento-de-la-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero/>).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su informe de evaluación de la coyuntura peruana manifestó: “estar preocupado por las denuncias de discriminación y actos de violencia sufridos por personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales sobre la base de su orientación sexual o identidad de género. El Estado Parte debe establecer clara y oficialmente que no tolera ninguna forma de estigmatización social de la homosexualidad, la bisexualidad o transexualidad, o la discriminación o la violencia contra personas por su orientación sexual o identidad de género. También debería modificar su legislación con el fin de prohibir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. El Estado Parte debería proporcionar una protección efectiva a las personas LGBT y garantizar la investigación, el enjuiciamiento y castigo de los actos de violencia motivados por la orientación sexual de la víctima o su identidad de género (Naciones Unidas, 2013)”.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 2012 señala “con preocupación que (en el Perú) las lesbianas, los gays y los trans han sufrido ese tipo de discriminación en el empleo, la vivienda y el acceso a la educación y la atención de la salud...el Comité recomienda al Estado Parte que agilice la aprobación de legislación específica para prohibir la discriminación contra personas por motivos de orientación sexual y que adopte medidas, en particular de sensibilización, para garantizar que lesbianas, gays y trans no sean discriminados por su orientación sexual y su identidad de género (Naciones Unidas, 2012).”

El primer reconocimiento por parte del Estado en cuanto a derechos de las personas TLGB, se dio en 2004 cuando el Tribunal Constitucional emite una resolución en la que afirma que: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo...La Constitución peruana no distingue a las personas por su opción y preferencias sexuales...El carácter digno de la

persona, en su sentido ontológico, no se pierde por ser homosexual o transexual (expediente 2868-2004-AA/TC)". Asimismo en el Código Procesal Constitucional del Perú se indica que los derechos protegidos por procesos de amparo incluyen el de "igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión...". Estos lineamientos de carácter constitucional a la fecha no han sido aplicados en la práctica para el fomento y defensa de los derechos de la población involucrada de forma tangible, a excepción de algunas ordenanzas en ciertos gobiernos regionales y municipales.

A partir de 2011 se evidencia en el Perú mayor visibilidad de iniciativas civiles de políticas sociales más incluyentes sobre género, algunas de las cuales mencionan las categorías de orientación sexual e identidad de género por primera vez. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de ese año se incluyó en el debate nacional propuestas de iniciativas públicas y defensa de derechos para la población TLGB, ya que tres partidos políticos, incluido el ganador de las elecciones, incluyeron en sus planes de gobierno acciones al respecto.

A la fecha, se han identificado algún tipo de aplicación real de estas propuestas en tres planes nacionales tangibles y aprobados:

El primer caso ya mencionado se dio en el año 2012 cuando el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) elaboró y aprobó el "Plan de Igualdad de Género 2012-2017".

El segundo caso es el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 del Ministerio de Justicia, el cual mencionaba el "fomentar acciones para promover una cultura social de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivos de índole/orientación sexual...". Sin embargo, según las propias declaraciones de la titular del sector, Eda Rivas Franchini, efectuadas el 03 de Mayo de 2013 en conferencia de prensa a los medios de comunicación del país, en las que se indicó que dicha versión del plan se aprobó más nunca se ejecutó. Manifestó que el nuevo plan a promulgarse excluirá los "temas álgidos", específicamente los temas de derechos TLGB (fuentes: www.rpp.com.pe 03 de Mayo de 2013), lo cual efectivamente sucedió en la siguiente versión de dicho plan promulgado.

Por último, existe el Plan Estratégico Multisectorial 2007-2011 para la Prevención y Control de las ITS, VIH y SIDA en el Perú, el cual se enfoca principalmente en

los derechos sexuales de los grupos catalogados como HSH (hombres que tienen sexo con hombres) y TS (trabajadoras sexuales).

El resto de manifestaciones por parte del Estado se han dado de forma episódica y, como se ha expuesto, no se han formalizado aún como parte de un plan nacional o conjunto de políticas. Por ejemplo, varios gobiernos locales y regionales a partir de 2008 están aprobando ordenanzas anti discriminación por motivos de orientación sexual (desde Miraflores en Lima hasta Belén en Loreto; desde Apurímac hasta Ucayali). A inicios de 2013, el Ministerio de Educación a través de su Secretaria Nacional de la Juventud, publica el primer documento en la historia elaborado por el Estado peruano acerca de la discriminación de esta población: “Por una sociedad joven inclusiva: compilación de trabajos sobre jóvenes trans, lesbianas, gays y bisexuales”. Dicha institución también realizó en 2012 un congreso para jóvenes TLGB, así como campañas anti-bullying homofóbico. De la misma forma, cabe mencionar los también históricos informes formales por parte de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y el Gobierno Regional de Lima a favor de proyectos de ley que buscan contribuir a los derechos igualitarios para las personas TLGB.

Asimismo, durante finales de 2014 e inicios de 2015, se comenzaron a implementar mesas de trabajo con representantes de la comunidad TLGB en el Viceministerio de la Mujer y el Viceministerio de Derechos Humanos, con objetivo de generar acercamientos y alternativas de próximos pasos con dichas poblaciones, tales como un futuro plan anti bullying homofóbico.

Por lo tanto, se evidencian demandas desde la sociedad civil que deberían ser adecuadamente reflejadas en las políticas públicas de Estado existentes. Por ejemplo, en el plan de gobierno del partido ganador de las últimas elecciones se diseña como propuesta: “Garantizar los derechos humanos de las personas con diferente opción sexual respetando su identidad y opción (Partido Gana Perú, 2010)”. Esa garantía de los derechos humanos implica una política transversal que no sea aplicada sólo a algunos sectores o rubros; lo cual representa un reto en la gestión del Estado ya que actualmente esta propuesta no es tangible en los actuales planes de gobierno.

Expuesto esto, queda claro que en el Perú existe aún mucho campo para el desarrollo, gestión e implementación de políticas sociales de igualdad de género, más aún en la dimensión motivo del énfasis de esta investigación. Se evidencian muchas ausencias, puntos de mejora y oportunidades, sobre todo por lo inédito de políticas como el PLANIG.

Una prueba de que la problemática de género de la población TLGB se ha estado abordando de forma tangencial por las entidades competentes en resolverlas en el Perú y ha sido víctima de rechazo o aversión por sectores contrarios a dicha causa es que la ONU ha llamado insistentemente al accionar del Estado peruano para subsanar los vacíos de diseño e implementación en políticas para dicha población. La discriminación que sufren las personas TLGB, ya reconocida internacionalmente, al no ser por muchos años ni siquiera nombrada como problema en el Perú, crea un círculo vicioso de inacción en la gestión social. Es en este contexto que el PLANIG ofrece una oportunidad para que futuras implementaciones de políticas de género en el país reviertan esta situación.

Se observa que la ONU ha exhortado al Perú en acoger políticas que combatan la estigmatización, la discriminación y la violencia hacia la población TLGB; así como a promover programas de sensibilización para con esta problemática dentro del accionar del Estado. El PLANIG, en su esencia y si bien parcialmente, aborda la erradicación de estereotipos de género (Objetivo 2) y el combate a la violencia por orientación sexual (Objetivo 6). Al acoger la variable de orientación sexual explícitamente dentro de su contenido, clarifica la relación directa que el MIMP ha establecido entre discriminación por orientación sexual y discriminación por género. De este modo, queda claro que la discriminación por orientación sexual es parte del alcance del PLANIG y, por lo tanto, se incluyen a la problemática TLGB dentro del alcance de las políticas de género del Estado peruano.

Como se ha exployado, recién desde hace unos años esta problemática social ya no sólo es preocupación de los representantes de la comunidad TLGB o de algunas entidades progresistas, sino que se ha formalizado su interés público en instancias del gobierno peruano y supranacionales, produciendo referentes de

políticas sociales novedosas listas para ser gestionadas e implementadas, lo cual representa un precedente histórico que la Gerencia Social no deberían dejar de lado.

Al igual que ha ocurrido en el transcurso de los años con la implementación de políticas y proyectos en favor de los derechos de la mujer, de los grupos indígenas, afroperuanos, discapacitados u otras poblaciones vulnerables, la presente investigación pretender generar mayor conocimiento aplicativo sobre las políticas de inclusión de estas minorías y su importancia, en este caso, las concernientes a los colectivos discriminados por razones de género, en específico por orientación sexual e identidad de género.

En este sentido, la investigación es útil porque:

- Brindará aportes para diagnosticar y mejorar la gestión del plan de igualdad de género y resolver más eficientemente el problema planteado.
- Generará conocimientos que permitan entender la problemática de la igualdad de género, especialmente en la población TLGB.
- Formulará propuestas de mejora para los vacíos programáticos que han llamado la atención a la comunidad internacional acerca de la situación actual en el país de la comunidad gay, lesbica y transexual.
- identificará las competencias y el grado de preparación del capital humano de los entes públicos encargados de ejecutar las acciones de este plan, brindando aportes para mejorar su gestión.
- Contribuirá al debate y buscar promover las prácticas de gestión más efectivas para trabajar los derechos de minorías y crear una sociedad cada vez más inclusiva.

Por lo tanto, la investigación propuesta buscará analizar el Plan Nacional de Igualdad de Género de tal forma que se pueda promover la consecución correcta de los objetivos de dicho Plan y, por ende, también el enfrentar la discriminación por orientación sexual.

La investigación propone asimismo analizar, además del contenido y alcances del Plan, también las competencias de los funcionarios responsables del sector (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) encargados de diseñar y supervisar la puesta en práctica de dicho contenido para así diagnosticar las capacidades con las que el Plan va a ser gestionado.

La labor de un gerente social es “mirar la realidad como referente de su accionar y producir conocimientos sobre la relación entre su accionar y realidad con miras a mejorar dicha accionar o intervención (Tovar, 2012)”. Entonces, la tesis propuesta cumple con analizar la situación actual, representada en el PLANIG, para luego proponer insumos para mejorar su intervención.

1.3 Objetivos de la investigación

Objetivo General:

Analizar el contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género publicado en 2012 con énfasis en la dimensión de orientación sexual y examinar las competencias que al respecto se asignan a los funcionarios responsables del mismo en el ente rector en la ciudad de Lima para identificar propuestas de mejora en el diseño.

Objetivos Específicos:

- 1) Identificar y analizar si los componentes incluidos en el Plan 2012-2017 son suficientes para lograr los objetivos del mismo en relación con las demandas de las poblaciones objetivo y en comparación con planes similares de la región.
- 2) Analizar si el planteamiento actual de los componentes, objetivos, metas e indicadores del Plan aborda adecuadamente la problemática de género, especialmente la relacionada a la variable orientación sexual.
- 3) Diagnosticar las competencias de los funcionarios responsables en Lima de la implementación del PLANIG con respecto al alcance de los objetivos del mismo.

- 4) Proponer recomendaciones para una mejor gestión del Plan y competencias de los funcionarios responsables en Lima.



CAPITULO II.

MARCO TEORICO DEL DISEÑO DE POLITICAS DE GENERO CON ENFASIS EN LA VARIABLE ORIENTACION SEXUAL

El siguiente marco teórico referencial se organiza en cuatro ejes temáticos. Los dos primeros comentan la definición e importancia del enfoque de género y del enfoque de derechos humanos para las políticas públicas y como estos enriquecen la cobertura de derechos para las personas TLGB y viceversa. El tercer punto es información diagnóstica actual de las brechas de género en el Perú por tipo de población. Mientras que el cuarto punto profundiza en conceptos necesarios de abordar para la investigación y el contenido de las políticas como los de orientación sexual, identidad sexual y discriminación, como también los de transversalización, institucionalidad e interseccionalidad de género.

2.1 Enfoques de género en las políticas públicas

Se analizarán los enfoques de género planteados por organismos internacionales rectores en políticas sociales para luego comparar estos enfoques con concepciones de género desarrollados localmente y en el mismo PLANIG. Se busca comprender la importancia de la variable de orientación sexual dentro de las políticas de género, acogiendo las definiciones recientes del mismo.

2.1.1 El concepto de género según organismos internacionales

El PLANIG no se enfoca únicamente en la desigualdad de los sexos sino en la desigualdad de género, por lo tanto es importante partir por diferenciar el sexo de una persona de su género: “el primero se concibe como un hecho biológico y el segundo como una construcción social. El Comité de las Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) ha establecido que el término ‘sexo’ se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, mientras que el término ‘género’ se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y

cultural que se atribuyen a esas diferencias biológicas (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).” Es así que el género y el sexo son variables distintas que se interrelacionan, conviven entre sí y configuran las características de un individuo.

Por lo tanto, la ONU considera que al hablar de género se involucra tanto a hombres como a mujeres: “(género es) la gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada” (Glosario de género disponible en www.un-instraw.org/es). El hablar de una asignación social deja en claro que este criterio con el que la sociedad estipula características, poderes y oportunidades a los sexos no es definitivo y, por ende, no necesariamente es adecuado o inamovible. La Organización Mundial de la Salud también otorga una definición que engloba a hombres y mujeres: “el género se refiere a aquellos roles, comportamientos, actividades y atributos socialmente construidos que una determinada sociedad considera apropiado para hombres y mujeres” (WHO, 2008). Se observa que existirían sociedades que construyen roles o atributos de género relativos a su contexto el cual, como sabemos, puede estar caracterizado por situaciones de desigualdad y de vulneración a los derechos humanos.

Por su parte, el Banco Mundial propone una definición que coincide en no limitar el género a parámetros biológicos y lo configura como una construcción social que no necesariamente es la idónea para dicha sociedad sino que podría generar restricciones al desarrollo: “El término género se refiere a las diferencias socialmente construidas entre hombre y mujer, a diferencia del sexo, el cual se refiere a las diferencias biológicas. En todas las sociedades, hombres y mujeres juegan distintos roles, tienen diferentes necesidades y se enfrentan a diferentes restricciones. Los roles de género difieren de los roles biológicos de hombres y mujeres aunque pueden traslaparse” (*Defining Gender*, web.worldbank.org).

Se marca distancia entonces de la concepción de género como roles definidos biológicamente o inamovibles. Las tres definiciones hacen mención al género como un concepto dinámico y performativo que, por lo tanto, va alineado a los progresos sociales y a los reconocimientos de diversidades y de derechos humanos.

Esta noción dinámica e integradora de género es exployada con más detalle por ONU MUJER donde se reconoce no sólo diferencias entre mujeres y hombres, sino aquellas intrínsecas dentro de estos mismos grupos humanos:

“Género se refiere a los atributos sociales y oportunidades asociadas a ser hombre y mujer y las relaciones entre mujeres y hombres y niñas y niños, así como las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones son socialmente construidas y son aprendidas a través de procesos de socialización, que están contextualizados en un tiempo específico y son cambiables. El género determina qué es esperado, permitido y valorado en mujeres y hombres en un contexto determinado. En la mayoría de sociedades hay diferencias e inequidades entre mujeres y hombres en cuanto a responsabilidades asignadas, actividades asumidas, acceso y control sobre recursos; así como oportunidades para la toma de decisiones. El género es parte de un contexto sociocultural más amplio. Otros importantes criterios para el análisis socio cultura incluyen clase social, raza, nivel de pobreza, grupo étnico y edad.” (ONUMujer, 2001).

Al ser construidas en sociedades desiguales, muchas concepciones de género arraigadas en la sociedad describen inequidades, por lo que las Naciones Unidas son enfáticas en incluir las diversidades dentro de los hombres y dentro de las mujeres en las políticas de género: “El concepto de género no es intercambiable con el de mujer. El género se refiere a ambos: hombres y mujeres y las relaciones entre ellos. Promover la equidad de género debe involucrar a hombres tanto como a mujeres. En los años recientes, ha habido un foco más directo en el hombre para la investigación de perspectivas de género” (<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet2.pdf>).

Para la ONU el involucramiento del hombre es importante por tres razones:

- como aliado para promover la igualdad
- como variable clave para lograr cambiar cultural y socialmente comportamientos y paradigmas de desigualdad
- porque los sistemas de género también pueden ser negativos para el hombre creando demandas irreales o imponiéndole comportamientos que atenten contra su libertad.

Es así que la inclusión de la variable orientación sexual dentro del PLANIG está alineada a la vertiente académica de buscar incluir en el género todos aquellos atributos y diferencias construidas dentro de los hombres y dentro de las mujeres que podrían generar desigualdad y, por lo tanto, desigualdad de género. En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, organizado por la CEPAL en 2013, los países participantes acuerdan dentro del acápite de Igualdad de Género: “que la discriminación y la violencia basada en la orientación sexual e identidad de género sitúa a las personas LGTB en una posición de vulnerabilidad, impidiendo el acceso a la igualdad y al pleno ejercicio de la ciudadanía”. Al mismo tiempo, el Jurado Nacional de Elecciones en reciente resolución 0305-2015 establece que los partidos políticos incluyan en sus Planes de Gobierno enfoques de género, precisando que el mismo implica: “mujeres y colectivos TLGB”. Por lo tanto, la inclusión de la dimensión de orientación sexual dentro de la conceptualización de género sí ha formado parte de recientes consensos internacionales e incluso nacionales.

En una sociedad donde existe superioridad del hombre sobre la mujer, se promueven la reproducción de distinciones estrictas entre hombres y mujeres, alentándose así la creación de prejuicios, roles y características que se asumen como inamovibles. Esa es la lógica detrás de pre conceptos y estereotipos como: “como es hombre debe ganar un poco más”, “esta tarea es para mujeres”, “las mujeres/hombres no se visten así”, etc. Las diversas orientaciones sexuales trasgreden directa o indirectamente aquellas etiquetas preconcebidas de que es lo que le corresponde a un hombre y que le corresponde a una mujer. La diversidad de orientaciones sexuales es vista muchas veces como un atentado a estas diferencias y superioridades enquistadas en el statu quo, la mayoría de ellas de explícita desigualdad. La diversidad de orientaciones sexuales en las personas genera resistencias porque es vista como una transgresión a estas relaciones basadas en la subordinación. Por ejemplo, la división sexual del trabajo o la discriminación a una madre por ser lesbiana comparten en esencia la misma causal de discriminación: género, ya que ambas son discriminaciones que nacen de aquellas “diferencias entre hombre y mujer”, de lo que es femenino y masculino, construidas por una sociedad desigual.

Es por eso que al incluir la dimensión de orientación sexual en políticas y gestiones sociales se busca combatir los estereotipos de género y, por ende, la discriminación y la desigualdad. Así como, por ejemplo, la pobreza es producto de una estructura sociopolítica y económica que es reversible, las desigualdades de género actuales también pueden serlo y no ser tomadas como parte de algo inamovible, sobre todo si generan discriminación: “la lógica del género ejerce violencia simbólica contra todas las personas homosexuales al plantear normatividad heterosexista como algo natural (Lamas, 2002)”.

2.1.2 El concepto de género en del Perú

Como todo concepto que nace de las ciencias sociales, los organismos públicos y de la sociedad civil que abordan la problemática de género se ven influenciados por las nuevas tendencias teóricas al respecto.

La asociación Manuela Ramos, organismo no-gubernamental con 35 años dedicándose a los derechos de igualdad de la mujer, define el género como: “una categoría de análisis que hace referencia a las relaciones de poder que se establecen entre mujeres y hombre... a partir de estas variantes se estructura la manera de actuar en la vida social; empieza a adquirirse estructuras simbólicas de identidad, representaciones, actitudes, valores y normas. El género, por ser una construcción social y cultural, puede ser transformado” (Manuela Ramos, 2013).

Esta definición feminista y que nace desde la noción de poder puede ser ampliada por el concepto propuesto por las investigadoras del Instituto de Estudios Peruanos (Cecilia Blondet y Patricia Oliart, asesora en temas de género para la UNICEF y docente del Diplomado de Estudios de Género de la PUCP, respectivamente): “Es posible definir (el género) como el resultado de construcciones culturales, es decir, como la manera en que cada sociedad elabora sus convenciones sobre la masculinidad y la femineidad. Tales convenciones varían de acuerdo a las relaciones de poder en la sociedad. Pero el género también tiene una dimensión concreta y material; el proceso social del género es aquel que todos atravesamos al adquirir nuestra identidad femenina o masculina, es el resultado de nuestra interacción con las convenciones sociales, las prácticas a nuestro alrededor y nuestra comprensión de ese entorno (Fort, 1999)”.

Ambas definiciones coinciden en señalar que el género implica una variable de poder que ejerce presión sobre cómo definir los paradigmas de género en una sociedad (incluyendo sus brechas e inequidades) pero que, al mismo tiempo, es susceptible de ser transformada. Es decir, se puede mediante procesos sociales, motivados por políticas públicas, mejorar el diagnóstico de género de una determinada sociedad. Se coincide en que si se mejora la capacidad de entendimiento de nuestro entorno y de nosotros mismos, estos paradigmas de género también pueden cambiar ya que en buena parte se tratan de construcciones sociales modificándose a lo largo del tiempo. Siendo este último punto muy importante de tomar en cuenta al momento de realizar un diseño de política social y plantear sus alcances.

Por último, Belissa Andia, directora del Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género y ex directora de la Secretaría de Transgénero de la International Lesbian and Gay Association, coincide en definir género como una serie de características culturales, agrega “psicológicas”, construidas socialmente “a partir de la diferencia de sexos” y que implican “relaciones de poder”. Indica que dichas características “dan sentido a la satisfacción de nuestros impulsos sexuales, a la reproducción y en general al relacionamiento entre personas”. Es importante su acotación, en el sentido que dicha construcción nace a partir de una diferenciación de sexo porque señala que este marco binario (“determinado de dos sujetos protagónicos: hombre y mujer”) constituye “una limitante para poder explicar otras vivencias que rebasan los límites de aquel, dejándolas al margen del contrato social. Sin embargo, son parte de una realidad imposible de ignorar”. Belissa Andia coincide con la concepción de la ONU y el Banco Mundial pero lo expresa de manera más enfática: “el género rechaza el determinismo biológico y afirma que las fronteras sociales establecidas por los patrones de género sufren variaciones históricas y culturales”.

Se desprende, entonces, que las políticas de género son parte de estas variaciones, siendo capaces así de promover una sociedad más igualitaria, luchando contra determinadas limitantes históricas y culturales que agravan la inequidad dentro de poblaciones vulnerables, como las mujeres y la comunidad TLGB.

En ese camino, por lo tanto, es plenamente viable la inclusión de la variable orientación sexual como forma de acercar las políticas a la realidad y promover

nuevas dimensiones de igualdad. De lo contrario, al excluir la dimensión de orientación sexual (y también la de identidad de género), las políticas de género quedarían limitadas a variables biológicas o sólo de la población femenina que, como hemos observado, es un enfoque que apuntaría a quedar en desuso a nivel nacional e internacional.

2.1.3 El concepto de género según el Plan Nacional de Igualdad de Género

El PLANIG no especifica un concepto de género, pero en su marco conceptual se coincide con las definiciones mencionadas en el punto 2.1.1, especialmente las de las Naciones Unidas. El Plan se expresa en cuanto a la problemática de desigualdad de género y como debe ser abordada desde las políticas sociales: “Las desigualdades entre los sexos impiden el desarrollo humano en general. Las políticas, programas y proyectos fracasan cuando suponen iguales condiciones de vida y oportunidades de partida para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las particulares condiciones de vida de las mujeres y en general de determinados grupos específicos”. El Plan menciona la importancia de tomar en cuenta las particularidades entre los sexos que condicionan oportunidades de desarrollo además de señalar que existen “grupos específicos” que, al igual que la mujer, se encuentran en desventaja. El plan resalta que las mujeres son las que principalmente se encuentran en situación de desigualdad pero que las políticas del Plan abordan a también a hombres: “las políticas públicas con enfoque de género parten de reconocer que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades... dependiendo de dónde se encuentran ubicados hombres y mujeres podrán aprovechar o no los efectos de las políticas”.

Esta nueva postura del Estado de no enmarcar las políticas género únicamente a las mujeres es sintomática también en cuanto al nombre del Plan. A diferencia de los Planes anteriores, el PLANIG no plantea en el título la igualdad entre “mujeres y varones”, sino que usa el concepto de género, como un concepto más amplio e integral.

Por lo tanto, existe en el Plan la noción de que la política de género no sólo trabaja sobre la diferencia entre sexos, sino sobre la existencia de “grupos específicos” donde existirían también situaciones de desigualdad, las cuales se

dan independientemente de si las personas sean mujeres u hombres. Esta premisa es respaldada por las definiciones de género de organismos internacionales citadas anteriormente. Es decir, un abordaje de la problemática de género de la población TLGB fluiría con naturalidad dentro de los alcances del Plan y futuras versiones del mismo al ser grupos específicos con reconocidas evidencias de discriminación a causa de sus características de género.

Por otro lado, el plan se detiene en valorar la transversalización, coincidiendo nuevamente con la ONU en que las políticas de género no pueden ser focales sino trabajadas “incorporando el enfoque de género en todas las dimensiones de la vida social, política, cultural e institucional” (MIMP, 2012). Lo cual también llevaría a concluir que las políticas de género abordan transversalmente tanto los diversos ejes programáticos del Estado como las poblaciones que este acoge. El PLANIG apuesta en sus bases por un enfoque integral y no parcializado, ya que de lo contrario no se estaría tomando en cuenta los diversos ámbitos en donde la desigualdad se manifiesta.

2.2 Enfoque de derechos humanos en las políticas de género

2.2.1 Derechos humanos y discriminación

Los derechos humanos nacen con la búsqueda de la dignidad y la libertad de la persona independientemente del reconocimiento que el Estado puede haber hecho de los mismos.

En este sentido, el estudio y la gestión de políticas públicas sobre la igualdad de la mujer no se volvió relevante recién cuando el Estado Peruano incluyó el tema en su agenda pública; más bien, es muy probable que el trabajo previo sobre esas políticas fuese de las razones principales para conseguir dicha inclusión. Respetar los derechos humanos bajo el marco internacional implica trabajar por sus principios, sobre todo si una sociedad aún no los respeta por completo.

Por ejemplo, la aprobación del voto a la mujer fue acogida por la mayoría de los países latinoamericanos una vez que firmaron la Declaración Universal de Derechos Humanos propuesta por la ONU en 1948, ya que esta comprometía a

los países firmantes a la no discriminación por sexo entre otras causales. El Perú recién reconoció a las mujeres como ciudadanas en 1955, lo cual no significó que en el ínterin las propuestas de políticas públicas al respecto no tuvieran validez y relevancia internacional.

Lo mismo sucede con el reconocimiento del derecho de igualdad y no discriminación de la población TLGB en las políticas de género; más aún cuando el principio de igualdad de derechos de la Declaración Universal está, o debería estarlo, más vigente que en 1955:

“La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización... Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante de la tierra. La expresión más notoria de esta gran conquista es el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos” (IIDH, 1994).

Si bien los derechos humanos adquieren carácter formal por medio de acuerdos y consensos entre las naciones (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros), su carácter universal no depende de si la nación los pone en práctica o no. Esta universalidad de los derechos humanos es justamente lo que protege a las personas de violaciones a su libertad y dignidad, es el fundamento ético de justicia que sustenta el rol protector que debe tener el Estado: “la reivindicación de derechos surge como un sistema de protección de los individuos frente a los excesos estatales, estos derechos entonces regularían el orden social... (Profamilia, 1997)”. El reconocimiento de los derechos humanos de grupos discriminados es producto de procesos históricos que han atravesado los países y sociedades, muchas veces a través de constantes luchas sociales y ejercicios de ciudadanía (cuando está incluso no estaba plenamente reconocida).

Estos procesos históricos aplican tanto para los derechos considerados básicos y sustanciales (como el de la vida, la educación o la salud) como los derechos más procedimentales y performativos (como el de justicia, participación política

o libertad de expresión). Por lo tanto, la lucha por el reconocimiento e inclusión de derechos dentro del marco legal y político de las naciones ha atravesado la historia marcando procesos de reivindicación para distintas poblaciones muy diversas como las clases obreras, las personas negras, las mujeres, los analfabetos, los indígenas, los discapacitados y la población TLGB (actualmente una de las últimas minorías que aún tienen pendiente el reconocimiento de gran parte de sus derechos sustanciales y performativos). Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos esta población debería llamarse como históricamente vulnerada ya que su vulnerabilidad no es por naturaleza sino debido a las causales de discriminación existentes en la sociedad.

Conforme se daban están conquistas sociales, la inserción de poblaciones vulnerables fue involucrando nuevas generaciones de derechos más inclusivos; los cuales ya no eran sólo civiles o políticos sino también sociales, culturales o económicos. En las últimas décadas, debido a la búsqueda de la igualdad plena de la mujer y también la necesidad de abordar un fenómeno diferente como el de la lucha contra el VIH, fue surgiendo la necesidad de otra nueva generación de derechos: los sexuales y reproductivos. Estos derechos permiten a mujeres y hombres un desarrollo pleno en cuanto a su sexualidad y su capacidad reproductiva, ya que “la identidad, orientación, opción y prácticas sexuales son dimensiones ineludibles de la vida individual y colectiva. Como tales, deben ser explícitamente incluidas en el ámbito de los derechos ciudadanos cuyo ejercicio el Estado se compromete a garantizar (Rance, 2000)”.

Toda inclusión de derechos, al ser transversal a muchos sectores de la sociedad, implica un cambio cultural. Por ejemplo, por mucho tiempo existió un discurso que pretendía justificar la exclusión de las mujeres de la ciudadanía al considerar que ellas no eran poseedoras de las capacidades necesarias, autonomía o discernimiento, asignándole un rol determinado y considerando agravante si una mujer saliera fuera de esa “norma”: no podían votar, se les reducía el acceso a la educación y al trabajo, se les asignaba sólo determinados oficios o profesiones y su voz era poco escuchada y respetada. Este discurso, aunque menguado, todavía se mantiene y prevalece en distintos sectores de la sociedad, por lo cual se necesita de las políticas de género para revertir esta brecha cultural. De forma análoga tendrá que suceder con las políticas para la población TLGB; por

ejemplo, mediante la ya concreta inclusión de la dimensión de orientación sexual en los planes de igualdad de género.

La discriminación hacia cualquier población e individuo se presenta cuando se vulnera el argumento inicial de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Cualquier situación de exclusión, marginación, invisibilidad, falta de priorización, prejuicio, estereotipo, violencia representa una situación de discriminación y vulneración de los derechos humanos.

La discriminación no solo impide el efectivo goce de los derechos humanos para un grupo de personas sino también su elemental reconocimiento en la sociedad. Estas situaciones se presentan, en efecto, con las poblaciones TLGB en el Perú como se verá en el punto 2.3 (Cuadro 1: Comparación de las brechas de género según población) y, a la vez, en la falta de reconocimiento de su igualdad explícita en el marco legal peruano y en las políticas sociales.

Como se observa, el acoger el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es una tendencia positiva que permite empoderar mutuamente ambas herramientas; además de complementar vacíos programáticos y mantener vigente las nociones de desarrollo promoviendo mediante la normativa internacional una forma más sostenible e inclusiva de desarrollo.

2.2.2 Derechos humanos relacionados a la variable de orientación sexual

La discriminación por género, toda situación de desigualdad, se presenta cuando una persona, ya sea hombre o mujer, no logra tener una vida digna o acceso a los mismos derechos debido a algún juicio de valor, prejuicio, estereotipo o paradigma social respecto a su género. Es decir, respecto a su identidad, a su orientación sexual, a que rol ejerce respecto a su género en la sociedad o a su sexo biológico.

Los roles de género, las dimensiones de orientación sexual e identidad de género son atributos susceptibles de ser usados como motivo de discriminación. En este sentido, la ONU ha presentado “pruebas de una pauta sistemática de violencia y discriminación dirigida contra personas de todas las regiones en

razón de su orientación sexual e identidad de género desde discriminación en el trabajo, en la atención de la salud y en la educación, hasta la tipificación penal y los ataques físicos selectivos, incluso asesinatos (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2012)”.

En este contexto de vulneración sistemática de los derechos humanos de la población LGTB surgieron los principios de Yogyakarta. Este documento elaborado a solicitud del comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por un comité de expertos en derecho internacional en 2007, busca establecer lineamientos para la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación a la orientación sexual e identidad de género de las personas. De esta forma, recoge 29 principios cada uno vinculado con un derecho, lo cual configura un amplio rango que sirve de referente del grado de apertura y alcance que debería tener toda política de género para la población TLGB: el derecho al disfrute universal de los derechos humanos; a la igualdad y a la no discriminación; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la vida; a la seguridad personal; a la privacidad; a no ser detenida arbitrariamente; a un juicio justo; el derecho de toda persona privada de su libertad a ser tratada humanamente; a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes; a la protección contra todas las formas de explotación, venta y trata de personas; al trabajo; a la seguridad y a otras medidas de protección social; a un nivel de vida adecuado; a una vivienda adecuada; a la educación; al disfrute del más alto nivel posible de salud; a la protección contra abusos médicos; a la libertad de opinión y de expresión; a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la libertad de movimiento; a procurar asilo; a formar una familia; a participar en la vida pública; a participar en la vida cultural; a promover los derechos humanos; a recursos y resarcimientos efectivos; a responsabilidad penal sobre violaciones a los derechos humanos.

En el Perú se estarían vulnerando no sólo el goce de todos estos derechos sino su reconocimiento por parte del Estado para con la población TLGB. Comparando los derechos que los principios de Yogyakarta proponen versus los que son actualmente reconocidos o gestionados por el Estado, vemos que existe una brecha enorme y, sobre todo, retos en la política y gestión social para llegar

a cubrirlos. En el PLANIG sólo se acogen de alguna forma, tres de los veinte y nueve principios para la población TLGB: el principio 2, 5 y 7 (igualdad, seguridad y salud).

2.3 Situación del accionar de políticas de igualdad de género en el Perú

Las brechas actuales de género son multisectoriales y atraviesan toda la estructura social y política del país, así mismo, cada población experimenta diferentes tipos de discriminación y no todas estas manifestaciones de desigualdad se han cuantificado o analizado suficientemente. Esta situación debe ser tomada en cuenta dentro de las políticas de igualdad de género para una eficiente reversión de las brechas de género.

