

RECORRER EL LABERINTO

Avances y desafíos de la política de género en el Perú de hoy (1990-2024)

Jeannette Llaja Villena



RECORRER EL LABERINTO

Avances y desafíos de la política de género en el Perú de hoy (1990-2024)

Jeannette Llaja Villena

Recorrer el laberinto

Avances y desafíos de la política de género en el Perú de hoy (1990-2024)

Este documento es una versión resumida del informe *La política de igualdad de género y la política contra la violencia de género en el Perú de hoy. Antecedentes, diagnósticos y desafíos*, encargado por la AECID en el proceso de elaboración de su Marco de Asociación para el Desarrollo Sostenible 2024-2027.

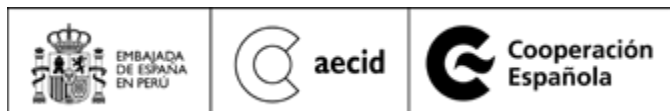
Autora: Jeannette Llaja Villena

Diseño y diagramación: Camila Bustamante

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Primera edición: Julio de 2025

Depósito Legal N° 2025-07815



Esta publicación ha sido realizada en el marco de la acción Violencia contra las Mujeres: Fortalecer la Prevención, financiada por la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de la autora y no refleja necesariamente la postura de las agencias de cooperación financiadoras.

Contenido

Principales abreviaciones	7
Introducción	11
1. La construcción de las políticas de igualdad y contra la violencia de género	13
1.1 La década de 1990: la dictadura. Entre el reconocimiento y el desprecio hacia las mujeres	15
1.2 Periodo 2001-2016: la democracia estable. Las políticas intersectoriales y la autonomía sexual y reproductiva en debate	16
1.2.1 Los planes intersectoriales. La igualdad y la lucha contra la violencia, una tarea de varios	16
1.2.2 El despunte de la política contra la violencia y el fortalecimiento de sus servicios	17
1.2.3 El debate público sobre la autonomía sexual y reproductiva de las personas	18
1.2.4 La institucionalidad del sector Mujer y los ejes de abordaje incipiente	19
1.3 Periodo 2016-2021. La consolidación de la política contra la violencia en un contexto de inestabilidad política	20
1.3.1 La violencia de género contra las mujeres en la centralidad de la política pública	21
1.3.2 La igualdad de género en la agenda: la paridad y la transversalización de género	22
1.3.3 La ideología de género, y el silenciamiento de la sexualidad y la reproducción	23
1.3.4 La igualdad de género y la pandemia de covid-19	24
1.4 Desde 2021 hasta la actualidad: el retraimiento del Poder Ejecutivo	25
2. Estado de la cuestión de las políticas de igualdad y contra la violencia de género hasta marzo de 2025	29
2.1 Una aproximación general	31
2.2 La política contra la violencia hacia las mujeres	32
2.2.1 El sistema funcional creado por la Ley 30364	32
2.2.2 Los instrumentos de gestión que abordan la política contra la violencia	33
2.2.3 Los servicios de atención de la violencia	34
2.2.4 Los servicios de justicia	35
2.2.5 Los servicios de prevención de la violencia	36

2.3 La política de igualdad de género	38
2.3.1 La gestión de la política	38
2.3.2 La autonomía económica de las mujeres, su priorización, y la disputa alrededor del derecho al cuidado	39
2.3.3 La transversalización del enfoque de género, su visibilización y su retroceso	40
2.3.4 La participación de las mujeres en espacios de decisión, el retroceso frente a la paridad	41
2.3.5 La sexualidad y la reproducción. El avasallamiento incluso frente a decisiones jurisdiccionales	42
3. Los grandes pendientes	47
3.1 Primer pendiente: la deuda histórica con las mujeres en condiciones de vulnerabilidad	49
3.2 Segundo pendiente: el modelo conceptual que sostiene la intervención de las políticas de igualdad y contra la violencia de género es limitado y poco claro	51
3.3 Tercer pendiente: la construcción de la política de igualdad de género y contra la violencia de género “de arriba hacia abajo”	52
3.4 Cuarto pendiente: la superficialidad de la implementación del enfoque interseccional e intercultural en los servicios	54
3.5 Quinto pendiente y colofón: la negación de la desigualdad y la violencia de género como problema	55
4. A modo de conclusión	57
Referencias bibliográficas	60
Anexos	61
Anexo 1. Comportamiento presupuestal en las políticas de igualdad y contra la violencia hacia las mujeres	65
Anexo 2. La Política Nacional de Igualdad de Género	68
Anexo 3. El PPoR RVcM	75

