

# ENCUENTRO DE MUJERES PARLAMENTARIAS "HACIA UNA AGENDA POLÍTICA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN IBEROAMÉRICA"

## PONENCIA: TÉCNICAS PARLAMENTARIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN: PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

ROSARIO SASIETA MORALES  
CONGRESISTA DEL PERÚ

Saludo cordialmente a la señora Secretaria de Estado de la Cooperación Internacional de España, a las señoras directoras regionales de los programas PNUD, AECID, UNIFEM y UNFPA, a la señora jefa de la División de Asuntos de Género de CEPAL, a la señora directora del Programa Regional de Género de FLACSO, a la señora especialista de género de la OIT, a las señoras representantes del Ministerio de Igualdad de España, a mis colegas parlamentarias de los diferentes países de América Latina y El Caribe, y a todas y todos los amigos presentes.

En el marco de la exposición sobre técnicas parlamentarias para la incorporación de la perspectiva de género en la legislación, compartiré con ustedes los principales antecedentes y los aspectos fundamentales de la ley de mi autoría, 29083, cuyo objetivo es incidir para que el planeamiento y la evaluación fiscal tome en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, y para que a partir de una justa distribución de los recursos públicos, disminuya la inequidad en educación, salud, empleo, justicia.

Sin embargo, como bien sabemos; incluir indicadores de género en el presupuesto nacional, contribuye además a procurar la transparencia y la efectividad de la gestión del Estado, pues en la práctica, este es un criterio eficaz para que las políticas públicas, programas y proyectos sectoriales, tengan mejores posibilidades para propiciar un desarrollo inclusivo, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, para niñas y niños.

Como es de nuestro conocimiento, el presupuesto nacional es una importante herramienta para impulsar el desarrollo; siempre y cuando su programación sea propicia para revertir severas e históricas situaciones de desigualdad.

Por ejemplo, el último censo poblacional peruano<sup>1</sup> señala que en 14 años el analfabetismo en mujeres se redujo de 18% al 11%; sin embargo, el porcentaje de mujeres analfabetas sigue siendo tres veces mayor que el de hombres. Este Censo señala además, que el ritmo de crecimiento de la Población Económicamente Activa femenina para el año 2007 es de 4%, mientras que la masculina del 2%. Sin embargo más del 60% de este empleo es informal, con predominio de empleo en microempresas, trabajo doméstico y actividades no remuneradas.

Para la presentación de mi reciente proyecto orientado a incorporar Trabajo Doméstico No Remunerado a las Cuentas Nacionales, recogimos información que señala que el total de la Población Económicamente Inactiva en el Perú suma 9 millones de personas no registradas en la economía, de las cuales el 59% se dedica al cuidado del hogar, y que en un 72% son las mujeres quienes lo realizan.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, registra que la población joven de 15 a 29 años, en Lima Metropolitana (que alberga a más de 8 millones de personas, cerca de un tercio de la población nacional, con un 33% de hogares jefaturados por mujeres y donde la pobreza por déficit calórico afecta al 21% de su población) es cerca de 2 millones 500 mil personas, de las cuales 1 millón 50 mil son inactivos (no estudian ni trabajan ni buscan trabajo). Del total de mujeres en ese rango de edad, 51% son inactivas, y en su mayoría realizan trabajo doméstico no remunerado<sup>2</sup>.

En el caso del Perú los hogares jefaturados por mujeres, en su mayoría precariamente insertas en la economía productiva (y que atienden además gran parte del trabajo del hogar), son el 28.5% en el total de hogares. En 1993 el número de mujeres jefas de hogar era de 1 millón 100 mil mujeres, mientras que en 2007 son 1 millón 923 mil. Es decir, anualmente más de 58 mil hogares entran a ser jefaturados por mujeres.<sup>3</sup>

El Perú es el país con la segunda tasa más alta de mortalidad materna en Sudamérica. El Fondo de Población<sup>4</sup> señala que la Tasa de Mortalidad Materna entre el período de 1990-2005 ha disminuido en un 40%. De 185 defunciones maternas por 100,000 mil nacidos vivos, al 2005 es de 160 por

---

<sup>1</sup> Censo Poblacional INEI 2007

<sup>2</sup> Programa de Estadística y Estudios Laborales (PEEL) del Ministerio de Trabajo. "Encuestas de Hogares Especializadas en Niveles de Empleo 2007".