La vulneración de derechos a la población TLGB está insuficientemente recopilada debido a que no se cuenta con mecanismos o instituciones formales que diagnostiquen su situación. La escasa información que se tiene es por esfuerzos de la sociedad civil de recopilar eventos, denuncias y crímenes hacia esta población. Aún con estas limitaciones, se puede resumir las brechas de género de los ciudadanos y ciudadanas TLGB en los diferentes ámbitos:

Cuadro 1: Comparación sobre el estado de las brechas de género según población

AMBITO	POBLACIONES	
	Mujeres	TLGB
Educación	En muchos indicadores globales como asistencia primaria y secundaria y comprensión lectora pareciera no evidenciarse diferencia drástica entre hombres y mujeres. Sin embargo, una vez que se construyen indicadores más detallados, se	Las vulneraciones a la comunidad TLGB, principalmente niños/as y adolescentes, se centra básicamente alrededor del bullying, abandono escolar y la necesidad de un programa educativo inclusivo: “La experiencia de bullying homofóbico se presenta con más frecuencia entre los no heterosexuales: 48% vs 13% de los heterosexuales (Defensoría del Pueblo, 2014)”. A mediano plazo, esta situación de discriminación a la población escolar

	<p>logran identificar brechas, marcadas por características étnicas y geográficas: “Sólo el 57.8% de las mujeres que hablan una lengua materna nativa y viven en área rural acceden a matrícula del nivel secundario, frente al 66% de los hombres en la misma condición... La mujer que vive en zonas rurales sigue siendo el grupo poblacional analfabeto más grande del país con una tasa de 14.4% en promedio” (MIMP, 2012)</p>	<p>TLGB impacta en ausentismo y la calidad educativa de los estudiantes, sin mencionar las agresiones a su integridad física y psicológica por parte de los alumnos y profesores: - “El 35% de los agredidos no heterosexuales abandonó el colegio, con lo que se vio perjudicada seriamente su educación formal y las posibilidades laborales vinculadas a ella; y un 14% de jóvenes no heterosexuales intentó suicidarse (Promsex, 2014)”.</p> <p>En las escuelas y familias se generan episodios de violencia física y psicológica a los estudiantes: “siendo la fragilidad, timidez y sensibilidad características asociadas como femeninas, pues no responden a los conceptos tradicionales del género masculino y a la heteronormatividad...resulta alarmante que los jóvenes no heterosexuales señalaron que frecuentemente son los propios profesores los que cometen estos actos (Defensoría del Pueblo, 2014).”</p>
<p>Salud</p>	<p>Hasta el 2014 existe una priorización de programas sociales orientados al aseguramiento de la salud de mujeres y salud materna, alineado</p>	<p>Estudios han identificado graves brechas en salud integral, mental, reproductiva y sexual. No obstante, sólo la última de estas tiene cierta presencia en el accionar del Estado: -“No existen políticas de atención integral para la población TLG que</p>

	<p>también a los Objetivos del Milenio. Sin embargo, “la calidad de los servicios de salud, especialmente de salud sexual y reproductiva, es el mayor pendiente en la provisión de servicios de salud para las mujeres, lo que obliga a incrementar las acciones para garantizar la efectiva aplicación de los protocolos existentes en esta materia, que ya incluyen los enfoques de género e interculturalidad” (MIMP 2013). La misma necesidad se evidencia para con los servicios diferenciados para adolescentes.</p>	<p>contemplan la diversidad y complejidad de problemas de salud que presentan...se demanda una atención especializada que cuente con protocolos de atención adecuados a las necesidades, que identifiquen y atiendan su salud sexual, reproductiva, mental” (Promsex, 2011).</p> <p>–“La atención en salud reproductiva es la que menos está definida para la población TLG desde las políticas públicas del Estado. Esta atención es especialmente relevante para atender a las mujeres lesbianas en edad reproductiva” (Promsex, 2011).</p> <p>–“Existe un problema de estigma y discriminación en el común de los servicios, afectando de una manera seria la disponibilidad y calidad de los mismos” (Promsex, 2011).</p> <p>–“Los proveedores de salud de las regiones demandaron mayor capacitación sobre temas específicos de la atención a la población TLGB” (Promsex, 2011).</p> <p>La población trans puede llegar a ser la que más requiera atención pero, a su vez, la más marginalizada:</p> <p>–“El enfoque de esta atención invisibiliza a las personas trans al subsumirlas dentro de la categoría de hombres que tienen sexo con hombres...” (Promsex, 2011).</p>
--	--	---

		<p>Las brechas se dan también en salud mental especializada:</p> <p>“Entre los temas comunes que afectan su salud mental se encontraron: el autorechazo, las presiones familiares, la violencia física y psicológica por parte de familiares y del entorno social, el sentimiento de inadecuación y la discriminación social” (Promsex, 2011).</p> <p>El problema del bullying homofóbico y agresión a la comunidad TLGB también converge en un problema de salud integral y de violencia: “Los insultos relacionados a la sexualidad/masculinidad son más altos entre los no heterosexuales (57%), generando en los primeros aislamiento (38%), depresión (33%) e intento de suicidio (14%) (Defensoría del Pueblo, 2014)”.</p> <p>Por último, es importante mencionar derechos importantes en salud que actualmente se encuentran vulnerados para parejas no heterosexuales: “aspectos importantes no contemplados en la legislación nacional que están vinculados con la propia dignidad de la persona y sus derechos fundamentales, entre otros, el derecho a tomar decisiones ante situaciones de emergencia en la salud; la visita al compañero o compañera civil en un hospital, centro médico o cualquier</p>
--	--	---

		establecimiento de salud; acceso a la seguridad social (Defensoría del Pueblo, 2014)”.
Empleo	<p>La división sexual del trabajo es aún un lastre que la sociedad no termina de solucionar y es tal vez el ámbito donde la desigualdad de género está aún más arraigada: “La participación equitativa de las mujeres en el mercado laboral es aún una meta a alcanzar” (MIMP 2013). Es una brecha que requiere de mucho trabajo político ya que en lo que respecta al fomento de la empleabilidad de las mujeres “aún no se identifica la institucionalización de medidas de acción afirmativa en la mayoría de sectores del Ejecutivo” (MIMP, 2013).</p>	<p>Un 63% de la población joven TLGB encuestada indicó que existe discriminación laboral hacia personas de su comunidad (SENAJU, 2012). En efecto, el inicial bullying homofóbico en las escuelas se reproduce luego en muchos espacios de la sociedad de formas más o a veces menos explícitas, pero igual de atentatorias. Dentro de estas, la discriminación en el lugar de trabajo (procesos de selección o asensos laborales) puede ser la de mayor urgencia a atender al afectar directamente los ingresos y la calidad de vida de las personas.</p> <p>En este sentido, cabe resaltar la situación de las personas trans quienes mayoritariamente se ven relegadas o excluidas del sistema educativo y profesional debido al prejuicio y discriminación que sufren en las instituciones educativas y centros de labores, viéndose encasilladas sólo en ciertos oficios.</p>
Violencia	<p>Existe un Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015, que incluye un conjunto de acciones de prevención,</p>	<p>En contraste, para la población TLGB sólo existe una mención dentro de los objetivos de violencia del PLANIG. Las iniciativas legislativas en el Congreso para prevenir y punir crímenes de odio</p>

	<p>servicios de atención, sistemas de registro y marcos normativos.</p>	<p>hacia esta población han sido rechazadas y archivadas. La violencia homofóbica es la expresión más cruda de la discriminación a la población TLGB “Durante el 2013 se recogió información de 17 asesinatos, 40 afectaciones a la seguridad personal, 2 suicidios a causa del bullying homofóbico (Promsex, 2014)”. Muchas de las estadísticas se pueden ver mermadas debido a los temores y prejuicio que podrían existir al momento de denunciar en comisarías y fiscalías. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que, entre octubre de 2013 y enero 2014, se cometieron al menos 58 asesinatos contra personas trans en América. El organismo ha sostenido que: ‘las cifras no reflejan necesariamente la complejidad del problema de la violencia contra las personas LGTBI o aquellas percibidas como tales, ya que la falta de información sigue constituyendo un desafío...continúa preocupando a la CIDH el particular nivel de crueldad y ensañamiento que se observa en la mayoría de esos ataques y asesinatos’ (Defensoría del Pueblo, 2014)”.</p>
<p>Participación ciudadana y política</p>	<p>Existen acciones de inclusión ciudadana como las cuotas de género en las listas congresales de los</p>	<p>La comunidad TLGB se encuentra poco visibilizada en el ámbito político y esto se refleja también en el nivel de representatividad que pueda tener reflejado en los órganos competentes</p>

	<p>partidos políticos, los Consejos de Coordinación Regional y Local así como en los Núcleos Ejecutores de Foncodes. A pesar de estos requisitos de participación mínima de mujeres en las elecciones populares, aún es bajo el porcentaje de representatividad femenina en los puestos elegidos por voto popular. Por ejemplo, sólo un 3.7% de mujeres fue electa alcaldesa provincial o distrital en el 2010 (MIMP, 2013).</p>	<p>como el Congreso. La mayoría de articulaciones y ejercicios de ciudadanía de la comunidad se hacen mediante colectivos civiles o movimientos sociales, sus demandas generalmente quedan en ese ámbito y no son incluidas o acogidas por ninguna institución estatal, salvo proyectos de ley que terminan siendo archivados a nivel de comisión congresal. Desde el punto de vista de una nación que procura ser democrática, existen necesidades que sólo pueden ser cubiertas mediante una participación política: “Un 57% de la población joven TLGB encuestada indicó que la ley más urgente para su comunidad es una que prevenga la discriminación y sancione los crímenes de odio (SENAJU, 2012).” Si bien la promulgación de la ley no depende directamente del Ejecutivo, si puede ser promovida por el mismo (lo cual efectivamente se menciona en el PLANIG) y, además, el gobierno podría fomentar la participación política de poblaciones vulnerables, lo cual no se ha evidenciado hasta ahora de parte de ninguna instancia gubernamental.</p>
--	--	--

Elaboración propia

2.4 Conceptos de la teoría de género para el diseño de políticas

A continuación se analizarán las nociones básicas de género que se utilizan a lo largo de la investigación. La exploración de estos conceptos busca contribuir a

una adecuada comprensión del análisis y resultados de la presente investigación.

2.4.1 Orientación sexual e identidad de género: su importancia para las políticas públicas

Habiéndonos explayado sobre lo que implica el género, vale la pena precisar los conceptos de “orientación sexual” e “identidad de género” como variables que configuran el género de toda persona.

La Organización Panamericana de la Salud definió en el 2002 orientación sexual como: “la organización específica del erotismo y/o el vínculo emocional de un individuo en relación al género de la pareja involucrada en la actividad sexual. La orientación sexual puede manifestarse en forma de comportamientos, pensamientos, fantasías o deseos sexuales, o en una combinación de estos elementos”. La orientación sexual es una dimensión que configura hacia quien se destina los afectos y el ejercicio de la sexualidad y, al ser una variable de género, no está condicionada por el sexo de la persona ya que “es independiente del sexo biológico o de la identidad de género...es un concepto complejo cuyas formas cambian con el tiempo y difieren entre las diferentes culturas. Existen tres grandes tipologías: heterosexualidad, homosexualidad y bisexualidad (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).”

Por otro lado, la identidad de género “es la vivencia interna e individual del género, tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacimiento (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).” En este sentido, Amnistía Internacional define esta dimensión como: “la compleja relación entre el sexo y el género en referencia a la experiencia de autoexpresión de una persona respecto a las categorías sociales de masculinidad o feminidad (género). Una persona puede sentir subjetivamente una identidad de género distinta de sus características sexuales o fisiológicas (www.amnesty.org)”.

Mientras que la orientación sexual está ligada a la expresión afectiva y sexual del género, la identidad de género es la definición interna de una persona de

sentirse socialmente mujer u hombre. Las personas trans son entonces aquellas “cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo biológico de la persona y la identidad de género que ha sido *tradicionalmente* asignada a esta (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).”

Es decir, la orientación sexual y la identidad de género son variables independientes entre sí e independientes tanto de características biológicas como de normas o paradigmas sociales preestablecidos. Una persona puede sentir un vínculo físico o emocional a una persona de su mismo sexo (orientación sexual) y a la vez, e independientemente de cual sea su orientación, puede poseer una identidad masculina o femenina. Es por eso que buscar la igualdad de género implica una visión más integral de la diversidad humana.

La investigadora Violeta Barrientos Silva lo resume de la siguiente forma: “la orientación sexual indica hacia qué sexo se inclina nuestro deseo sexual: heterosexual, bisexual, homosexual; mientras que la identidad de género implica aceptar mi cuerpo masculino o femenino. Si creo que mi cuerpo no es el que me corresponde: transexualidad. Si mi cuerpo tiene ambos sexos: intersexualidad”.

La orientación sexual no es un concepto ajeno al diseño de políticas ni a los derechos humanos: “el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU –encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)- ha reconocido en reiteradas ocasiones que la identidad de género y la orientación sexual configuran ‘otra condición social’ por la que los Estados se comprometen a no discriminar. El Comité de Derechos del Niño –órgano de control de la Convención de Derechos del niño- ha señalado que la orientación sexual e identidad de género, en concordancia con las exigencias de una sociedad heteronormativa, colocan a los niños en una situación de vulnerabilidad potencial frente a la violencia” (Promsex, 2014).

Diferentes referentes e instancias rectoras en cuanto al diseño de políticas públicas (desde el propio PLANIG hasta varios comités evaluadores de las Naciones Unidas) coinciden en la importancia de la inclusión de la variable de orientación sexual para el enriquecimiento de las políticas de igualdad de

género. En este contexto, podrían existir opiniones (sobre todo en un contexto político más que académico) que cuestionen la necesidad de precisar o analizar la importancia de esta variable en las políticas. Ante esto, es importante señalar:

-La existencia de una exhortación al Perú para atender la problemática de la población TLGB (Capítulos 1.1 y 1.2). Difícil lograr esta atención a la población TLGB sin mencionarla dentro de los alcances de las políticas a analizar.

-Las evidencias de nuevos conceptos de género que promueven la inclusión de toda la diversidad que se presenta tanto en hombres como en mujeres (Capítulo 2.1). La dimensión de orientación sexual como variable dentro de esta diversidad encaja en dichos conceptos por lo que excluirla implicaría mermar el alcance de los mismos y desatender los aportes académicos derivados de su inclusión.

-La relación entre derechos humanos y orientación sexual es estudiada y promovida desde varios frentes (Capítulo 2.2). Obviar esta relación sería dejar de lado insumos importantes para las políticas públicas de género.

-Las brechas existentes para la población TLGB en el Perú (Capítulo 2.3) son reales y deben ser atendidas y visibilizadas.

-Los motivos de discriminación nunca son inamovibles: “los Estados, cuando redactaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros tratados de derechos humanos, establecieron intencionalmente motivos de discriminación abiertos al utilizar la frase ‘cualquier otra condición social’ (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).”

-Obviar la inclusión de la variable orientación sexual (o por lo menos la posibilidad de analizar la misma) pondría al Perú de espaldas a consensos internacionales de derechos humanos: “Diversos mecanismos de protección de los Derechos Humanos a nivel internacional, como los Comités, han afirmado que los Estados tienen la obligación de proteger a las personas de la discriminación en razón de su orientación sexual. Esta decisión aparece reflejada en decisiones del Comité de Derechos Humanos (Caso Toonen en Australia de 1994) y en observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Comité de Derechos del Niño, del Comité contra la Tortura y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Por

ejemplo, en su observación general número 20 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que: ‘Los Estados partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el Pacto. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación’ (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2014).”

-La existencia de políticas y pronunciamientos de instituciones públicas del Perú, comenzando por el PLANIG, que ya reconocen la variable orientación sexual y los derechos de personas TLGB como parte del alcance del accionar del Estado.

Es decir, existe sustento suficiente para que la inclusión de la variable orientación sexual dentro de las políticas de género sea apta para ser considerada en las políticas públicas y/o ser sujeto de análisis en las mismas. Es bajo las evidencias mencionadas líneas arriba que el marco teórico de la presente investigación permite justificar la validez de los análisis y propuestas de mejoras al PLANIG que se desarrollaran en los siguientes capítulos.

2.4.2 El género y la discriminación para las políticas públicas según Judith Butler

Judith Butler, PhD en Filosofía por la Universidad de Yale, es una de las intelectuales que más ha contribuido en las últimas décadas a estudiar la teoría del género con diversas publicaciones, premios y cátedras. Su opinión se incluye en el marco conceptual para poder complementar las definiciones anteriores con una noción de género de cara al futuro y los siguientes pasos en cuanto a políticas públicas, además de ver las conexiones de estas ideas con el PLANIG y contextualizar el rol de las políticas y del Estado frente a la discriminación por género.

En su libro *Deshacer el género*, Butler inicia su argumentación presentando al género como una variable performativa, no estática:

“El género propio no se hace en soledad. Siempre se está haciendo con o para otro, aunque el otro sea sólo imaginario... los términos que configuran el propio género se hallan, desde el inicio, fuera de uno mismo, más allá de uno mismo, en una socialidad

que no tiene un solo autor y que impugna radicalmente la propia noción de autoría (Butler,2004) ” .

La autora advierte que si bien las normativas sociales vigentes y la configuración de la individualidad del ser humano se influyen mutuamente, las normativas podrían anular las posibilidades diversas de desarrollo que podría tener la persona (entre ellas, la de su género) si es que se asumen como inamovibles o sometidas a un solo criterio o ideología (“un solo autor”).

“Las normas sociales que constituyen nuestra existencia conllevan deseos que no se originan en nuestra individualidad. Esta cuestión se torna más compleja debido a que la viabilidad de nuestra individualidad depende fundamentalmente de estas normas sociales.... Los términos que nos permiten ser reconocidos como humanos son articulados socialmente y son variables. Y en ocasiones los mismos términos que confieren la cualidad de “humano” a ciertos individuos son aquellos que privan a otros de la posibilidad de conseguir dicho estatus, produciendo así un diferencial entre lo humano y lo menos que humano. Estas normas tienen consecuencias de largo alcance sobre nuestra concepción del modelo de humano con derechos o del humano al que se incluye en la esfera de participación de la deliberación política...Algunos humanos son reconocidos como menos que humanos y dicha forma de reconocimiento con enmiendas no conduce a una vida viable... (Butler, 2004)”.

Es decir, Butler agrega que las normas sociales son necesarias para un correcto desenvolvimiento de la persona, pero que esto no significa un sometimiento de la individualidad a la norma, sino por el contrario, que las normativas deben considerar y respetar las distintas individualidades. La autora, por lo tanto, hace énfasis en como la hegemonía de ciertas normas puede anular a determinados seres humanos. Se entiende de ahí la importancia de que se gestione políticas públicas que acojan las diversas individualidades y no normalicen prejuicios. Esto último se podría observar en la sociedad contemporánea con la problemática de discriminación por etnia, origen, género, entre otras:

“¿Si soy de un cierto género, seré todavía considerado como parte de lo humano?, ¿se expandirá lo ‘humano’ para incluirme a mí en su ámbito? Si deseo de una cierta manera, ¿seré capaz de vivir?, ¿habrá un lugar para mi vida y seré reconocible para los demás, de los cuales dependo para mi existencia social? (Butler, 2014)”

En este sentido, la autora deja en claro que el ser humano tiene derecho a cuestionar las normalizaciones creadas por determinadas sociedades. Como vimos en la amplitud de alcance de la política de género argentina o colombiana, las políticas sociales no deben conformarse con el statu quo o amoldarse siempre ante tensiones externas, sino velar por el fin ulterior que es el bienestar de la persona humana:

"Si otros me reclaman cuando me afirmo, entonces el género es para otro y proviene de otro antes de convertirse en el mío; si la sexualidad conlleva cierta desposesión del 'yo', esto no implica el final de mis afirmaciones políticas. Sólo significa que cuando se hacen estas afirmaciones, su alcance es muy superior al del sujeto que las formula (Butler, 2004)".

El marco teórico del PLANIG coincide con las formulaciones de Butler en tres puntos principales.

El primero de ellos se da cuando la autora señala la necesidad de una postura crítica a los paradigmas culturales actuales que configuran la desigualdad de género, en pos de la búsqueda de la dignidad de la persona, lo cual coincide con los lineamientos sobre el cambio cultural que propone el PLANIG:

"En algunas ocasiones una concepción normativa del género puede deshacer a la propia persona al socavar su capacidad de continuar habitando una vida llevadera. (Butler, 2004)".

El segundo punto es la necesidad de una transversalización de un nuevo y más amplio enfoque de género para combatir la discriminación de forma integral, bajo todas sus variables, distanciándose de una perspectiva asistencialista y centrada únicamente en la mujer:

"Si hace una o dos décadas, la discriminación de género se aplicaba tácitamente a las mujeres, esto ya no sirve como marco exclusivo para entender su utilización contemporánea. La discriminación de las mujeres continua (especialmente de las mujeres pobres y de las mujeres de color, si consideramos los niveles diferenciales de pobreza y alfabetización) así que continúa siendo crucial reconocer esta dimensión de la discriminación de género (...) La experiencia de deshacer una restricción normativa puede desmontar una concepción previa sobre el propio ser

con el único fin de inaugurar una concepción relativamente nueva que tiene como objetivo un mayor grado de habitabilidad (Butler, 2004)”.

El último punto de coincidencia se da cuando la autora da una definición de género y formaliza que su alcance no deber ser limitado sólo a un grupo específico, ni a la noción preestablecida de “femenino” o “masculino”, ya que de lo contrario se limitaría su real sentido. En este sentido la autora y el PLANIG coinciden en la importancia de contar con una dimensión de orientación sexual en las políticas públicas:

“El género es el aparato a través del cual tiene lugar la producción y la normalización de lo masculino y lo femenino junto con las formas intersticiales hormonales, cromosómicas, psíquicas y performativas que el género asume. Asumir que el género implica única y exclusivamente la matriz de lo ‘masculino’ y lo ‘femenino’ es precisamente no comprender que la producción de la coherencia binaria es contingente, que tiene un coste, y que aquellas permutaciones del género que no cuadran con el binario forman parte del género tanto como su ejemplo más normativo. Fusionar la definición de género con su expresión normativa es reconsolidar, sin advertirlo, el poder que tiene la norma para limitar la definición del género. El género es el mecanismo a través del cual se producen y se naturalizan las nociones de lo masculino y lo femenino, pero el género bien podría ser el aparato a través del cual dichos términos se deconstruyen y se desnaturalizan (Butler, 2004)”.

Un concepto que se va repitiendo en la argumentación de la autora es el de norma. Ella señala: “Una norma no es lo mismo que una regla y tampoco es lo mismo que una ley. Una norma opera dentro de las prácticas sociales como el estándar implícito de la normalización (Butler, 2004)”.

Este concepto es importante ya que podría decirse que los prejuicios que reproducen la desigualdad de género tienen un origen cultural (un patrón, una norma) que muchas veces es concebido como algo justamente “normal” dentro de la sociedad (por ejemplo: roles y responsabilidades derivadas de la división sexual del trabajo para las mujeres, la discriminación por color de piel o procedencia o la no posibilidad de uniones homosexuales legales), pero que en realidad puede ser modificado y mejorado a través de políticas sociales. Es por eso que Butler llama a un análisis de las normas y no a un sometimiento a las mismas.

Al igual que la Organización Mundial de la Salud y otras definiciones mencionadas en el Capítulo 2.1, Butler menciona que las decisiones alrededor del género nacen de la sociedad. La autora señala al Estado como ente rector de dichas normas, pero que este es sujeto a ser analizado en cuanto a su postura y criterios, poniendo como ejemplo el debate alrededor del matrimonio gay:

“Podríamos decir que el argumento en contra del matrimonio gay siempre incide, de una forma implícita o explícita, sobre qué es lo que debe hacer y proporcionar el Estado, así como sobre qué tipos de relaciones íntimas deben ser legitimadas por este (Butler, 2004)”.

Entonces, este rol del Estado evidentemente lo haría responsable de las problemáticas que se presentan alrededor de la discriminación o prejuicios a causa del género de los ciudadanos, incluida la orientación y la identidad sexual:

“La desrealización de la violencia de género tiene implicaciones para comprender cómo y por qué ciertas presentaciones de género son criminalizadas y convertidas en patológicas, cómo los sujetos que traspasan el género se arriesgan a ser internados y encarcelados, por qué la violencia en contra de las personas transgénero no se reconoce como tal y por qué a veces las infringen los propios Estados que deberían estar protegiendo a dichos sujetos” (Butler, 2004).

Es aquí donde la autora toma postura acerca de una visión más inclusiva y justa de las diferentes formas en que los seres humanos puede interrelacionarse. Haciendo mención cómo en determinados contextos y sociedades las “normas” sociales permitían y fomentaban hechos de cruda exclusión, por lo cual se debe tener cuidado cuando las políticas sociales cierran filas alrededor de determinada “normalización”, ya que más bien estas deberían guiarse por principios superiores de igualdad:

“Uno debe tomar decisiones sustantivas acerca de lo que será un futuro menos violento, sobre lo que será una población más inclusiva, sobre qué es lo que ayudará a satisfacer, de una forma sustancial, las reclamaciones de universalidad y de justicia que intentamos comprender según su especificidad cultural y su significancia social. En ese contexto, cuando decidimos qué líneas de acción son correctas y cuáles no es crucial preguntarse: ¿qué formas de comunidad han sido creadas, y a través de que violencias y qué exclusiones se han creado? Hitler trató de intensificar la violencia de

la exclusión; el movimiento anti-*apartheid* trató de contrarrestar la violencia del racismo y la exclusión. Ésta es la base sobre la cual condenamos a uno y absolvemos al otro” (Butler, 2004).

Por último, Butler señala la importancia de un accionar tangible y de trasladar esta necesidad de reflexión y análisis a los ámbitos prácticos de la sociedad y la política:

“Yo no creo que la teoría sea suficiente para la transformación política y social. Debe darse algo junto a la teoría, por ejemplo, intervenciones a niveles políticos y sociales que impliquen ciertas acciones, un trabajo continuado y una práctica institucional (Butler, 2004)”.

En conclusión, las ideas de Butler ayudan a sustentar:

- el entendimiento de que la discriminación por género van más allá que la discriminaciones por el sexo biológico de la persona.
- la restricción a la libertad de la persona que produce una discriminación por género, incluyendo la población gay, lesbiana y transexual.
- la comprensión de que las políticas de género no deben ser limitadas por preconceptos o normalizaciones sociales susceptibles a ser mejoradas o, por lo menos, cuestionadas.
- la importancia del rol del Estado en fomentar que no se reproduzcan en la sociedad normatividades perjudiciales para la dignidad y desarrollo de las personas.
- la responsabilidad del Estado en respetar individualidades y no validar violencia hacia personas que tengan distinta orientación sexual o identidad de género.
- la importancia del análisis de las políticas sociales y su aplicación práctica para el fortalecimiento institucional y el logro de transformaciones sociales que involucren al género.

2.4.3 Transversalización, institucionalización e interseccionalidad del enfoque de género y las políticas de equidad e igualdad

Se ha planteado en la investigación como los conceptos de género y de orientación sexual, al ser inherentes a la condición humana, atraviesan toda la

diversidad de derechos humanos y así terminan involucrando a todos los sectores del Estado que los promueven. Por ende, el carácter multicausal de la discriminación por género es un elemento a tomar en cuenta para las políticas sociales de todo tipo, no sólo políticas de género.

En este sentido, para lograr una plena igualdad de género la implementación no puede focalizarse únicamente en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ya que de él no depende un sinnúmero de políticas sociales que deben contar en sí con un enfoque de género incorporado, es decir, *transversalizado*. Esta estrategia es una de las más recientes para las políticas de género ya que durante décadas se manejó una estrategia asistencialista o limitada a un solo sector del Estado responsable.

Por muchos años, la transversalización del género no fue priorizada o vista como necesaria. Se manejaron únicamente políticas afirmativas las cuales tenían como función favorecer a mujeres que vivían en condiciones desiguales, buscando mermar aquellas consecuencias de la discriminación, más no necesariamente las causas propias de la misma (lo cual generaría un cambio realmente sostenible).

Esto no significa que estas políticas afirmativas no sean necesarias e importantes, sobre todo cuando la desigualdad es crítica y latente. De hecho, este tipo de políticas son requeridas para lograr la *equidad de género*. La equidad, que puede ser considerada un componente de la igualdad, busca un tratamiento diferencial que tome en cuenta las diferencias y desventajas actuales de género de determinada población para así lograr las mismas oportunidades a pesar de dichas brechas. La equidad busca un empoderamiento de las personas para acceder a una consecuente *igualdad* en todo sentido.

La equidad de género es necesaria para lograr la igualdad de género. Es así que las políticas afirmativas o positivas se vuelven imprescindibles cuando las poblaciones objetivo carecen de los mismos derechos, oportunidades o trato. Existen situaciones donde, a pesar de la igualdad ante la ley, el diagnóstico real sigue siendo de marcada desigualdad en la práctica. Por ejemplo, es clara la falta de representatividad política de la mujer en el Poder Legislativo, por lo que la cuota de género en las listas electorales para el Congreso no es un privilegio

sino una política de equidad que toma en cuenta las desventajas actuales de la participación política de las mujeres para subsanarla mediante acciones afirmativas.

La real igualdad de género se dará cuando la sociedad cuente con las mismas oportunidades en la ley y en la práctica. Para llegar a esta situación, las poblaciones vulnerables o afectadas deberían encontrarse lo suficientemente empoderadas, mediante incidencias preliminares en los ámbitos de educación, salud, trabajo, cultura y los otros ya mencionados. Es recién ahí donde, a largo plazo, probablemente las acciones afirmativas no serían necesarias.

Es por eso que de la mano de políticas de equidad y de igualdad, la estrategia de *transversalización* de género se vuelve fundamental para lograr esta sostenibilidad en las políticas ya que busca “conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad” (PNUD, 2006).

La forma más eficiente de intentar lograr la igualdad de género es mediante la transversalización. Al ser el género un componente fundamental de cualquier población beneficiaria, la transversalización del género no debe ser vista como un contratiempo en el diseño sino como una forma de enriquecer el proceso de formulación de cualquier política, ya que acoge más matices de la población a analizar y prevé cualquier riesgo en la conceptualización del problema. Si el factor género no se toma en cuenta en las políticas sociales es muy probable que los resultados sean ineficientes o incluso contraproducentes.

Ahora bien, la transversalización busca sistematizar la inclusión del enfoque de género en todos los procesos de gestión de políticas públicas y en todos los niveles del Estado pero es la *institucionalización* la que consolida la efectiva formalización de esta estrategia, ya que implica “el establecimiento de reglas y mecanismos para darle el carácter permanente a una política con enfoque de género, con la intención de convertirla en una práctica regular de la

organización” (MIMP, 2012). La institucionalización, entonces, da gobernabilidad y sostenibilidad a la transversalización.

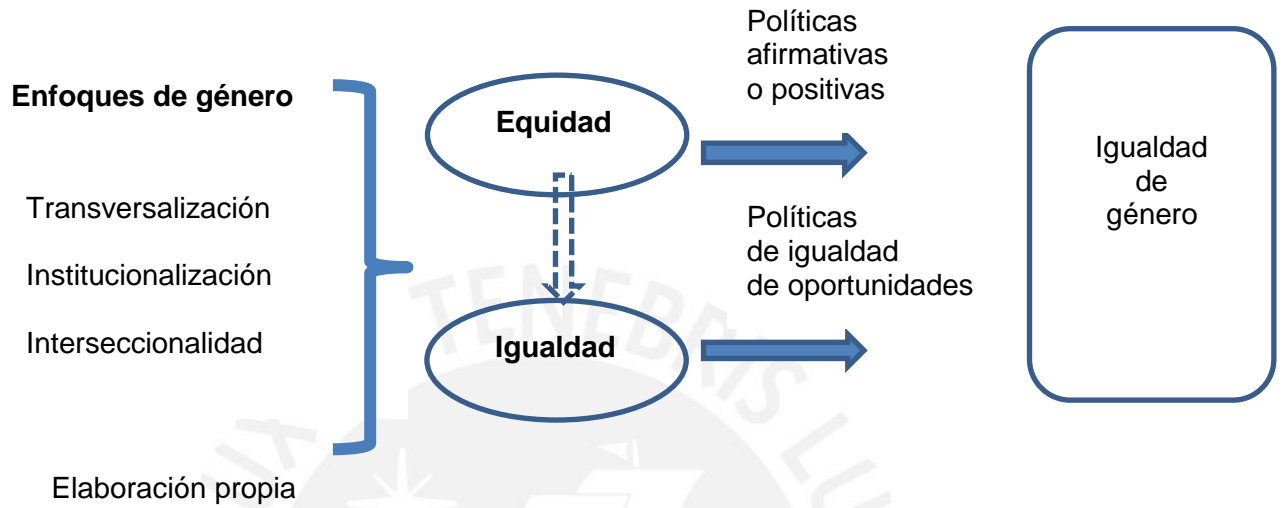
Por último, en una esfera más amplia de ejecución de políticas públicas, se encuentra la *interseccionalidad* del enfoque de género, la cual busca integrar este enfoque con otros fundamentales como el de interculturalidad y el de derechos humanos. Esto es necesario ya que, al igual que la problemática de género es transversal a diversos sectores sociales, existen otras problemáticas que también lo son y muchas veces comparten entre sí causales y raíces. La problemática de discriminación y exclusión social en el país se ve configurada por variables étnicas, de origen, de género, con una historia y devenir sociopolítico común, por lo que no pueden ser trabajadas por separado. Por ejemplo, un diseño efectivo de políticas de igualdad de género y contra la discriminación no debería paralizarse en sólo la discriminación hacia la mujer en su variable biológica, sin considerar la variable étnica o componentes más complejos de desigualdad:

“Además del sistema de opresión patriarcal que caracteriza las sociedades latinoamericanas y que ha discriminado históricamente a las mujeres, se encuentran otros tipos de sistemas que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas. El racismo y la xenofobia, el heterocentrismo, la homofobia y transfobia, el adultocentrismo, la conceptualización de la normalidad fisiológica...Así, el concepto de interseccionalidad o conexiones cruzadas se entiende como la discriminación compuesta, doble o múltiple y referida a la interacción entre dos o más formas de discriminación, por ejemplo, la intersección de género, raza y etnia” (UNFPA, 2012)

El siguiente gráfico busca resumir cómo los diversos conceptos mencionados interactúan en conjunto para lograr un mismo objetivo. La transversalización, la institucionalización y la interseccionalidad de las políticas de género son estrategias que crean sinergia entre sí y que marcan una diferencia de enfoque en el contenido PLANIG e incluso del trabajo del Ministerio. De acuerdo al contexto en donde se apliquen las políticas, se puede optar por el uso complementario de políticas afirmativas de género, sobre todo en sociedades de histórica exclusión de poblaciones en donde el cambio cultural se dará a largo plazo, sin que esto implique dejar de tomar en cuenta que el objetivo final de

desarrollo es la igualdad plena en cuanto a derechos y oportunidades para todos y todas, respetando sus diversidades.

Gráfico 1: Enfoques de género



CAPITULO III.

DISEÑO DE LA INVESTIGACION

3.1 Naturaleza de la investigación

La investigación planteada será prioritariamente cualitativa ya que, por la naturaleza de la información a analizar, busca responder más al cómo que el cuánto. Se investiga sobre los contenidos del PLANIG para la mejora de políticas de género que logren contribuir plenamente a los objetivos del mismo. La investigación se enfoca en diagnosticar, investigar sobre percepción y argumentos para proponer cambios cualitativos al contenido del PLAN y sus condiciones de implementación. También existe un componente cuantitativo al buscar identificar los componentes de la discriminación, priorizarlos y entender su incidencia, de tal forma que se ayude a la sustentación de su inclusión.

3.2 Forma de investigación

La forma de investigación escogida es el diagnóstico ya que busca investigar las condiciones y características existentes en el diseño de la política y es en base a este estudio que se alimenta el diseño. Además de entender la situación de intervención, el diagnóstico identifica la problemática social y sus interacciones.

Se eligió el diagnóstico como forma de investigación pues en el Perú las políticas de género y, sobre todo, las que abordan la dimensión de orientación sexual se encuentran aún en formación (como se ha exployado en los dos capítulos anteriores). La investigación se concentra en el punto de partida, el documento mismo. El diagnóstico permitirá profundizar en las necesidades de información que se desprende de las unidades de análisis y tener la amplitud suficiente para absolver las preguntas de investigación utilizando dichas fuentes de información.

3.3 Unidades de análisis

Las unidades de análisis de la investigación son principalmente dos: las políticas vigentes de género y las instituciones u organizaciones vinculadas al desarrollo de estas políticas.

Por un lado, las políticas vigentes de género son unidades de análisis necesarias porque son los contenidos ya desarrollados y plasmados en base a los cuales los actores políticos involucrados gestionan los resultados.

Por otro lado, también existe gran cantidad de retroalimentación y necesidades en el campo. Es por eso que la investigación también busca recoger los aportes de instituciones y organizaciones vinculadas al diseño, implementación y evaluación de políticas de género.

3.4 Fuentes

En base a las unidades de análisis identificadas, se identificaron las siguientes fuentes:

-Para las políticas de género, principalmente el Plan Nacional de Igualdad de Género y bibliografía donde se analice las brechas actuales de género en el país o la región.

-Para las organizaciones e instituciones vinculadas a estas políticas, se recoge como fuentes a representantes de la Dirección General de la Política de Igualdad de Género y la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV), ONGs vinculadas a las políticas de género y representantes del activismo TLGB.

3.5 Técnicas de recolección

El acercamiento a las fuentes físicas, las políticas y bibliografía relacionada serán abordadas mediante revisión documental de las mismas. Mientras que la investigación de los aportes y opiniones de los representantes se hará mediante entrevistas semi-estructuradas.

3.6 Muestra

Los instrumentos de recolección para las entrevistas están dirigidos a tres grupos que a su vez comprenden la población de estudio:

-Funcionarios públicos seleccionados representativamente que tengan injerencia en el Plan Nacional de Igualdad de Género en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Los funcionarios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como parte del ente rector, son los responsables finales del cumplimiento de los objetivos del Plan y principales interlocutores de la problemática que debería reflejarse en el contenido del mismo.

La elaboración del PLANIG ha significado para el Ministerio de la Mujer un largo proceso que en parte se inició en el gobierno del presidente Alan García y que luego fue acogido con mayor tiempo por el gobierno de Ollanta Humala en sus dos gabinetes: el de Aida García Naranjo, que tuvo a su cargo las consultas nacionales y sistematización de la información y el de Ana Jara, que tuvo a su cargo la versión final y la promulgación del Plan y establecimiento de un sistema de seguimiento de los indicadores.

Cada cambio de gobierno y cada nuevo gabinete implicaron directivos nuevos dentro del Ministerio, por lo cual es importante entrevistar a funcionarios que estuvieron tanto en las fases de consulta intersectoriales y con la sociedad civil, como con los que están o estuvieron encargados del trabajo de implementación.

-Líderes, académicos y representantes de ONGs, colectivos activistas y organismos vinculados a la defensa de derechos de igualdad de género de la mujer

Se buscará la opinión de organizaciones y colectivos civiles que promuevan los derechos a la mujer desde el enfoque de igualdad de género. En el Perú, ONGs feministas canalizan muchas de las demandas de los distintos colectivos (empresariales, indígenas, étnicos, políticos, etc.) que abogan por dichos derechos o están interesados en su promoción. A la vez dichas ONGs han estado teniendo presencia o interacción con el MIMPV desde su institucionalización como órgano rector de las políticas de género.

-Líderes, académicos y representantes de ONGs, colectivos activistas y organismos vinculados a la defensa de derechos de igualdad de género de gays, lesbianas, bisexuales y/o transexuales





El enfoque de género planteado en el PLANIG propone involucrar a ambos sexos. Asimismo, el Plan contempla por primera vez la inclusión de una nueva variable: orientación sexual. Por lo tanto, esta nueva variable implica la inclusión de una población hasta ahora no mencionada en las políticas públicas: la de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales, ya que son estos los sujetos con distintas orientaciones sexuales. Por lo tanto, se considera importante recoger la opinión de representantes o líderes de esta comunidad.

Al tratarse de una investigación cualitativa y debido a la naturaleza de la misma que busca diagnosticar mediante entrevistas a poblaciones muy específicas, se opta por un método por cuotas, no probabilístico, que permita abordar equitativamente a todos los sectores involucrados.

De esta forma se ha definido la siguiente composición de la muestra, en donde se buscará que exista como mínimo tres representantes de cada grupo, para lo cual se buscó que cada entrevistado tenga una posición de liderazgo y toma de decisión dentro de su respectiva institución o colectivo: En muchos casos, un mismo entrevistado pertenece a más de una muestra, seleccionándose el grupo en el cual ha tenido mayor participación.