Principales abreviaciones

ANA	Autoridad Nacional del Agua
AOE	Anticoncepción oral de emergencia
APNOP	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
Aurora	Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar
CAI	Centros de Atención Institucional
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEM	Centro de Emergencia Mujer
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CMAN	Comisión Multisectorial de Alto Nivel
COFOPRI	Organismos de Formalización de la Propiedad Informal
CONADIS	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
CONAIG	Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género
CSMC	Centros de Salud Mental Comunitaria
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DGCVG	Dirección General Contra la Violencia de Género
DGIGND	Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación
DGPDAEM	Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres
DGTEG	Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género
DRE	Dirección Regional de Educación
EES	Escuelas de Educación Superior
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
ESI	Educación Sexual Integral

FED	Fondo de Estímulo al Desempeño
GTN	Grupo de Trabajo Nacional
HPI	Hombres por la Igualdad
HRT	Hogares de Refugio Temporal
IML	Instituto de Medicina Legal
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LGBTIQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales, <i>queers</i> y más
LIO	Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres
MAMIS	Módulo de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIG	Mecanismo para la Igualdad de Género
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio de Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSa	Ministerio de Salud
MPFN	Ministerio Público-Fiscalía de la Nación
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAC	Plan de Acción Conjunto
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional

PEMIG	Plan Estratégico Multisectorial de la Política Nacional de Igualdad de Género
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNADP	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
PNCVFS	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
PNIG	Política Nacional de Igualdad de Género
PNP	Policía Nacional del Perú
POI	Plan Operativo Institucional
PPoR RVcM	Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducir la Violencia contra la Mujer
PPOR	Programa Presupuestal por Resultados
PRODUCE	Ministerio de Producción
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano
PSRPF	Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
REVIESFO	Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas
SAR	Servicio de Atención Rural
SAU	Servicio de Atención Urgente
Servir	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SNEJ	Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar
SNPP	Sistema Nacional de Presupuesto Público
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
TAS	Tratamiento de la agresión sexual
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Introducción

En el Perú, desde 1979 se proscribió la discriminación contra las mujeres; y desde 1993, la violencia que las afecta en el ámbito familiar. A partir de 1997, se implementaron acciones afirmativas para que accedan a espacios de decisión; y desde 2000, planes y políticas intersectoriales que apuestan por garantizar sus derechos. Sin embargo, entre 2019 y 2023, se reportó que 6863 niños y niñas nacieron de otras niñas que tenían entre 9 y 14 años de edad; de ellas, el 41 % se concentraban en cuatro departamentos del país: Loreto, Ucayali, San Martín y Cajamarca (INEI, 2024a: cuadros 16 y 19). Asimismo, entre 2015 y 2023 murieron 1191 mujeres víctimas de feminicidio. Numéricamente, la mayoría estaba en Lima Metropolitana; sin embargo, las tasas más altas se encuentran en los departamentos de Huancavelica, Arequipa y Junín¹. Paralelamente, se calcula que, en 2024, el ingreso promedio de las mujeres representó solo el 76 % del ingreso de los hombres (INEI, 2025); y si bien su participación en espacios de decisión se incrementó, en ese mismo año, ellas ocuparon únicamente el 37,7 % de escaños en el Congreso, el 8 % de gobernaciones regionales y el 5,4 % de alcaldías a nivel nacional.