<sup>3</sup> Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda: INEI.

<sup>4</sup> Plan de Abogacía 2008

100,000. Al respecto, cabe precisar, que en departamentos como Puno y Huancavelica, dos de las regiones más pobres de mi país, ocurren 361 y 302 muertes por cada 100 mil nacidos. Con estos resultados y tendencias de decrecimiento, es posible deducir que no lograremos alcanzar la meta de 66 por cien mil nacidos vivos prevista en los Objetivos del Milenio para el año 2015.

Sin embargo, estas situaciones de inequidad que grafican las alarmantes diferencias para atender las circunstancias de hombres y mujeres, no son debidamente registradas en el presupuesto nacional, trabando la posibilidad de identificar brechas en las oportunidades de desarrollo, y de esta manera, incidir con eficacia en la gestión que cumple el Estado para combatir la pobreza.

Señoras, esta es la tercera Legislatura que integro la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República peruana, y me cabe la satisfacción de haber sido parte del equipo impulsor de la metodología de Presupuesto por Resultados, orientado a la atención de políticas prioritarias para atender la pobreza y extrema pobreza.

Sin embargo, mi compromiso buscó que la asignación del gasto estuviese mejor focalizado para atender el tema de género, por considerar que los problemas de las mujeres nos acercan a las situaciones de pobreza más agudas de la sociedad. Es así como en el año 2007 logramos la aprobación de la Ley 29083 que obliga a la evaluación del presupuesto con análisis de género

Como integrante de la Comisión de Presupuesto, hoy en el cargo de Secretaria de Comisión; el año 2006, en el marco de la aprobación del Presupuesto por Resultados y mediante la Octava Disposición Complementaria y Transitoria, se logró aprobar la obligación que señaló que en la Evaluación Presupuestal de Ejecución del Presupuesto para el año fiscal 2007, las entidades públicas incorporarían análisis de incidencia en políticas de género.

Sin embargo, considerando la vulnerabilidad de la norma ante la disposición que regula la vigencia anual de las leyes presupuestales, se presenta el Proyecto de Ley 518<sup>5</sup>, que modifica el artículo 47 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Marco del Presupuesto Público, y que dio lugar a la ley 29083 aprobada en setiembre del año 2007.

---

<sup>5</sup> presentado en octubre del año 2006

Lograr su aprobación, no fue una tarea fácil; pues supuso construir con suficiente argumentación, los criterios jurídicos adecuados para responder a quienes la asumían como norma que vulneraba el deber constitucional del Estado, en propiciar el bienestar general, incluyendo criterios de privilegio. Pero más allá de ello, hubo también otra forma más lesiva de oposición; la oposición que demuestra indiferencia a las problemáticas y demandas de género, y en muchos casos, las posturas que mediante comentarios sarcásticos y banales (que provienen no solo de hombres; también de mujeres), buscan debilitar liderazgos comprometidos.

Sin embargo, con el objetivo de atender las observaciones jurídicas que fueron formuladas, señalamos que si bien la Constitución Política peruana reconoce diversos derechos especiales de igualdad (oportunidades en el empleo, en el valor del voto, en el tratamiento a las inversiones), únicamente dos de sus artículos permiten construir la cláusula general que contiene el derecho-principio de igualdad: los artículos 2, inciso 2, referido a la igualdad ante la ley<sup>6</sup> y a que nadie puede ser discriminado; así como el artículo 103<sup>7</sup>, primera parte, que proscribe la expedición de leyes especiales, salvo que se encuentre justificado por la "naturaleza de las cosas".