Muestra	Representantes de organismos y colectivos civiles que promueven los derechos de la población TLGB	Representantes de organismos y colectivos civiles que promuevan la igualdad de género de la mujer	Funcionarios o ex funcionarios públicos con injerencia en el Plan Nacional de igualdad de Género
Diana Miloslavich. Ex Jefa de Gabinete de Asesores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2011) Coordinadora de Participación		✓	✓

Política del Centro de la Mujer Flora Tristán.			
<p>Maria Ysabel Cedano. Ex Directora General de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2011)</p> <p>Directora de Demus: Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (organización feminista).</p>	✓	✓	✓
<p>Silvia Quinteros. Directora de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012 a la fecha)</p>			✓
<p>Martha Rico. Ex Directora Ciudadanía y Derechos de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2011)</p> <p>Responsable de la Línea de Género del Centro de Derechos y Desarrollo CEDAL</p>		✓	✓
<p>Julio Gilvonio. Representante de las Poblaciones Vulnerables ante la Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud (CONAMUSA). Consultor</p>	✓		

<p>principal en incidencia política y políticas públicas sobre DDHH para la Décima Ronda del Global Fund to fight AIDS. Ex-Presidente del Movimiento Homosexual de Lima (Mhol).</p>			
<p>Eduardo Juárez. Ex coordinador del Programa de Salud Sexual y Reproductiva de la Municipalidad de Lima en conjunto con la ONG Manuela Ramos. Ex coordinador dentro de la Subgerencia de Organizaciones Juveniles de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Activista por los derechos de la comunidad TLGB.</p>			
<p>Jose Montalvo. Director de Asistencia Integral y Monitoreo de la Secretaria Nacional de la Juventud. Egresado de la Maestría en Política Social con mención en Género de la UNMSM.</p>			
<p>Patricia Carrillo. Directora General de Transversalización del Enfoque</p>			

de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012 a la fecha).			
Sonia Meza. Especialista de Transversalización del Enfoque de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2009 a la fecha). Magíster en Sociología por la PUCP y Magíster en Políticas Públicas por la UNMSM.			✓
Total Entrevistas	3	3	3

- ✓ = pertenencia directa
- ✓ = pertenencia indirecta

Al mismo, la investigación triangula con una revisión documental que incluye las fuentes detalladas en la bibliografía, la cual contiene los siguientes ejes temáticos:

- Políticas públicas y planes nacionales
- Políticas públicas y planes internacionales
- Informes sobre desarrollo y derechos humanos
- Análisis sobre políticas públicas
- Marco legal nacional
- Encuestas nacionales
- Textos académicos sobre género
- Textos académicos sobre derechos humanos y ciudadanía

CAPITULO IV.

PRESENTACION, ANALISIS E INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS

La principal motivación de la investigación es contribuir al Plan Nacional de Igualdad de Género analizando los factores de su contenido que pueden estar contribuyendo o limitando su implementación.

Para resolver esta interrogante se han planteado tres lineamientos que responden a las preguntas específicas de investigación mencionadas anteriormente y que complementarán distintos ángulos de la pregunta general:

-El primer lineamiento de la investigación busca identificar y proponer los componentes necesarios a incluir en el PLANIG para lograr la igualdad de género.

-El segundo lineamiento analiza las posibles mejoras en la redacción actual de resultados, metas e indicadores del PLANIG.

-El tercer lineamiento identifica las posibles mejoras en las capacidades de los funcionarios responsables de trabajar en el contenido del PLANIG.

4.1 Hallazgos en cuanto a componentes de igualdad de género para políticas públicas

La identificación de los componentes necesarios a incluir en las políticas públicas de igualdad género es un análisis fundamental para proponer mejoras al contenido del PLANIG.

El análisis tuvo como principal insumo: las entrevistas de campo listadas en la parte metodológica de la presenta investigación y la revisión documental de políticas relacionadas con la temática del PLANIG. Las necesidades identificadas y examinadas por los especialistas en el tema son las que luego sirven como insumo para plantear una optimización del contenido del PLANIG.

4.1.1 Hallazgos basados en la revisión documental

La revisión documental realizada analiza el Plan Nacional de Igualdad de Género en relación con:

- a) la Ley de Igualdad de Oportunidades
- b) el anterior Plan análogo diseñado por el MIMPV
- c) planes similares de la región.

a) El PLANIG respecto a la Ley de Igualdad de Oportunidades

El Plan Nacional de Igualdad de Género surgió como parte de un proceso progresivo de inclusión del enfoque de género dentro de las políticas públicas por parte del Estado peruano. Tanto la coyuntura nacional como el contexto internacional fueron promoviendo una reforma en políticas de igualdad de género en el marco normativo e institucional, así como en la estrategia de implementación.

El plan recoge una serie de compromisos y lineamientos internacionales y nacionales para la gestión de políticas de género. En ese sentido, se reconocen tres momentos previos y claves para el Estado Peruano: la creación de un Ministerio rector de políticas de género, la elaboración de un plan nacional para dichas políticas y, por último, la creación de una ley que sustente las subsiguientes versiones del Plan.

Dicha ley busca abarcar una serie de lineamientos que enmarcan a largo plazo las políticas de género del Estado por lo que es correcto que su alcance en resultados sea mayor al del PLANIG. Sin embargo, como se observará en el Cuadro 2, es importante mencionar los retos del contenido del Plan respecto al de la Ley que se exponen a continuación:

-Existen lineamientos de la Ley no incluidos en el Plan, en específico el concerniente a mejorar la información estadística. Como veremos más adelante, esta necesidad fue identificada en la investigación en campo como un componente clave para entender y diseñar correctamente las políticas de género, especialmente la población TLGB.

-Los objetivos del Plan pueden reducir el alcance de los lineamientos de la Ley. El Plan, si bien sólo tiene un horizonte de mediano plazo, no sólo se presenta más conservador en sus metas, sino que redacta objetivos que limitan la problemática y excluyen aristas importantes de las brechas de género (ver Cuadro 2).

-No todos los lineamientos de la Ley se correlaciona a los objetivos generales del Plan. Existen lineamientos de la ley que se ven reflejados en el Plan con rango de objetivo general pero otros con rango de objetivo específico. Si bien se entiende que existen lineamientos que pueden resultar más prioritarios o globales que otros y que el Plan tiene un carácter más operativo y funcional que la Ley, se corre el riesgo de que algunos lineamientos de la Ley podrían invisibilizarse en los procesos de implementación y monitoreo del PLANIH si es que no se toman las previsiones del caso.

Cuadro 2: Comparación entre los lineamientos principales de la Ley de Igualdad de Oportunidades con los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Igualdad de Género

Eje temático	Ley de Igualdad de Oportunidades	Plan Nacional de Igualdad de Género	Observación
Participación política	“Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático”.	“7. Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana”.	El garantizar el sistema democrático tiene un matiz más amplio que la sola participación en la toma de decisiones. El Plan menciona la incursión de mujeres en la política representativa, pero deja de lado el

			fomentar el desarrollo de condiciones y capacidades para una ciudadanía activa. Sin mencionar que no existiría una efectiva participación política democrática, sobre todo para la población TLGB, si no se cuenta con la misma plataforma de derechos anti discriminación e igual acceso a oportunidades.
Vigilancia Ciudadana	“Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.	“1.6 Espacios de concertación con la sociedad civil proponen y vigilan las políticas de igualdad de género en los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales provinciales”.	El Plan no menciona al Gobierno Central como sujeto de supervisión por parte de la sociedad civil, siendo este el responsable del diseño de las políticas de género y el principal promotor de las mismas.
Violencia	“Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas	“6.Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones”.	El Plan no profundiza en acciones de prevención específicas, sino más bien en acciones reactivas a la violencia.

	<p>sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres”.</p>		
<p>Acceso a recursos</p>	<p>“Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política”.</p>	<p>“8.3 Incrementar el acceso y uso de recursos naturales por las mujeres”.</p>	<p>El Plan se centra básicamente en recursos naturales, dejando de lado los financieros, científicos, tecnológicos y productivos, los cuales son igual de vulnerables en situaciones de discriminación.</p>
<p>Participación mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas</p>	<p>“Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así</p>	<p>“5.6 Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos,</p>	<p>Para estas poblaciones, el Plan se centra en derechos básicos de empleo y en participación política. El lineamiento de la Ley es más amplio tocando temas como</p>

	<p>como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres”.</p>	<p>promovidos por el Estado garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad”.</p>	<p>participación económica, social, “remuneración justa” y derechos laborales consolidados para estas minorías, los cuales no son mencionados en el PLANIG a detalle. Asimismo, la Ley incluye a la población afroperuana explícitamente, mientras que en el PLANIG se ve invisibilizada no sólo en este sino en todos los ejes programáticos (con excepción del de salud).</p>
<p>Trabajo y discriminación laboral</p>	<p>“Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y</p>	<p>“5.6 Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de</p>	<p>El Plan se centra básicamente en acciones de capacitación, proyectos productivos y combate al hostigamiento sexual. La ley aborda la problemática del trabajo de manera más integral al incluir adicionalmente temas de lucha contra todo tipo de discriminación, remuneración y</p>

	<p>hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales”.</p>	<p>mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad”.</p> <p>“5.4 El Estado promueve en el sector privado el cumplimiento de la Ley N° 27942, Ley de prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual”.</p>	<p>condiciones de trabajo igualitarias y velar por la ponderación de la responsabilidades familiares (el cual es un punto sensible para reducir la división sexual del trabajo).</p> <p>Asimismo el Plan se parcializa en derechos laborales de mujeres mientras que la ley es inclusiva a ambos sexos.</p>
Formalización del empleo	<p>“Promover la formalización de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal en las zonas urbanas y rurales”.</p>	<p>“5.5 Mujeres desocupadas que realizan trabajos precarios acceden a sistemas previsionales y de seguridad social”.</p>	<p>La ley es clara en acoger a hombres y mujeres con trabajos informales en general. El Plan lo restringe a mujeres de trabajos precarios, lo cual resulta un enfoque más limitado.</p>
Discriminación a trabajadoras del hogar	<p>“Garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar”.</p>	<p>“5.2 Los y las Trabajadoras del Hogar gozan de plenos derechos</p>	<p>El ejercicio de derechos laborales que menciona el PLANIG no implica la erradicación de otro tipo de prácticas</p>

		laborales”.	discriminatorias hacia las empleadas del hogar, como por ejemplo violencia o trato poco digno. La ley continua siendo más amplia.
Salud y derechos sexuales y reproductivos	“Garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura”.	“4.Mejorar la Salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres”.	La Ley hace un énfasis especial detallando los aspectos en que la política de salud debe incidir: disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad. El Plan propone una “mejora” sin especificar qué nivel de calidad busca para las características anteriores.
Salud materna	“Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los	“4.2 Reducción de la muerte materna”.	La ley incluye la arista de discriminación. El plan si bien prioriza indicadores a nivel rural, no ahonda en las diversas problemáticas que ciertos tipos de discriminación pueden

	riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley”.		causar en la salud materna.
Educación	“Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales”.	“3. Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres”.	Este lineamiento es el que más correlación tiene entre la intención de la Ley y los resultados plasmados en el PLANIG, ya que este último logra crear resultados enfocados tanto en el sector rural y como en poblaciones quechua hablantes.
Educación sexual integral	“Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética”.	“3.13 Equipos Técnicos Regionales (ETR) cuentan con asesoría técnica de la DITOE para implementar los Lineamientos Educativos y	El Plan no precisa que la capacitación en educación sexual debe ser impartida directamente a niños y adolescentes, sólo menciona como beneficiarios a los intermediarios, lo cual

		Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral, en las regiones”.	podría volverse un resultado menos efectivo.
Información estadística	“Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad”.	No se menciona	Ausencia grave en el Plan.

Elaboración propia

b) El PLANIG respecto a su anterior versión

Si bien el Plan contiene limitaciones observadas con respecto a la Ley de Igualdad de Oportunidades, eso no impide destacar el avance que ha tenido respecto a su versión anterior: el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones. El actual PLANIG perfecciona la aplicación de los enfoques de transversalización e interculturalidad, detalla acápite precisos para los temas de educación y combate de la violencia y expande el alcance real de género a hombres y mujeres (además de añadir la dimensión de orientación sexual). Asimismo, busca acoplarse mejor a la Ley de Igualdad de Oportunidades que enmarca su ejecución.

Cuadro 3: Comparación entre lineamientos del Plan de Igualdad de Oportunidades con los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Igualdad de Género

Eje temático	Plan anterior (Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones)	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017	Observaciones
Transversalización	“Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género, es decir, igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado”	“Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno”.	Si bien la institucionalización también es necesaria de mencionar, el Plan consigue condensar su estrategia de transversalización involucrando a todas las instancias públicas y niveles de gobierno.
Cultura	“Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres”.	“Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género”.	El Plan logra plasmar la esencia de la necesidad de un cambio cultural y ampliar el alcance a hombres y mujeres, considerando diferencias de género (no de sexos).

<p>Derechos sociales y culturales</p>	<p>“Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres”.</p>	<p>“Las intervenciones que se planteen en el presente Plan, se realizarán en el marco de respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, igualdad, democracia y beneficio mutuo”.</p>	<p>El Plan refuerza la idea de que se aplica un enfoque integral de interculturalidad (si bien el mismo sólo se ve reflejado en algunos indicadores en ciertos ejes temáticos).</p>
<p>Derechos económicos</p>	<p>“Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres”.</p>	<p>“Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres”.</p>	<p>El lineamiento se mantiene conservando lamentablemente la exclusión de la población TLGB en su formulación.</p>
<p>Derechos civiles y políticos</p>	<p>“Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las</p>	<p>“Incrementar la participación de mujeres y hombres</p>	<p>El PLANIG nuevamente amplia el alcance</p>

	mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones”.	en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana”.	a hombres y mujeres.
--	---	--	----------------------

Elaboración propia

c) El PLANIG respecto a planes de Igualdad de Género similares en la región

Habiendo analizado el PLANIG dentro del contexto de políticas públicas del país, es también importante contextualizarlo en el marco de políticas análogas de otros países. A continuación en el Cuadro 4 se presenta una síntesis de los principales ejes programáticos de dos planes representativos de género en la región comparados con el contenido del PLANIG. Se escogió ejemplos de Colombia y Argentina ya que son naciones vecinas y con un contexto sociocultural no distante al del Perú.

El ejemplo argentino tiene la particularidad de estar enfocado únicamente en personas TLGB, por lo que es importante analizar como su propuesta en promoción de derechos es viable de ser replicada también en una política de género integral que sea inclusiva para todas las poblaciones.

Cuadro 4: Comparativo de planes de género de la región

Eje programático	Perú	Colombia	Argentina	Observación
	Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017	Política Pública de Mujer y Géneros: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016	Política Pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales (LGTBI)	
Violencia	“Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones”.	“Avanzar en la erradicación de las violencias de género de modo que se reconozca y garantice el derecho de las mujeres de todas las edades, culturas, etnias y	“Integridad y seguridad personal: implementa acciones para prevenir situaciones que las personas LGTBI consideran problemáticas y discriminatorias de sus derechos, del mismo modo que para garantizar el acceso a la justicia y el acompañamiento	La política pública argentina no sólo se centra en el acto mismo de la violencia sino que expande las consideraciones a una prevención adecuada, así como a un monitoreo y ayuda efectiva para lograr justicia. Se centra en

		condiciones, a una vida libre de violencias”.	<p>y asesoramiento jurídico en los casos que sea necesario. De igual forma trabaja en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los protocolos de seguridad y acción temprana que estas tareas requieran”.</p> <p>“Goce del espacio público: Desarrolla acciones para que las personas LGTBI puedan movilizarse y disfrutar el espacio público, sin temor a los actos de estigma social, discriminación y persecución arbitraria de las fuerzas de seguridad, instituciones o de vecinos/as de la Ciudad”.</p>	un punto clave para el combate de la violencia el cual es de injerencia directa para el Estado: garantizar disfrute de espacios públicos y protocolos de capacitación para las fuerzas del orden.
Participación política	“Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de	“Garantizar la participación y la representación de los intereses, necesidades y derechos	“Fortalecimiento de organizaciones: trabaja por el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones y demás actores/actrices LGTBI, con el fin de potenciar su incidencia política,	La política colombiana precisa mayor variedad de variables socioculturales a tomar en cuenta al momento de fomentar la participación.

	decisiones y la participación política y ciudadana”.	de las mujeres de todas las edades, culturas, etnias y condiciones, para el ejercicio pleno de su ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia en el Distrito Capital”.	gestión pública e institucional y sus procesos de consolidación como movimiento social”. “Fomento de liderazgos: busca la emergencia de nuevos liderazgos sociales, individuales y colectivos, a la vez que amplía el conocimiento para la defensa y exigencia de los derechos de las personas LGTBI”. “Control ciudadano. El Estado promoverá la participación de personas y organizaciones LGTBI en el control institucional y social de la prestación de servicios públicos, y el diseño y ejecución de políticas, que involucren el reconocimiento y la garantía de sus derechos”.	Por otro lado, la política argentina amplia totalmente el alcance de lo que implica la participación ciudadana: abordando desde el fortalecimiento de instituciones y liderazgos hasta la vigilancia ciudadana por parte de colectivos TLGB previamente empoderados por el mismo Estado.
Empleo	“Garantizar los	“Promover el ejercicio	“Trabajo digno: diseña estrategias para	Nuevamente la política

	<p>derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres”.</p>	<p>pleno de los derechos económicos de las mujeres, de todas las edades, etnias, culturas y condiciones, el reconocimiento de su aporte a la vida económica de la ciudad y el acceso a un trabajo en condiciones de igualdad y dignidad”.</p>	<p>garantizar que las personas LGTBI accedan a oportunidades de trabajo digno y de generación de ingresos, integrando acciones que fomenten la formación para el empleo, promoviendo la articulación de actores para el apoyo al emprendimiento y la erradicación de las prácticas discriminatorias en el ámbito local. Propone la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad”.</p>	<p>colombiana no escatima en mencionar las variables socioculturales importantes. Mientras que la política argentina es muy explícita en fomentar el acceso a trabajo digno, especialmente de las personas trans, inclusive fomentando iniciativas de emprendimiento y cuotas de participación. Es importante también la mención que hace a la formación para el empleo, articulación y emprendimiento ya que las poblaciones vulneradas per se tienen mayores inconvenientes para insertarse en el mercado laboral.</p>
--	---	---	--	---

<p>Salud</p>	<p>“Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres”.</p>	<p>“Reconocer, restituir y garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres de todas las edades, culturas, orientaciones sexuales, condiciones étnico-raciales situaciones socioeconómicas vulnerables o de desplazamiento y capacidades motoras, visuales, auditivas, psicológicas o cognitivas diferentes, a disfrutar de una salud plena, acceder a servicios de salud que consulten sus necesidades e intereses y</p>	<p>“Garantiza el acceso oportuno y con calidad de las personas LGTBI al sistema, de salud, acompañadas por estrategias de promoción de la salud y prevención de riesgos sociales y epidemiológicos. Crea protocolos de atención diferenciados, que reconozcan las condiciones particulares en materia cultural, psicológica, de orientación sexual y de género de las personas beneficiarias de esta política. Desarrolla un programa especial de contención y asistencia psicológica para jóvenes víctimas de violencias, en particular, para aquellos/as que padecen la originada en su propio entorno familiar”.</p>	<p>Tanto la política colombiana como la argentina incluyen una dimensión de calidad y diversidad en la salud a la vez que visibilizan desde el objetivo general a la población TLGB. La política argentina aborda la necesidad de protocolos de atención diferenciados, la ya mencionada brecha en salud mental y las consecuencias de la violencia doméstica y bullying homofóbico.</p>
---------------------	---	---	---	--

		participar en la incorporación de un enfoque de género en los programas del Sistema de Salud del Distrito Capital”.		
Educación	“Reducir brechas educativas entre hombres y mujeres”	“Garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, jóvenes y adultas, negras, afrodescendientes, indígenas, raizales, rom, según su cultura, orientación sexual y condición biopsicofísica, socioeconómica, situación de desplazamiento, reinserción y desmovilización, procedencia rural y urbana	“Educación: asegura el acceso y permanencia de las personas LGTBI en el sistema educativo de la ciudad. Genera estrategias para la erradicación de la discriminación y las violencias de cualquier tipo, donde las diversidades sexuales y la perspectiva de género cumplan el papel de ejes transversales en los modelos pedagógicos implementados en cada entorno educativo”.	Es relevante como la política colombiana y argentina visibiliza la variable orientación sexual para políticas de género en materia de educación, reconociendo la situación de discriminación de la población TLGB y promoviendo un cambio cultural para revertirla que debe nacer desde la escuela. Ambas promueven la aceptación y valoración de las diversidades del individuo.

		a que el sistema educativo del Distrito Capital las reconozca y valore como sujetos de conocimiento y sabiduría”.		
Cultura	“Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género”.	“Reconocer, restituir y garantizar el derecho de las niñas, jóvenes y adultas, negras, afrodescendientes, indígenas, raizales, rom, según su cultura, orientación sexual y condición biopsicofísica, socioeconómica, situación de desplazamiento, reinserción y desmovilización, procedencia rural y urbana, a construir,	“Generar procesos de transformación de los imaginarios culturales, que posibiliten el reconocimiento y respeto de la diferencia, identidad cultural y el libre desarrollo de la personalidad, para una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y/u orientación sexual”. “Cultura: promueve acciones con el objeto de transformar significados y representaciones culturales que afectan el ejercicio de derechos de las personas LGTBI y el desarrollo de una cultura ciudadana en perspectiva de derechos. Incluye la promoción de la reflexión y la	Nuevamente las políticas de Colombia y Argentina visibilizan mejor las diversas variables socioculturales en la población, reconociendo que la cultura del país va de la mano con cualquier orientación sexual y no la rechaza, más bien esta dimensión se considera como parte de la diversidad y riqueza cultural de un país. La política argentina propone un rol del Estado mucho más activo, reconociendo la importancia de una transformación cultural a

		<p>agenciar y disfrutar una cultura libre de sexismo, discriminaciones y exclusiones”.</p>	<p>implementación de acciones en lo público que hagan de la ciudad un espacio de educación para la diversidad y la convivencia. Asimismo, se promueve la visibilidad y posicionamiento de la producción cultural de los sectores LGTBI como parte de la cultura ciudadana, la convivencia y la construcción de lo público. Se reconoce a los sectores LGTBI como productores de cultura y como sujetos en la redistribución del capital cultural de la Ciudad”.</p> <p>“Comunicación de la Política Pública. El Estado promueve estrategias de información que generen ciudadanos/as críticos/as y reflexivos/as sobre sus realidades y con capacidad de deliberar sobre aquellas situaciones que afectan su presente y futuro. A la vez que posiciona diferentes temas de interés de</p>	<p>largo plazo para lograr una sociedad sin discriminación por orientación sexual alguna y que promueva el empoderamiento integral de la población TLGB dentro de la sociedad, involucrando a la ciudadanía en general.</p>
--	--	--	---	---

			las personas LGTBI en el debate público en el ámbito de la Ciudad”.	
Transver_ salización	“Promover y fortalecer la transversaliza_ ción del enfoque de género en los tres niveles de gobierno”.		“Garantizar mecanismos de articulación institucional, pública y privada, a favor del desarrollo de políticas públicas integrales, en las que las diversidades sexuales y de identidad de género sean consideradas como ejes transversales en su formulación, adecuación, implementación, ejecución y evaluación”.	La política argentina reconoce que las acciones de transversalización de género implican articular también la defensa de las diversidades (mediante las variables de orientación sexual e identidad de género) en las diversas instituciones del Estado y su gestión de políticas. Además visualiza la importancia de lograr involucramiento del sector privado.
Institucio_ nalización			“Consolidar desarrollos institucionales para el reconocimiento, garantía y	La política argentina es la única que promueve instituciones

			<p>restitución de los derechos de las personas LGTBI”.</p> <p>“Mejorar la capacidad de acción y de respuesta de las instituciones de la ciudad ante la vulneración de derechos a las personas LGTBI”.</p> <p>“Generar capacidades en las organizaciones y personas de los sectores LGBT para una efectiva representación de sus intereses, individuales y colectivos, en los espacios de decisión de la Ciudad”.</p>	<p>especializadas en promover el derecho de las personas TLGB en interacción recíproca con la creación de ciudadanía activa y en pos de la adecuada representatividad democrática y equitativa.</p>
Información estadística			<p>“Se garantiza la observación permanente y sistemática de la situación de Derechos Humanos de las personas LGTBI en la ciudad y la comprensión de las violencias relacionadas con la identidad de género y</p>	<p>La política argentina es la única que fomenta la recolección, análisis y monitoreo de estadística sobre la situación de derechos humanos de la</p>

			<p>la orientación sexual. La investigación y monitoreo tendrán en cuenta las particularidades de los colectivos LGTBI y producirá información diferenciada y desagregada por sector para nutrir la implementación de la política para lo cual se instruirá a efecto al Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad. Aquellos temas que no cuenten con observatorios o mecanismos de registro se apoyarán para su creación”.</p>	<p>población TLGB. Reconociendo la importancia de la misma para la comprensión de la problemática y el desarrollo de políticas sociales efectivas.</p>
<p>Recursos naturales</p>	<p>“Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales”.</p>			<p>La política peruana destaca al crear un vínculo entre las políticas de género y la conservación sostenible de los recursos naturales.</p>

Elaboración propia

A partir de los hallazgos de los Cuadros 3, 4 y 5 se puede resumir el contraste de cada eje temático del PLANIG con respecto a las políticas utilizadas en el análisis comparativo. En el resumen a continuación se utiliza la siguiente señalización:

- ✗** : el eje temático del PLANIG es susceptible de mejora al ser comparado con la respectiva política pública
- ✓** : el eje temático del PLANIG se encuentran con un contenido más sólido que la respectiva política pública (el análisis detallado del contenido del PLANIG, objetivo por objetivo, se dará en el Capítulo 4.2).

Eje temático PLANIG	Ley de Igualdad de Oportunidades (Mayor detalle en cuadro 3)	Versión de la política de género anterior (Mayor detalle en cuadro 4)	Política de género colombiana (Mayor detalle en cuadro 5)	Política de género argentina (Mayor detalle en cuadro 5)
Transversalización	<p>✓</p> <p>La ley se centra en lo que se debe lograr y no tanto en cómo hacerlo</p>	<p>✓</p> <p>El PLANIG mejora el enfoque al incluir objetivos específicos para el tema.</p>	<p>✓</p> <p>El enfoque del PLANIG es más completo y concreto en cuanto a la importancia de la transversalización.</p>	<p>✗</p> <p>La política de transversalización argentina es más completa porque propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> -que las diversidades sean defendidas desde las instituciones del Estado -instituciones especializadas en personas TLGB

				-interacción recíproca entre ciudadanía y sector privada para crear institucionalización
Cultura de respeto	✓ El PLANIG no sólo se alinea a ley que pide garantizar los derechos pluriculturales sino que toma la posta de una transformación cultural	✓ El PLANIG mejora el enfoque al incluir objetivos específicos para el tema.	✗ La política colombiana visibiliza mejor la complejidad de diversidades a incluir para una transformación cultural, incluyendo la dimensión de orientación sexual.	✗ La política argentina además de también ser más concreta en cuanto a la necesidad de incluir más variable en el cambio cultural (como el de la orientación sexual) también amplía el Rol del Estado en esta tarea.
Educación	✓ Visión alineada	✓ El PLANIG separa un acápite del plan exclusivamente para la educación, configurándola como un eje transversal a todo el	✗ Tanto la política colombiana como argentina mencionan la dimensión de orientación sexual como un componente importante en las actividades de educación, lo cual es una	✗ Además de visibilizar mejor la variable orientación sexual, la política argentina promueve la aceptación y valoración de diversidades desde la escuela.

		reconocimiento de derechos.	ausencia en el PLANIG	
Salud	✗ La ley aborda aspectos adicionales e importantes como el de la calidad en la salud y la accesibilidad.	✓ Tal como sucede con el eje de Educación, la Salud también es considerada en el PLANIG como un eje transversal lo cual representa una mejora frente al plan anterior.	✗ La salud es concebida bajo un enfoque de mayor diversidad, con variables culturales y sociales, en las que está incluida la de orientación sexual	✗ Además de coincidir con los aportes de la política colombiana, la política argentina también propone protocolos diferenciados y tangible abordaje de la problemática del bullying homofóbico desde el punto de vista de la salud.
Derechos económicos	✗ La ley enfoca la problemática del trabajo de forma más integral dando mayor énfasis al combate de discriminación y políticas de igualdad en la remuneración.	✓ La versión anterior del Plan tiene un enfoque similar al PLANIG, compartiendo sus limitantes.	✗ La política colombiana es coherente en incluir en todos sus ejes temáticos las variables de diversidad sociocultural.	✗ La política argentina además hace énfasis en las condiciones de un trabajo digno y la necesidad de apoyar emprendimientos para poblaciones vulnerables.

Violencia de género	✗ La ley busca tener un énfasis en la prevención de la violencia mientras que el PLANIG no es claro en cómo lograr este tipo de acciones, sólo se enfoca en reducción de indicadores finales	✓ El PLANIG mejora el abordaje al incluir políticas específicas para violencia	✗ El problema nuevamente es enfocado desde una perspectiva multicultural lo que otorga nuevos e matices al combate de la violencia.	✗ Precisa mejor las acciones de prevención para todo tipo de poblaciones vulneradas por su género.
Participación política	✗ La ley tiene un enfoque más amplio al promover garantizar un sistema democrático (igualdad de oportunidades para todos para poder tomar decisiones). El PLANIG aborda este tema con un foco más acotado a	✓ El enfoque de género en el PLANIG es más amplio en cuanto a participación política ya que incluye a hombres y mujeres	✗ Incluye variables socioculturales para fomentar la ciudadanía activa.	✗ La política argentina tiene un enfoque más claro en fortalecimiento institucional, incluyendo la de la comunidad TLGB.

	la participación.		
Manejo de recursos	<p>✘</p> <p>La ley vela por la igualdad de género en el manejo de todo de recursos económicos, no solo los naturales.</p>	<p>✔</p> <p>El Plan anterior procura la igualdad en capacidades productivas pero no se enfoca con el mismo énfasis en la relación con el medio ambiente como lo hace el PLANIG.</p>	<p>✔</p> <p>El abordaje de la igualdad de género en la gestión de recursos naturales es un componente que el PLANIG sabe incluir y diferenciar , lo que no sucede con las políticas colombianas o argentinas</p>

De lo mostrado en el cuadro resumen podemos observar que:

- En líneas generales, el PLANIG representa un avance en cuanto a contenido respecto a la última versión de la política de género peruana.
- Todos los ejes temáticos del PLANIG son sujetos a mejora si se someten a comparación de las políticas escogidas. Siendo los resultados con más oportunidades de ser enriquecidos los de salud, derechos económicos, violencia y participación política
- El eje de transversalización y el de manejo de recursos naturales son los componentes que representan una mayor ventaja cualitativa del PLANIG frente a las políticas analizadas en la comparación.

4.1.2 Hallazgos basados en las entrevistas de campo

En el análisis de las entrevistas de campo se identificaron 25 componentes propuestos por los entrevistados para promover la igualdad de género en el Perú, tanto para la población TLGB como para las mujeres.

La contabilización de las menciones a los componentes en las entrevistas se realizan independientemente de su inclusión o no en el PLANIG (en el Anexo 2 y 3 se precisa cuáles de los 25 componentes se encuentran en el PLANIG).

Se identificó que cada uno de estos componentes tiene diferentes niveles de priorización de acuerdo a los especialistas y, a la vez, pueden ser agrupados en diferentes ejes temáticos.

Los ejes temáticos identificados fueron siete, los cuales fueron priorizados de acuerdo al grado de menciones dentro de las entrevistas: institucionalización/transversalización, educación/cultura, ciudadanía, visibilidad en políticas públicas, violencia, salud y empleo.

Los siete ejes temáticos engloban el total de 25 *componentes* específicos. Los hallazgos en cada uno de ellos, la interpretación de lo obtenido de las entrevistas y el respectivo análisis de cada componente se procederán a explayar a continuación.

Es importante acotar que en el PLANIG se considera como “resultados” a los logros u actividades que se espera obtener para lograr los objetivos del plan. En base a estos resultados se construyen las metas e indicadores. En la presente investigación preferimos usar el término de “componentes” (en lugar de resultados) pues no existe una única alternativa de incorporar estos componentes dentro del PLANIG. Por ejemplo, uno de los principales *componentes* hallados es el de “institucionalización”, el cual puede ser incorporado dentro de uno o de varios *resultados* dentro del Plan. Incluso un *componente* podría ser incluido a nivel de metas o indicadores dentro de un *resultado* y así también llegar a ser cubierto por el PLANIG.

Cuadro 5: Porcentaje de menciones por ejes temáticos hallados en las entrevistas de acuerdo a la población beneficiaria

Eje temático sobre igualdad de género mencionado	Porcentaje de menciones según eje temático y población		Relación con en el PLANIG
	TLGB	Mujeres	
Institucionalidad y transversalización	38%	37%	Se relaciona con el objetivo 1 (transversalización)
Educación y cultura	25%	23%	Se relaciona con el objetivo 2 (cultura de respeto) y el objetivo 3 (educación)
Ciudadanía	13%	7%	Se relaciona con el objetivo 7 (participación)
Visibilidad dentro de las políticas	11%	12%	No hay relación directa
Violencia	7%	11%	Se relaciona con el objetivo 6 (violencia)
Salud: derechos sexuales y reproductivos	4%	6%	Se relaciona con el objetivo 4 (salud, derechos sexuales y reproductivos)
Empleo: discriminación laboral	3%	4%	Se relaciona con el objetivo 5 (derechos económicos)
	100%	100%	

Elaboración propia

Del Cuadro 5 al Cuadro 10 se incluye la categorización de componentes temáticos según número de menciones en las entrevistas. Esto significa que se ha contabilizado el número de menciones que los entrevistados realizan sobre

los diversos temas que deberían estar en la agenda de un plan por la igualdad de género:

-Primero se realizó un listado de todos los temas mencionados por los entrevistados, independientemente de si estaban contenidos en el PLANIG o no.

-Se procedió a contabilizar las veces que cada tema era mencionado por los entrevistados. Es decir, se contabilizó cada vez que el entrevistado consideraba determinado tema como un *componente* necesario para lograr los objetivos del plan de igualdad de género.

-Del total de menciones hechas se procedió asignar porcentajes de menciones por componente. A mayor número de menciones, mayor porcentaje sobre el total: de tal forma que queda evidenciado cuales son los componentes más mencionados.

-Luego se categorizó los componentes de acuerdo a ejes temáticos que los engloben por categorías (los ejes temáticos se muestran en el Cuadro 5).

-Dentro de cada eje temático también se hizo una categorización de los componentes por porcentaje de menciones (Cuadro del 6 al 10).

Como se observa en el Cuadro 5, más del 60% de los entrevistados coincidieron, tanto para la población de mujeres como la TLGB, que los ejes temáticos principales eran institucionalización/transversalización y educación/cultura. Dejando en claro que la estrategia principal de las políticas de género debería nacer alrededor de crear un Estado proactivo y sólido que gestione a largo plazo políticas sostenibles que promuevan un cambio cultural en la población. Este nivel de priorización coincide con el del PLANIG ya que ambos ejes temáticos son análogos a los dos primeros objetivos del Plan.

Todos los ejes, con excepción del de “visibilidad”, se encuentran de alguna forma representados en el PLANIG, siendo importante analizar el grado en que esta representación cubre las demandas y necesidades de la población.

A continuación se presentan los hallazgos en cada eje temático, dentro de los cuales se analizan cada uno de los 25 componentes (en el Anexo 2 y 3 se puede observar la relación que existe entre los componentes identificados y el PLANIG más las políticas de género analizadas en el Capítulo 4.1.1).

a) Hallazgos sobre institucionalidad y transversalización

El principal consenso para ambas poblaciones, mujeres y población TLGB, es el destacar la institucionalidad como el principal componente para apuntalar la igualdad de género. La institucionalidad es vista como la plataforma necesaria que dará gobernabilidad, continuidad y eficiencia a toda iniciativa del PLANIG. Como se observó en el Capítulo 4.1.1, el componente de institucionalidad es a su vez acogido y priorizado por otras políticas estatales de igualdad de género de la región además del PLANIG.

Se observa que la institucionalidad es mencionada en dos sentidos: no solamente proponiendo institucionalizar los actuales entes rectores de las políticas de género, sino y, sobre todo, que todo proceso de institucionalización de cualquier entidad gubernamental formalice su responsabilidad y su rol para con las políticas de igualdad de género:

“La institucionalidad debe por tanto fortalecerse y apropiarse de una perspectiva de género, que le permita generar y desarrollar acciones a favor de la equidad y la igualdad de oportunidades...” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005),

Este segundo esfuerzo de institucionalizar el género dentro de las otras estructuras vigentes resulta necesario para aprovechar el capital social y la estructura ya establecida en diversos sectores del Estado.

Los entrevistados coinciden en mencionar la institucionalidad como el requisito básico sin el cual cualquier política quedaría como mera formulación. Se menciona la institucionalización al hablar de la necesidad de crear suficiente empoderamiento y compromiso político para ejecutar las políticas.

Este componente es crítico pues en él se conjugan muchas de las problemáticas de gestión de todas las políticas públicas en el Perú:

“El regreso de la democracia (en el Perú) no vino acompañado de un fortalecimiento de las instituciones públicas ni del sistema político...En los últimos años se ha ido profundizando también el proceso de descentralización que viene desarrollando el Perú desde 2002 y que tiene como objetivo final acercar las instituciones a la ciudadanía y mejorar la gestión pública” (PNUD, 2012).