En ese marco, y en un contexto global y nacional en el que existe una corriente de opinión que invisibiliza esta problemática y cuestiona el enfoque de género en las políticas nacionales, este texto busca documentar y analizar la actuación del Estado en materia de igualdad y contra la violencia de género hacia las mujeres. Para ello, estudia las normas y políticas adoptadas e implementadas desde la década de 1990, describiendo sus avances y limitaciones para –finalmente– dar cuenta de los desafíos que debe asumir y enfrentar el Estado para hacer efectiva su obligación de garantizar los derechos de todas las personas, incluyendo a las mujeres en su diversidad.

¹ En 2023, la tasa de feminicidios ascendió a 0,9 por 100 000 mujeres; en el caso de Huancavelica, esta ascendió a 2,9; en Arequipa, a 2,5; y en Junín, a 2,3 (INEI, 2024b: 21, 24).

1. La construcción de las políticas de igualdad y contra la violencia de género



En el Perú, la discriminación y la violencia hacia las mujeres por razones de género constituyen “problemas públicos” reconocidos por el Estado desde la década de 1990.

Sin embargo, la construcción de la arquitectura institucional, normativa y de políticas públicas para enfrentarlos se ha desarrollado paulatinamente y está enmarcada en procesos sociales, políticos e incluso judiciales que deben ser sistematizados con el propósito de identificar los avances alcanzados, los posibles retrocesos, así como los desafíos pendientes en la materia. Es preciso señalar que la relación entre la “discriminación por género” y la “violencia de género” es una de “género y especie”² o de “causa y efecto”³; sin embargo, en el desarrollo de políticas públicas, el Estado peruano los ha tratado como problemas relacionados, pero separados, optando por priorizar la consolidación de la política contra la violencia de género y, por lo tanto, dejando de lado la más general, la que busca la igualdad.

1.1 La década de 1990: la dictadura. Entre el reconocimiento y el desprecio hacia las mujeres

La década de 1990 fue el escenario de la construcción de la arquitectura institucional para la igualdad de género. El Estado peruano, en el marco de los compromisos asumidos en las diferentes Conferencias Internacionales –Viena 1993, El Cairo 1994 y Beijing 1995–, creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) (1996), la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano en el Congreso (1997) y la Adjuntía Especializada en Derechos de la Mujer dentro de la Defensoría del Pueblo (1997) (Vildoso, 2018: 17). Asimismo, en la línea normativa, resalta la aprobación de la Ley contra la Violencia Familiar, Ley 26260 (1993), que si bien invisibiliza el sujeto *mujer* y las relaciones de poder existentes en la familia, sí avanza en convertir un tema privado –la violencia de pareja– en un problema público en el que debe intervenir el Estado. En esta década también se aprobó la Ley que Reconoce la Cuota de Género del 25 %, Ley 26859, (1997), que se elevó al 30 % con la Ley 27387 (2000), constituyéndose en la primera acción afirmativa reconocida en el país en materia de igualdad de género.

Se trata de un periodo en el que se buscaba desnaturalizar la violencia en la relación de pareja en sus diversas dimensiones. La Ley 26260 visibilizó la gravedad de la violencia psicológica; el Código Penal de 1991 penalizó la violación sexual dentro del matrimonio y en 1997 se eliminó la norma que, romantizando la violación sexual, eximía de pena al violador y sus cómplices si el primero se casaba con la víctima⁴. Paralelamente,

² En sus recomendaciones generales 19 y 35, CEDAW reconoce que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación hacia ellas.

³ La Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), Decreto Supremo 008-2019-MIMP, considera que la vulneración del derecho a una vida libre de violencia es un efecto de la discriminación estructural contra las mujeres.

⁴ Ley 26770 para los casos de violación y 27115 para el caso de “seducción”, hoy “violación por engaño”.

empezaba a gestarse el modelo de atención estatal especializada en casos de violencia al ponerse en funcionamiento el módulo piloto del Centro Emergencia Mujer (CEM) instalado en el Ministerio de la Mujer⁵.