Bajo este análisis, la ley es una norma general, abstracta y atemporal, y el Congreso, por tanto, debe expedir leyes basadas en libertad e igualdad. Sin embargo, esta concepción de la ley, es insuficiente porque no reconoce que las personas en la realidad tienen diferencias que pueden colocarlas en

---

<sup>6</sup> Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>7</sup> Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho  
Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

(...)

situación de desventaja frente a otros<sup>8</sup>, y de lo que se trata es que esta igualdad formal plasmada en el Derecho Objetivo (Constitución, códigos y normas) se materialice en una igualdad fáctica. Por ello, es que el artículo 103 de la Constitución peruana, admite la posibilidad de que se expidan leyes especiales, que sean una excepción para la generalidad y la abstracción de las normas

Al respecto, es necesario informar que el Tribunal Constitucional peruano ha señalado que efectivamente, el mandato de igualdad, visto desde la realidad, debe satisfacer la exigencia de "tratar igual a los iguales" y "desigual a los desiguales"<sup>9</sup>. Por tanto, la igualdad en el contenido de una norma significa una "proscripción constitucional dirigida al legislador de introducir al ordenamiento diferencias de trato entre personas que se encuentran en situación sustancialmente análoga, sin base razonable o proporcional", de tal forma que se deje abierta la posibilidad de que se dicte una regulación diferenciada, en caso que fuera necesario, y siempre satisfaciendo los exámenes de razonabilidad y proporcionalidad.

En consecuencia, una norma que atiende al principio de igualdad en la ley no se limita a un tratamiento idéntico de los individuos, sino que, a partir de la propia Constitución es absolutamente permitido establecer normas de discriminación positiva o de afirmación positiva. Bajo este criterio, el soporte para legislar se encuentra en el constitucionalismo social que constata la existencia de desigualdades y promueve una equiparación fáctica en las condiciones de vida de los individuos, responsabilidad que corresponde al Estado.

Entonces, esta norma, como la Ley de Igualdad de Oportunidades, trata de alejarse de la concepción meramente abstracta de la ley, y acepta la posibilidad de que la norma tenga alcances concretos, procurando estrechar

---

<sup>8</sup> FERRAJOLI, Luigi. Igualdad y diferencia. En: "Derechos y garantías. La ley del más débil". Editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 75

<sup>9</sup> STC Exp. N° 0018-2003-AA/TC, Señala el Tribunal Constitucional que "el principio de igualdad en el Estado constitucional exige del legislador una vinculación negativa o abstencionista y otra positiva o interventora. La vinculación negativa está referida a la ya consolidada jurisprudencia de este Colegiado respecto de la exigencia de 'tratar igual a los que son iguales' y 'distinto a los que son distintos', de forma tal que la ley, como regla general, tenga una vocación necesaria por la generalidad y la abstracción, quedando proscrita la posibilidad de que el Estado, a través del legislador, pueda ser generador de factores discriminatorios de cualquier índole". (fundamento jurídico 11).

las distancias económicas, políticas y sociales entre los diferentes sectores poblacionales y logrando una igualdad no sólo formal, sino que se concrete y se plasme en la realidad

Finalmente, es necesario precisar, que el Poder Ejecutivo mediante Decretos Supremos establece las diferentes políticas públicas; por ejemplo, el Decreto Supremo N° 027-2008-PCM, que tiene entre una de sus políticas priorizadas lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En tal medida, uno de los factores que contribuyeron a la presentación del Proyecto de la Ley 29083, fue el principio de jerarquía normativa, que propició contar con un marco formal de soporte para iniciar el proceso de incorporación de indicadores de género en el presupuesto

Queridas amigas, contribuir con el diseño de normas para promover que los presupuestos reflejen las necesidades de género, es parte de la tarea que asume el legislador en el objetivo de superar la inequidad y la pobreza. Sin embargo, consideramos que la labor del parlamentario debe incluir además esfuerzos para lograr su adecuada implementación en el desarrollo de políticas públicas.