Las menciones a la institucionalización halladas involucran resultados relacionados a etapas de diseño, implementación y evaluación de políticas. Analizando dichas menciones se ha podido identificar los siguientes componentes dentro del eje temático de institucionalización:

Cuadro 6: Porcentaje de menciones de los componentes de igualdad de género hallados dentro del eje de institucionalidad

Componente	Porcentaje de menciones según eje temático y población	
	TLGB	Mujeres
Institucionalización del enfoque de género: rol rector del Ministerio	24%	26%
Interseccionalidad del enfoque de género	24%	26%
Presupuesto específico para el enfoque de género dentro de las instituciones del Estado	17%	18%
Transversalización del enfoque de género.	17%	22%
Necesidad de información estadística	15%	4%
Promoción de capacidades y eficiencias en el Poder Judicial y Ministerio Público	3%	4%
	100%	100%

Elaboración propia

A continuación se analizará e interpretará cada uno de los componentes identificados dentro del eje de institucionalización y transversalización:

a1) Institucionalización del enfoque de género: rol rector del Ministerio

Se identificó que durante mucho tiempo el Estado no pudo definir ni delegar adecuadamente la responsabilidad de las llamadas políticas de género y esto se

reflejaba en la estructura de sus entes funcionales. Asimismo, por años se acostumbró al aparato estatal a considerar a las políticas de género y al Ministerio responsable o bien como entes generadores de asistencialismo o bien como componentes que sólo generaban ayuda exclusivamente para las mujeres:

“Cuando se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano en 1996, post conferencia de Beijing, tenía muchas funciones que poco aterrizaran en temas de género. Lo mismo sucedió con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que veía el INABIF, el vaso de leche, el PRONAA, los comedores populares. Muchos programas que no aterrizaran en dar políticas de igualdad de género...” (Entrevistado Eduardo Juárez).

Esto evidencia que el Estado aún es un ente relativamente nuevo y con poca experiencia en cuanto la institucionalización de políticas de género, lo cual es un reto para la actual y las próximas gestiones:

“El factor de la ausencia de continuidad de las políticas de Estado en las gestiones post gobierno de transición, en muchos casos ha limitado el desarrollo institucional. Un ejemplo de ello son las tres reorganizaciones que ha visto pasar el Ministerio de la Mujer: Promudeh, Mimdes, MIMP” (Entrevistado Jose Montalvo).

Se evidenció que el cambio de estructura en los entes rectores del género es percibido como una discontinuidad negativa (sobre todo en las etapas iniciales del Ministerio) ya que iba acompañada de cambios de prioridades y enfoques en la gestión de las políticas pública que muchas veces retrasaban un eficiente asentamiento de la institución

Se reconoce que el MIMP, como nuevo ente rector, no busca priorizar un enfoque asistencialista sino más bien uno integrador y que delegue. Esto es importante ya que el género es percibido como un enfoque que aborda transversalmente a todos los sectores. Por ende, el PLANIG sería un instrumento de política de Estado que compromete como responsables del alcance de sus objetivos a todos los sectores que firmaron el Plan, sin los cuales no se podría gestionar correctamente el mismo.

En este sentido, se valora el nuevo enfoque rector del Ministerio pero se identifica aún los retos pendientes respecto al empoderamiento de este enfoque a lo largo del aparato estatal:

“Una de las observaciones que le decimos a las entidades es que deben tener una instancia especializada de género. Pero cuando le preguntamos si tiene un equipo de profesionales que haría todo ese trabajo al interior, pues no lo tienen claro...Hay recursos en los sectores, pero debemos desasignar recursos para estas metas. Y también recursos humanos que tienen que ir calificándose y especializándose...” (Directora Silvia Quinteros).

Como hemos mencionado, es aquí que la institucionalización y el empoderamiento de las políticas de género no sólo debe darse dentro del Ministerio sino en toda la estructura del Estado:

“Nuestro rol es ordenar que le toca hacer a cada quien y vigilar por que se cumpla. Cuando entré a la Dirección me doy cuenta que el ejercicio de la rectoría se encuentra débil y sobre todo que el Ministerio está dedicado más a un trabajo de promoción de derechos de las mujeres. Entonces teníamos a 30 personas respondiendo las llamadas de todos los ministerios, como si ellos no tuvieran que tener su propia unidad de género, sus propios especialistas, sus propios asesores. Nosotros atendíamos las demandas de todo el mundo. A mí me tienen que decir cuántas charlas han hecho, pero yo no tengo que preocuparme por hacer esas charlas” (Ex Directora María Ysabel Cedano).

La rectoría, por ende, depende de una efectiva transversalización, delegación de funciones y empoderamiento de los involucrados (lo cual será analizado en el Capítulo 4.3).

A pesar de este contexto de desafíos interinstitucionales, se identifica que el plan es reconocido como una plataforma articuladora para apuntalar el proceso de formalización de responsabilidades al crear compromisos y consensos:

“Entonces no es una imposición del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables frente a otros sectores sino que ya se trata de un contexto en donde ha habido una asignación de responsabilidades por sectores, la cual ha sido aprobada por los mismos sectores” (Directora Patricia Carrillo).

En conclusión, la delegación de funciones es un requisito para abordar adecuadamente la problemática pero implica una serie de retos para poder articular a más actores y responsables a largo plazo:

“El gran desafío es la voluntad política de las altas autoridades en los ministerios y gobiernos regionales por implementar el Plan. Esto quiere decir que tiene haber mecanismos de articulación, intersectorial e interinstitucional para el logro de sus objetivos estratégicos. No sólo es que nosotros tengamos que hacer seguimiento y ver como se aplica sino que efectivamente esas metas que responden a políticas nacionales y acuerdos internacionales se puedan cumplir. El desafío es que estos mecanismos se puedan dar. Qué es lo que puede hacer cada sector para que se den” (Especialista Sonia Meza).

a2) Interseccionalidad del enfoque de género

La interseccionalidad es una herramienta analítica, para estudiar, analizar y responder a las múltiples discriminaciones, por género, etnia, raza, ingreso, edad, etc. La interseccionalidad y, como veremos después, la transversalización del género, se identifican como componentes que promueven la institucionalización y la llevan a un paso más adelante. No solo se trata de fortalecer la institucionalidad del Estado en cuanto a gestión de políticas de género, sino de acoger al género como un componente inherente a una problemática social más compleja y, por ende, que se empapa de todas las aristas de esa misma problemática:

“Partimos de género pero se necesitan estas otras dimensiones para que sea más aterrizado y de verdad se identifiquen los diferentes tipos de opresión específicas, las demandas específicas (...)” (Ex Directora Martha Rico).

Por lo tanto, toda política de género debe acoger estas dimensiones complementarias como la de interculturalidad, diversidad étnica y diversidad sexual; así como enfoques como el de derechos humanos para poder así explicar toda la situación de discriminación y no aislar al género de otras problemáticas compartidas y otros sectores del Estado:

“La interseccionalidad aborda las discriminaciones múltiples que actúan en la sociedad y que operan en la mentalidad de los responsables de políticas públicas” (Directora Patricia Carrillo).

Para lograr que esta llamada interseccionalidad se refleje en las políticas se identifica principalmente dos requisitos:

- Participación
- Capacitación

La participación implica la inclusión de diversidad de poblaciones en el proceso de elaboración de las políticas y así poder reflejar tangiblemente sus necesidades en el resultado final:

“Creo que tienen que estar las variables de orientación sexual en todas las políticas de igualdad de género. Y también las políticas multiculturales y todas las que tengan que ver. Pero creo que para que queden, quienes las levanten tienen que estar en los espacios de decisión” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).

La participación tiene varias dimensiones. No sólo se puede ejercer dentro del proceso de consulta sino también dentro del equipo gestor, más cercano a la toma de decisión. Cuando se pierde esta última dimensión, muchas veces se pueden implementar procesos de participación incompletos, que aun siendo abiertos y amplios, no se ejecutan adecuadamente o no repercuten al final en políticas efectivas debido al desconocimiento o falta de habilidades de los gestores responsables del proceso participativo para hacer valer las demandas y problemáticas recogidas en campo. Es así como se identifica a la capacitación como el segundo requisito para la interseccionalidad (el análisis de estas necesidades de capacitación se dará en el Capítulo 4.3):

“No basta con crear la norma si también no considera tener profesionales capacitados para hacerlo, que manejen estos enfoques que nosotros consideramos fundamentales (el enfoque de género, de derechos humanos, de interculturalidad). Si es que no es así, podría ser una trampa perversa ya que caeríamos en seguir reforzando estereotipos y prejuicios. Porque iniciativas del gobierno ha habido muchas pero el asunto es que enfoque han tenido estas iniciativas. Por ejemplo, yo vengo trabajando temas de VIH desde el 2000 y la manera en que enfoca el Estado

ahora, que no es la mejor definitivamente, pero es muy diferente a la que había en ese entonces, en donde había más prejuicios” (Entrevistado Eduardo Juárez).

Finalmente, vale la pena señalar que se coincidió entre los entrevistados en considerar la orientación sexual como una variable importante e inherente dentro de la interseccionalidad del género y cuya inclusión es un tema a trabajar para lograr una visión completa de desarrollo y gestión social:

“Para mí toda política pública tiene que tener un enfoque de género, así como toda política de género tiene que tener un enfoque en identidades de género y orientación sexual...no es trabajar solamente para que las personas estén mejor, en términos de más derechos, eso es una manera de verlo, el tema es que regulación de la sexualidad y la reproducción humana queremos, que regulación de la identidad queremos, eso es lo que se tiene que alterar. El género es eso: son sistemas de regulación de tres cosas: de la sexualidad, de la identidad y, como consecuencia, del orden del poder. Más recursos, más participación, más empleo, va en el orden del poder (...)” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

De esta forma los entrevistados se alinean con las definiciones de orientación sexual y género mencionadas en el Capítulo 2.

a3) Transversalización del enfoque de género

Una vez establecido el rol rector en políticas de género en las instituciones e incorporado un enfoque interseccional para dichas políticas, la transversalización se identifica como el siguiente gran paso para lograr la plena institucionalización. Los entrevistados proponen que la transversalización sea parte del diseño y gestión de toda política pública. El término transversal implica que los diversos sectores involucrados no solo deben ser responsables de los objetivos del PLANIG sino de acoger el enfoque de género dentro de sus funcionamientos. Esta responsabilidad y necesidad de descentralización añade dificultad a la gestión del ministerio al tratar con diferentes contextos de cada institución y perfiles de funcionarios:

“Para la transversalización estamos trabajando en promedio con 13 gobiernos regionales y nos encontramos con resistencias con algún funcionario del público

objetivo, que es Planificación y Presupuesto. Esta resistencia sobre todo es por desinformación e ignorancia de la efectividad que agrega el enfoque de género en las políticas y la gestión del gobierno regional” (Especialista Sonia Meza).

Los entrevistados identifican dos principales falencias en el rol transversalizador del Ministerio:

-La dirección responsable del mismo, si bien fue específicamente creada para ello, es aún reciente dentro del aparato Estatal.

-Aún quedaría un sesgo asistencialista que vendría de la lógica de gestiones pasadas.

“Ha tenido un trabajo importante en transversalizar el género pero también ha tenido ciertos énfasis asistencialistas que no le han permitido tener una labor sostenida, dado que actualmente la mayor parte de sus acciones están centradas en Poblaciones Vulnerables más que en igualdad de género.” (Entrevistado Jose Montalvo)

a4) Presupuesto específico para el enfoque de género dentro de las instituciones del Estado

Si bien el rol del ministerio puede estar institucionalizado, así como el diseño de políticas transversalizado y acogiendo diversidad de enfoques, los entrevistados coinciden que nada de esto podría servir sino se cuenta con un presupuesto definido para lograr implementar estas políticas. Es decir, la institucionalización debe ser planificada de la mano de la asignación del presupuesto respectivo. La importancia del presupuesto no sólo es la evidente necesidad de contar con recursos económicos disponibles:

“Yo proyecté un equipo de 50 personas. Y en la realidad somos veintitantos...” (Directora Patricia Carrillo).

Sino también es importante para una adecuada priorización y gestión de las políticas, para dar un norte y una estructura al accionar del Ministerio:

“La igualdad de género es un tema amplio y complejo, pero para efectos de hacer seguimiento y evaluar su cumplimiento, lo que se busca hacer es seleccionar, priorizar determinados ejes y variables. Porque también el cumplimiento del Plan implica financiamiento, asignación de recursos.” (Especialista Sonia Meza)

En este sentido, se concluye que el presupuesto debe ser el primer proceso estatal en ser transversalizado:

“No debería realizarse trabajos aparte, sino que en el proceso de planificación se vaya incorporando el género y poder decir, estoy haciendo abc cosas para reducir brechas de género y poder decir cuánto (recursos, presupuesto) estoy asignando a estas actividades.” (Directora Silvia Quinteros)

Por ende, debido a su relevancia en la planificación del presupuesto, el Ministerio de Economía juega un rol fundamental en la institucionalización del género:

“Se debe tener también un predominio sobre el tema de las inversiones sino al final el gran rector de todo termina siendo el Ministerio de Economía en la práctica.” (Ex Directora María Ysabel Cedano)

La clave para lograr un correcto diálogo entre el sector de Economía y el de la Mujer pasa por otorgar a las políticas de género un enfoque de resultados claro, políticamente atractivo y contundente:

“Así como se demanda realizar un análisis costo beneficio cuando presentamos un proyecto de ley, también desde el ministerio tenemos que aspirar a que se hagan un análisis de género cuando se presenta una propuesta...y que cuando hagan rendiciones de cuentas puedan establecer una relación de causalidad entre el presupuestos y el cierre de brechas de género y, por tanto, mejorar no sólo sus resultados a nivel de los indicadores de desarrollo, sino también de igualdad entre hombres y mujeres”. (Directora Patricia Carrillo)

a5) Información estadística

Se evidencia que la institucionalización no sólo debe ser un proceso interno sino también debe comunicarse externamente y generar un proceso de gestión del conocimiento que enriquezca las políticas. La información estadística relativa a la desigualdad de género no sólo permite difundir y sensibiliza sobre el conocimiento de la problemática, sino también permite tener adecuados insumos para un correcto diagnóstico.

En este sentido, gran parte de los entrevistados coinciden en señalar como prioritaria la tecnificación del diagnóstico de discriminación y desigualdad de género. En primer lugar, es importante para generar *consenso y sensibilización en la importancia o criticidad de las políticas* a ejecutar:

“A partir de los indicadores del Plan vamos planteando la necesidad de tener mecanismos en el Estado y la sociedad civil; la necesidad de hacer trabajo articulado, para producir información, evidencias que nos puedan dar muestras y fortalezas para seguir haciendo camino y definir políticas...No tenemos que ser confrontacionales, debemos mostrar evidencias. Por eso los diagnósticos y los estudios son fundamentales, al igual que la forma en cómo comunicamos y colocamos el tema la agenda.” (Directora Silvia Quinteros)

En segundo lugar, la información estadística es reconocida por los entrevistados como clave para *optimizar y enriquecer el diseño* propio de las políticas:

“¿Cómo se concreta la discriminación?, ¿qué haces para evitarla? Tienes que tipificar las circunstancias. Hay cosas que falta precisar más que la cuestión declarativa... Por ejemplo, un reconocimiento en el registro civil de que se quiere estar casados. Es algo concreto y se tiene en México, en España. A mí me discriminan porque yo quiero casarme con él y no puedo. Falta más camino por recorrer para especificarle al Estado peruano en qué tipo de políticas adicionales o qué tipo de medidas transitorias se necesitan” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).

Estos dos motivos derivan en un tercer punto antes mencionado: la asignación presupuestal. El lograr articular diagnósticos sólidos que expliquen la problemática y la demuestren es una *palanca directa para sustentar mayor asignación presupuestal*:

“Al poder identificar qué brechas hay, es como poner una línea de base: las mujeres en educación están así, pero deberían estar acá o cómo están los hombres, es como establecer criterios para la igualdad, que al no existir, impedía que hubiera presupuestos...” (Ex Directora Martha Rico).

En este sentido el generar información estadística se vuelve un componente clave para la población TLGB más que para otras poblaciones (se evidencia esta necesidad en el mayor peso otorgado en la priorización de este componente en el Cuadro 6). Los ciudadanos TLGB son descritos por los entrevistados como una población con una situación de discriminación que ha sido poco estudiada, invisibilizada e incluso, justamente por esta ausencia de información, negada:

“Mientras no tengamos más evidencia local de lo que pasa y porque está pasando, no vamos a implementar actividades, intervenciones y políticas puntuales. Por eso no podemos enfrentarnos a los fundamentalistas religiosos...se puede investigar más puntualmente qué factores influyen en esta problemática para que la política pública vaya a abordarlos.

De esa forma también uno puede ir generando especialistas y técnicos en la materia que puedan luego ir copando instituciones públicas y sirviendo al Estado. Esta evidencia sirve para poder fundamentar, para pedir dinero, para convencer. Porque en los ministerios quienes implementan las políticas son profesionales y los profesionales, les guste o no, cuando hay una evidencia la tienen que aceptar así no sea de su agrado. Si uno logra que esa masa de pensantes, que tienen influencia sobre su entorno familiar y profesional, lo repliquen en sus propios ámbitos, se va a poder generar un cambio en la parte educativa y en los hogares” (Entrevistado Julio Gilvonio).

a6) Promover capacidades y eficiencias en el Poder Judicial y Ministerio Público

Si bien todos los sectores del Estado se encuentran involucrados en la institucionalización, se identifica especialmente al Poder Judicial y al Ministerio Público como actores claves para una corrección efectiva y tangible de las desigualdades de género. Estas instituciones no sólo son las responsables en la fiscalización y asignación de justicia para casos de violencia de género y crímenes de odio, sino también pueden adquirir un rol mucho más proactivo y trascendente. Por ejemplo, en varios países latinoamericanos el Poder Judicial

llenó vacíos que el Legislativo o el Ejecutivo no han sido capaces o no han querido intervenir. En Brasil y Colombia ha sido el Poder Judicial, como ente supervisor de la Carta Magna quien, acogiendo los mandatos constitucionales de no discriminación e igualdad, otorgó derechos legales a parejas del mismo sexo. El rol del Poder Judicial en el Perú, lamentablemente, es diagnosticado por los entrevistados como una institución aún lejos de obtener ese nivel de empoderamiento en sus funciones veladoras de la ley:

“El gran nudo ha sido en el Poder Judicial: los magistrados no solamente son corruptos sino son conservadores, tanto hombres como mujeres. Se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que pocos casos de violación lleguen a tener fallo (...) El Poder Judicial es sumamente conservador con las mujeres y la población TLGB, hay un prejuicio como el caso de Rosario Ponce o el caso de Liliana Castro, donde aparentemente se las ha castigado por ser pareja. Me parece que el Ministerio Público y el Poder Judicial en el Perú están en el siglo XVII (...)” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich)

b) Educación y Cultura

El segundo lineamiento a analizar es prioritario porque los entrevistados coinciden en que la base de la desigualdad de género tiene una raíz cultural. Entonces, una vez institucionalizado el rol del género dentro del Estado, el principal tema a incidir es como la educación y los cambios culturales contribuirán a reducir las brechas de género.

Dichas brechas se deben principalmente a un proceso sociocultural e histórico de exclusión tanto para las mujeres como para la población TLGB. Para ambas poblaciones entrevistadas, la educación y este necesario cambio cultural son mencionados como el segundo eje principal luego de la Institucionalización. Se aborda tanto la educación escolar como el gran proceso de transformación cultural que involucraría al Estado y a los medios de comunicación.

A lo largo de las entrevistas, se identifica que este eje de educación y cultura se descompone en cinco componentes específicos.

Cuadro 7: Porcentaje de menciones de los componentes de igualdad de género hallados dentro del eje de educación y cultura

Componente	Porcentaje de menciones según eje temático y población	
	TLGB	Mujeres
Educación escolar y universitaria con enfoque de género	32%	29%
Promoción de un cambio cultural	32%	24%
Sensibilización y capacitación de autoridades	26%	29%
Compromiso de los medios de comunicación	5%	12%
Combate al lenguaje sexista	5%	6%
	100%	100%

Elaboración propia

b1) Educación escolar y universitaria con enfoque de género

La educación per se es un componente amplio y de muchas aristas. Para ambos grupos de entrevistados, la educación escolar y universitaria cumple un rol determinante para combatir la desigualdad de género, siendo priorizada como el principal componente dentro de este eje temático. Los entrevistados perciben que este componente es aún más importante para combatir la discriminación a la población TLGB, ya que este problema es mucho menos abordado en la formación de estudiantes y se intensifica durante la época escolar a través de la falta de capacitación de los profesores y el bullying homofóbico.

En este sentido se identifican cuatro puntos importantes a tomar en cuenta:

- La inclusión de mensajes inclusivos en los planes de estudio y materiales escolares
- El rol y la necesidad de capacitación de los profesores

- Un enfoque laico y científico que no genere prejuicios e intolerancia
- Una atención más específica al tema del bullying en las escuelas.

Los entrevistados encuentran alarmante la desconexión que existe entre la problemática diaria de género y el contenido educativo:

“Se debe cambiar el sistema educativo en relación a las mujeres y a la población TLGB. No puede ser que habiendo una situación tan compleja y problemática como la violencia contra las mujeres, donde la ENDES (Encuesta demográfica y de salud familiar) última dice que el 57% de las mujeres encuestadas dice haber sufrido una violencia física y el 64% psicológica (o sea más de la mitad de la población femenina en este país está hablando de violencia) y que esto no sea parte de la currícula del Ministerio de Educación. Este es un curso de derechos que tiene que haber” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).

Se coincide entonces en ver la educación como la principal palanca para un cambio real y duradero, teniendo como actor principal al maestro. Justamente por esto es un componente que debe ser trabajado de forma sostenible y poder ser incluido en un Plan que asegure su continuidad.

Se coincide en que una educación con enfoque de género no tiene un impacto completo a corto plazo y debe ser manejada de forma progresiva en el tiempo hasta resolver las brechas históricas existentes:

“La brecha entre los docentes y los alumnos es gigantesca: grupos de discriminadores y discriminados, sin orientación y obviamente se cometen los grandes errores que sabemos... Las necesidades más importantes yo creo que están en incidir en el sector educación para poder tener un cambio sostenible. Obviamente lo que podemos hacer hoy es a nivel de normatividad, si es que contamos con algunos aliados, pero eso no garantiza el cumplimiento pues la población no está de acuerdo con algunos cambios ni los interioriza entonces el impacto no tendría ninguna vigencia”. (Entrevistado Julio Gilvonio)

b2) Promoción de un cambio cultural, rol de los medios de comunicación y combate al lenguaje sexista

Como se mencionó, además de una reforma del sistema educativo, los entrevistados coinciden en que los resultados esperados a nivel de educación también deben involucrar necesariamente un proceso de cambio cultural que va más allá de las escuelas y universidades y complementa las labores de los maestros:

“Porque hay cuestiones más estructurales que son a nivel de la sociedad patriarcal en la que nos encontramos, a nivel de patrones culturales, marcados por el machismo, por la división sexual del trabajo y por roles tradicionales. Estos roles son asignados históricamente (en nuestra sociedad conservadora y tradicional) a mujeres y a hombres, roles que tienen que ver con la división del espacio público y privado y de una función más pasiva, sumisa y vinculada a tareas más reproductivas para la mujer. A pesar de trascender a espacios más públicos, igual las mujeres siguen siendo vinculadas a lo mismo. Por ejemplo, a una mujer autoridad la siguen relacionando únicamente a los programas sociales y a la familia, que además es una visión de familia tradicional.” (Ex Directora Martha Rico).

Para ello se proponen principalmente:

- Campañas nacionales y públicas de marketing social que busquen combatir a los estereotipos de género y situaciones de desigualdad

- Participación de los medios de comunicación

Con respecto a las campañas que promuevan un cambio en los paradigmas culturales, los entrevistadores concuerdan en que las campañas deben tener un enfoque integrador y multicultural que combata las diversas formas de discriminación:

“Se busca transformar una cultura tradicional, cambiar los valores tradicionales y promover la igualdad y la no discriminación... Ahí el gran reto son las campañas que tendrían que hacer las entidades en el marco de sus competencias. Tal vez empezar con temas generales como la no discriminación y luego tal vez podamos ir haciendo acciones muchas más específicas de sensibilización y promoción contra la no discriminación de la población TLGB...” (Directora Silvia Quinteros).

Por otra parte, se propone fomentar que los medios de comunicación se involucren en el combate al lenguaje sexista en ellos. A través de los medios, además de las instituciones educativas, se puede llegar a una diversidad de poblaciones, por lo que es clave promover su autorregulación e incentivarla. Una vez más, este componente es identificado por los entrevistados como más relevante para la población TLGB ya que existen estereotipos repetitivos a través de los medios:

“Hay estereotipos también en los medios de comunicación, se debe ir promoviendo el uso del lenguaje inclusivo como una forma de visibilizar las necesidades e intereses específicos de hombres y mujeres por edades, por sexo, por procedencia. La televisión tiene un manejo violento frente a la población TLGB, donde los programas cómicos ridiculizan y no nos ayudan a tener un manejo correcto y de respeto a los derechos de las personas. Para llegar a un cambio son las personas las que debemos tener información y manejo de conocimiento para poder intervenir donde corresponda. Si soy maestra, voy a tener criterios para no discriminar. Si soy una trabajadora, cómo voy a mirar a mi par si tiene una orientación sexual diferente. Si soy jefa, para contratar personal. Esos aspectos deben trabajarse fuertemente a través de campañas, contenidos en las escuelas, universidades para formar profesionales con criterio amplio.” (Directora Silvia Quinteros)

b3) Sensibilización y capacitación de autoridades

Este componente se explora en el punto 4.3 de la presente investigación, en donde se analizar las diversas necesidades identificadas, así como los contenidos a desarrollar en los funcionarios.

c) Construcción ciudadana

El tercer eje temático hallado como necesario de incluir en las políticas de género es la construcción de una ciudadanía activa que ejerza sus derechos políticos. Este eje es considerado como tercer punto en importancia para la población TLGB y quinto para las mujeres, probablemente porque las mujeres han logrado hasta ahora más avances en su reconocimiento ciudadano que la población TLGB.

Para la población TLGB, la necesidad de políticas que promuevan su ciudadanía se percibe como más urgente e, incluso, más compleja. Debido a la situación de exclusión e invisibilidad, los matices para lograr la plena inclusión ciudadana de la población TLGB son mayores. Por ejemplo, un derecho cívico tan elemental como el de la identificación como ciudadano es específicamente mencionado para la población trans.

Los entrevistados no sólo señalan la responsabilidad del Estado en fomentar la inclusión de los derechos ciudadanos de la población sino también en promover su empoderamiento cívico y político, fortaleciendo las diversas organizaciones de base y movimientos sociales.

Cuadro 8: Porcentaje de menciones de los componentes de igualdad de género hallados dentro del eje de construcción ciudadana

Componente	Porcentaje de menciones según eje temático y población	
	TLGB	Mujeres
Promoción de la participación política	50%	100%
Derecho a la identidad y la documentación	40%	0%
Fortalecimiento de los colectivos	10%	0%
	100%	100%

Elaboración propia

c1) Promoción de la participación política

El primer punto mencionado por los entrevistados dentro de la agenda de ciudadanía es la participación política. Debido a la situación de exclusión de mujeres y población TLGB, la principal responsabilidad para fomentar dicha participación aún sigue radicando en el Estado el cual debe tener una actitud inclusiva:

“En la práctica cotidiana, había un mandato en el Ministerio de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Y eso pasaba por tener un ministerio de puertas abiertas, por hacer procesos de ensanchar la ciudadanía, no quedar solo en una democracia representativa sino profundizar los escasos pero importantes avances que había sobre democracia participativa. De hecho se crea un Consejo Nacional de la Mujer con un mandato de ser integrado por la mayor diversidad de mujeres que haya en el Perú, pero no se ha cumplido con la implementación de ese consejo aunque se creó por una resolución ministerial que hasta la fecha no se ha operativizado” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

La responsabilidad del gobierno en el empoderamiento ciudadano no implicaría que la población objetivo no pueda contribuir a este mismo proceso. Se identifica que una forma fundamental de empoderamiento e inclusión de derechos es la directa participación de los sujetos demandantes en las diferentes esferas de la gestión social y política, para que así ellos mismos puedan liderar las reformas necesarias:

“Lo poco progresista que hay en el PLANIG tuvo que ver con la gestión de la ministra García Naranjo y la encargada de la primera fase de consulta, la directora de la Mujer, que era lesbiana. Lo que queda clarísimo es que en cuanto la población TLGB no entre en los espacios de decisión política, no va a haber avances, nadie defiende mejor su agenda que uno mismo... Para que queden las políticas, quienes las levantan tienen que estar en los espacios de decisión” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).

Sin embargo, si el Estado no participa o no tiene voluntad política, este empoderamiento se dificulta y se puede generar un círculo vicioso de inacción, sobre todo porque las poblaciones TLGB sufren una situación de marginación estructural que les imposibilita acceder a las tomas de decisiones o a ser considerados como sujetos de derecho.

Es decir, el empoderamiento debe nacer y ser promovido tanto por la colectividad civil como por el Estado. Una muestra de esta sinergia fue la creación de la mesa de trabajo de lesbianas dentro del Ministerio en 2011:

“Lo que sí era claro era que se buscaba institucionalizar un mecanismo de diálogo, así como la mesa de afros, de trabajadoras del hogar, etc. Se logró instalar oficialmente una mesa de lesbianas, con canales de diálogo permanente, en la

Dirección de Igualdad de Género, donde se reúnen periódicamente, tienen una agenda, hace monitoreo de la política pública. Lo que pasa es que el Ministerio no lo publicita porque no quiere que se le vaya encima las Iglesias o jerarquías eclesiales” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

A finales de 2014, legado de estas gestiones iniciales, se logró las primeras conversaciones para lograr expandir esta mesa a toda la población TLGB. La gestión de la ministra Carmen Omonte mostró predisposición para poder posicionar esta mesa en la generación de nuevas propuestas de políticas públicas para esta población.

En este sentido, la participación política es un canal directo para demanda de derechos pero sobre todo para enriquecer el diseño de las políticas:

“Cuando recogimos las demandas y las dimos a consulta para la elaboración del Plan, era porque se buscaba que de la ciudadanía y de la sociedad civil vengan las innovaciones” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

Como se mencionó, la participación política es reconocida por los entrevistados como un proceso de dos vías, del Estado a los ciudadanos y viceversa, que necesita de ambos actores para un correcto funcionamiento. Es importante recalcar, por ende, que la participación política es un derecho pero también una responsabilidad:

“Hay una debilidad muy grande en el monitoreo y seguimiento hacia los gobiernos locales y regionales, no existe un debido acompañamiento. Tiene que haber una vigilancia y presión desde la sociedad civil para que se cumpla (de los colectivos, de las organizaciones no gubernamentales) y así saber cuáles son los impactos y los efectos. La cultura de los derechos va de la mano de la ciudadanía. No somos conscientes de que todos somos sujetos de derechos, no conocemos nuestra historia ni nos reconocemos a nosotros mismos” (Especialista Sonia Meza).

c2) Derecho a la identidad y documentación

Un tema identificado por los entrevistados para la población TLGB pero bastante invisibilizado en las políticas públicas es el derecho a la identidad y documentación. Principal y concretamente, en los trámites ante la RENIEC por

parte de las personas trans. Es un tema invisibilizado justamente porque involucra a esta población en específico, una de las más excluidas en cuanto a políticas públicas en el país. Ningún acercamiento a esta problemática fue acogido dentro del PLANIG, a pesar de que hubo participación representativa de esta población en la etapa de diseño:

“Algo que hubieran valorado mucho las compañeras trans es incorporar como meta el derecho a la identidad y a la documentación. Para ellas hubiera sido un gran paso, un reconocimiento que la RENIEC, que el MIMP como ente rector, que las municipalidades, que el Congreso se hubieran comprometido a modificar una norma, reconocer el DNI de las trans o que el sistema judicial remueva obstáculos para que las personas regularicen su DNI. Yo creo que con eso ya hubieras hecho bastante. Porque hoy el concepto de identidad es fijo, hay esta idea de que en la practica el Poder Judicial en sus sentencias exigen a la gente que quiere cambiar DNI decir que tienen una enfermedad y que tienen que probar que han hecho un cambio de sexo. En la práctica es traumatizante. Creo que hubiera sido importante acoger este tema” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

Es sintomático que un derecho ciudadano tan básico como poder acceder a un documento de identidad que se ajuste a las necesidades de esta población esté tan desatendido por parte del Estado, el cual demuestra que está lejos aún de una concepción del género más amplia e incluyente. Este componente podría resultar novedoso para las políticas públicas peruanas aunque ya tenga referentes en otros países de la región:

“Hay varias problemáticas comunes en la región. Por ejemplo, en CEDAL estamos coordinando un proyecto donde está involucrado Ecuador, en donde se está tratando de modificar documentos de identidad para que no se reconozca el sexo sino también el género, para que haya una posibilidad de reconocer a los que son de otras identidades”. (Ex Directora Martha Rico)

c3) Fortalecimiento de los colectivos

Durante las entrevistas, este componente se mencionó específicamente para los colectivos TLGB que aún no tienen el mismo poder de articulación e incidencia que los de mujeres. Muestra de ello es la escasa repercusión de sus

demandas en políticas públicas concretas, así como su falta de capacidades y liderazgo en la vida política del país:

“Yo creo que cuanto más grupos sociales y grupos de la sociedad civil estén en comunión con un tema en general, luego se va a poder acceder a esos contactos, a esa base de datos para poder hacer lobby e incidencia política.” (Entrevistado Julio Gilvonio)

El fortalecimiento no sólo debe ser fomentado hacia fuera del colectivo, en su interacción con el Estado y otras organizaciones de base, sino también hacia dentro del mismo donde se evidencia aún esas brechas de liderazgo que podrían ser resueltas con un trabajo interno de capacidades y generación de consensos. Muchos problemas dentro del activismo TLGB, por ejemplo, se identifican que son por un tema de caudillismo y carencia en habilidades de articulación:

“Cuando empezó toda esta discusión del PLANIG, y eso fue un problema de discriminación por género, las lesbianas se cerraron: ‘El ministerio de la mujer es para mujeres’. Sólo las lesbianas organizadas se pasaron la voz, nadie más se podía meter o tenías que ser amigo de una lesbiana que tenía poder, sino no. O sea el cabe te lo pusieron las mismas organizaciones... Se tiene que entender que puede no ser mi necesidad pero es la de otros grupos y no necesariamente lo que a mí me conviene es lo único en lo que me voy a apoyar. Esa postura es la que nos falta en la comunidad” (Entrevistado Julio Gilvonio).

d) Visibilidad dentro de las políticas

De la mano del ejercicio de derechos políticos, aparece luego mencionada en la investigación la demanda de una serie de reivindicaciones sociales alrededor de la visibilidad y la ampliación del alcance de ciertos marcos regulatorios y legislativos actuales. Estas demandas abarcan los siguientes temas:

- la visibilidad de la población gay, lesbiana y trans como tal en las políticas sociales
- la visibilidad de población excluidas como etnias, trabajadoras sexuales y migrantes en las políticas sociales

-la creación de leyes específicas para las necesidades de estas poblaciones marginadas.

La visibilidad es el cuarto lugar de priorización de los componentes para la población TLGB, coherentemente después de la exigencia sus derechos ciudadanos. Por su lado, es el tercer lugar de priorización para las mujeres que, como ya se mencionó, han pasado por un proceso de reivindicación de sus derechos civiles pero aún presentan retos muy importantes en cuanto a sus derechos sociales y, como se mencionará más adelante, económicos, en donde aún se evidencian carencias de un marco regulatorio que las acoja y las ampare ante situaciones de discriminación laboral.

Dentro del componente de visibilidad se identificaron a lo largo de las entrevistas los siguientes subcomponentes:

Cuadro 9: Porcentaje de menciones de los componentes de igualdad de género hallados dentro del eje de visibilidad

Componente	Porcentaje de menciones según eje temático y población	
	TLGB	Mujeres
Visibilidad de los sujetos de la política social	63%	44%
Marco legal más inclusivo	25%	11%
Inclusión de variable étnico racial	13%	22%
Inclusión de mujeres trabajadoras sexuales	0%	11%
Apoyo a migrantes	0%	11%
	100%	100%

Elaboración propia

En este desagregue de subcomponentes hallados en las entrevistas, se evidencia, más que en otros componentes, como las necesidades de ambas poblaciones pueden ser diferentes. Si bien ambos grupos consideran prioritario

la visibilidad de los sujetos de la política, para la población TLGB se vuelve más importante el fomentar una legislación más inclusiva en cuanto a su existencia y a sus derechos. De la misma forma, para las mujeres surgen dos necesidades particulares: políticas que aborden la problemática de las mujeres que se dedican a la prostitución y a las mujeres migrantes. Ambas poblaciones además coinciden en tangibilizar el enfoque intersectorial incluyendo variables étnicas en las políticas de género.

d1) Visibilidad de los sujetos de política

Según los entrevistados, el primer punto al respecto de la visibilidad que debe quedar claro en las políticas públicas es que un plan de igualdad de género no sólo involucra a las mujeres. El PLANIG estaría sentando un precedente favorable al respecto:

“Existen pensamientos como ‘género tiene que ver sólo con mujeres’ y “de eso se encarga el Ministerio de la Mujer”. Y ahí es donde nosotros decimos ‘género tiene que ver con hombres y mujeres’. Género tiene que ver más con asistencia, con presencia, con participación, con igualdad, con poder, con decisión, con capacidades y eso tiene que ser abordado desde todas las competencias sectoriales y gubernamentales. Y eso está en el Plan” (Directora Patricia Carrillo).

Sin embargo aún hay un vacío importante en el nombramiento de poblaciones específicas a las que también les atañen las políticas de género:

“Me dio pena de que no hayan quedado las lesbianas nombradas, por ejemplo tu lees otras metas: ‘mujeres de zonas rurales, mujeres indígenas, mujeres afrodescendientes, mujeres de tal edad’, entonces la idea es que sea lesbianas, trans, mencionadas de igual forma” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

Muchas veces las principales barreras para lograr esto no son un tema técnico sino, nuevamente, de voluntades políticas con respecto al Plan:

“Mi aspiración personal es que los futuros Planes sean totalmente explícitos pero ahí uno se topa con los que toman las decisiones al más alto nivel. Entonces uno puede presentar un documento donde está claramente abordado el tema, pero te devuelven una versión donde eso está tachado” (Directora Patricia Carrillo).