Al reconocimiento de la autonomía sexual en el matrimonio, se le sumó –en teoría– la reivindicación de la autonomía reproductiva de las mujeres, ya que luego de la Conferencia de Beijing (1995), el Gobierno implementó el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000 (PSRPF) con el objetivo de “garantizar la libre elección de las personas en su opción reproductiva”. Paradójicamente, este programa constituyó el marco institucional utilizado para esterilizar a miles de mujeres, de manera forzada o sin un consentimiento válido, evidenciando que el discurso proautonomía en realidad disimulaba un profundo desprecio hacia los proyectos de vida de las mujeres pobres, indígenas y rurales, es decir, las más excluidas.

En la década de 1990, la base de la arquitectura institucional de la igualdad y contra la violencia de género se construyó en un contexto de contradicciones. El Estado fue permeable a la tendencia internacional de avanzar en el reconocimiento de los derechos humanos y los derechos de las mujeres en un contexto interno de dictadura en el que se perpetraron violaciones de los derechos humanos y, en ese marco, de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad.

1.2 Periodo 2001–2016: la democracia estable. Las políticas intersectoriales y la autonomía sexual y reproductiva en debate

El retorno a la democracia y la estabilidad política que enmarcó los primeros 15 años del presente milenio fueron el escenario de debates públicos, decisiones políticas y disposiciones jurisdiccionales relevantes en materia de las políticas nacionales de igualdad y contra la violencia de género, vigentes hasta la actualidad. Asimismo, constituyó uno de los primeros escenarios en los que los grupos antiderechos, asociados en instituciones, desplegaron estrategias políticas y judiciales para impedir el reconocimiento de las mujeres como sujetos autónomos.

1.2.1 Los planes intersectoriales. La igualdad y la lucha contra la violencia, una tarea de varios

En 1997 se modificó la Ley 26260 para incluir obligaciones de política pública de competencia de diversos sectores del Estado en materia de violencia familiar⁶. Diez años después, en 2007, se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO), Ley 28983, que –de manera pormenorizada– detalla principios y lineamientos para que todos los poderes del Estado y niveles de gobierno garanticen

⁵ Resolución Ministerial 216-99-PROMUDEH.

⁶ Ley 26723.

el ejercicio de derechos en igualdad para mujeres y hombres. Paralelamente a estos mandatos legales, desde 2000 en adelante se aprobaron secuencialmente dos planes intersectoriales de igualdad de oportunidades y uno de igualdad de género⁷, así como dos planes contra la violencia hacia la mujer y uno contra la violencia de género⁸.

Se trata de disposiciones normativas y de gestión pública que fueron implementadas de manera limitada –salvo por el Ministerio de la Mujer–, muy en relación con la voluntad política del Gobierno de turno y los presupuestos disponibles. Sin embargo, su adopción concretó dos procesos: primero, el involucramiento paulatino de más entidades en el logro de la igualdad y la lucha contra la violencia; y segundo, un tránsito conceptual de la “igualdad de oportunidades” a la “igualdad de género”, así como de la “violencia contra la mujer” a la “violencia de género”⁹.

1.2.2 El despunte de la política contra la violencia y el fortalecimiento de sus servicios

La creación, en 2001, del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)¹⁰ –hoy Programa Nacional Aurora– en el Ministerio de la Mujer consolidó un modelo de atención integral y especializado para las víctimas de violencia en los CEM. Además, propició la creación de nuevos servicios, como la Estrategia Rural –hoy Servicio de Atención Rural (SAR)–, la Línea 100, los hogares refugio, entre otros. Este proceso se vio fortalecido en 2012, cuando el PNCVFS se convirtió en unidad ejecutora del Programa Presupuestal por Resultados –el PP080, Lucha contra la Violencia Familiar–, destinado a financiar casi exclusivamente los servicios de este sector. Así, mientras en 1999 existían 13 CEM, en 2016 estos ya ascendían a 245 a nivel nacional¹¹.

En este periodo, mediante la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) se empezó a generar evidencia anual sobre la prevalencia de la violencia en la relación de pareja (2004). Además, se reconocieron diversas modalidades de violencia contra las mujeres. Gracias al *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), y luego mediante el Consejo de Reparaciones¹², se tomó conciencia de las miles de violaciones sexuales y otras formas de violencia sexual perpetradas durante el conflicto armado interno vivido en las décadas de 1980 y 1990. Por otra parte, en 1993 se reconoció y estableció un procedimiento administrativo para enfrentar el hostigamiento sexual¹³, en 2011 se tipificó el delito de feminicidio¹⁴, en 2015 se visibilizó el acoso sexual en

7 Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2005 (Decreto Supremo 001-2000-PROMUDEH), Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2010 (Decreto Supremo 009-2005-MIMDES) y Plan de Igualdad de Género 2012-2017 (Decreto Supremo 004-2012-MIMP).