En tal medida, desde el año 2008 en que fui designada como representante de la Comisión de Presupuesto para contribuir al trabajo que lidera el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) para la implementación de los indicadores de género en el Clasificador Funcional Programático y en el Presupuesto Público, venimos realizando un trabajo sostenido para que el Ministerio de Economía y Finanzas, cumpla con atender la normatividad y los acuerdos políticos relativos a incorporar el análisis de equidad de género en el proceso presupuestal.

He participado igualmente como ponente en el Taller sobre inclusión de indicadores de género en programas y proyectos del Estado, cuya actividad la promovió la Presidencia del Consejo de Ministros y que fue dirigida a funcionarios de diferentes sectores del Estado, que trabajan en las áreas de presupuesto y planificación. En este taller tuve la oportunidad de proponer la inclusión de indicadores que midan resultados sobre la situación de madres adolescentes, y también, sobre la tasa de deserción escolar de niñas, específicamente sobre la deserción provocada por problemas de desnutrición, trabajo infantil, o por realizar trabajo doméstico no remunerado.

En noviembre del año pasado, participé igualmente en un taller promovido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que contó con el apoyo de

UNIFEM, donde se llevó a cabo una reunión de intercambio de experiencias de incorporación del enfoque de género en el Presupuesto nacional, y que a partir de la experiencia ecuatoriana, permitirá a los funcionarios de la Dirección Nacional de Presupuesto definir los lineamientos de trabajo para que nuestros indicadores de género sean comprendidos en el Clasificador Funcional Programático, y por ende en el Presupuesto nacional.

Hoy la tarea está a cargo del MEF, quien está abocado a revisar el marco normativo nacional, y las experiencias regionales existentes, para lograr la óptima y oportuna implementación. Por otro lado, el MIMDES impulsa una consultoría para diseñar el instructivo de los indicadores de género que serán incluidos en el presupuesto del año 2010, y que deben ser aprobados en el transcurso de este año en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Queridas amigas, como señalo en todo evento al que soy convocada, la inequidad de género es un factor que amenaza la estabilidad de las democracias y el curso de los programas económicos y de inversión para el desarrollo. En tal medida, visibilizar las necesidades de las mujeres en la programación presupuestal, no solo significa atender nociones vinculadas a la ética y a la justicia social, sino que supone incorporar un criterio relevante para la buena asignación del gasto y hacer sostenible el desarrollo.

Como bien sabemos, en la actualidad los presupuestos sensibles al género, abren también importantes oportunidades a los gobiernos de diferentes países, pues existen mercados y/o inversionistas que buscan acceder a mecanismos de compensación por género, y estas políticas pasan a ser consideradas como criterios de selección de proyectos. Por ejemplo, de acuerdo a un Informe del Proyecto Ecuatoriano sobre la implementación de género en el presupuesto de ese país<sup>10</sup>, podemos conocer que el indicador de género fue un parámetro de calificación para proyectos presentados en el marco del sistema Concursable de fondos derivados de los excedentes del precio del petróleo.

Por otro lado, en el marco de la Declaración de París suscrita en Marzo del 2005, se señalaron principios y mecanismos para aumentar la eficacia de la ayuda del desarrollo, promoviendo y potencializando las políticas sectoriales. El mandato señala alinear la ayuda al desarrollo, recomendando nuevas modalidades como el Apoyo Presupuestal Directo y el Apoyo Sectorial

---

<sup>10</sup> Proyecto IGPF: A. Armas,

Amplio, enfaticando en la necesidad de conectar problemáticas de género y presupuestos públicos.

Creemos entonces, que los funcionarios de Estado, en las diversas instancias y niveles de gobierno, deben comprender que la incorporación de género en el presupuesto nacional, políticas, programas y proyectos, es más que la atención de un derecho; es también atender un criterio de análisis que abre importantes posibilidades para el desarrollo, en tanto la distribución de este desarrollo genere iguales oportunidades para hombres y para mujeres.

Muchas gracias