Aun así, el PLANIG es percibido por muchos de los entrevistados como un paso adelante en la visibilidad de la población TLGB y los distintos tipos de discriminaciones que esta sufre. Por esto es mencionado como necesario que futuras versiones del Plan mantengan vivo este enfoque:

“Es un avance importante porque da visibilidad a las mujeres lesbianas que muchas veces no han sido incluidas en las políticas públicas de género. Esto también permitirá poder reflexionar como la inequidad de género conjugada con la discriminación por orientación sexual da como resultado situaciones de profunda desigualdad y mayor discriminación” (Entrevistado Jose Montalvo).

d2) Legislación más inclusiva

Se evidencia que existen aún vacíos programáticos que, para ser abordados plenamente, necesitan de una legislación inclusiva, especialmente para la población TLGB. En este sentido, un plan de Igualdad de Género también está en las condiciones de proponer legislaciones más inclusivas:

“Es importante la revisión de la normatividad. Las políticas tienen un sesgo heteronormativo por lo que yo plantearía una reformulación para que sean más inclusivas y aborden también a la diversidad sexual. Entonces se necesitaría la aprobación así como la difusión, información y sensibilización” (Especialista Sonia Meza)

De lo contrario, sin un marco que respalde los objetivos más ambiciosos y progresistas de los funcionarios entrevistados, el Ejecutivo limita sus posibilidades y restringe el alcance de dichas políticas de inclusión:

“El ejecutivo ha figurado, ha sido visible pero no ha modificado las políticas públicas” (Entrevistado Julio Gilvonio).

d3) Inclusión de variable étnico racial

Además de la población TLGB existen otras poblaciones también históricamente invisibilizadas en el Plan y que deben ser específicamente acogidas en políticas integrales de género:

“En los vacíos, reconozco, que hubo mucha participación e interés en que se incluyera el tema de las mujeres afro, por ejemplo. Pero eso no está presente” (Ex Directora Martha Rico).

La población afrodescendiente también tiene necesidad de información estadística específica, lo que demuestra la necesidad de un diseño interseccional como anteriormente fue analizado:

“A mí me quedó claro en la mesa de mujeres afro (que tienen una mesa desde la gestión de Susana Villarán en el 2001, que se institucionalizó porque fue creada por norma) que ellas se daban por bien servidas si el Plan permitía financiar el logro de una meta, que era la de incorporar la variable étnico racial en todas las mediciones que hiciera el INEI” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

Existen otros dos hallazgos mencionados por los entrevistados en cuanto a componentes necesarios en este eje temático. Estos hallazgos involucran la inclusión de dos tipos distintos de poblaciones. Los entrevistados proponen que formen parte de iniciativas de inclusión en un futuro inmediato ya que a la fecha estas poblaciones no forman parte de ninguna política de género:

d4) Apoyo a los migrantes

Se incluye en este punto también a las mujeres en general, gays, lesbianas y trans víctimas de la violencia armada.

d5) Inclusión de trabajadoras sexuales

Es una población marginada de las propias políticas públicas que se encuentra en una situación de vulnerabilidad y presenta necesidades específicas.

e) Violencia

El derecho a la integridad, en sus múltiples expresiones, es priorizada por los entrevistados para ambas poblaciones dentro de un quinto eje temático: el de violencia.

El combate a la violencia física y psicológica, si bien es lo identificado como más urgente, sólo es uno de los diversos matices en que la violencia repercute en la

sociedad. Existe, por lo tanto, subcomponentes que buscan reforzar aspectos específicos de violencia de género, tales como:

- el acoso político
- trata de personas
- la violencia política

Este último subcomponente es un problema grave desencadenado por el terrorismo que marcó la sociedad peruana en las décadas pasadas y que aún hoy en día tiene repercusión en la configuración de las desigualdades de género del Perú, sobre todo para la población rural y quechua hablante

Cuadro 10: Porcentaje de menciones de los componentes de igualdad de género hallados dentro del eje de violencia

Componente	Porcentaje de menciones según eje temático y población	
	TLGB	Mujeres
Combate a la violencia física y psicológica	100%	50%
Acciones frente al acoso político	0%	25%
Apoyo a víctimas de violencia política	0%	13%
Combate a la trata de personas	0%	13%
	100%	100%

Elaboración propia

e1) Combate a la violencia física y psicológica

Los entrevistados coinciden en describir que la gravedad de la violencia es que vulnera los más básicos derechos y puede darse en cualquier ámbito, además de tener el respaldo de tácito de una sociedad que muchas veces la avala:

“Lo que nos afecta el día a día, es la violencia. Necesitamos una educación que no sea sexista, que promueva otra forma de relacionarnos. Entonces hay brechas en varios aspectos: a nivel macro y a nivel cotidiano” (Ex Directora Martha Rico).

Para la población TLGB la inclusión de este componente dentro de las políticas es especialmente urgente:

“Los más flagrantes casos de discriminación son en seguridad ciudadana, ahí nadie se salva si es que es visible. Ya que la expresión corporal, la expresión externa, tu vestimenta o comportamiento genera discriminación al no corresponder a los supuestos criterios de normalidad” (Entrevistado Julio Gilvonio).

Esta situación se agrava ante el poco respaldo que las iniciativas de protección a esta población han tenido de parte del Estado, a pesar de que el propio PLANIG incluye la protección contra crímenes de odio:

“Una ministra como ella (Ana Jara), con un Plan de Genero como el que tiene, en función a la meta que dice que hay que registrar los crímenes de odio, debería ser la primera en salir a decir: ‘Congreso no puedes dejar de tipificar un agravante de delito por orientación sexual, estás yendo en contra de una política pública que ya reconoce que existe esos crímenes de odio y que tienen que ser registrados, así que permíteme registrarlos, crea el delito, crea el agravante, dale vida normativa y yo lo voy a monitorear” (Ex Directora Maria Ysabel Cedano).

e2) Acciones frente al acoso político

Es un tema poco abordado en políticas públicas, pero necesario de incluir ya que según los entrevistados cada vez se detecta más casos de violencia explícita o solapada hacia autoridades mujeres o lideresas que forman parte del panorama político. Estos casos de acoso acontecerían justamente porque las mujeres o personas TLGB rompen con el statu quo de desigualdad y representan una amenaza para el orden de poder vigente heteronormativo:

“Varias mujeres se animan, votan por mujeres, acceden a cargos como funcionarias, pero hay un acoso permanente a sus familias, a su dignidad, a ellas para que dejen los puestos, sobre todo porque hay una mirada (por parte de las mujeres) de transparencia, de una forma de diferente de hacer política y ejercer el poder.

Entonces muchas de estas mujeres se desaniman e incluso ya no quieren al final volver a tener otras experiencias de políticas. Es un problema más o menos reciente que comparten también Ecuador y Bolivia” (Ex Directora Martha Rico).

Como se mencionó, otros componentes de violencia identificados que deben ser acogidos en políticas de igualdad de género fueron:

e3) Apoyo a las víctimas de violencia política

Existen dolorosas violaciones a los derechos humanos de mujeres y personas TLGB (estas últimas víctimas de explícita homofobia) registradas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Dichos crímenes fueron generados a partir del violento conflicto armado y han intensificado brechas de género que aún no se han resuelto.

e4) Combate a la trata de personas

La prostitución de menores y trata de personas en general es un tema también poco atendido por las políticas públicas que representa un problema atentatorio contra las mujeres y personas trans sobre todo.

f) Salud: Derechos sexuales y reproductivos

El eje temático de salud se identifica como un componente transversal a ambas poblaciones por parte de los entrevistados. El principal énfasis en las menciones se da en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, al ser un tema sensible en cuanto a la reivindicación de la autonomía de los géneros y el respeto a sus diferencias.

f1) Promoción de la salud y derechos sexuales y reproductivos inclusivos

La inclusión de este componente principalmente se da debido a temas como el de la mortalidad materna, el cual es un punto bastante consensuado y exployado en políticas públicas; pero también a temas aún no lo suficientemente abordados como el de protocolos de atención diferenciados y el de salud sexual y reproductiva para adolescentes:

“También se habla de servicios diferenciados para adolescentes. Y es necesario porque en los servicios generales no hay una atención especializada para ciertos

grupos, ya que el profesional por sus prejuicios o sus propias razones no les brinda una atención adecuada y oportuna. O por ejemplo, ¿por qué es importante un protocolo especializado para lesbianas? Porque de repente el profesional de la salud no considera algunos aspectos que son importantes considerarlos y que pueden afectar la salud de estas poblaciones específicas” (Eduardo Juárez).

La capacitación en cuantos a temas de salud sexual es un punto que es señalado como convergencia entre los componentes de salud y de educación:

“Las posibilidades a decidir sobre la sexualidad y procreación son limitadas sobre todo para las mujeres jóvenes y adolescentes” (Jose Montalvo).

f2) Protocolos de atención diferenciados

Los entrevistados hacen referencia a la necesidad de protocolos de atención en centros de salud diferenciados de acuerdo a las necesidades específicas de la población según su género, para así evitar discriminaciones y una atención poco efectiva. Por ejemplo, las necesidades de mujeres lesbianas es diferente a la de mujeres heterosexuales; lo mismo sucede con pacientes gays o trans. Este componente será analizado con mayor detalle en el Capítulo 4.2 al momento de abordar el contenido del Objetivo 4 del PLANIG sobre el mismo tema.

g) Empleo: discriminación laboral

Ambos grupos de entrevistados coinciden en señalar que en cuanto a empleo el principal componente a desarrollar es el relacionado a discriminación laboral. Este tipo de marginación no sólo afecta la dignidad implícita de las mujeres y población TLGB sino sus derechos económicos.

Empleo: discriminación laboral

Existe consenso en señalar a la discriminación laboral como uno de los puntos a incluir necesariamente en las políticas sociales debido sobre todo a su alto grado de incidencia y recurrencia en la vida diaria:

“Creo que el tipo de discriminación más frecuente es el tema de la desigualdad salarial y las distintas oportunidades para acceder a un empleo, en especial la discriminación hacia las mujeres debido al rol reproductivo” (Entrevistado Jose Montalvo).

Al igual que el tema de la violencia, la discriminación laboral se da tanto a las mujeres como a la población TLGB, con diversos pre-conceptos y estereotipos para cada población:

“Hay muchos estereotipos en las profesiones, antes era muy marcado las carreras para mujeres y carreras para hombres.... el espacio laboral en lugar de ser un espacio inclusivo, que dé mayores posibilidades y ventajas a las mujeres que trabajan y son madres, se vuelve un espacio en donde el trabajador busca librarse de esas responsabilidades discriminando a las mujeres” (Directora Silvia Quinteros).

La situación de la población TLGB es aún más crítica al estar desamparada por la ley y las políticas públicas. Se evidencia como la exclusión social, la falta de educación, la violencia implícita y todo el resto de componentes identificados terminan agravándose entre ellos. Por ejemplo, en el caso de la discriminación laboral, la falta de un marco legal deja aún más desamparada a la población TLGB de que lo que se encuentran las mujeres:

“No hay una jurisprudencia sobre el tema de discriminación en el trabajo para la población TLGB. Lo que se tienen son quejas, pero no se tiene armado una denuncia grande. Lo único grande armado es sobre la discriminación en los bares. Pero en el trabajo, no hay jurisprudencia que se siga hasta el final” (Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).

Y dentro del desamparo de la población TLGB, es aún más grave el grado de exclusión de las personas trans, que la mayoría de veces solo encuentran oficio socialmente aceptado en ocupaciones específicas bajo condiciones poco adecuadas:

“Tenemos los casos de aquellas personas de nuestra comunidad que toman una orientación sexual y una expresión corporal de su sexualidad, que tienen que dejar su profesión o sus quehaceres porque no pueden ejercerlo debido a situaciones de

discriminación. Las chicas transgénero no pueden ejercer lo que quisieron por esta situación y también los chicos gays o chicas lesbianas que quisieran tener alguna profesión que no pueden porque si los ven como tal no van a poder entrar. Si eres muy macho siendo mujer, no ingresas a la policía; si eres muy femenino siendo hombre, tampoco” (Entrevistado Julio Gilvonio).

4.2 Mejoras del contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género

El segundo lineamiento de análisis en la presente investigación corresponde a analizar el contenido actual del PLANIG para así proponer opciones de mejora dentro del actual planteamiento y redacción.

El análisis se descompone en tres niveles. El primero, el más general, busca encontrar los resultados que presentan opción de mejora en su redacción y el por qué.

El segundo nivel de análisis busca identificar cuáles resultados del PLANIG son factibles de incluir la variable orientación sexual. Mejorando de esta forma el alcance de las políticas y fortaleciendo los objetivos de igualdad al incluir a la población TLGB.

El tercer nivel involucra específicamente a los contenidos del PLANIG que mencionan la variable orientación sexual. De esta forma se complementa el análisis elaborado en el Capítulo 4.1 de la presente investigación.

Los tres niveles tienen como principal fuente la redacción actual del PLANIG. Los hallazgos en estos tres niveles de análisis se dieron en calidad de observaciones, comentarios o sugerencias al contenido.

Dichas observaciones al PLANIG surgen a partir de las necesidades identificadas en el Capítulo 4.1, las revisiones documentales y los aportes propios de la investigación. Es por eso que en el análisis por Objetivos que se presentará se busca conectar la mayoría de las observaciones con los componentes identificados en el Capítulo 4.1.2.

El Cuadro 11 a continuación resume la cantidad de observaciones encontradas por objetivo y realizadas a cuenta de la presente investigación. Según la estructura del PLANIG cada objetivo representa un eje temático.

En dicho cuadro se describen los siguientes términos:

-“Resultados totales” se refiere a la cantidad de sub-objetivos (“resultados” según el PLANIG) que cada eje temático cuenta. Como se ha mencionado, el PLANIG dentro de sus ocho objetivos cuenta con resultados a los cuales se les asigna responsables, metas, indicadores y medios de verificación.

-“Resultados con observaciones” son la cantidad de resultados del PLANIG a los cuales la presente investigación les ha realizado alguna observación.

-“% Resultados con observaciones sobre el total” es la proporción de resultados a la cual la presente investigación les ha realizado alguna observación sobre el total de resultados del eje temático.

-“Resultados factibles de incluir la variable orientación sexual” es la cantidad de resultados que la investigación considera viables de acoger la variable de orientación sexual en su redacción.

-“% Resultados factibles de incluir la variable orientación sexual sobre el total de resultados” es la proporción de resultados en los que se considera viable la inclusión de la variable orientación sexual sobre el total de resultados del eje temático.

-“Resultados que incluyen la variable orientación sexual” es la cantidad de resultados por eje temático que incluyen efectivamente la variable de orientación sexual.

-“Resultados que incluyen la variable orientación sexual con observaciones” es la cantidad de resultados que incluyen la variable de orientación sexual y que a su vez se les ha realizado una observación.

Cuadro 11: Cantidad de observaciones halladas en el contenido del PLANIG según eje temático

Objetivo	Eje temático	Resultados totales	Resultados con observaciones	% Resultados con observaciones sobre el total	Resultados factibles de incluir la variable orientación sexual	% Resultados factibles de incluir la variable sexual sobre el total de resultados	Resultados que incluyen la variable orientación sexual	Resultados que incluyen la variable orientación sexual con observaciones	%
1	Transversalización	6	6	100%	3	50%	0	0	
2	Cultura	4	4	100%	3	75%	1	1	100%
3	Educación	15	11	73%	2	13%	0	0	
4	Salud	9	7	78%	4	44%	1	1	100%
5	Economía	7	4	57%	4	57%	0	0	
6	Violencia	6	6	100%	3	50%	1	1	100%
7	Participación	6	4	67%	4	66%	0	0	
8	Recursos Naturales	7	2	29%	0	0%	0	0	
		60	44	73%	23	38%	3	3	100%

Elaboración propia

En líneas generales se observa que:

- Son 60 resultados en total incluidos actualmente en el PLANIG, para 44 de los cuales se ha encontrado oportunidades de mejora.
- 23 de esos 60 resultados pueden aportar positivamente a los derechos de la población TLGB si es que se le incluye una variable de orientación sexual.
- 3 de esos 60 resultados mencionan actualmente la variable orientación sexual de forma explícita

El detalle de los 44 resultados del PLANIG que se identificaron como sujetos a observaciones y mejoras es el siguiente (según codificación del PLANIG):

Cuadro 12: Resultados del PLANIG con observaciones según eje temático

Objetivo	Eje temático	Resultados observados
1	Transversalización	1.1 1.2 1.3 1.4 1.5 1.6
2	Cultura	2.1 2.2 2.3 2.4
3	Educación	3.1 3.2 3.3 3.4 3.6 3.9 3.10 3.11 3.12 3.13 3.15
4	Salud	4.1 4.2 4.4 4.5 4.6 4.7 4.9
5	Economía	5.3 5.4 5.5 5.6
6	Violencia	6.1 6.2 6.3 6.4 6.5 6.6
7	Participación	7.1 7.2 7.4 7.5
8	Recursos Naturales	8.2 8.7

Elaboración propia

En cuanto a los resultados que se identificaron como aptos para ampliar su alcance e incluir a la población TLGB, se concluye que son los siguientes (según codificación del PLANIG) mostrados en el Cuadro 13. Se debe tomar en cuenta que el criterio de decidir ampliar el alcance de los resultados del PLANIG a la ciudadanía TLGB nace a partir de la demanda encontrada en el componente “Visibilidad dentro de las políticas” del Capítulo 4.1.2. Si los 23 resultados identificados en el Cuadro 13 hubieran mencionado en su redacción a la variable orientación sexual, se cumpliría la intención no sólo de visibilizar a la población TLGB sino de otorgarles mayores oportunidades de desarrollo y promover el accionar de un PLANIG mucho más completo e integral.

Cuadro 13: Resultados del PLANIG factibles a incluir la variable orientación sexual

Objetivo	Eje temático	Resultados observados			
1	Transversalización	1.4	1.5	1.6	
2	Cultura	2.2	2.3	2.4	
3	Educación	3.12	3.15		
4	Salud	4.1	4.3	4.6	4.7
5	Economía	5.3	5.4	5.5	5.6
6	Violencia	6.2	6.4	6.6	
7	Participación	7.1	7.2	7.4	7.5
8	Recursos Naturales				

Elaboración propia

Se puede visualizar en el Cuadro 11 que los rubros con más opciones de mejora en general son los de transversalización, cultura y violencia al contar con mayor número de observaciones sobre el total de resultados. Dichos temas justamente son los principales en cuanto a nivel de impacto práctico para revertir la desigualdad y también son entre los más priorizados por los entrevistados (como se vio en el Capítulo 4.1.2).

Por otro lado, se observa también en el Cuadro 11 como sólo 3 de 60 resultados incluye a la población TLGB cuando por lo menos más de la tercera parte de resultados pudieron haberlo hecho (detallados en el Cuadro 13). En este mismo sentido, las tres menciones en el plan a la variable orientación sexual también son susceptibles de mejora. Por lo tanto, se evidencian los desafíos existentes para contribuir a incluir socialmente a esta población y validar sus derechos, acortar sus brechas de exclusión y contribuir a su desarrollo, especialmente en los Objetivos sobre cambio cultural y derechos económicos.

A continuación se procede analizar a detalle el contenido para cada uno de los objetivos del PLANIG y sus respectivos resultados. Para cada resultado se triangula si las observaciones realizadas tienen vinculación con los hallazgos en el Capítulo 4.1.2 (componentes identificados por los entrevistados y contrastados con otras políticas públicas), de tal forma de complementar los comentarios o propuestas de mejora.

Objetivo 1: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno

Resultado	Análisis
1.1	<p>El indicador propone: “Porcentaje de entidades públicas que cuentan con instancias responsables para la implementación de las políticas de igualdad de género”. El no precisar el universo de entidades públicas a tomar en cuenta en el indicador puede relativizar el mismo ya que no se acota cuál es el alcance. Es decir, podría precisarse qué sectores serán analizados o hacerse mención a una lista de entidades a evaluar y así lograr que el indicador se pueda monitorear.</p> <p>Componente propuesto relacionado: <i>“a1) Institucionalización del enfoque de género: rol rector del Ministerio”</i>. Es necesaria una adecuada identificación de cada una de las instancias responsables involucradas, no sólo para lograr un adecuado monitoreo, sino para legitimar la institucionalización de las mismas.</p>

1.2	<p>El indicador propone: “% entidades públicas que tienen presupuestada al menos una intervención orientada a la disminución de brechas de género”. Al respecto se puede observar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">-El presupuestar la intervención no implica su cumplimiento. El resultado podría obtener más fuerza si su indicador también monitorea acciones presupuestadas implementadas.-No se precisa que tipo de intervención se va a requerir para ser incluida en el indicador. Es decir, cualquier actividad podría ser catalogada como “intervención”, con cualquier tipo de presupuesto e incluso con relación poco directa a la igualdad de género. Si esto sucede, el indicador no ayudaría a diagnosticar efectivamente al resultado y podría perderse información sobre el impacto cualitativo o la magnitud presupuestal de las intervenciones.-Adicionalmente, el indicador al mencionar “al menos una” impide identificar aquellas instituciones con mayor o menor desempeño, sin mencionar que es de por si poco ambicioso.
------------	--

	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“a3)Presupuesto específico para el enfoque de género dentro de las instituciones”</i></p> <p>La existencia de un presupuesto que realmente articule y transversalice el enfoque de género no puede ser verificada tan sólo con la presencia de una intervención; por lo que es necesario formalizar los requisitos mínimos para que estos presupuestos cumplan con el indicador. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -porcentaje mínimo de acciones presupuestadas orientadas a la disminución de brechas de género sobre el total de acciones. -porcentajes de acciones presupuestas e implementadas orientadas a la disminución de brechas de género.
<p>1.3</p>	<p>El indicador manifiesta: “Instructivo del Presupuesto Participativo aprobado” así como “Directiva PIP aprobada”. Se evidencia que el indicador no evalúa implementación. Es decir, el presupuesto puede incorporar y hasta priorizar el enfoque de género en sus instructivos, pero toda gestión presupuestal debería retroalimentarse de lo que realmente sucede con su ejecución. El indicador que evalúa la incorporación del enfoque de género en el presupuesto participativo no es de por sí inadecuado, pero podría ser complementado por un indicador que evalúe si se aplica esto realmente al campo y a la práctica.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“a3)Presupuesto específico para el enfoque de género dentro de las instituciones”</i></p> <p>Un presupuesto con enfoque de género es una herramienta para fomentar la equidad sólo si puede ser realmente puesto en operación y es ahí donde impacta la voluntad política y las posibles acciones de capacitación y sensibilización a ejecutarse en los entes responsables.</p>

<p>1.4</p>	<p>La meta propone: “Al 2017 el 90% de las entidades públicas han aprobado normas y políticas institucionales en el marco de la aplicación de la Ley 28983”. La meta no permite monitorear que calidad ni tipo de políticas, las cuales el mismo plan y ley mencionan: hostigamiento, lenguaje inclusivo, lineamientos de igualdad de género, violencia, etc. El mencionar que “90% de las entidades han aprobado normas” no deja en claro cuáles son las normas prioritarias, podría darse el caso de que las instituciones aborden un tipo de norma más que otro, o incluso se hayan aprobados normas irrelevantes y que aun así se siga cumpliendo el indicador.</p> <p>Como ya se ha mencionado, es interesante que los indicadores evalúen la performance de las normativas de género aprobadas. Lo cual representa un esfuerzo a largo plazo que podría recoger recursos adicionales pero que es importante utilizar como visión en la gestión de las políticas y como insumo para posteriores evaluaciones.</p> <p>Es factible que este resultado también incentive la aprobación de normas que cubran las necesidades de la población TLGB identificadas en el Capítulo 4.1. Los gobiernos regionales y municipales, por ejemplo, son instancias en donde fácilmente se pueden aprobar ordenanzas anti discriminación.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“a1) Institucionalización del enfoque de género: rol rector del Ministerio” y “a4) Transversalización del enfoque de género”</i></p> <p>Una efectiva delegación de funciones en la transversalización del enfoque de género debe ir acompañada de claros lineamientos y correcto acompañamiento. El ministerio en su rol rector debe establecer o recomendar las prioridades y</p>

	<p>acciones urgentes a resolver en cada ente estatal participante para que los esfuerzos puedan tener mayor impacto. Iniciativas como la inclusión de la variable orientación sexual en normas institucionales deben partir desde el MIMP para así lograr ser derivadas a los diferentes procesos de transversalización.</p>
<p>1.5</p>	<p>El indicador propone: “Porcentaje de PDP (planes de desarrollo de las personas al servicio del Estado) que cuentan con competencias para la gestión de políticas de igualdad de género.” El indicador no brinda una referencia de qué clase de competencias se requerirá, ni que grado de cobertura de competencias de género respecto al total de competencias en el PDP se exigirá. Esta vaguedad en el indicador hace que el monitoreo del mismo sea demasiado genérico. Por ejemplo, podría darse el caso que efectivamente un 50% de PDPs incluyan en algún lugar de su contenido competencias para la gestión de políticas de igualdad de género, pero que esa presencia represente un porcentaje ínfimo respecto a otro tipo de competencias incluidas en el PDP, por lo que al final la transversalización no sea priorizada.</p> <p>Por lo tanto, podría hacerse referencia a que el 50% establecido como meta debería ser relativo a la inclusión de competencias efectivamente trabajadas sobre igualdad de género o adicionar un porcentaje y/o un número mínimo de competencias en igualdad de género respecto al total de competencias contempladas en los PDP.</p> <p>Asimismo, este resultado es fundamental para visibilizar en los planes de capacitación la problemática TLGB, ya que es una de las temáticas donde se tiene más desconocimiento e indiferencia dentro del sector público.</p>

	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“b3) Sensibilización y capacitación de autoridades”</i></p> <p>Los contenidos y lineamientos a proponerse en el Capítulo 4.3 deben ser reflejados en el Plan con indicadores de seguimiento que vuelvan tangible la capacitación y sensibilización en temas de género.</p>
<p>1.6</p>	<p>El indicador establece: “Porcentaje de gobiernos regionales y porcentaje de gobiernos provinciales que reciben reportes de vigilancia de la sociedad civil”. Al ser un universo amplio de instituciones o colectivos de la sociedad civil, bastaría que exista una sociedad civil que realice vigilancia para cumplir con el indicador. Por lo tanto, el indicador se vuelve inefectivo para realmente diagnosticar el cumplimiento de resultado porque no todas las sociedades civiles son igual de representativas e imparciales y, sobre todo, porque el hecho de que se reciba reportes no significa que se logre control efectivo o participación de la sociedad civil sobre las políticas públicas.</p> <p>Para solucionar este indicador, se podría proponer un mínimo de reportes de vigilancia de distintas sociedades civiles además de monitorear qué reportes de vigilancia se traducen en respuestas o normativas efectivas en la gestión.</p> <p>A su vez, sería un gran aporte del indicador que se especifique y que se motive a convocar organizaciones de la sociedad civil en situación de vulnerabilidad como las de mujeres indígenas, afrodescendientes y TLGB.</p> <p>Componente propuesto relacionado: <i>“c1) Promoción de la participación política”</i> y <i>“c3) Fortalecimiento de los colectivos”</i></p> <p>El recibir reportes de vigilancia es una acción que resulta insuficiente en comparación de las demandas encontradas para promover una real construcción de ciudadanía activa. Los retos para lograr una real participación y empoderamiento de los</p>

	<p>colectivos civiles requieren de otro tipo de acciones: mesas de diálogo, apoyo a movimientos de bases, fomentar inclusión política, etc. Por lo tanto, el fomentar la recepción de reportes de vigilancia civil es un primer paso que, al menos, debería contemplar no sólo la recepción de dichos informes sino un accionar o respuesta efectiva ante ellos.</p>
--	--

Objetivo 2: Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género

Resultado	Análisis
<p>2.1</p>	<p>El indicador de este resultado propone: “Número de campañas para la erradicación de prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género y orientación sexual.” Relacionada a este indicador hay dos metas: “Al 2017 50% de las entidades públicas han desarrollado al menos 01 campaña al año, para la erradicación de estereotipos de género” y “Al 2017 50% de las entidades públicas han desarrollado al menos 01 campaña al año para erradicar prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género”.</p> <p>En primer lugar, se observa que no existe una relación directa entre el indicador y la meta. El indicador menciona la variable orientación sexual pero en la meta no se diferencia a las campañas sobre esta variable. Es así que en la práctica podría cumplirse con la meta y el indicador sin realizar ningún tipo de campañas que beneficien a la población TLGB.</p> <p>En segundo lugar, el mencionar en la meta una campaña al año como mínimo no permite identificar que instituciones son las más o menos participativas, volviendo limitado el impacto del monitoreo: una institución que haga más de una campaña hará cumplido con el indicador al igual que otra institución que sólo se limite hacer una campaña al año.</p>

En estas observaciones coinciden también los entrevistados:

“El indicador del resultado 2.1 debería ser la relación porcentual entre el número de campañas que incluyen orientación sexual entre el número total de campañas contra la discriminación, de manera que se pueda medir la magnitud de la inclusión de la no discriminación por orientación sexual como uno de los objetivos de las campañas contra la discriminación.” (Entrevistado Jose Montalvo)

Asimismo, el resultado y el indicador podría a ayudar a perfilar con mayor precisión qué tipo de campañas deberían ser priorizadas:

“El indicador debió ser sobre diseño de campañas, validación de campañas y ejecución de campañas... Para tener una campaña comunicacional tiene que tener mensaje, se tiene que haber evaluado a tu población y obviamente si vas a medir un cambio al final este debería reflejarse en un comportamiento. Porque sólo percepción no es un cambio. Y un cambio en la conducta es paulatino. Con hacer dos campañas al año no vas a tener un cambio. Puedes dar información pero tienes diseñar que mensajes y que canales vas a utilizar para sensibilizar y producir cambios. El indicador es bien intencionado pero falta operacionalizarlo”. (Entrevistado Julio Gilvonio)

Con respecto a la meta del sistema de quejas debería ser medida no sólo por un indicador que contabilice las quejas sino que evalué la capacidad de atención de las mismas.

“El sistema de quejas debería especificar quejas para la población TLGB e incluir la discriminación laboral. Se debe especificar el responsable de la atención y resolución de las quejas.” (Entrevistada Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich)

Componente propuesto relacionado: *“b2) Promoción de un cambio cultural, rol de los medios de comunicación y combate al lenguaje sexista” y “d1) Visibilidad de los sujetos de la política social”*

La intención del objetivo 2.1 es clave para la consecución de varias de las demandas encontradas, al punto que involucra a tres de los componentes identificados. Sin embargo, se observa que el planteamiento de las metas puede resultar insuficiente o, al menos, perfectible para realmente lograr un impacto.

Cabe mencionar la mención al Piloto de Observatorio de medios de comunicación (que se relaciona con el componente b4) y, sobre todo, que este es uno de los tres objetivos del PLANIG que cumple con visibilizar sujetos de políticas TLGB (componente d1).

<p>2.2</p>	<p>El indicador manifiesta: “Porcentaje de entidades públicas del nivel nacional y regional que adoptan lenguaje inclusivo en sus comunicaciones y documentación oficial”. Al tener las entidades muchos medios y formas de comunicación, el indicador debería cuantificar y monitorear cada una de estas comunicaciones o precisar qué tipo de comunicaciones va a ser monitoreada. De lo contrario, tal como se encuentra el indicador redactado, el diagnosticar realmente si el lenguaje inclusivo se está dando integralmente se podría volver muy difícil y gaseoso.</p> <p>Este indicador sería de mucho provecho para generar los cambios culturales que se identifican como componente prioritario en la parte 4.1 de esta investigación. Una mención en la redacción de que el lenguaje inclusivo debe promover respeto a diferencias de género, cultura, orientación sexual, entre otros, potenciaría la capacidad de inclusión de este resultado.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“b2) Promoción de un cambio cultural”, “d1) Visibilidad de los sujetos de la política social”, “a2) Interseccionalidad del enfoque de género”</i></p> <p>La promoción de un cambio cultural tiene varias aristas identificadas. Por lo que para analizar el impacto de cada iniciativa de comunicación es importante precisar qué tipo de mensaje se quiere difundir. La prioridad identificada es que las campañas públicas deban combatir los estereotipos de forma integral, combatiendo todo tipo de discriminación, siendo una de ellas la discriminación por orientación sexual. Es decir, visibilizar este tipo de exclusión pero a la vez enmarcarla en la operatividad de otras políticas anti discriminación para así lograr sostenibilidad (componente a2).</p>

<p>2.3</p>	<p>El resultado propone: “Emisión de mensajes no sexistas mejoran el tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres en los medios de comunicación”, al mismo le corresponde la meta de “Al 2017 el 20 % de los medios de comunicación de mayor difusión a nivel nacional emiten mensajes no sexistas mejorando el tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres”. Se evidencia que el resultado y la meta se enfocan sólo a la diversidad de las mujeres perdiéndose la oportunidad de incluir a la población TLGB.</p> <p>El indicador por su parte (“Porcentaje de medios de comunicación de mayor difusión a nivel nacional emiten mensajes no sexistas mejorando el tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres”) no especifica que tipos de medios lo cual podría distorsionar el indicador. Asimismo, no queda claro el universo de mensajes y que proporción de mensajes no sexistas se considerará para ser considerado dentro del indicador, lo cual nuevamente relativiza el monitoreo.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“b2) Promoción de un cambio cultural, rol de los medios de comunicación y combate al lenguaje sexista”</i></p> <p>Generar un compromiso de los medios de comunicación fue identificado como un componente importante para las políticas de género y, como se observa, es complejo de ponerlo en operación. Es importante entonces la construcción de indicadores específicos y graduales que acompañen el resto de políticas de cambio cultural con un enfoque de diversidad e interseccionalidad.</p>

<p>2.4</p>	<p>El resultado plantea: “Las instituciones educativas promueven las responsabilidades familiares”. Este resultado podría ser una oportunidad de especificar la responsabilidad de las instituciones educativas en temáticas como el combate al machismo y la homofobia. Asimismo, promover desde la escuela la lucha contra el bullying homofóbico o los estereotipos de los roles de la mujer, los cuales son temas que se reproducen en la familia y la vida escolar.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“b1) Educación escolar y universitaria con enfoque de género”</i> Fomentar desde la educación responsabilidades familiares que promuevan roles equitativos, igualdad de oportunidades y que no reproduzcan estereotipos de género es sólo uno de los puntos a desarrollar para lograr el componente identificado.</p>

Objetivo 3: Reducir brechas educativas entre hombres y mujeres

Resultado	Análisis
<p>3.1</p>	<p>Uno de los indicadores propone: “Porcentaje de niños y niñas menores de 36 meses de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema que mejoran su desarrollo infantil de acuerdo a los hitos de desarrollo.” Al usarse términos genéricos</p>

	<p>como “desarrollo” e “hitos de desarrollo” las metas e indicadores dejan de ser específicos y adecuadamente monitoreados, ya que se podría estar involucrando al mismo tiempo a un sinnúmero de variables de análisis o expectativas de desarrollo. Los indicadores “número de niños...” como “porcentaje de niños...” debería precisar sobre que universo y/o línea de base, de lo contrario también se relativiza el indicador al no existir un punto de comparación exacto.</p> <p>En este mismo sentido, la redacción del indicador “número de familias de niños y niñas de 0 a 36 meses...” no deja clara la identificación de la brecha de género. El indicador debería precisar una diferenciación por sexo, es decir, se trataría en realidad de dos indicadores que comparen la situación de las niñas con respecto a la de los niños.</p>
3.2	<p>Tanto la meta como el indicador proponen como “Porcentaje de familias que reciben el servicio de acompañamiento durante 12 meses del año...” El identificador debería aplicarse diferenciadamente entre niños y niñas para evaluar la igual aplicación de las mencionadas prácticas de cuidado y aprendizaje en ambos sexos.</p>
3.3	<p>El resultado que busca “Niños y niñas de 0 a 2 años se desarrollan en condiciones adecuadas y pertinentes” es similar al resultado 3.1: “Niños y niñas menores de 36 meses con adecuado desarrollo infantil, especialmente aquellos que viven en situaciones de extrema pobreza”. En las metas e indicadores se precisa que el enfoque del resultado 3.3 es en las zonas donde se desarrolla el programa Juntos. Sin embargo, la claridad del resultado debería partir desde la redacción del mismo.</p> <p>Por otro lado, como ya se indicó, los indicadores deberían precisar la diferenciación “según sexo” como sucede en el resultado 3.5 para poder evaluar realmente la existencia o no de desigualdad de género y en qué grado se presenta.</p>
3.4	<p>Los indicadores deberían precisar la diferenciación “según sexo” como sucede en el resultado 3.5 para poder evaluar</p>

	realmente la existencia o no de desigualdad de género y en qué grado se presenta.
3.5	Sin observación
3.6	De la misma forma que con otros resultados, los indicadores deberían precisar la diferenciación “según sexo” como sucede en el resultado 3.5 para poder evaluar realmente la existencia o no de desigualdad de género y en qué grado se presenta.
3.7	Sin observación
3.8	Sin observación
3.9	La redacción de este resultado “Adolescentes de 12 a 16 años cursan el año escolar en la edad normativa” es similar al resultado 2.8 “Adolescentes de 12 a 16 años asisten en edad normativa a Educación Secundaria inclusiva”, por lo que debería precisarse que el foco de resultado 3.9 es en medir el atraso escolar, a diferencia del resultado anterior que mide asistencia.
3.10	Siendo el promedio de analfabetización en áreas rurales no superior a 15%, la meta de 60% de mujeres alfabetizadas en el área rural podría estar mal planteada o redactada.
3.11	No es clara la diferencia con el resultado 3.6. Ambos parecerían orientarse al mismo público objetivo: “Niños y niñas que hablan lengua materna originaria y que viven en área rural acceden a educación primaria inclusiva.” Si fuese así, se está duplicando ineficientemente los resultados.