8 Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007 (Decreto Supremo 017-2001-PROMUDEH), Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (Decreto Supremo 003-2009-MIMDES) y Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (Decreto Supremo 008-2016-MIMP).

9 Resolución Ministerial 151-2016-MIMP. Violencia basada en género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado.

10 Decreto Supremo 008-2001-PROMUDEH

11 Programa Nacional Aurora. *Boletín Estadístico 2025*. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/boletines/>

12 CVR(2003b), tomo VIII, capítulo 2, “El impacto diferenciado de la violencia”, pp. 45 y 46; y Ley 28592, Ley que Crea el Plan Integral de Reparaciones.

13 Ley 27942. Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

14 Ley 29819. Ley que Modifica el artículo 107 del Código Penal Incorporando el Feminicidio.

espacios públicos¹⁵ y en 2016 se creó un registro administrativo para las víctimas de esterilizaciones forzadas¹⁶. El reconocimiento no significó necesariamente el acceso a la justicia ni la reparación por las violencias perpetradas, pero sí la identificación de la problemática.

Finalmente, y casi como un anticipo del siguiente periodo (2016-2021), el Congreso aprobó dos normas vértices en la política contra la violencia. Primero, en 2013¹⁷ modificó el tipo penal de feminicidio acuñando la frase “por su condición de tal” para reconocer la violencia por razones de género que afecta a las mujeres. Y segundo, en 2015 aprobó la Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, norma que, asumiendo una definición de violencia casi idéntica a la recogida por la Convención de Belem do Pará, creó un sistema funcional que compromete a actores nacionales, regionales y locales en el trabajo articulado para enfrentar el problema. Estas dos leyes fueron el cimiento conceptual e institucional de la política pública vigente hasta el momento.

1.2.3 El debate público sobre la autonomía sexual y reproductiva de las personas

Este periodo también fue el escenario de debates públicos sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En los primeros años, se buscaba garantizar el ejercicio de derechos ya ganados y negados, como los procesos judiciales alrededor del acceso a la anticoncepción oral de emergencia (AOE), método anticonceptivo acusado de abortivo¹⁸, así como los procesos supranacionales en los que Comités de las Naciones Unidas responsabilizaron al Estado peruano de violar los derechos humanos al negarse a prestar el servicio de aborto terapéutico. En este último tema, la resolución del Comité de Derechos Humanos en el caso KL versus Perú (2006)¹⁹ y la emitida por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en el caso LC versus Perú (2011)²⁰ fueron gravitantes para la aprobación de la *Guía de atención del aborto terapéutico en el Perú* en el año 2014²¹.

Luego, ya entrada la segunda década del siglo XXI, el debate giró en el marco de la iniciativa ciudadana #DéjalaDecidir para despenalizar el aborto por violación²², así como la iniciativa legislativa de #UniónCivilYa para reconocer los derechos de las parejas del

15 Ley 30314. Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso en Espacios Públicos.

16 Decreto Supremo 006-20015-JUS. Decreto Supremo que Declara de Interés Nacional la Atención Prioritaria de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas Producidas entre 1995-2001.

17 Ley 30068.

18 Se llevaron adelante hasta tres procesos de manera secuencial, que duraron desde 2001 hasta 2023. El proceso de cumplimiento a través del cual el Tribunal Constitucional ordenó la provisión de la AOE (Expediente 7435-2006-PC/TC) y el proceso de amparo en el que esta entidad ordenó la suspensión de la provisión gratuita de la AOE, pero no su venta en las farmacias (Expediente 02005-2009-PA/TC).

19 Dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso KL versus Perú (2006), CCPR/C/85/D/1153/2003.

20 Dictamen del Comité CEDAW en el caso LC versus Perú (2011), CEDAW/C/50/D/22/2009.

21 Resolución Ministerial 486-2014-MINSA. Aprueban la *Guía técnica nacional para la estandarización del procedimiento de la atención integral de la gestante en la interrupción voluntaria por indicación terapéutica del embarazo menor de 22 semanas con consentimiento informado en el marco de lo dispuesto en el artículo 119 del Código Penal*.

22 Proyecto de Ley 03839/2014-IC. El PL tuvo dictamen negativo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 8 de julio de 2015, así como dictamen negativo de la Comisión de Constitución y Reglamento el 8 de junio de 2016.

mismo sexo²³. En ambos casos, la incidencia en el Congreso fue sostenida y respaldada por campañas públicas y movilizaciones sociales que comprometieron a colectivos de diversas agendas programáticas y a la ciudadanía en general. Estas iniciativas fueron rechazadas en el Congreso pese a que contaban con el apoyo formal del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo²⁴; sin embargo, su relevancia fue tal que, en las elecciones presidenciales del 2016, se abordaron como ejes álgidos, al punto de que la jerarquía eclesial católica promovió públicamente que no se votara por quienes las apoyaran²⁵.

1.2.4 La institucionalidad del sector Mujer y los ejes de abordaje incipiente

El PROMUDEH, creado en 2005, se convirtió en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) en 2002; y este, en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en 2012, momento en el que se reconoce que su primera competencia es la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado, además de la protección y promoción de los derechos de las mujeres²⁶. En ese momento también deja de tener competencia en el eje de desarrollo social y lucha contra la pobreza, que es trasladado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

En esta nueva estructura, la atención a la violencia fue de indubitable prioridad, ya que a los servicios del PNCVFS se sumó la creación de una Dirección General contra la Violencia de Género (DGCVG). Asimismo, empezaron a cobrar fuerza otros ejes de responsabilidad del sector: junto a la DGCVG, se creó la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG), y poco después, en 2015, una dirección de línea para abordar la autonomía económica de las mujeres (DPDAEM, que posteriormente se convirtió en dirección general)²⁷. Esta última decisión se enmarcó en un conjunto de acciones puntuales destinadas a visibilizar el trabajo no remunerado de las mujeres, como la realización de la Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) (MIMDES e INEI, 2010), la aprobación de la Ley que Incluye el Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales (2011)²⁸ y, finalmente, la publicación del informe de la Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico No Remunerado (2016), que señaló que este trabajo representa el 20,4 % del producto bruto interno del país (INEI, 2016).

23 Proyecto de Ley 02647/2013-CR. El PL tuvo dictamen negativo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 4 de mayo de 2014.

24 La iniciativa ciudadana #DéjalaDecidir obtuvo la opinión favorable de la Defensoría del Pueblo a través del Oficio 0262-2015/DP, del Ministerio Público a través del Oficio 19839-2014-MP-FN-SEGFIN y del Poder Judicial a través del Oficio 6141-2014-P-PJ. El MIMP manifestó su apoyo públicamente <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/ministra-huaita-lamento-archiven-despenalizacion-aborto-246247-noticia/>. Mientras, la iniciativa legislativa sobre la unión civil obtuvo la opinión favorable del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través del Oficio 213-2014-JUS/DM, de la Defensoría del Pueblo a través del Oficio 0124-2014/DP, del Poder Judicial a través del Oficio 5523-2014-P-PJ y del Ministerio Público a través del Oficio 8064-2014-MP-FN-SEGFIN.