<p>3.12</p>	<p>El resultado busca promover que las “Mujeres desarrollan competencias laborales, profesionales, científicas y tecnológicas...”. Para este resultado, la inclusión de la variable orientación sexual o mención de mujeres lesbianas hubiera sido productiva, ya que se ha detectado en el Capítulo 4.1 el impacto de la discriminación laboral debido a la orientación sexual de las personas.</p>
	<p>Componente propuesto relacionado: “g) Empleo: discriminación laboral”. Es importante que el abordaje de este componente sea resuelto en todos los objetivos que involucran el otorgamiento de igualdad de oportunidades; es decir, la discriminación laboral se combate también desde la educación y el empoderamiento de los ciudadanos, aún más de los históricamente vulnerables, ya que carecen de las mismas competencias.</p>
<p>3.13</p>	<p>La meta “Al 2017 se cuenta con 26 Equipos Técnicos Regionales capacitados para implementar los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral, en las regiones”, evalúa la capacitación pero no la implementación de los lineamientos, a pesar de que el resultado lo menciona. Por lo tanto, la implementación debería ser evaluada por un indicador adicional que mida el grado que estos equipos técnicos logran operativizar los lineamientos más allá de la capacitación.</p>

	<p>Componente propuesto relacionado: “b3) <i>Sensibilización y capacitación de autoridades</i>” y “f1) <i>Promoción de la salud y derechos sexuales y reproductivos</i>”</p> <p>La implementación de una educación sexual integral implica no sólo una adecuada capacitación de los funcionarios sino una voluntad política para ponerla en práctica (componente b3). Asimismo, equipos técnicos capacitados en el tema no sólo logran un impacto en la mejora del contenido educativo sino también en la promoción de salud reproductiva (componente f1).</p>
3.14	Sin observación.
3.15	<p>El indicador propuesto analiza: “Porcentaje de universidades públicas y privadas que implementan mallas curriculares que incluyen el enfoque de género en la formación profesional”. Debido a la variedad de mallas curriculares y diferentes proporciones de estudiantes en cada malla y en cada universidad, un indicador más preciso podría ser porcentaje de estudiantes que participaron de malla curricular con enfoque de género sobre el total de estudiantes de la universidad. Esto permitiría un correcto dimensionamiento de la población que se beneficia de esta malla curricular.</p> <p>A su vez, este resultado podría haber sido más específico e incluir, además del enfoque de género en la malla curricular, un componente de combate a las múltiples formas de discriminación, mencionando la de por orientación sexual.</p>

	<p>Componente propuesto relacionado: “b1) Educación escolar y universitaria con enfoque de género” Como se observó en otros componentes es importante que se especifique el modo en que las demandas identificadas puedan ser aplicadas y monitoreadas. Una parte de los matices de este componente es la educación universitaria para la formación profesional con enfoque de género.</p>
--	--

Objetivo 4: Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres

Resultado	Análisis
4.1	<p>El resultado de aseguramiento universal de las mujeres propone un indicador de “Porcentaje de mujeres andinas, amazónicas, afro descendientes, con discapacidad, y mujeres adultas mayores cubiertas por un seguro de salud.” Se identifica y visibiliza a mujeres por origen, edad, etnia: mencionándose específicamente a mujeres andinas, amazónicas, adultas mayores, entre otras. Por lo tanto, sería importante precisar e incluir también a las mujeres lesbianas, o mencionar la variable orientación sexual, ya que la población TLGB tiene necesidades específicas en cuanto a su salud.</p>
4.2	Sin observación

4.3	El indicador propone “Porcentaje de uso de anticonceptivos modernos para hombres y mujeres.” Podría especificarse la provisión de anticonceptivos también para adolescentes que lo requieran, así como para población TLGB en riesgo ya que son poblaciones vulnerables con necesidades particulares para cada una de ellas.
	<p>Componente propuesto relacionado: “f2) <i>Protocolos de atención diferenciados</i>”.</p> <p>Una de las ventajas de tener protocolos de salud diferenciados es poder brindar una política de salud reproductiva y educación sexual más eficiente y adaptada a la problemática de cada grupo humano.</p>
4.4	<p>El resultado buscar lograr que “Establecimientos de salud implementan protocolos de atención con enfoque de género e interculturalidad y respeto a la orientación sexual.” Esta es una oportunidad para ampliar y especificar los protocolos de atención a las poblaciones involucradas dentro de la variable de orientación sexual: trans, gays, lesbianas y bisexuales, ya que cada una de ellas tiene necesidades clínicas particulares:</p> <p>“Proponer ‘respeto a la orientación sexual’ es muy general, un protocolo de atención a la persona trans o uno a la persona lesbiana son completamente diferentes. Se necesitan protocolos de salud focalizados”.(Entrevistado Julio Gilvonio)</p>
4.5	Los indicadores podrían incluir diferenciación por sexo para así poder identificar si existen brechas en la atención de adolescentes mujeres respecto a la de adolescentes hombres.
4.6	El resultado procura servicios especializados en salud mental. Es importante en este punto la inclusión de un protocolo de

	<p>atención de salud mental para la población TLGB y/o con enfoque de género que incorpore la diversidad sexual y orientación sexual. La violencia, desde el bullying homofóbico hasta los crímenes de odio, pasando por el rechazo y discriminación de la familia y sociedad que vive la población TLGB hace meritoria el cuidado de la salud mental de esta población que sufre de discriminación y violencia de una forma diferente al de otras poblaciones. Se identifican situaciones de suicidio de adolescentes víctimas del bullying homofóbico.</p>
4.7	<p>El indicador de este resultado evalúa: “Porcentaje de mujeres y hombres que conocen la forma de evitar el VIH-SIDA y las ITS utilizando preservativos”, al respecto el conocimiento de la enfermedad no sólo se debe evaluar de lado de los pacientes. El resultado podría ser complementado por la inclusión de un protocolo de atención de VIH-SIDA e ITS dirigido a los profesionales de la salud, que incluya y especifique más visiblemente a la población TLGB, con un enfoque de género que incorpore la diversidad sexual y/o orientación sexual en todas sus particularidades.</p>
4.8	<p>Sin observación</p>
4.9	<p>El resultado propone gratuidad de las medicinas proponiendo como indicador: “Porcentaje de personas que viven con VIH/SIDA, que son atendidas en los servicios de salud reciben medicinas gratuitas.” Al respecto, el indicador no considera la realidad de que muchas personas infectadas no saben que lo están o no reciben tratamiento. Según el entrevistado Julio Gilvonio esto se da principalmente por falta de accesibilidad a los servicios de salud y también abastecimiento; además del prejuicio respecto a la enfermedad que dificulta la correcta captación y tratamiento de pacientes.</p> <p>“La brecha tiene que ser llenada, más que con la medicación, garantizando la atención integral y generalizada. Obviamente hay que</p>

	<p>seguir el protocolo, la norma técnica que da la atención gratuita y la medicación gratuita. Eso no puede ser un objetivo porque ya existe. Lo que se tiene que hacer es promover accesibilidad a los establecimientos de salud donde se dan estos servicios gratuitos.” (Entrevistado Julio Gilvonio)</p>
--	--

Objetivo 5: Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidad con los hombres

Resultado	Análisis
5.1	Sin observación
5.2	Sin observación
5.3	<p>Uno de los indicadores propone “Porcentaje de entidades públicas que implementan acciones de atención y sanción en cumplimiento de la Ley N° 27942”, ley que plantea la prevención, atención y sanción frente al hostigamiento sexual. Se podría diferenciar claramente los porcentajes de atención con los de sanción, para así mejorar la evaluación del funcionamiento de las prácticas de prevención contra el hostigamiento. A su vez, es una oportunidad para especificar la prevención de hostigamiento, indistintamente del sexo y la orientación sexual</p> <p>Componente propuesto relacionado: “g) Empleo: discriminación laboral” y “e1) Combate a la violencia física y psicológica” Es importante ampliar el alcance de las políticas de hostigamiento sexual a todo tipo de personas y a la vez reconocer todo tipo de violencia que se puede recibir en los centros de trabajo por razones de género.</p>

<p>5.4</p>	<p>El indicador plantea “Número de empresas privadas supervisadas por el MTPE que cumplen la Ley N° 27942”. Para efectos de diagnosticar correctamente la problemática es recomendable usar como indicador porcentaje de empresas y no número de empresas ya que de lo contrario el universo de empresas evaluadas es variable de acuerdo a otras causales (como la región, el sector industrial, el contexto macroeconómico del país, entre otros) y el indicador se relativiza al no quedar claro el alcance ni el universo a analizar.</p> <p>A su vez, sería oportuno mencionar que criterios o requisitos se tomarán en cuenta para considerar que una empresa cumple o no cumple con la Ley de tal forma de lograr transparencia en la elaboración del indicador.</p> <p>Por último este resultado podría ser una oportunidad para incluir sanciones por discriminación por sexo u orientación sexual del trabajador.</p>
<p>5.5</p>	<p>Para el resultado “Mujeres desocupadas que realizan trabajos precarios acceden a sistemas previsionales y de seguridad social”, se propone como indicador un sistema previsional y de aseguramiento de la salud funcionando. El indicador se complementaría si se cuantifica el número de beneficiarias de este sistema previsional y de aseguramiento de la salud.</p> <p>En este sentido, se presenta en este resultado una oportunidad de incluir a las mujeres trabajadoras sexuales las cuales ejercen oficios precarios.</p> <p>Por otro lado, este resultado también podría incluir la variable orientación sexual y, particularmente, la variable identidad sexual, para monitorear el acceso al sistema de seguridad social por parte de esta población vulnerable. Para la población trans este punto es bastante urgente debido a la poca inserción en mercados laborales formales.</p>

	<p>Componente propuesto relacionado: <i>“d5) Inclusión de mujeres trabajadoras sexuales”</i></p> <p>Como ese analizó, la población de trabajadoras sexuales es un sector poco atendido en políticas de derechos económicos, lo que cobra una especial relevancia en políticas de igualdad de género al ser gran parte de esta población compuesta por mujeres o personas trans.</p>
5.6	<p>El resultado propone “programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad.” Si bien se están priorizando a las mujeres rurales y en situación de discapacidad, se podría evaluar el incluir en cierta instancia a las poblaciones TLGB más vulnerables, como transexuales, los cuales ven bastante limitados sus opciones de trabajo debido a la discriminación en espacios públicos por parte de esta población.</p> <p>Componente propuesto relacionado: <i>“d3) Inclusión de variable étnico racial”</i></p> <p>Las discriminaciones como se ha comentado son un problema multicausal, por lo que es conveniente en lo posible tratar de incluir integralmente todas aquellas poblaciones vulnerables en los programas de capacitación.</p>
5.7	Sin observación

Objetivo 6: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones

Resultado	Análisis
6.1	<p>El resultado busca la “Disminución de la violencia física severa sufrida por mujeres por parte de su pareja que puso en riesgo su vida”. En este sentido, el resultado debe incluir tanto a mujeres como a hombres para ser coherente con la definición de género planteada por el PLANIG. Esto debe reflejarse tanto en el enunciado del resultado como en el de sus indicadores.</p> <p>Asimismo no queda claro la definición de “violencia severa”. Podría inducirse que una violencia no-severa no sería sujeta de monitoreo para el indicador, lo cual es cuestionable.</p> <p>Componente propuesto relacionado: <i>“e1) Combate a la violencia física y psicológica”</i></p> <p>El problema de la violencia es mencionado como crítico tanto por los entrevistados como por las otras políticas de género analizadas. Asimismo, quedó claro en el marco teórico como la mayoría de recomendaciones y exhortaciones internacionales hacia el Estado peruano parten porque este debe proteger a la población TLGB de todo tipo de violencia. Por lo tanto, es un vacío grave que en el PLANIG solo se incluya la variable de orientación sexual en el objetivo 6.4, dejando a la población TLGB invisibilizada en el resto de resultados sobre violencia.</p> <p>El sólo velar por “violencia física severa” puede convertirse también en una negligencia por parte del MIMP al dejar de</p>

	<p>incidir en otro tipo de agresiones. Por ejemplo, en el entorno familiar se presentan agresiones que tal vez no sean “severas” (ya que este término deja un amplio margen de interpretación para instituciones como la Policía o Fiscalía) pero sí son recurrentes, sistemáticas y resquebrajan la integridad corporal y mental de la mujer y los hijos.</p>
6.2	<p>El resultado promueve “reducir la proporción de mujeres en edad fértil, unidas o alguna vez unidas, víctimas de violencia sexual por parte de su pareja”, por lo que sería importante no limitar las poblaciones que puedan ser víctimas de violencia sexual a aquellas que tienen pareja o a aquellas que se encuentran en un determinado rango de edad. La población trans, por ejemplo, también es víctima de agresiones sexuales, aunque esta sea una problemática invisibilizada y menospreciada ya que esta población no es vista como sujetos de derecho.</p>
6.3	<p>Este resultado busca combatir la trata de mujeres mediante el indicador: “Número de denuncias por delitos de trata por sexo y edad”. Sin embargo, el indicador número de denuncias podría no reflejar realmente la problemática real, ya que desde la ocurrencia del delito hasta el momento de la denuncia intervienen una serie de factores que causan que no todos los delitos sean denunciados. Dichos factores (falta de información y asesoría para la víctima, inoperancia y/o falta de capacidades en la policía, prejuicios en la familia, etc.) no son tomados en cuenta por el PLANIG, el cual más bien debería difundir y fomentar la denuncia de este tipo de eventos. Asimismo, el indicador podría complementarse con un porcentaje de denuncias atendidas y/o juzgadas para evaluar la real efectividad del combate de trata de mujeres.</p>
6.4	<p>Este resultado es importante pues incluye la variable orientación sexual a nivel de resultado, meta e indicador, proponiendo disminuir los crímenes en razón de la orientación sexual de la víctima.</p>

	<p>Sin embargo, “Números de crímenes...” es un indicador poco proactivo e impreciso, ya que está obviando aristas como la accesibilidad a la denuncia, la judicialización del proceso, el universo de la población afectada, entre otros. Por ende, se vuelve poco útil al no diagnosticar completamente la problemática ni mucho menos la efectividad de las posibles acciones para prevenir o combatir los crímenes.</p> <p>Asimismo, al lado del indicador “Número de hombres y mujeres víctimas...” se vuelve redundante con el de número de crímenes. Por lo que se propone complementarlo por “Número de crímenes enjuiciados...”. Esto permitiría evidenciar como la judicialización tiene un principal obstáculo que es la ausencia de un marco legislativo que se enfoque con más detalle en crímenes de odio. Por ende, el resultado también debería procurar como meta la aprobación de este tipo de legislación. Así lo reafirman los entrevistados:</p> <p>“Número de crímenes es impreciso, más que indicador es un registro periodístico. Propondría número de casos judicializados para crear jurisprudencia y apelar a cortes internacionales” (Entrevistada Ex Jefa de Gabinete de Asesores Diana Miloslavich).</p> <p>“Se debería cuantificar la reducción propuesta. Asimismo se presenta el resultado pero no se indica cómo se va a hacer. Actualmente no hay marco legal que lo respalde, no hay forma de disuadir en cometer esos delitos” (Entrevistado Julio Gilvonio).</p> <p>Cabe resaltar que un proyecto de ley para incluir como agravante de crimen de odio la orientación sexual de las personas fue rechazado por el Congreso de la Republica en 2013.</p>
6.5	Este resultado propone implementar políticas regionales para la reducción de violencia general, proponiéndose como uno

	<p>de los indicadores “Número de normas aprobadas”. El indicador número de normas podría ser complementado por un porcentaje de normas sobre violencia de género aprobadas sobre el total de normas aprobadas, para monitorear la importancia que se le da a la problemática en cada gobierno.</p> <p>De la misma forma, el indicador de “porcentaje de programas...” debe precisar que se realiza sobre el total de programas del Gobierno regional para que quede más claro su construcción.</p> <p>Siguiendo la recomendación del punto 6.4, este resultado es una oportunidad idónea para fomentar la aprobación de normas para combatir los crímenes de odio TLGB en los gobiernos regionales.</p>
<p>6.6</p>	<p>Este resultado busca reducir de forma genérica la violencia de género mediante campañas preventivas regionales y nacionales. Sin embargo, el indicador “Número de campañas...” debería ser complementado con número de beneficiarios o público objetivo para así poder medir el real alcance o impacto de las campañas. Además, podría fortalecerse el resultado precisándose los tipos de violencia de género a abordarse en las campañas preventivas, incluyendo y visibilizando en ellas la homofobia, lesbofobia y transfobia.</p> <p>Por otro lado, el indicador de esta resultado podría estar duplicando información a monitorear con el otro indicador del resultado 6.5, ya que ambos evalúan: “Porcentaje de programas, proyectos para la reducción de violencia de género”, si es que no se especifica el respectivo enfoque de cada indicador.</p>

Objetivo 7: Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana

Resultado	Análisis
7.1	<p>El resultado busca que “Entidades públicas garantizan el acceso de mujeres y hombres a la partida de nacimiento y DNI, en el marco de la estrategia indocumentación cero”. Por ende, es una oportunidad para incluir a la población trans inadecuadamente documentada al enfrentarse al prejuicio y la discriminación, así como tampoco poder fácilmente cambiar su nombre y reflejar su identidad de género.</p> <p>Componente propuesto relacionado: <i>“c2) Derecho a la identidad y la documentación”</i></p> <p>Una de las demandas más útiles para las personas transgénero es el reconocimiento de su identidad en el DNI. Un documento nacional que respalde la individualidad de las persona es un derecho básico como ciudadanos que, como se observa, implica más que la simple accesibilidad sino también una sensibilidad, concientización y entendimiento adicional de las problemáticas de género. Por lo tanto, es un punto que tarde o temprano debería estar en la agenda de trabajo de una política de igualdad de género integral.</p>
7.2	<p>El indicador evalúa el “porcentaje de entidades públicas nacionales y gobiernos regionales que establecen cuotas de género en los cargos de tomas de decisiones”. Al respecto se evidencia que este indicador podría precisar las características de la cuota a evaluar, ya que de lo contrario cada entidad podría establecer un diferente tipo de cuota y</p>

	<p>distorsionar el indicador. Mediante las cuotas de género también se podría fomentar la participación de poblaciones vulnerables TLGB ya que no existe participación política ni democracia sin representatividad.</p>
7.3	<p>Sin observación. Si bien sería importante, en una segunda etapa, que los porcentajes de los indicadores también monitorearan el grado de acceso de las poblaciones vulnerables a cargos públicos como un medio de comprobar el “perfeccionamiento del mecanismo de acción afirmativa” para promover participaciones en la representación política.</p>
7.4	<p>Este indicador promueve el “número de entidades que reciben reconocimiento a buenas prácticas” para la igualdad de género en la gestión pública. Este indicador podría ser más preciso si mencionar explícitamente como usuarios de buenas prácticas de igualdad a mujeres y hombres, incluyendo a la población TLGB.</p>
7.5	<p>La meta apuesta por que “al 2017 el 50% de gobiernos regionales y el 30% de gobiernos locales facilitan condiciones para el reconocimiento formal de las organizaciones sociales de base y de mujeres.” Esta es una oportunidad para precisar y visibilizar la inclusión de organizaciones sociales de base de poblaciones vulnerables, con un enfoque intercultural, por etnias y origen, incluyendo obviamente a las organizaciones sociales que promuevan los derechos de las personas TLGB. Es un resultado que podría servir de ejemplo de real aplicación del enfoque de diversidad cultural y respeto de derechos humanos de todas las minorías que propone el PLANIG en su planteamiento.</p>

	<p>Componente propuesto relacionado: “c3)Fortalecimiento de los colectivos”</p> <p>Existen en el Perú una diversidad de organizaciones y colectivos civiles que agrupan a personas TLGB y/o luchan por sus derechos. En los últimos años también se ha evidenciado nuevas muestras de incursiones políticas de ciudadanos que visibilizan su condición de TLGB en sus cargos públicos como, por ejemplo, la primera regidora transexual Luisa Revilla, elegida en las elecciones municipales de 2014. En este contexto, es importante que resultados como el 7.5 no sean indiferentes a la necesidad de estos colectivos que representan a millones de personas vulneradas o discriminadas por su condición de género.</p>
7.6	Sin observación

Objetivo 8: Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos

Resultado	Análisis
8.1	Sin observación
8.2	El resultado que busca una adecuada gestión de riesgos y prevención de desastres utiliza el indicador “número de planes sectoriales, regionales y locales que contemplan acción de prevención...”. El indicador sería más preciso si se especifica un porcentaje sobre el universo de planes y de entidades públicas se va a trabajar, de lo contrario el mencionar

	sólo número de planes podría no dar una idea exacta de la relevancia que este tema tiene en la agenda de las regiones y municipios. En este sentido podría también complementarse el indicador evaluando el incremento de planes al respecto de un año al otro.
8.3	Sin observación
8.4	Sin observación
8.5	Sin observación
8.6	Sin observación
8.7	El indicador propone: “Porcentaje de mujeres que usan tecnologías limpias en procesos de combustión doméstica”. El indicador podría precisar la línea de base que se usará para monitorear el incremento planteado para así realizar una adecuada evaluación del avance obtenido progresivamente.

4.3 Hallazgos en cuanto a capacidades a desarrollarse en los funcionarios responsables del PLANIG

El tercer y último lineamiento de la presente investigación es la identificación y análisis de las capacidades de los funcionarios responsables, ya que las falencias en este punto pueden condicionar la calidad del contenido del PLANIG. Tomando en cuenta que el PLANIG incorpora la variable orientación sexual por primera vez en la vida institucional del ministerio, es importante tomar en cuenta el punto de vista del recurso humano que diseña y va a ejecutar las políticas: “En la articulación del proceso de las políticas y la práctica administrativa que las pone en marcha está gran parte de los hechos que generan las posibilidades y obstáculos a la realización de mejores y más eficientes políticas (García Prince, 2008).”

La sensibilización y capacitación de los funcionarios es uno de los componentes identificados en el Capítulo 4.1 como punto necesario a desarrollar para fortalecer las políticas de género. Las propuestas al respecto se obtienen en base a las entrevistas de campo y la revisión documental de los planes de capacitación del MIMP.

Se propone que la incidencia en capacitación para funcionarios del ministerio identifique la necesidad de diferenciar *sensibilización* y *capacitación*, así como de focalizar adecuadamente al público objetivo.

Sensibilización y capacitación si bien resultan términos similares que requieren de un trabajo en común, se proponen como dos enfoques distintos ya que el fortalecimiento se debe dar en dos niveles: las autoridades políticas y los funcionarios técnicos. El diferenciar ambos enfoques ayuda a una mejor cobertura de todos los matices necesarios para implementar eficientemente las políticas ya que cada funcionario tiene diferente contexto y ámbito de acción.

La *sensibilización* está principalmente enfocada al primer grupo: las autoridades políticas, pues de ellos dependen las decisiones finales, tanto de aprobación como de la ejecución de la política y de los presupuestos. La prioridad de la sensibilización es el *convencimiento* y el *por qué* debe incorporarse determinada política de género. Busca argumentar la importancia de políticas de igualdad de

género y de la variable de orientación sexual para así volver la promulgación e implementación de las políticas una realidad tangible.

Por otro lado, la *capacitación* está orientada a funcionarios técnicos, su prioridad es el *conocimiento* y el *cómo* de implementarse determinada política de género. Busca dar herramientas para comprender la problemática y así diseñar e implementar correctamente las políticas aprobadas previamente y ejecutarlas con eficiencia en el trabajo del día a día.

Las políticas de igualdad de género responden a la necesidad de un cambio cultural en una sociedad marcada por la discriminación y la violencia a través de prejuicios, practica y estructuras sociales machistas (tal como lo reconoce el Objetivo 2 del PLANIG). Este contexto contrario a la igualdad de género ha sido reproducido en nuestra sociedad durante años, por lo que los funcionarios del MIMP no son ajenos a la influencia que estos prejuicios han podido ejercer en su concepción de género e igualdad. Por lo tanto, el cambio cultural no debe ser generado sólo hacia fuera del ministerio sino, primero, hacia dentro del mismo. Más aún si tomamos en cuenta la inclusión de la variable de orientación sexual en las políticas públicas que, como hemos exployado, genera mayores resistencias en un entorno prejuiciado y machista.

Es así que la capacitación y la sensibilización cobran especial relevancia para la correcta inclusión de este nuevo enfoque conceptual de género y de los hallazgos planteados en el Capítulo 4.1 y 4.2.

Los enfoques de capacitación y sensibilización descritos se esquematizan a continuación:

Cuadro 14: Enfoques propuestos para el desarrollo de capacidades de funcionarios

Enfoque	Etapa	Aprobación de la política	Ejecución de la política
Sensibilización	Autoridades políticas	Aplicable a los principales decisores de que el	La estrategia de sensibilización no sólo se debe promover en

		<p>enfoque de género propuesto se concrete en el contenido de las políticas públicas. Muchas veces la decisión final recae en unas pocas personas, independientemente de la amplitud del proceso de diseño o convocatoria que se haya tenido previamente.</p>	<p>altos funcionarios al momento de la aprobación de un Plan sino, una vez aprobada, también al momento de asignación del presupuesto público y en las decisiones de ejecución de su contenido para así realmente volcar el Plan a la acción. Por más que los componentes de igualdad de género propuestos estén incluidos en el Plan, muchas veces se requiere de una voluntad política adicional para implementarlos. Inclusive, las decisiones de ejecución muchas veces requieren de mayor consenso y compromiso del que hubo al momento de la aprobación de la norma. Sobre todo para ejecutar temas observados como polémicos por cierta</p>
--	--	---	--

			parte de la población conservadora (por ejemplo, políticas de salud reproductiva o contra la discriminación por orientación sexual)
Capacitación	Funcionarios técnicos	Los funcionarios técnicos (especialistas en políticas, gerentes sociales, directores) son claves en la labor de recoger las demandas y necesidades de campo y traducirlas adecuadamente en propuestas de políticas públicas representativas y legítimas. Para ello necesitan determinadas capacidades y conocimientos, y así comprender y trasladar las diversas aristas de la demandas en políticas concretas y viables.	Los funcionarios que aprueban las políticas no siempre son los mismos que la diseñan. Así como los que la diseñan no son los mismos que la implementan en el día a día. Por lo tanto, los planes de capacitación deben tomar en cuenta que las habilidades a desarrollar en la etapa de diseño no siempre son iguales a las que hay que desarrollar al momento de la implementación, ya que esta fase comprende otro tipo de dificultades.

Elaboración propia

Los planes deben ser transversales e identificar cada uno de estos cuatro sectores de funcionarios mostrados en el cuadro anterior.

Como se observa, el enfoque de sensibilización atañe principalmente la incidencia en la voluntad política de las autoridades claves. Esto implica acoger el enfoque de género en la toma de decisión y poder producirse realmente la autorización de incluir y priorizar las acciones de igualdad de género dentro de planes y presupuestos:

“Podemos encontrar avances, pero si no tienes a funcionarios y autoridades *sensibilizadas* no van a ponerlo en sus planes operativos...” (Directora Silvia Quinteros).

“Encuentro dificultades en la voluntad política de algunas autoridades al más alto nivel, como los presidentes regionales o gerentes generales de región. Y en cuanto a mentalidades: la cultura predominantemente machista, patriarcal...” (Especialista Sonia Meza).

La sensibilización es un proceso continuo que no se da sólo al momento de la aprobación de la política, sino también durante su implementación. Luego de la aprobación de una norma, se ejercen decisiones en el día a día por parte de la alta dirección para que lo aprobado se traduzca en realidad. Esta clase de decisiones deben ir respaldadas por un correcto entendimiento del *impacto* de la problemática:

“Tampoco basta sólo la norma, sino lograr que se implemente a través de políticas y servicios. Y estos servicios se van a implementar en la medida que tengamos funcionarios *sensibilizados*, rompiendo las resistencias...” (Directora Silvia Quinteros)

Entonces el enfoque de sensibilización tiene un matiz político, adicional al matiz técnico. Cuando se busque sensibilizar a los funcionarios sobre una determinada acción, se debe tomar en cuenta las siguientes variables:

Cuadro 15: Criterios a considerar en acciones de sensibilización

Criterios	Importancia de la argumentación para las políticas de género e impacto en población TLGB
¿Por qué los actores sociales o stakeholders se verían beneficiados por la acción a sensibilizar y/o perjudicados por su ausencia?	Visibilidad de las brechas de género explayadas en el Cuadro 1. Concientización de la problemática descrita en cuanto a educación, violencia, salud, empleo y participación política.
¿Cuáles son los compromisos asumidos internacionalmente relacionados a la acción y cuáles son los costos políticos de no acatarlos?	Concientización y difusión de las observaciones que organismos internacionales y nacionales han hecho al Estado acerca de la discriminación actual de personas TLGB. Sensibilización sobre la importancia del alineamiento de las políticas públicas peruanas con la normativa internacional, los objetivos de Desarrollo Sustentable y el marco de defensa de los derechos humanos para mayor éxito de las políticas.
¿Cuál es la magnitud de los costos sociales de la exclusión de la acción involucrada?	Concientización del impacto de la permanencia de desigualdades e inacción sobre las brechas de género presentadas en el Cuadro 1. Estimación de los impactos en cuanto a inversión pública, pérdida de productividad y de oportunidades de desarrollo.
¿Cuál es el contexto internacional o geopolítico respecto a la acción a sensibilizar?	Concientización sobre el posicionamiento y alineamiento geopolítico que el país está construyendo al tener posturas negativas en cuanto al acogimiento de las observaciones

	internacionales y los derechos humanos de las personas TLGB.
¿Cuáles son los beneficios sociales y políticos para el país en general luego de la inclusión de la acción involucrada?	Concientización sobre los efectos positivos de políticas públicas de igualdad de género en cuanto a mejora de los indicadores sociales y de la percepción en la población beneficiaria.
¿Cuál será el impacto o legado a largo plazo de incluir o excluir la política a analizar?	Concientización sobre el rol y precedente histórico que se genera al estar a favor de una postura que sigue la corriente histórica de progresismo en cuanto a reformas sociales y derechos humanos.

Elaboración propia

Las acciones de sensibilización son importantes porque cualquier resultado o recomendación de las planteadas en la presente investigación siempre podrá ser detenida por una falta de voluntad política de los decisores finales:

“El sector Justicia, por ejemplo, obvió a la población TLGB en su Plan de DDHH y dijeron que ‘hay temas polémicos que se han dejado de lado’ cuando lo primero que debe hacer el Estado es empezar por los temas polémicos. Entonces las decisiones políticas te tiran abajo todo un proceso técnico, formado, y que va de la mano de las demandas ciudadanas” (Directora Patricia Carrillo).

El enfoque de *capacitación* tiene un matiz más técnico que no deja de ser fundamental y complementario para el enfoque de *sensibilización*. La capacitación involucra tener el conocimiento adecuado para aplicar a la práctica las decisiones aprobadas por las altas autoridades y/o proponer una política que realmente refleje las demandas ciudadanas u objetivos de gobierno a cubrir.

Entonces, es importante el diferenciar la sensibilización sobre la problemática del desarrollo de capacidades para ejecutarla y, a la vez, identificar a los destinatarios idóneos de esta sensibilización/capacitación, ya que dependiendo

de su nivel de decisión política y/o su rol dentro del ciclo de gestión de la política, las necesidades o el contenido de la acción de sensibilización/capacitación van a ser distintas:

“Si no se pasa por una estrategia de *desarrollo de capacidades* institucionales y personales en los sectores y gobiernos regionales, todo el tema de igualdad de género va a ser un saludo a la bandera y un discurso que los equipos de los sectores y gobiernos no van a saber cómo utilizar. Necesariamente tienen que pasar por un proceso de *sensibilización*, generación de compromisos y *desarrollo de capacidades*, que ya se ha comenzado a hacer” (Directora Patricia Carrillo).

No sólo se debe tomar en cuenta los cuatro segmentos mostrados en el cuadro de Enfoques de Capacidades, sino otras variables adicionales como el contexto geográfico y el tipo de sector técnico, ya que la apertura al enfoque puede variar, por ejemplo, dependiendo de la región y la cartera ministerial:

“A pesar de que en ese momento ya eran 16 los gobiernos regionales que tenían planes regionales, no había presupuestos o era mínimo en todos los casos. A su vez, no había personal capacitado y sensibilizado en los municipios y gobiernos regionales sobre el enfoque de género” (Ex Directora Martha Rico).

“No se puede esperar que en sectores donde nunca han tratado el tema se trabaje sin pasar por la construcción previa de un espacio donde haya un equipo que se haga cargo, por la construcción de un conocimiento y transferencia de paquetes teórico metodológico para usar el enfoque de género” (Directora Patricia Carrillo).

En este sentido, se evidencia que la identificación de las necesidades de capacitación por sector, también debe ser dada con especial énfasis dentro del propio Ministerio de la Mujer, donde no todos los funcionarios tienen la plataforma mínima de conocimiento para gestionar políticas de género:

“Hay algunos niveles de conservadurismo en algunas personas que pueden que sigan en algunas áreas. Por ejemplo estaba la Dirección de Familia, en ese momento interlocutábamos con la Directora, que tenía una mirada específica de género (como un instrumento, no tan crítica, ni generadora de cambios), una mirada muy tradicional de la familia y no se pensaba en otros tipos de familia, por ejemplo” (Ex Directora Martha Rico).

“En el otro viceministerio, donde se encuentra Familia e Infancia, yo creo que sí hay ciertas resistencias” (Especialista Sonia Meza).

De la investigación se recopilaron una serie de ejes temáticos a ser utilizados en la capacitación y sensibilización propuestas para ayudar a combatir prejuicios y fuentes de discriminación. Por ejemplo, lo importante de entender la figura constitucional de Estado Laico y la importancia del enfoque de diversidad de género:

“Es así que nosotros como sector y en el caso particular de la Dirección de Transversalización del Enfoque de Género, cuando entramos a trabajar estos temas hay puntos que tenemos como mandato interno por delante con los sectores. Uno es el del Estado Laico, el mensaje que damos es: ‘El Estado es laico y nosotros obedecemos a estándares internacionales de DDHH de no discriminación y de igualdad de género’. Y el otro punto que buscamos que quede claro es que cuando hablamos de igualdad de género y no discriminación estamos abordando dentro de género toda la diversidad que existe en la sexualidad humana y en la identidad de género de los seres humanos. Eso es algo que hay que trabajar mejor dentro de los equipos, ya que en el propio Ministerio dentro de los equipos hay a veces una falta de entendimiento porque nunca se ha trabajado y con mayor razón en otros sectores” (Directora Patricia Carrillo).

También se identificaron necesidades en ejes temáticos como teoría de género, teoría feminista y el vínculo de ellas con los Derechos Humanos, con énfasis en los derechos sexuales y reproductivos:

“Se debe priorizar intervenciones en el sector educación, cultura y justicia, mediante acciones que informen, sensibilicen, capaciten a los decisores, autoridades y funcionarios involucrados en las políticas públicas en lo que es el marco internacional normativo de Derechos Humanos e igualdad de género. También a nivel de gobiernos regionales y locales pondría especial énfasis en la implementación de las principales políticas de género” (Especialista Sonia Meza).

“Más que resistencia existe desconocimiento, ya que se confunde igualdad de género con mujer, o de alguna manera persiste la visión patriarcal de relacionar mujer con familia, en muchos casos se tiene esta perspectiva y solamente se reconoce a las mujeres en su rol reproductivo” (Entrevistado Jose Montalvo).

Es importante mencionar que muchos de las acciones de capacitación y sensibilización a proponer tienen que ser hechas con una perspectiva de continuidad y visión de largo plazo, pues a veces el trabajo implica un cambio cultural difícil de revertir sino se da progresivamente:

“En cuanto a mentalidades, existe una cultura predominantemente machista, patriarcal. También en la propia formación y cultura de los técnicos y especialistas, lo cual pueden limitarnos” (Especialista Sonia Meza).

Basado en esto, se ha procurado identificar los puntos a desarrollar mediante capacitación en los funcionarios responsables. Para esto, se tomaron como referencia las dos siguientes fuentes:

- Plan de Desarrollo de las Personas Anualizado 2013 del MIMP
- Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades 2012-2015

El primer documento involucra específicamente a los funcionarios del ministerio, mientras que el segundo involucra no sólo al sector sino a los diferentes niveles de gobierno y sociedad civil.

Los ejes temáticos de ambos planes pueden resumirse en:

Cuadro 16: Acciones de capacitación del Plan de Desarrollo de las Personas Anualizado 2013 del MIMP de acuerdo a su relación con el enfoque de género

Acciones de capacitación	Vinculadas al enfoque de género	Vinculadas a los componentes de género identificados en el Capítulo 4.1.2	Sin vinculación directa al enfoque de género
Género y violencia de género		X	
Políticas públicas y gerencia social	X	X	

Gestión Administrativa			X
Estados Financieros y presupuestales			X
Contrataciones del Estado			X
Nuevo Código Procesal Civil	X		
Derecho Administrativo			X
Desarrollo psicológico de la niñez y adolescencia	X	X	
Comunicación efectiva y asertiva. Atención del usuario	X	X	
Control patrimonial			
Instrumentos de gestión	X	X	
Gestión de riesgos por procesos	X		
Gestión de calidad por procesos	X		
Identificación, diseño y modelación de procesos	X		
Total: 14	8	5	4
Cobertura de componentes según eje temático	57%	36%	29%

Elaboración propia

Cuadro 17: Acciones de capacitación del Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades 2012-2015 de acuerdo a su relación con el enfoque de género

Acciones de capacitación	Vinculada al enfoque de género	Vinculada a los componentes de género identificados en el Capítulo 4.1.2	Sin vinculación directa al enfoque de género
Gestión de políticas de igualdad de género	X	X	
Gestión de políticas de población con discapacidad y personas	X		

desplazadas			
Gestión de políticas en tema de niñas, niños y adolescentes	X	X	
Gestión de políticas para adultos mayores	X		
Gestión de políticas para el fortalecimiento de familias	X		
Gestión de políticas contra la violencia hacia la mujer	X	X	
Proyectos de inversión pública en temáticas de la mujer y poblaciones vulnerables	X	X	
Pilotos de identificación y prestación de servicios públicos de calidad	X	X	
Gestión y prestación de servicios de protección social	X	X	
Transversalización de las políticas de igualdad de género en la gestión regional	X	X	
Protección y atención a poblaciones vulnerables en situaciones o riesgos de desplazamiento por emergencia y/o desastres	X		
Espacios de concertación para facilitar el cumplimiento de las políticas regionales en materia de población e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones	X	X	
Participación y vigilancia de los servicios de protección social	X	X	
Formulación, implementación y seguimiento del sistema de	X	X	

monitoreo y evaluación			
Reporte actualizado y oportuno para la toma de decisiones	X	X	
Total: 15	15	11	0
Cobertura de componentes según eje temático	100%	73%	0%

Elaboración propia

Se observa que el Plan Sectorial (100%) tiene mayor énfasis en capacitación en temas de género que el Plan de Desarrollo interno (57%), el cual ocupa gran parte de su accionar en contenidos de gestión administrativa o financiera, lo cual es entendible ya que el MIMP requiere de diversos tipos de roles dentro de sus funcionarios. Aun así, es recomendable un mejor alineamiento de ambos contenidos y que el grado de detalle del Plan Sectorial se vea reflejado en el temario sobre género del Plan de Desarrollo Interno.

En base a los ejes temáticos mencionados y sus ausencias, se identificaron las siguientes propuestas de capacitación. Estas propuestas recogen las brechas que pueden ser resueltas con una mejor comprensión del enfoque de género y el de diversidad sexual:

Cuadro 18: Temas propuestos para capacitación a funcionarios y su posible impacto en el PLANIG

Temas a incluir en los planes de capacitación	Importancia e impacto de la capacitación en el PLANIG
Marco de derecho internacional sobre igualdad de género y orientación sexual	Se obtienen insumos sobre el enfoque, alcance y el contenido que las políticas deberían abordar. Se genera mayor conocimiento sobre las instituciones, tratados, informes y publicaciones que avalan y orientan la inclusión de la variable orientación sexual dentro de las políticas públicas.

Recomendaciones y pronunciamientos dirigido al Estado Peruano de parte de entidades internacionales para la inclusión de políticas públicas inclusivas para la comunidad de trans, gays, lesbianas y bisexuales	Se otorga información sobre las brechas pendientes y ausencias del Estado en su performance de políticas públicas de género y el diagnóstico internacional que se tiene desde instituciones referentes sobre ese desempeño. Se generan puntos de referencia para plantear retos y debates.
Enfoque de interculturalidad aplicado a las políticas de género	Se genera conocimiento sobre como la interculturalidad complementa los diagnósticos de género y su importancia en un contexto multiétnico como el peruano.
Enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas de género	Se comparte conocimiento sobre como los derechos humanos se pueden acoplar y fortalecer el diseño, implementación y evaluación de las políticas de igualdad de género y viceversa.
Teoría de género y diversidad sexual	Se otorga perspectivas actualizadas del enfoque de género, sus desafíos, sus matices y los aportes de las mismas a la efectividad de las políticas públicas.
Derechos sexuales y reproductivo	Se comparte conocimiento, herramientas y perspectivas sobre un tema sensible y poco abordado en las políticas de género en el país.
Ciudadanía y participación política	Se otorga herramientas para mejorar el diseño de las políticas de género en el país mediante efectivos procesos de participación y creación de valor público.

Laicidad del Estado y constitucionalidad de las políticas de género	Se comparte lineamientos y marco jurídico importante a tomar en cuenta en la aplicación de políticas públicas en el marco de un Estado de Derecho que se guía por principios constitucionales y de neutralidad religiosa.
Consenso y negociación para el diseño de políticas	Se otorga herramientas para una adecuada sustentación de las mejoras en políticas públicas, así como de creación de consensos entre las demandas ciudadanas y los alcances de las políticas.
Problemática de la población TLGB en el Perú y el mundo	Se otorgan casuísticas, experiencias y know how sobre las actuales brechas de género en el Perú aún poco analizadas y difundidas.
Generación de confianza y sostenibilidad en poblaciones vulnerables	Se otorgan herramientas y lecciones prácticas de cómo fomenta políticas de género efectivas a largo plazo, sobre todo trabajando con poblaciones históricamente vulneradas como la TLGB.

Elaboración propia

Desde un punto de vista estratégico, para lograr la real efectividad de las mencionadas propuestas de capacitación y sensibilización es importante definir una estrategia de comunicación de los ejes temáticos, sobre todo los que representan un cambio en el paradigma actual de la gestión. Se puede partir primero de comunicar la idea de generar igualdad y no discriminación, respeto por los derechos humanos y no exclusión de poblaciones, para así entender luego la importancia de las mejoras específicas en el enfoque de género e inclusión de derechos.

CAPITULO V. CONCLUSIONES

5.1 Sobre la realidad del PLANIG

a) El PLANIG representa una versión mejorada para las políticas de género diseñadas en el Perú porque: apuesta por la igualdad de género como concepto y herramienta de política pública, se aproxima mejor a la Ley de Igualdad de Oportunidades que versiones anteriores, ordena sus ejes temáticos de forma más concreta, crea precedentes al haber ampliado el alcance de su convocatoria en la etapa preparatoria, aborda temas nuevos y críticos para el Perú en su diseño como la vinculación de género con el manejo de recursos naturales y, por último, incluye por primera vez la dimensión orientación sexual dentro del alcance de las políticas públicas en el país.

b) A pesar de representar un avance e importancia en cuanto a diseño de política, el PLANIG está lejos de ser una política que asegure sus objetivos de igualdad de género de forma sostenible ya que: muchos de sus indicadores de evaluación son reactivos y poco específicos, excluye poblaciones vulnerables de mucho de sus objetivos (etnias, población afrodescendiente, TLGB, trabajadoras sexuales), no promueve un mayor conocimiento de la problemática de discriminación para estas poblaciones ni en el fortalecimiento de capacidades.

c) En el marco de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible surgidos en 2015 y del reciente pronunciamiento del sistema conjunto de Naciones Unidas para abolir la discriminación hacia personas TLGB, el PLANIG es una experiencia real a ser evaluada y puede convertirse en un punto de partida para políticas de género más integradoras y efectivas.

5.2 Sobre el impacto de la inclusión de la variable orientación sexual en el PLANIG

a) La discriminación por orientación sexual es un tipo de discriminación de género. Si bien la discriminación por género afecta principalmente a la mujer, ellas no constituyen la única población vulnerada por estas razones. Al limitar la discriminación por género a sólo un tipo de población, se invisibiliza a otros

ciudadanos afectados desde el machismo y los prejuicios errados de género que se expresan en la homofobia, lesbofobia y transfobia. Es decir, la consecuencia de no visibilizar poblaciones es que la deconstrucción del machismo se hace de forma incompleta. Para combatir reproducciones de machismo y las construcciones culturales que lo sustentan se debe admitir que este contempla ideas erradas de que el sexo condicionaría el rol, la identidad, la orientación y el valor del individuo en la sociedad. Las políticas de género deben acoger todas las individualidades y no normalizar prejuicios.

b) El machismo asume que determinadas actitudes, roles y funciones nacen a partir del sexo biológico. Es decir, políticas de igualdad de género que solo asuman que el sexo biológico es el único criterio del machismo corren el riesgo de marcar aún más la línea divisoria entre lo que es macho y lo no-macho y, por lo tanto, lo valioso y lo despreciable. Por lo tanto, si se decide que un ciudadano TLGB está fuera de la norma o fuera de una política de género, se admitiría que el machismo y las construcciones sociales que este genera deben seguir decidiendo sobre el valor de las personas, siendo ese mismo mecanismo el que luego encasilla lo macho por encima del valor de la mujer. Las razones primigenias detrás de una mujer discriminada, violentada o asesinada son las mismas detrás de una persona TLGB discriminada, violentada o asesinada.

c) Si se opta por un enfoque que admita diversos tipos de masculinidades, diversas manifestaciones de lo que es ser hombre y ser mujer, donde se deje de encasillar a los hombres y mujeres en determinados juicios de valor, actitudes, roles, profesiones, identidades, etc., se ayuda a minar la idea de lo macho como superior y, por ende, del machismo como regulador de cuanto valor se obtiene desde el sexo biológico. Por eso es tan necesaria la inclusión de variables de orientación sexual y de identidad de género para las políticas de igualdad de género ya que ayudan a combatir en su complejidad el machismo y los prejuicios en base al sexo, de forma más sostenible e integral.

d) La inclusión de la variable orientación sexual no solo ayuda a evitar la discriminación a personas TLGB sino a toda persona que es discriminada por parecer TLGB. La problemática del bullying homofóbico o los crímenes de odio, por ejemplo, están basadas en los prejuicios construidos en entornos machistas

que no pueden ser culturalmente transformados si es que no se aborda aquellas características, actitudes, comportamientos inocuos de un ser humanos que desencadenan la violencia gratuita.

e) Se concluye que así como toda política social debe contener un enfoque de género, toda política de género debe acoger la variable orientación sexual al ser esta dimensión inherente a cualquier ser humano. Toda política social resultará poco efectiva e ineficiente al no tener un enfoque de género, ya que utilizará recursos en base a un diagnóstico incompleto y, por ende, obtendrá resultados limitados o erróneos. De forma análoga, toda política de género no tendrá un resultado sostenible ni una utilización eficiente de recursos si es que no considera la variable orientación sexual desde su diseño.

f) La inclusión de la variable orientación sexual dentro de los componentes de las políticas de género no sólo permitiría que el diseño acoja las diferentes necesidades evidenciadas para la población TLGB, demandadas desde la sociedad civil y organismos internacionales pertinentes, sino que también permite que los resultados de las políticas amplíen el impacto de su real cometido de buscar la plena igualdad entre hombres y mujeres en la diversidad, fomentando así el real desarrollo del país y enfrentando las limitantes históricas y culturales que han sufrido hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos.

g) Se evidencia que la inclusión de la variable orientación sexual en el PLANIG contribuirá a generar cadenas de mayor valor público en las políticas sociales, haciendo que estas se acerquen más a la realidad, se alineen a consensos internacionales de igualdad de género y respondan a las necesidades de más ciudadanos/as promoviendo nuevas dimensiones de igualdad para el logro de resultados en la gestión de las políticas públicas y el desarrollo del país, otorgando a todas las personas, igualdad de trato e igualdad de oportunidades a partir de la diferencia.

5.3 Sobre componentes a incluir en el Plan Nacional de Igualdad de Género

a) Se hallaron veinticinco componentes necesarios de ser incluidos en las políticas de género como el PLANIG. Todos los componentes involucran a todos

los ciudadanos, tanto a las mujeres como a la población TLGB, para así contribuir efectivamente al objetivo de una sociedad igualitaria en derechos, oportunidades y trato. Estos componentes surgen a partir de la identificación de las desigualdades de género existentes en el Perú, muchas de las cuales se encuentran desatendidos por el Estado, sobre todo las concernientes a: educación con enfoque de género, presupuesto específico, promoción de la participación política, visibilidad en las políticas públicas, generación de información estadística, discriminación laboral y campañas contra la discriminación con enfoque multicultural (ver Capítulo VI y Anexo 2).

b) Los componentes, agrupados en siete ejes temáticos, representan una oportunidad de mejora para el PLANIG, así como plantean retos a los futuros diseños de las políticas de género al evidenciarse la necesidad de acoger en el alcance a los componentes identificados y a las poblaciones excluidas y así lograr una real igualdad a largo plazo.

c) De los veinticinco componentes propuestos, diecinueve han sido acogidos de alguna forma en el PLANIG, pero sólo siete involucran a la población TLGB (Ver Anexo 2 y Anexo 3). De esos siete, sólo en tres se menciona explícitamente a esta población en el Plan. Por lo tanto, se evidencia que los componentes incluidos en el PLANIG aún no son suficientes para promover una plena igualdad de género y que la mayoría de contenidos del Plan que acogen los componentes están enfocados principalmente a las mujeres. Esta situación de exclusión y de desventaja de las personas TLGB frente a las heterosexuales genera menos oportunidades de desarrollo en educación, trabajo, participación política, entre otros sectores, mermando también la dignidad y los derechos humanos de las personas TLGB en el país.

d) Para viabilizar la incorporación de los componentes hallados, las políticas de género deben contar con un adecuado análisis costo beneficio, construido a través de un adecuado monitoreo y enfoque de resultados, de tal forma que el lenguaje de sus indicadores articule con indicadores económicos al demostrar el impacto social de cerrar las brechas de género, facilitando así el proceso de asignación presupuestal y comunicando adecuadamente su importancia hacia los actores políticos que toman las decisiones.

e) Para la sostenibilidad de la incorporación de los componentes, es urgente la obtención de información estadística para diagnosticar adecuadamente la situación de discriminación, en particular de la población TLGB, la cual es la menos conocida. La información estadística permitirá apalancar un mejor diseño de políticas, evaluar los resultados, tener sustento para lograr consenso y argumentación de la importancia de estas políticas, así como justificar asignación de presupuesto y financiamiento.

f) La información estadística sobre la situación de los derechos humanos de la población TLGB permitirá también un mejor empoderamiento de estos ciudadanos, pudiendo ellos mismos tomar las riendas del monitoreo del impacto de las intervenciones o el diseño de mejores propuestas de políticas, evaluando al mismo tiempo experiencias exitosas y transfiriendo conocimientos adquiridos.

g) El principal componente a priorizar dentro del PLANIG es la institucionalización del enfoque de género dentro del Estado. Esto implica el empoderamiento del MIMP y la sostenibilidad política y económica de su rol rector, ya que es una institución reciente en comparación de los otros sectores, por lo que necesita continuidad y fortalecimiento en su planeamiento estratégico. Se debe apuntar a que el Ministerio vaya desprendiéndose de su rol asistencialista y concentre un rol rector y supervisor, de lo contrario no se lograría una efectiva transversalización del enfoque de género.

h) Como parte de la institucionalización, el PLANIG debe promover la asignación de un presupuesto para las iniciativas de promoción de la igualdad de género, sobre todo en los gobiernos regionales y locales. Un presupuesto adecuado además de ser evidente para la ejecución de políticas de género, invita a la priorización de acciones y a la formalización del enfoque dentro del accionar público.

i) El segundo componente en importancia a priorizar dentro del PLANIG es un cambio cultural impulsado principalmente vía la educación, con involucramiento de tres principales actores: instituciones educativas, medios de comunicación y

autoridades políticas; enfocando al maestro como pieza principal en la ejecución de este cambio cultural a través de la educación.

j) El componente de participación política, relevante para la población TLGB, debe ser incluido en las políticas públicas tomando en cuenta la doble interacción que la construcción de la ciudadanía implica. Por un lado el PLANIG debe promover la inclusión por parte del Estado de derechos y generación de políticas con la participación de esta población. Por otro lado, el PLANIG también debe promover la incidencia y representatividad de los colectivos organizados dentro de la vida pública y política, así como fomentar la vigilancia de las políticas por parte de la comunidad TLGB y espacios en donde se puedan debatir sus propuestas.

k) La inclusión de los componentes de visibilidad en las políticas públicas y combate a la violencia son urgentes para salvaguardar los derechos humanos de la población TLGB y cumplir con las exhortaciones de las Naciones Unidas al gobierno peruano al respecto. Implican acciones que van desde la capacitación hasta el seguimiento de vulneraciones a estos derechos (ver Capítulo VI).

5.4 Sobre mejoras en el contenido del PLANIG

a) El contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género, dentro de sus limitaciones, representa un avance en la concepción de género por parte del Estado Peruano respecto a los Planes anteriores, al empoderar el concepto de igualdad tanto para hombres como para mujeres, a la vez que reconoce la existencia de grupos específicos que requieren especial atención. Es destacable la priorización en el PLANIG de la transversalización, la búsqueda de cambios culturales y la inclusión por primera vez de la variable orientación sexual en su contenido, reconociendo así la diversidad sexual de los ciudadanos.

b) El PLANIG busca en su planteamiento acogerse a un enfoque de derechos humanos e interculturalidad y acercarse a lineamientos internacionales. Sin embargo, esta aproximación se da básicamente a nivel del marco conceptual del Plan pero no se evidencia dentro de la redacción de las políticas mismas. Para reforzar esta intención, sobre todo para la población TLGB, es importante tomar

como referencia los Principios de Yogyakarta, los cuales se encuentran mínimamente representados en el contenido del Plan.

c) Se han planteado en la investigación sugerencias puntuales al contenido del PLANIG que pueden contribuir a potenciar la obtención de sus resultados, específicamente en el diseño de sus metas e indicadores: cuarenta y cuatro de los sesenta resultados del Plan son sujetos de mejoras.

d) El PLANIG no visibiliza las problemáticas internas de hombres y mujeres al limitar la variable de orientación sexual a sólo tres de sus sesenta resultados. Las brechas de género no pueden ser adecuadamente resueltas sin tomar en cuenta las problemáticas que existen dentro de las mujeres y hombres debido a su orientación sexual. La orientación sexual es un insumo fundamental a tomar en cuenta en contenido de los Planes de Igualdad de Género ya que acoge adecuadamente las distintas aristas de la desigualdad de género.

e) Si la redacción del PLANIG pudiera acoger la variable de orientación sexual en los veintidós resultados donde se identificó que es viable hacerlo, se contribuiría sustancialmente a mejorar las oportunidades de desarrollo para con las personas TLGB a nivel de contenido en el Plan.

f) Es recomendable que políticas orientadas a las poblaciones TLGB no se encuentren aisladas del marco de políticas de género o, en todo caso, sean complementadas por las mismas y no vistas como políticas diferenciadas, ya que podría paralizarse la problemática además de duplicarse esfuerzos innecesariamente.

g) Una muestra de la utilidad de acoger un enfoque de diversidad sexual en todo contenido de la política de género, se evidencia con el plan de igualdad de género colombiano, el cual logra integrar en la mayoría de sus resultados las variables de orientación sexual. Esto le permite que su contenido tenga una mayor cobertura de los veinticinco componentes identificados, tanto para poblaciones TLGB (60% de cobertura) como para Mujeres (84% de cobertura) (Ver Anexo 2 y 3).

h) El mejor porcentaje de cobertura de derechos en el contenido de los planes colombiano y argentino confirma nuevamente que el enfoque de orientación sexual dentro del enfoque de género complementa y potencia la política de género y no la parcializa.

i) Las brechas identificadas para ambas poblaciones (mujeres y TLGBs) evidencian que la labor del Estado no puede darse por satisfecha en materia de género con el alcance actual del contenido del PLANIG, especialmente con respecto a la población TLGB la cual ha sido históricamente marginalizada y desatendida.

j) El Plan Nacional de Igualdad de Género se potencia por la presencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades que le permite institucionalizarse presupuestal y políticamente. Los objetivos del Plan buscan acoplarse a la Ley, sin embargo se identifican tres debilidades al momento de comparar la Ley con el Plan: la reducción del alcance de los lineamientos de la Ley en el contenido del Plan, la falta de acogida de la totalidad de dichos lineamientos en el contenido del Plan y la poca priorización de algunos lineamientos dentro del contenido del Plan.

k) Los principales aspectos en los que el contenido del PLANIG debe aspirar a cubrir el alcance de la Ley de Igualdad de Oportunidades son: fomento efectivo de la democracia, vigilancia civil, prevención de la violencia, promoción de recursos financieros/tecnológicos/productivos para poblaciones vulnerables, remuneración justa, inclusión de la población afrodescendiente y acceso al trabajo digno.

5.5 Sobre capacidades a desarrollarse en los funcionarios responsables del PLANIG

a) Se detectó la necesidad de planes de desarrollo de capacidades diferenciados según el nivel de toma de decisiones del funcionario (autoridades políticas o técnicos) y según el rol del funcionario dentro de la gestión de la política (diseño o implementación). Los enfoques a utilizar, dependiendo del caso, serán de sensibilización sobre el impacto favorable del enfoque de género en la gestión pública y/o de capacitación acerca del contenido del enfoque.

b) Se identifica que el plan de desarrollo de capacidades además de tomar en cuenta estos enfoques de sensibilización y capacitación, deberá acoger un criterio de selección de contenidos adaptable a la región y el tipo de sector con el que trabaja el funcionario. Esto implica que los planes de capacitación también estén incorporados en las estrategias de transversalización.

c) Se identificaron brechas de conocimientos dentro de los funcionarios del Ministerio que se traducen en un temario de temas sugeridos a reforzar, los cuales deberán ser actualizados periódicamente, principalmente los vinculados al enfoque de derechos humanos, las normativas y recomendaciones internacionales que se le da al Estado Peruano y el conocimiento de la problemática TLGB.

d) En pos de una implementación efectiva, el desarrollo de capacidades debe darse no sólo dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sino expandirse a todo funcionario y autoridad con participación directa en el diseño de políticas y transversalización del enfoque de género. Para esto se deberá procurar un alineamiento entre los planes de capacitación sectoriales y los planes internos del Ministerio.

e) El plan de capacitación debe considerar que todo proceso de diseño de políticas debe partir del respeto, la flexibilidad y la generación de confianza hacia el público objetivo. Sobre todo para poblaciones históricamente vulneradas y que han sido excluidas de la gestión de las políticas públicas, como es el caso de la población TLGB.

f) Es importante desarrollar dentro del plan de capacitación estrategias de comunicación que permitan incluir los nuevos enfoques y conceptos de forma eficaz. Probablemente partiendo de ideas comúnmente aceptadas como la igualdad y el combate a la violencia, para luego llegar a consideraciones más específicas de respeto a la diversidad y reconocimiento de derechos.

CAPITULO VI.

PROPUESTA

En base a lo concluido, se propone como contribución adicional un Plan de Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Género que se enriquezca y sustente de los hallazgos de los tres lineamientos de investigación analizados.

6.1 Objetivo general

Proponer mejoras en el contenido y gestión del Plan Nacional de Igualdad de Género para facilitar la implementación de sus objetivos.

6.2 Prioridades

El plan se enfocará en:

- Mejorar la representatividad y legitimidad del contenido del Plan en cuanto a las demandas y derechos de las poblaciones beneficiarias.
- Aumentar la efectividad y sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del PLANIG.
- Promover las capacidades necesarias en los funcionarios responsables.
- Promover políticas inclusivas que acojan en el PLANIG las convenciones y recomendaciones internacionales de igualdad de género.

6.3 Enfoques transversales

El PLANIG incorpora en su planteamiento los enfoques de género, derechos humanos, interculturalidad, gestión orientada a resultados y de articulación. Adicionalmente a ellos se propone dos:

-Enfoque de no discriminación y universalidad de los derechos humanos

El enfoque de derechos humanos actual del PLANIG aboga por la dignidad de todas las personas y le permite “incidir en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, identificar aquellos que han sido vulnerados o no realizados, así como identificar las barreras (...) que limitan su ejercicio” (MIMP, 2012). Sin embargo, es necesario hacer un énfasis en el derecho de no discriminación y en el principio de universalidad de este derecho, sobre todo porque a lo largo del plan se parcializa muchas veces las acciones hacia las

mujeres y se invisibiliza otras poblaciones afectadas por la desigualdad de género como la población TLGB y la afrodescendiente:

“La protección de las personas sobre la base de su orientación sexual e identidad de género no exige la creación de nuevos derechos ni que se concedan derechos especiales a las personas LGBT. En realidad, solo es necesario que se cumpla la garantía aplicable universalmente de no discriminación en el goce de todos los derechos. La prohibición contra la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género no se limita a las normas internacionales de derechos humanos. Los tribunales de muchos países han decidido que ese tipo de discriminación infringe no solo el derecho internacional sino también sus normas constitucionales internas” (Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2012).

-Enfoque de igualdad de oportunidades, igualdad de resultados e igualdad de trato

Más que redundante, el hecho de que un Plan de Igualdad de Género tenga un enfoque de igualdad es imprescindible. La igualdad entendiéndose desde tres aristas: la igualdad de oportunidades, la igualdad de resultados y la igualdad de trato (García Prince, 2008).

La igualdad de oportunidades se conecta con la Ley de Oportunidades que sustenta el PLANIG. Sin embargo, el hecho de que se promueve una misma plataforma de oportunidades no asegura que se obtenga los mismos resultados para todos, por lo que, desde la perspectiva de la igualdad de resultados, debe considerarse el contexto en que cada población se desenvuelve para asegurar que las oportunidades ofrecidas puedan traducirse en resultados. La situación de discriminación de la población TLGB en diferentes áreas del desarrollo (educación, trabajo, violencia, etc.) dificulta que las oportunidades potencialmente ofrecidas (de educación, trabajo, violencia) se traduzcan en reales resultados de desarrollo para la población TLGB, por lo tanto se debe incidir en corregir esta plataforma estructural de desigualdad para lograr las mismas oportunidades para todos.

En este sentido, la igualdad de trato también es importante ya que considera la diversidad de características dentro de los beneficiarios de las políticas de género y sus particularidades intrínsecas, lo cual debe ser tomado en cuenta en el diseño y la posterior puesta en práctica del Plan.

Por lo tanto, un enfoque de igualdad de resultados y trato en el PLANIG conlleva a políticas más inclusivas y sensibles a la diversidad de poblaciones involucradas.

6.4 Estrategias en relación a las prioridades

a. Validación y priorización de componentes propuestos para el Plan Nacional de Igualdad de Género

Primero se propone incorporar y reforzar la legitimidad de los componentes hallados en el Capítulo 4.1 de la presente investigación, sugiriéndose para ello las siguientes acciones:

- a.1 Convocatoria abierta a representantes de organizaciones y sociedad civil
- a.2 Presentación y argumentación de los componentes identificados
- a.3 Validación y priorización de los componentes presentados
- a.4 Promoción de consenso de los componentes validados con los diversos sectores del Ejecutivo

Es importante la convocatoria de organizaciones con pluralidad y utilizando los enfoques de interculturalidad y no discriminación. Asimismo, es clave que las organizaciones visualicen la importancia de su participación y los resultados que estos tendrán en la política pública.

Posteriormente puede determinarse que componentes pueden incluirse dentro de la estructura actual de Plan o cuáles deberían ser considerados en una versión futura del mismo.

b. Incorporación de observaciones, recomendaciones y conclusiones del análisis al Plan Nacional de Igualdad de Género

Muchas de las mejoras en el contenido propuestas en el Capítulo 4.2 y en las Conclusiones de la presente investigación son más viables de incorporar en la estructura actual del Plan que algunos de los componentes del punto 4.1. Incluso

la ampliación de su alcance a la comunidad TLGB es factible ya que, tal como se muestra en el Marco Teórico, los conceptos de género y enfoques acogidos por el PLANIG no niegan la posibilidad de una visión inclusiva e integral de políticas de género que acoja a hombres y mujeres y, por lo tanto, a gays, lesbianas y trans.

Para esta estrategia se sugiere las siguientes acciones principales:

- b.1 Recopilar y priorizar las recomendaciones a aplicar
- b.2 Estimar los impactos de la incorporación
- b.3 Generar consenso multisectorial de la incorporación

Es importante acoger las recomendaciones de sensibilización y capacitación desarrolladas en el Capítulo 4.3 de la presente investigación a modo de promover mayores posibilidades de apertura a las mejoras de contenido, sobre todo las que proponen mejora de condiciones de vida y combate a la discriminación de la población TLGB.

c. Diseñar un plan estratégico de capacitación dirigido a funcionarios involucrados en el diseño e implementación de políticas de género

Siguiendo la línea del Capítulo 4.3, es importante reforzar las capacidades de los funcionarios proponiendo:

- c.1 Identificar los usuarios o población objetivo del plan de capacitación según la matriz del Cuadro 14: Enfoque propuestos para el desarrollo de capacidades de funcionarios
- c.2 Analizar y sustentar el costo-beneficio de los planes de capacitación
- c.3 Planificar las sesiones descentralizadamente y adaptar su contenido al contexto regional
- c.4 Promover e incentivar la participación de los funcionarios objetivo
- c.5 Evaluar y monitorear el impacto de las capacitaciones
- c.6 Diagnosticar necesidades adicionales de capacitación en los participantes
- c.7 Analizar la necesidad de reforzar las capacitaciones periódicamente

Se propone dar continuidad a la incorporación de las labores de capacitación y reforzar su vínculo al día a día de la labor rectora del Ministerio. Si bien existe el Plan de Capacitación Sectorial, es también importante ir identificando necesidades adicionales y específicas de conocimiento como los mencionados en el Capítulo 4.3.

d. Generar información que diagnostique las situaciones de discriminación, especialmente de la población TLGB

En paralelo a las estrategias mencionadas es fundamental enriquecer las políticas y acciones aquí propuestas con información cuantitativa y cualitativa. Como se mencionó en el Capítulo 4.1 y en las Conclusiones, un componente importante para la igualdad de género es el de generar información estadística que analice a la población TLGB y así contribuir a un mejor entendimiento de la problemática y a la argumentación de la importancia y urgencia de la inclusión de la población TLGB. Para esto se propone las siguientes acciones:

- d.1 Consensuar con el INEI y actores vinculados, la incorporación de nuevas variables de género a los censos y procesos de evaluación estadística
- d.2 Promover diagnósticos sustentados de discriminación a la población TLGB
- d.3 Incorporar reportes de vigilancia civil acerca de la situación de derechos humanos de mujeres y población TLGB
- d.4 Definir actores sociales claves para compartir y gestionar la información obtenida
- d.5 Difundir la información recopilada mediante un plan de comunicaciones interno y externo.

e. Fortalecer las organizaciones de bases especialmente de la población TLGB

Es también una estrategia complementaria el reforzar la participación de los colectivos de la sociedad civil para así legitimar las políticas propuestas y fomentar el empoderamiento político y social de las organizaciones de base, así

como el monitoreo de las posibles iniciativas de inclusión sugeridas en esta investigación. No existe una real democracia si todos los individuos de una sociedad no cuentan con las mismas posibilidades de ejercer activamente su ciudadanía. Para esta estrategia se recomienda:

- e.1 Formalizar, institucionalizar y promover las mesas de trabajo con población lesbiana, gay y trans.
- e.2 Fomentar el registro y formalización de los colectivos y organizaciones.
- e.3 Establecer un plan de trabajo en común de acuerdo a las necesidades de los colectivos y alcances del Ministerio, el cual a su vez esté articulado con el PLANIG.

Un mayor empoderamiento de las organizaciones civiles ayudaría a crear sinergia con el resto de estrategias planteadas al promover mayor capital social e incidencia política de parte de estos colectivos en pos de la igualdad de género.

6.5 Recomendaciones finales al contenido del PLANIG

A modo de insumo para la retroalimentación del PLANIG y futuros planes nacionales de igualdad de género, se condensan las siguientes recomendaciones para los responsables del mismo. Las mismas son de carácter intersectorial, el MIMP a través del PLANIG y en su rol rector debe trabajar estas acciones y orientaciones en conjunto con las instituciones responsables.

Sobre institucionalización:

- Generar participación y representación de poblaciones diversas en el diseño y retroalimentación de las políticas. Además de legitimar el contenido, se promoverá que las acciones contra la discriminación de género sean abordadas de forma interseccional, tomando en cuenta discriminaciones étnicas, de origen, edad, condición socioeconómica, sexo, orientación sexual e identidad de género.
- En este sentido desarrollar información demográfica y estadística, especialmente de la población TLGB, para enriquecer el diseño y evaluación de

las políticas de género, generar insumos para la capacitación y sensibilización, sustentar asignación presupuestal y voluntad política.

-Velar por un efectivo presupuesto aplicable a acciones específicas, priorizando aquellas categorizadas como críticas para la igualdad de género y combate a la discriminación.

-Capacitar a entes claves en la ejecución de políticas de género sobre temas críticos (como la violencia de género), entre ellos, la Policía Nacional, Fiscalía y Poder Judicial, incluyendo la violencia por orientación sexual.

-Promover y difundir dentro del Ejecutivo la importancia de la continuidad de las políticas de igualdad de género a largo plazo.

-Establecer prioridades y lineamientos claros para los entes responsables de las acciones de transversalización que contemplen los temas y acciones críticas o sugeridas para sus respectivas gestiones.

-Desarrollar evaluaciones comparativas del progreso en los procesos de transversalización de las diferentes instituciones para así entender las causas de las demoras o éxitos en la implementación, compartir experiencias útiles y fomentar la competitividad.

Sobre educación y cultura orientada al reconocimiento de la diversidad:

-Capacitar y sensibilizar a los profesores sobre las brechas en la igualdad de género se vuelve clave para fomentar cambios de paradigmas en las escuelas y combatir el bullying homofóbico.

-Fomentar campañas nacionales que partan con un enfoque global anti discriminación y de respeto a la diversidad para luego incidir en problemáticas específicas como la discriminación a la población TLB.

-Analizar en conjunto con el Ministerio de Educación la creación de canales de comunicación y seguimiento a casos de bullying homofóbico que deriven en ausentismo, abandono escolar o violencia hacia estudiantes.

Sobre construcción de ciudadanía activa para poblaciones excluidas y vulneradas:

-Crear un registro nacional de colectivos que trabajen en la defensa de la igualdad de género, en especial derechos TLGB al ser los menos incluidos a la fecha.

-Institucionalizar una mesa de trabajo periódica, descentralizada y sostenible entre el MIMP y los colectivos registrados, creando agendas de trabajo conjuntas que generen empoderamiento en los participantes además de establecer prioridades en las políticas a aplicarse.

-Promover escuelas de desarrollo de liderazgos y empoderamiento político para dichos colectivos civiles.

-Desarrollar pautas a trabajar para conseguir en mediano plazo que ciudadanos/as trans puedan acceder a una identificación y documentación que respete su identidad de género.

Sobre visibilidad dentro de las políticas:

-Promover la redacción inclusiva y el lenguaje inclusivo en las políticas de género de tal modo que se visibilicen específicamente la diversidad de grupos más excluidos y/o vulnerados por razones de género: TLGB, afrodescendientes, indígenas, etnias, etc.

-Desarrollar planes de capacitación al interior de las instituciones públicas en enfoques de género que incluyan la variable orientación sexual como parte de la igualdad de género.

-Fomentar acciones de sensibilización dentro de las instituciones públicas sobre la importancia de la inclusión de la comunidad TLGB en políticas de inclusión social.

-Desarrollar plan de acción en el MIMP para acoger las recomendaciones internacionales sobre políticas de género para con la comunidad TLGB, promoviendo voluntad política e involucramiento multisectorial al respecto.

-Comunicar públicamente desde el MIMP el apoyo a leyes favorables a la igualdad de género y al respeto de derechos a la comunidad TLGB.

-Promover el desarrollo de políticas de inclusión social para las mujeres víctimas de la violencia armada.

-Analizar el diseño de políticas de igualdad de género para las mujeres y mujeres trans trabajadoras sexuales.

Sobre violencia:

-Elaborar y difundir pronunciamientos formales que condenen la violencia hacia gays, lesbianas y trans como un primer paso para no crear un clima de impunidad en las instituciones públicas.

- Difundir las informaciones sobre crímenes y vulneraciones a los derechos humanos por cuestiones de género en las instituciones públicas, especialmente los cometidos contra la población TLGB al ser los casos menos visibles.
- Establecer en conjunto con las instituciones responsables (gobiernos locales, Policía Nacional, Fiscalía) lineamientos de seguridad ciudadana que respeten la diversidad y la orientación sexual de género de las personas. Esto incluye protocolos frente a situaciones de discriminación en espacios públicos, crímenes de odio, agresiones homofóbicas, intervención a ciudadanos/as trans, etc.
- Hacer seguimiento cercano y continuo de denuncias y crímenes por motivos homofóbicos, especialmente crímenes de odio y vulneraciones cometidas por instituciones públicas al respecto.
- Implementar canales abiertos de comunicación de casos de violencia hacia ciudadanos por cuestiones de género, especialmente por orientación sexual o identidad de género, al ser los incidentes menos visibles.
- Considerar la violencia psicológica y vulneraciones a la salud mental de los ciudadanos dentro de los alcances de todas las políticas sobre combate a la violencia.
- Crear un observatorio sobre acoso político a candidatas, funcionarias y autoridades políticas mujeres y TLGB.
- Realizar un acompañamiento, junto con las instituciones relevantes, de los casos de violencia hacia mujeres y personas TLGB denunciados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Considerar la trata de mujeres y personas TLGB dentro del alcance de las políticas sobre combate a la violencia.

Sobre salud:

- Fomentar capacitación en educación sexual y reproductiva con enfoque de diversidad de género.
- Desarrollar, difundir y monitorear la implementación de protocolos de atención en salud de acuerdo al género (incluye sexo, orientación sexual e identidad de género) de los ciudadanos.

Sobre empleo:

- Crear un observatorio, en conjunto con las instituciones responsables, sobre situaciones de discriminación laboral por cuestiones de género (incluye sexo, orientación sexual e identidad de género).
- Promover en las empresas públicas y privadas la inclusión de políticas anti-discriminación por razones de género (incluye sexo, orientación sexual e identidad de género) en los reglamentos laborales.
- Analizar la creación de programas de capacitación y empoderamiento para la población trans, que pueda incluir preparación para el ingreso a centros de educación superior y desarrollo de capacidades básicas para el trabajo.





ANEXO 1

Evolución de las políticas de inclusión de derechos para las personas TGLB en el Perú

Año	Responsable / Evento	Aporte
1995	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	El Perú suscribió el acuerdo de la Plataforma de Beijing donde se comprometió con la erradicación de las brechas de género y de toda forma de discriminación. Esta plataforma implicó la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, siendo uno de las principales consecuencias la creación del Ministerio de la Mujer.
2000	Cumbre del Milenio	Perú suscribe los Objetivos del Milenio, uno de los cuales es la igualdad entre los géneros.
2004	Tribunal Constitucional del Perú	El primer reconocimiento legislativo con énfasis en la dimensión de orientación sexual, se dio en 2004 cuando el Tribunal Constitucional emite una resolución en la que afirma que: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo...La Constitución peruana no distingue a las personas por su opción y preferencias sexuales...El carácter digno de la persona, en su sentido ontológico, no se pierde por ser homosexual o transexual (expediente 2868-2004-AA/TC)”.
2006	Ministerio de Justicia	En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 se mencionaba: “fomentar acciones para promover una cultura social de respeto a las diferencias, que evite el trato denigrante o violento por motivos de índole/orientación sexual...”. Sin

		embargo el Plan nunca se ejecutó y en la nueva versión del mismo se excluye cualquier mención al respecto.
2007	Ministerio de Salud	Se promulga el Plan Estratégico Multisectorial 2007-2011 para la Prevención y Control de las ITS, VIH y SIDA en el Perú, el cual se enfoca principalmente en los derechos sexuales de los grupos catalogados como HSH (hombres que tienen sexo con hombres) y TS (trabajadoras sexuales).
2008	Gobiernos regionales y locales	Algunos gobiernos regionales como el de Apurímac, Junín, Ucayali y Tacna y municipios locales como el de Miraflores y San Miguel en la ciudad de Lima o el de Belén en Loreto, promueven ordenanzas contra la discriminación en las que incluyen y visualizan la discriminación por orientación sexual.
2011	Planes de gobierno pre elecciones presidenciales	En las elecciones presidenciales de ese año, se incluyó en el debate nacional propuestas de iniciativas públicas en defensa de derechos para la población TLGB. Tres partidos políticos, incluido el ganador de las elecciones, elaboraron en sus planes de gobierno acciones concretas.
2012	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Se publicó el “Plan de Igualdad de Género 2012-2017”. El Plan acoge el concepto de “orientación sexual” en los documentos de Estado, incluyéndolo en tres de sus ocho objetivos estratégicos.
2012-2013	Naciones Unidas	La ONU ha llamado al Perú a la toma de conciencia y a la necesidad de accionar sobre la violencia y discriminación a las personas TLGB en

		<p>tres ocasiones concretas durante el periodo 2012-2013.</p> <p>El primero llamado, hecho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 2012 y 2013, señala “con preocupación que (en el Perú) no existe legislación específica que prohíba la discriminación contra personas por motivos de orientación sexual, y que las lesbianas, los gays y los trans han sufrido ese tipo de discriminación en el empleo, la vivienda y el acceso a la educación y la atención de la salud...el Comité recomienda al Estado parte que...adopte medidas, en particular de sensibilización, para garantizar que lesbianas, gays y trans no sean discriminados por su orientación sexual y su identidad de género (Naciones Unidas, 2012).”</p> <p>El segundo llamado al respecto fue hecho por el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas para Perú de 2012. Finalmente, el tercero lo realizó el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA, hecho el 25 de junio de 2013 (Nota de prensa, incluida en su página web: http://onu.org.pe/noticias/onusida-hace-un-llamado-al-reconocimiento-de-la-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero/).</p>
<p>2014</p>	<p>Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Mujer</p>	<p>Estas tres instituciones manifiestan públicamente su apoyo al proyecto de ley por la unión civil homosexual, mencionando entre sus argumentos la desigualdad de derechos existentes entre la comunidad TLGB y la población heterosexual.</p>

2014	Representación del Perú ante las Asamblea General de la ONU	El Perú suscribe resolución de las Naciones Unidas que condena la violencia y discriminación por orientación sexual e identidad de género además de que se autoriza apoyar y dar continuidad al trabajo al respecto que viene desarrollando el Alto Comisionado en Derechos Humanos.
2015	Ministerio de la Mujer	La Ministra de la Mujer a cargo se reúne públicamente con representantes de colectivos y activistas por los derechos TLGB comprometiéndose a entablar una mesa de diálogo y a trabajar por sus derechos.
2015	11 instancias de las Naciones Unidas: PNUD, UNICEF, OMS, UNESCO, OIT entre otras	Por primera vez en la historia, 11 organismos de las Naciones Unidas en conjunto emiten un pronunciamiento que pide medidas urgentes a los países para poner fin a la violencia y discriminación de las personas TLGB, así como derogar cualquier ley discriminatoria.
2015	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	En resolución 0305-2015, el JNE visibiliza la relevancia de la población TLGB en las políticas de género estableciendo que: “los Planes de Gobierno deben formularse con enfoque de interculturalidad, género (mujeres y colectivos LGTB), igualdad de oportunidades, identidad e intergeneracional (niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores), entre otros enfoques”.

ANEXO 2

Comparativo de los contenidos de políticas de igualdad de género del PLANIG respecto a contenidos de planes similares de la región orientados a la población TLGB

Para trasladar los hallazgos al análisis propio del contenido del PLANIG, se busca identificar qué componentes identificados en el Capítulo 4.1.2 son acogidos por el Plan y a su vez comparar este grado de inclusión con otros planes y políticas similares de la región analizadas en el Capítulo 4.1.1.

Población: TLGB

		Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (Perú)	Política Pública de Mujer y Géneros: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016 (Colombia)	Política Pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales (Argentina)
	TLGB			
	Porcentaje de cobertura de derechos	28%	60%	48%

	Componentes			
1	Institucionalización del enfoque de género. Rol rector del Ministerio	"1.4 Entidades públicas de los tres niveles de gobierno aprueban normas y políticas institucionales en el marco de la aplicación de la Ley 28983"	"El Plan comprende además una estrategia de comunicación que compromete la institucionalidad, los medios y las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil..."	"Garantizar mecanismos de articulación institucional, pública y privada, a favor del desarrollo de políticas públicas integrales, en las que las diversidades sexuales y de identidad de género sean consideradas como ejes transversales en su formulación, adecuación, implementación, ejecución y evaluación."
2	Interseccionalidad del enfoque de género	"Cada sector y cada nivel de gobierno asume la intervención en la eliminación de las brechas de género según sus competencias y especialidad, de manera oportuna y eficiente, cumpliendo sus responsabilidades...El Plan Nacional de Igualdad de género orienta y se articula a otros planes nacionales vinculados a los temas de rectoría del Ministerio como son los de infancia y	"1.2.2 Diseño y puesta en marcha de un proyecto piloto para la construcción de Bogotá como un territorio urbano-rural seguro para las niñas, las jóvenes, los adultos y las adultas mayores de todas las culturas, condiciones y orientaciones sexuales."	No hay mención

		<p>adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, violencia contra la mujer, población; y también con los planes de otros sectores."</p>		
3	Promoción de un cambio cultural	<p>"Objetivo estratégico 2: Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género"</p>	<p>"Objetivo general 6: Reconocer, restituir y garantizar el derecho de las niñas, jóvenes y adultas, negras, afrodescendientes, indígenas, raizales, rom, según su cultura, orientación sexual y condición biopsicofísica, socioeconómica, situación de desplazamiento, reinserción y desmovilización, procedencia rural y urbana, a construir, agenciar y disfrutar una</p>	<p>"Generar procesos de transformación de los imaginarios culturales, que posibiliten el reconocimiento y respeto de la diferencia, identidad cultural y el libre desarrollo de la personalidad, para una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y/u orientación sexual."</p>

			cultura libre de sexismo, discriminaciones y exclusiones."	
4	Educación con enfoque de género	No hay mención	"Garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, jóvenes y adultas, negras, afrodescendientes, indígenas, raizales, rom, según su cultura, orientación sexual y condición biopsicofísica, socioeconómica, situación de desplazamiento, reinserción y desmovilización, procedencia rural y urbana a que el sistema educativo del Distrito Capital las reconozca y valore como sujetos de conocimiento y sabiduría."	"Educación: asegura el acceso y permanencia de las personas LGTBI en el sistema educativo de la ciudad. Genera estrategias para la erradicación de la discriminación y las violencias de cualquier tipo, donde las diversidades sexuales y la perspectiva de género cumplan el papel de ejes transversales en los modelos pedagógicos implementados en cada entorno educativo."

5	Transversalización del enfoque de género.	"Objetivo estratégico 1: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno"	"Promover el compromiso y apropiación de las instituciones frente al Plan de Igualdad de Oportunidades."	"Presentar propuestas que promuevan la transversalización del enfoque de derechos de las personas LGTBI en la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales y poblacionales."
6	Sensibilización y capacitación de autoridades	"1.5 Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género."	"Sensibilizar a servidoras públicas y servidores públicos en la importancia de un Plan de Igualdad de Oportunidades para Bogotá."	No hay mención
7	Presupuesto específico de para el enfoque de género dentro de las instituciones del Estado	No hay mención	"El Plan comprende además tres partes complementarias... una relación de los proyectos, entidades y presupuestos comprometidos con cada uno de los derechos en consonancia con los programas de los ejes social, urbano regional y de reconciliación y al	"El Poder Ejecutivo asigna las partidas presupuestarias correspondientes para garantizar el cumplimiento de la presente Ley."

			objetivo de gestión pública humana, previstos en el Plan de Desarrollo Distrital 2004–2008."	
8	Promoción de la participación política	No hay mención	No hay mención	"Participación. El Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce y promueve el ejercicio de los derechos de las personas LGTBI, en el marco de la profundización de la democracia y la ciudadanía activa, y adelanta acciones para que dichas personas y sus organizaciones cuenten con una mayor calificación para su inclusión en los distintos espacios de decisión en la Ciudad."

9	Combate a la violencia de género	"Objetivo estratégico 6: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones"	"1.2.2 Diseño y puesta en marcha de un proyecto piloto para la construcción de Bogotá como un territorio urbano-rural seguro para las niñas, las jóvenes, los adultos y las adultas mayores de todas las culturas, condiciones y orientaciones sexuales."	"Corresponsabilidad. El Estado y la sociedad civil son responsables de garantizar, promover y defender los derechos de la población LGTBI, además de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra ella."
10	Visibilidad de los sujetos de política	No hay mención	"Identificación y visibilización de la Política Pública de Mujer y Géneros y de los compromisos de las entidades para la puesta en marcha del Plan de Igualdad de Oportunidades"	No hay mención
11	Información estadística	No hay mención	No hay mención	"Se garantiza la observación permanente y sistemática de la situación de Derechos Humanos de las personas LGTBI en la ciudad y la comprensión de las violencias relacionadas con la identidad de género y la orientación sexual. La investigación y monitoreo tendrán

				<p>en cuenta las particularidades de los colectivos LGTBI y producirá información diferenciada y desagregada por sector para nutrir la implementación de la política para lo cual se instruirá a efecto al Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad. Aquellos temas que no cuenten con observatorios o mecanismos de registro se apoyarán para su creación."</p>
12	Inclusión del enfoque de género en los trámites de la RENIEC	No hay mención	No hay mención	No hay mención

13	Promoción de la salud y derechos sexuales y reproductivos	<p>"Objetivo estratégico 4: Mejorar la Salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres"</p>	<p>"Objetivo General 4: Reconocer, restituir y garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres de todas las edades, culturas, orientaciones sexuales, condiciones étnico-raciales situaciones socioeconómicas vulnerables o de desplazamiento y capacidades motoras, visuales, auditivas, psicológicas o cognitivas diferentes, a disfrutar de una salud plena, acceder a servicios de salud que consulten sus necesidades e intereses y participar en la incorporación de un enfoque de género en los programas del Sistema de Salud del Distrito Capital."</p>	<p>"Salud: garantiza el acceso oportuno y con calidad de las personas LGTBI al sistema, de salud, acompañadas por estrategias de promoción de la salud y prevención de riesgos sociales y epidemiológicos. Crea protocolos de atención diferenciados, que reconozcan las condiciones particulares en materia cultural, psicológica, de orientación sexual y de género de las personas beneficiarias de esta política. Desarrolla un programa especial de contención y asistencia psicológica para jóvenes víctimas de violencias, en particular, para aquellos/as que padecen la originada en su propio entorno familiar."</p>
----	---	--	---	--

14	Discriminación laboral	No hay mención	<p>"Objetivo específico 3.6: Hacer visibles las situaciones de discriminación que enfrentan las mujeres por razones de género, etarias, étnico-raciales, socioeconómicas, de discapacidad o de orientación sexual, en el ámbito económico y en el mundo laboral y generar condiciones para avanzar en su erradicación."</p>	<p>"Trabajo digno: diseña estrategias para garantizar que las personas LGTBI accedan a oportunidades de trabajo digno y de generación de ingresos, integrando acciones que fomenten la formación para el empleo, promoviendo la articulación de actores para el apoyo al emprendimiento y la erradicación de las prácticas discriminatorias en el ámbito local. Propone la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad."</p>
15	Combate al lenguaje sexista	No hay mención	<p>"6.2.2 Diseño, puesta en marcha y evaluación de procesos formativos dirigidos a las y los profesionales de las oficinas responsables de las comunicaciones del</p>	No hay mención

			Distrito sobre el uso no sexista del lenguaje y de imágenes no estereotipadas de los roles de género."	
16	Compromiso de los medios de comunicación	No hay mención	No hay mención	No hay mención
17	Promover capacidades y eficiencias en el Poder Judicial y Ministerio Público	No hay mención	No hay mención	"d. Integridad y seguridad personal: implementa acciones para prevenir situaciones que las personas LGTBI consideran problemáticas y discriminatorias de sus derechos, del mismo modo que para garantizar el acceso a la justicia y el acompañamiento y asesoramiento jurídico en los casos que sea necesario. De igual forma trabaja en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los protocolos de seguridad y acción

				temprana que estas tareas requieran"
18	Inclusión de variable étnico racial	No hay mención	"Objetivo específico 3.6: Hacer visibles las situaciones de discriminación que enfrentan las mujeres por razones de género, etarias, etnicoraciales, socioeconómicas, de discapacidad o de orientación sexual, en el ámbito económico y en el mundo laboral y generar condiciones para avanzar en su erradicación."	No hay mención

19	Fortalecimiento de los colectivos	No hay mención	No hay mención	"Ampliación de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía El Estado de la ciudad fortalece los procesos organizativos, organizaciones y ciudadanos/as en particular, pertenecientes al colectivo LGTBI o que trabajen en la protección de sus derechos, para lograr altos niveles de empoderamiento político, a la vez que fomenta la cultura democrática, respetuosa de los Derechos Humanos y la equidad social"
20	Legislación más inclusiva	No hay mención	No hay mención	No hay mención
21	Apoyo a migrantes	No hay mención	No hay mención	No hay mención
22	Combate a la trata de personas	No hay mención	"5.3.3 Diseño y desarrollo de estrategias que permitan construir ambientes y relaciones escolares libres de violación, acoso, abuso y explotación sexual."	No hay mención

23	Apoyo a víctimas de violencia política	No hay mención	No hay mención	No hay mención
24	Inclusión de mujeres trabajadoras sexuales	No hay mención	"...se incorpora un componente de intervención intersectorial para favorecer la calidad de vida y salud de las personas en situación de prostitución y un plan local de salud de los trabajadores dirigido a toda la población de hombres y mujeres que laboran en el sector informal y los barrios".	No hay mención
25	Acciones frente al acoso político	No hay mención	No hay mención	No hay mención

ANEXO 3

Análisis comparativo de los contenidos de políticas de igualdad de género del PLANIG respecto a contenidos de planes similares de la región orientados a las mujeres

Para trasladar los hallazgos al análisis propio del contenido del PLANIG, se busca identificar cuáles los componentes identificados en el punto 4.1 de la presente investigación son acogidos por el Plan y a su vez comparar este grado de inclusión con otros planes y políticas similares de la región.

Población: Mujeres

		Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017	Política Pública de Mujer y Géneros: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016 en Colombia	Política Pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales (LGTBI) en Argentina
	Mujeres			
	Porcentaje de cobertura de	76%	84%	48%

	derechos			
	Componentes			
1	Institucionalización del enfoque de género. Rol rector del Ministerio	"1.4 Entidades públicas de los tres niveles de gobierno aprueban normas y políticas institucionales en el marco de la aplicación de la Ley 28983".	"El Plan comprende además una estrategia de comunicación que compromete la institucionalidad, los medios y las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil...".	"Garantizar mecanismos de articulación institucional, pública y privada, a favor del desarrollo de políticas públicas integrales, en las que las diversidades sexuales y de identidad de género sean consideradas como ejes transversales en su formulación, adecuación, implementación, ejecución y evaluación".
2	Interseccionalidad del enfoque de género	"Cada sector y cada nivel de gobierno asume la intervención en la eliminación de las brechas de género según sus competencias y especialidad, de manera oportuna y eficiente, cumpliendo sus responsabilidades...El Plan Nacional de Igualdad de género orienta y se articula a otros planes nacionales vinculados a los temas de rectoría del	"1.2.2 Diseño y puesta en marcha de un proyecto piloto para la construcción de Bogotá como un territorio urbano-rural seguro para las niñas, las jóvenes, los adultos y las adultas mayores de todas las culturas, condiciones y orientaciones sexuales".	No hay mención

		<p>Ministerio como son los de infancia y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, violencia contra la mujer, población; y también con los planes de otros sectores”.</p>		
3	<p>Transversalización del enfoque de género</p>	<p>"Objetivo estratégico 1: Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno".</p>	<p>"Promover el compromiso y apropiación de las instituciones frente al Plan de Igualdad de Oportunidades".</p>	<p>"Presentar propuestas que promuevan la transversalización del enfoque de derechos de las personas LGTBI en la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sectoriales y poblacionales".</p>

4	Educación con enfoque de género	"Objetivo estratégico 3: Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres".	"Garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, jóvenes y adultas, negras, afrodescendientes, indígenas, raizales, rom, según su cultura, orientación sexual y condición biopsicofísica, socioeconómica, situación de desplazamiento, reinserción y desmovilización, procedencia rural y urbana a que el sistema educativo del Distrito Capital las reconozca y valore como sujetos de conocimiento y sabiduría".	"Educación: asegura el acceso y permanencia de las personas LGTBI en el sistema educativo de la ciudad. Genera estrategias para la erradicación de la discriminación y las violencias de cualquier tipo, donde las diversidades sexuales y la perspectiva de género cumplan el papel de ejes transversales en los modelos pedagógicos implementados en cada entorno educativo".
5	Sensibilización y capacitación de autoridades	"1.5 Planes de Desarrollo de las Personas al Servicio del Estado (PDP) incluyen competencias para la gestión de políticas de igualdad de género".	"Sensibilizar a servidoras públicas y servidores públicos en la importancia de un Plan de Igualdad de Oportunidades para Bogotá".	No hay mención

<p>6</p>	<p>Presupuesto específico de para el enfoque de género dentro de las instituciones del Estado</p>	<p>"1.2 Entidades públicas identifican brechas de género y asignan presupuesto para su disminución."</p>	<p>"El Plan comprende además tres partes complementarias... una relación de los proyectos, entidades y presupuestos comprometidos con cada uno de los derechos en consonancia con los programas de los ejes social, urbano regional y de reconciliación y al objetivo de gestión pública humana, previstos en el Plan de Desarrollo Distrital 2004–2008."</p>	<p>"El Poder Ejecutivo asigna las partidas presupuestarias correspondientes para garantizar el cumplimiento de la presente Ley."</p>
<p>7</p>	<p>Promoción de la participación política</p>	<p>"Objetivo estratégico 7: Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política"</p>	<p>"Objetivo General 2: Garantizar la participación y la representación de los intereses, necesidades y derechos de las mujeres de todas las edades, culturas, etnias y condiciones, para el ejercicio pleno de su ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia en el Distrito Capital."</p>	<p>"Participación. El Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce y promueve el ejercicio de los derechos de las personas LGTBI, en el marco de la profundización de la democracia y la ciudadanía activa, y adelanta acciones para que dichas personas y sus organizaciones cuenten con una mayor calificación para su</p>

				inclusión en los distintos espacios de decisión en la Ciudad."
8	Promoción de un cambio cultural	"Objetivo estratégico 2: Fortalecer una cultura de respeto y valoración de las diferencias de género"	"Objetivo específico 6.1: Avanzar en procesos de cambio cultural que produzcan el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho."	"Generar procesos de transformación de los imaginarios culturales, que posibiliten el reconocimiento y respeto de la diferencia, identidad cultural y el libre desarrollo de la personalidad, para una vida libre de violencias y de discriminación por identidad de género y/u orientación sexual."

9	Combate a la violencia de género	"Objetivo estratégico 6: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones"	"1.2.2 Diseño y puesta en marcha de un proyecto piloto para la construcción de Bogotá como un territorio urbano-rural seguro para las niñas, las jóvenes, los adultos y las adultas mayores de todas las culturas, condiciones y orientaciones sexuales."	"Corresponsabilidad. El Estado y la sociedad civil son responsables de garantizar, promover y defender los derechos de la población LGTBI, además de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra ella."
10	Visibilidad de los sujetos de política	"5.7 El PBI visibiliza el aporte económico del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres".	"Identificación y visibilización de la Política Pública de Mujer y Géneros y de los compromisos de las entidades para la puesta en marcha del Plan de Igualdad de Oportunidades".	No hay mención
11	Promoción de la salud y derechos sexuales y reproductivos	"Objetivo estratégico 4: Mejorar la Salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres"	"Objetivo General 4: Reconocer, restituir y garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres de todas las edades, culturas, orientaciones sexuales, condiciones étnico-raciales situaciones	"Salud: garantiza el acceso oportuno y con calidad de las personas LGTBI al sistema, de salud, acompañadas por estrategias de promoción de la salud y prevención de riesgos sociales y epidemiológicos. Crea protocolos

			<p>socioeconómicas vulnerables o de desplazamiento y capacidades motoras, visuales, auditivas, psicológicas o cognitivas diferentes, a disfrutar de una salud plena, acceder a servicios de salud que consulten sus necesidades e intereses y participar en la incorporación de un enfoque de género en los programas del Sistema de Salud del Distrito Capital."</p>	<p>de atención diferenciados, que reconozcan las condiciones particulares en materia cultural, psicológica, de orientación sexual y de género de las personas beneficiarias de esta política. Desarrolla un programa especial de contención y asistencia psicológica para jóvenes víctimas de violencias, en particular, para aquellos/as que padecen la originada en su propio entorno familiar."</p>
12	Discriminación laboral	No hay mención	<p>"Objetivo específico 3.6: Hacer visibles las situaciones de discriminación que enfrentan las mujeres por razones de género, etarias, étnicoraciales, socioeconómicas, de discapacidad o de orientación sexual, en el ámbito económico y en el mundo</p>	<p>"Trabajo digno: diseña estrategias para garantizar que las personas LGTBI accedan a oportunidades de trabajo digno y de generación de ingresos, integrando acciones que fomenten la formación para el empleo, promoviendo la articulación de actores para el apoyo al</p>

			laboral y generar condiciones para avanzar en su erradicación."	emprendimiento y la erradicación de las prácticas discriminatorias en el ámbito local. Propone la incorporación, en una proporción no inferior al cinco (5) por ciento, de personas del colectivo trans en el sector público de la Ciudad."
13	Compromiso de los medios de comunicación	"2.1 Erradicación de estereotipos y prácticas discriminatorias basadas en las diferencias de género....Al 2015 se implementa un piloto de observatorio de medios de comunicación a favor de la igualdad entre hombres y mujeres."	"Posicionar el tema de los Derechos de las Mujeres y la igualdad de oportunidades para la equidad de género en los medios de comunicación y en la opinión pública."	No hay mención
14	Inclusión de variable étnico racial	"4.1 Aseguramiento universal de las mujeres, durante todo su ciclo de vida, para el acceso a los servicios de salud....Porcentaje de mujeres andinas, amazónicas, afro descendientes, con discapacidad, y mujeres adultas mayores cubiertas	"Objetivo específico 3.6: Hacer visibles las situaciones de discriminación que enfrentan las mujeres por razones de género, etarias, étnicoraciales, socioeconómicas, de discapacidad o de orientación sexual,	No hay mención

		por un seguro de salud."	en el ámbito económico y en el mundo laboral y generar condiciones para avanzar en su erradicación."	
15	Acciones frente al acoso político	"El acoso político que expresan las mujeres autoridades, quienes en el ejercicio de sus cargos son víctimas de prácticas sexistas y de discriminación de género que afecta su integridad moral y profesional. Este acoso llega a convertirse en un 'mecanismo de expulsión en el ejercicio de su cargo' ".	No hay mención	No hay mención
16	Información estadística	"Al 2017 el 90% de gobiernos regionales y 70% de gobiernos locales manejan información estadística de indocumentados/as desagregada por sexo y por discapacidad."	"3.6.3 Incorporación del enfoque de género en los sistemas de información del Distrito Capital que permita contar con indicadores y estadísticas desagregadas por sexo para medir los impactos de las transformaciones en materia de empleo	"Se garantiza la observación permanente y sistemática de la situación de Derechos Humanos de las personas LGTBI en la ciudad y la comprensión de las violencias relacionadas con la identidad de género y la orientación sexual. La

			y trabajo, en la calidad de vida de las mujeres de todas las edades, culturas y condiciones."	investigación y monitoreo tendrán en cuenta las particularidades de los colectivos LGTBI y producirá información diferenciada y desagregada por sector para nutrir la implementación de la política para lo cual se instruirá a efecto al Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad. Aquellos temas que no cuenten con observatorios o mecanismos de registro se apoyarán para su creación."
17	Combate al lenguaje sexista	"2.3 Emisión de mensajes no sexistas mejoran el tratamiento informativo y la imagen de la diversidad de las mujeres en los medios de comunicación."	"6.2.2 Diseño, puesta en marcha y evaluación de procesos formativos dirigidos a las y los profesionales de las oficinas responsables de las comunicaciones del Distrito sobre el uso no sexista del lenguaje y de imágenes no estereotipadas de los roles de género."	No hay mención

18	Legislación más inclusiva	No hay mención	No hay mención	No hay mención
19	Apoyo a migrantes	No hay mención	<p>"1.1.6 Diseño, desarrollo y difusión de investigaciones y estudios distritales que den cuenta de las particulares manifestaciones de las violencias de género contra las mujeres en situación de desplazamiento, de los efectos del conflicto armado sobre sus condiciones de vida y de las propuestas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos."</p>	No hay mención

20	Combate a la trata de personas	"6.3 Reducir la trata de mujeres".	"5.3.3 Diseño y desarrollo de estrategias que permitan construir ambientes y relaciones escolares libres de violación, acoso, abuso y explotación sexual".	No hay mención
21	Apoyo a víctimas de violencia política	No hay mención	"1.1.6 Diseño, desarrollo y difusión de investigaciones y estudios distritales que den cuenta de las particulares manifestaciones de las violencias de género contra las mujeres en situación de desplazamiento, de los efectos del conflicto armado sobre sus condiciones de vida y de las propuestas para el reconocimiento, restablecimiento y garantía de los derechos".	No hay mención
22	Inclusión de mujeres trabajadoras sexuales	No hay mención	"...se incorpora un componente de intervención intersectorial para favorecer la calidad de vida y salud de las personas en situación de prostitución y	No hay mención

			un plan local de salud de los trabajadores dirigido a toda la población de hombres y mujeres que laboran en el sector informal y los barrios”.	
23	Promover capacidades y eficiencias en el Poder Judicial y Ministerio Público	No hay mención	No hay mención	"d. Integridad y seguridad personal: implementa acciones para prevenir situaciones que las personas LGTBI consideran problemáticas y discriminatorias de sus derechos, del mismo modo que para garantizar el acceso a la justicia y el acompañamiento y asesoramiento jurídico en los casos que sea necesario. De igual forma trabaja en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los protocolos de seguridad y acción temprana que estas tareas requieran".
24	Inclusión del enfoque de género en los trámites de	"7.1 Entidades públicas garantizan el acceso de mujeres y hombres a la partida de nacimiento y DNI, en el	No hay mención	No hay mención

	la RENIEC	marco de la estrategia indocumentación cero".		
25	Fortalecimiento de los colectivos	"7.5 Gobiernos regionales y locales promueven oportunidades de participación de mujeres en mecanismos de concertación para el desarrollo social, económico, cultural y político del país....Porcentaje de organizaciones sociales de base y organizaciones de mujeres con personería jurídica y reconocimiento formal a nivel de los gobiernos regionales y locales. Porcentaje de organizaciones sociales y de mujeres que participan en elecciones al CCR y CCL".	"Posicionar la Política Pública de Mujer y Géneros en las agendas del movimiento social de mujeres, organizaciones sociales nacionales e internacionales, agencias de cooperación internacional y cuerpo diplomático, con miras a promover el reconocimiento y ejercicio de los Derechos de las Mujeres y la igualdad de oportunidades".	"Ampliación de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía El Estado de la ciudad fortalece los procesos organizativos, organizaciones y ciudadanos/as en particular, pertenecientes al colectivo LGTBI o que trabajen en la protección de sus derechos, para lograr altos niveles de empoderamiento político, a la vez que fomenta la cultura democrática, respetuosa de los Derechos Humanos y la equidad social".

ANEXO 4

Preguntas de investigación, variables e indicadores

Pregunta general derivada del problema/ oportunidad	Objetivos	Preguntas de investigación	Variables	Indicadores
¿Cuáles han sido los factores del contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género que están contribuyendo o limitando la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Género con énfasis en la dimensión de orientación sexual en el Perú?	<p><u>Objetivo General:</u></p> <p>Analizar el contenido del Plan Nacional de Igualdad de Género publicado en 2012 con énfasis en la dimensión de orientación sexual y examinar las competencias que al respecto se asignan a los funcionarios responsables del mismo en el ente rector en la ciudad de Lima para identificar</p>	<p>1. ¿Los componentes incluidos en el PLANIG 2012-2017 son suficientes para lograr los objetivos del mismo en relación con las demandas de la población objetivo?</p>	<p>1.1 Inclusión en el Plan de factores y/o componentes necesarios para lograr sus objetivos</p>	<p>1.1.1 Porcentaje de componentes necesarios para lograr la igualdad de género que se encuentran incluidos en el Plan.</p> <p>1.1.2 Porcentaje de componentes necesarios para lograr la igualdad de género que se encuentran incluidos en planes similares de la región.</p> <p>1.1.3 Porcentaje de componentes necesarios para lograr la igualdad de género por orientación sexual que se encuentran incluidos en el Plan.</p>

	<p>propuestas de mejora en el diseño.</p> <p><u>Objetivos</u> <u>Específicos:</u></p> <p>1) Analizar si los componentes incluidos en el Plan 2012-2017 son suficientes para lograr los objetivos del mismo en relación con las demandas de las poblaciones objetivo y en comparación con planes similares en la región.</p> <p>2) Analizar si el planteamiento actual de los resultados, objetivos y metas del Plan</p>	<p>2. ¿El contenido del PLANIG aborda adecuadamente la problemática de género, especialmente la dimensión de orientación sexual para permitir lograr los objetivos del Plan?</p>	<p>2.1 Conocimiento del enfoque de género y la problemática de la población afectada en el contenido del Plan.</p>	<p>1.1.4 Porcentaje de componentes necesarios para lograr la igualdad de género por orientación sexual que se encuentran incluidos en planes similares de la región.</p> <p>2.1.1 Porcentaje de acciones incluidas en el Plan que no responden adecuadamente a los objetivos.</p> <p>2.1.2 Porcentaje de acciones en el Plan enfocadas en la categoría de orientación sexual que no responden adecuadamente a los objetivos.</p> <p>2.1.3 Porcentaje de acciones que excluyen la categoría de orientación sexual.</p>
--	---	--	--	---

	<p>aborda adecuadamente la problemática de género, especialmente la relacionada a la variable orientación sexual.</p> <p>3) Diagnosticar las competencias de los funcionarios responsables en Lima de la implementación del Plan con respecto al alcance de los objetivos del mismo.</p> <p>4) Proponer recomendaciones para un mejor diseño del Plan y gestión de competencias de los funcionarios responsables.</p>	<p>3. ¿El equipo o funcionarios responsables de la implementación PLANIG cuentan con las capacidades necesarias para implementar adecuadamente el presente Plan sobre todo respecto al contenido sobre la dimensión de orientación sexual?</p>	<p>3.1 Conocimiento del enfoque de género y la problemática de la población TLGB de parte de los funcionarios responsables.</p>	<p>3.1.1 Capacidades identificadas a desarrollar en los y las funcionarios/as responsables.</p>
--	---	--	---	---

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor de Bogotá (2005), *Política Pública de Mujer y Géneros: Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016*

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008), *Por una ciudad de derechos, lineamientos generales de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas – lgbt – y sobre identidades de género y orientaciones sexuales en el distrito capital.*

Aczel, Ilona, Pechín, Juan y Rapisardi, Flavio (2003) La Unión Civil en América latina: límites y posibilidades. En *Revista Jurídica Universidad Interamericana de Puerto Rico* N° 38, septiembre-diciembre.

Arbana, Sevlm (2009). *Transversalización del Enfoque de Género en lo Concreto. Nueve ejemplos de buena práctica provenientes de cuatro continentes.* Brot für del Welt, Stuttgart.

Ardito, Wilfredo (2009) *Las ordenanzas contra la discriminación. Cuaderno de Trabajo Nro 13.* Departamento Académico de Derecho PUCP.

Banco Mundial (2012). *Informes sobre el desarrollo mundial en igualdad de género, panorama general.*

Butler, Judith (2004). *Deshacer el género.* Paidós. Barcelona

CARE PERU (2009). *Análisis de la respuesta normativa para la prevención y atención de la población vulnerable (HSH, TRANS y TS) frente a la ITS y VIH.* Lima

CEPAL (2006). *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género.* Santiago de Chile.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2002) *Política Pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales*

Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex), *Informe Anual sobre Derechos Humanos de las personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales en el Perú 2009*

Congreso de la República (2007), *Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 28983*

Consejo Nacional de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia (2005). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*. Diario Oficial El Peruano 11/12/2005.

Correa, Sonia (2008) Cruzando la línea roja: cuestiones no resueltas en el debate sobre los derechos sexuales. En Szasz, Ivonne y Salas, Guadalupe. *Sexualidad, derechos humanos y ciudadanía. Diálogos sobre un proyecto en construcción*. México.

Defensoría del Pueblo (2014). *Opinión respecto del Proyecto de Ley 2647/2013-CR. Situación de los derechos fundamentales de población LGBTI en el país*.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA (2012). *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*. Santiago de Chile.

Fort, María Rosa (1999). *En el umbral del milenio: investigaciones preparatorias para la conferencia*. PromPerú.

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: Marco Conceptual*. PNUD

Hiller, Renata (2009) *Contornos sexuados del concepto de ciudadanía: interrogantes a partir de la Ley de Unión Civil de Buenos Aires*. Tesis de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Hinojosa, Claudia (2008) En busca de pistas para la construcción de los derechos sexuales como derechos humanos. En Szasz, Ivonne y Salas, Guadalupe. *Sexualidad, derechos humanos y ciudadanía. Diálogos sobre un proyecto en construcción*. México

Lamas, Marta. *Cuerpo: diferencia sexual y género*. Taurus. México

Instituto de Opinión Pública (2009). *Encuesta de Opinión Nacional Urbana*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH (1994). *Estudios básicos de derechos humanos*. Costa Rica.

Manuela Ramos (2013). *Transversalidad de género. Un recorrido de conceptos y herramientas básicas*. Perú.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2009). *Plan Nacional contra la Violencia a la Mujer 2009-2015*. Perú

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP (2012). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Perú.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP (2013). *VI Informe del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Perú

Ministerio de Salud (2007). *Plan Estratégico Multisectorial 2007-2011 para la Prevención y Control de la ITS, VIH y SIDA en el Perú*

Ministerio de Salud (2010) *Plan Nacional de prevención del VHB, VIH y la TB por Riesgo ocupacional en los trabajadores de salud 2010-2015*

Murguialday, Clara (2008) *Un paso más: evaluación del impacto de género*. Cooperació. Barcelona.

Naciones Unidas (1997) *La declaración de Beijing IV Conferencia Mundial de Mujeres*

Naciones Unidas (2011) *Informe de 2011 Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Naciones Unidas (2012) *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para el Perú.*

Naciones Unidas (2013) *Pacto internacional de Derechos Civiles y Político. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú aprobadas por el Comité.*

Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2012). *Nacidos Libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos.*

Oficina de Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *Orientación sexual e identidad de género en el derecho internacional de los derechos humanos.*

ONUMujer (2001). *Important Concepts underlying gender mainstreaming.* Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women.

Partido Gana Perú (2010). *La Gran Transformación, Plan de gobierno 2011-2016.*

Partido Perú Posible (2010). *Plan de gobierno 2011-2016, más y mejor educación, 450 compromisos para el crecimiento social del Perú.*

Profamilia (1997). *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas nacionales e internacionales.* Bogotá.

Programa de Cooperación Hispano Peruano (2012) *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas.* Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Perú.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2006). *Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2012). *Estrategia de igualdad de género PNUD Perú.*

Promsex (2011). *La igualdad de lista de espera: Necesidades, barreras y demandas en salud sexual, reproductiva y mental en población trans, lesbiana y gay.* Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Perú.

Promsex (2014) *Informe anual sobre derechos humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2013-2014* Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Perú.

Rance, Susanna (2000). *Ciudadanía sexual.* Conciencia Latinoamericana Vol XIII No 3. Cochabamba.

Raupp Ríos, Roger (2004) Apuntes para un derecho democrático de la sexualidad. En Cáceres, Carlos, Frasca, Tim, Pecheny, Mario y Terto, Veriano (eds.) *Ciudadanía sexual en América Latina: abriendo el debate.* Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

SENAJU (2013). *Por una Sociedad Joven Inclusiva: compilación de trabajos sobre jóvenes Trans, lesbianas, gays y bisexuales.* Perú.

Tovar Samanez, María Teresa (2013). *Investigación en Gerencia Social.* Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. 2012

World Health Organization (2009). *Women and Health.* Suiza.