25 <https://www.celag.org/peru-un-primer-analisis-de-los-resultados-electorales-por-barbara-ester-y-maria-florencia-pagliarone/>

26 Artículo 5 del Decreto Legislativo 1098.

27 Decreto Supremo 002-2015-MIMP.

28 Ley 29700.

Los primeros 15 años del presente milenio configuraron un escenario de tránsito hacia el reconocimiento de la violencia y la discriminación como problemas centrales en la política pública, tanto en el ámbito sustantivo como en el institucional. Al menos formalmente, se pasó del abordaje de la violencia familiar al abordaje de la igualdad y la violencia de género contra las mujeres, involucrando cada vez más a un mayor número de entidades públicas. Además, se reconocieron diversas modalidades de violencia que afectan a las mujeres, incluyendo las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas en periodos anteriores. Como parte de este proceso, se generó evidencia sobre la violencia, pero también sobre el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que aporta al desarrollo del país. Asimismo, el mecanismo para la igualdad en el Perú –es decir, el Ministerio de la Mujer– se transformó internamente para asumir que su primera función es la transversalización del enfoque de género en las entidades estatales.

Se trata de un periodo en el que el activismo de la sociedad civil, en el ámbito jurídico y en las calles, colocó en la agenda pública de derechos humanos las demandas concretas sobre el abordaje del aborto y los derechos de las personas LGBTIQ+; estas demandas fueron respaldadas por el Ejecutivo y el sistema de justicia, aunque no tuvieron éxito ante un Congreso que las rechazó.

1.3 Periodo 2016–2021. La consolidación de la política contra la violencia en un contexto de inestabilidad política

En un contexto de inestabilidad política –en el que el Perú tuvo tres presidentes de la República y dos Congresos–, durante estos años se materializó el mayor compromiso institucional del Estado en materia de igualdad de género, en especial el relacionado con la política pública para enfrentar la violencia contra las mujeres. Se trató de una etapa marcada por una fuerte demanda social que exigía una respuesta estatal al problema de la impunidad frente a la violencia de género. Esta demanda contó con la participación de múltiples sectores de la sociedad civil, además del movimiento feminista, e involucró a un número importante de ciudadanos y ciudadanas, quienes se volcaron masivamente a las calles el 13 de agosto de 2016, en la marcha #NiUnaMenos.

Sin embargo, este periodo también fue el escenario de una disputa pública –tanto en las calles como en altos niveles de la política peruana– entre quienes reconocían la discriminación y la violencia de género contra las mujeres como un problema de interés nacional para el Estado, y quienes se oponían a esta posición enarbolando banderas de defensa de la vida y la familia, y desinformando sobre el enfoque de género al llamarlo “ideología de género”. Así, al mismo tiempo que se realizaban las marchas multitudinarias de #NiUnaMenos y similares, los colectivos #ConMisHijosNoTeMetas y #MarchaPorLaVida organizaron manifestaciones y acciones de incidencia pública;

del mismo modo, mientras se avanzaba en la política contra la violencia, también se cuestionaba el enfoque de igualdad de género en el currículo escolar. El balance fue positivo en general, pues la política pública contra la violencia de género hacia las mujeres logró un nivel de consolidación sin precedentes; sin embargo, a la par, se puso freno a cualquier avance en materia de autonomía sexual y reproductiva de las mujeres y las personas en general.

1.3.1 La violencia de género contra las mujeres en la centralidad de la política pública

Este periodo se inició con el marco normativo y de políticas públicas establecido en la Ley 30364 de 2015, y se desarrolló en un escenario de alta sensibilidad social frente a la impunidad en casos graves de violencia de género, condiciones que permitieron que el Estado priorizara la agenda de igualdad y contra la violencia en sus diferentes decisiones de gestión pública. Así, en 2018, ante un caso grave de feminicidio –contra Eyvi Agreda–, el Ejecutivo creó una Comisión Multisectorial de Emergencia²⁹ a fin de adoptar un Plan de Acción Conjunto (PAC)³⁰, cuya implementación ya contaba con el financiamiento garantizado (60 millones de soles)³¹; este fue un hecho inédito, ya que todos los planes anteriores habían nacido sin presupuesto.

En esa línea, en 2019, en un contexto en el que aún estaba en agenda la modernización de la gestión pública, el Poder Ejecutivo aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG)³² en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), así como el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducir la Violencia contra la Mujer (PPoR RVcM)³³ en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Estas dos herramientas de gestión pública no están alineadas entre sí, pero su implementación fue acompañada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN (PNIG) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (PPoR) en el marco de metodologías que trascienden la sola voluntad política de la autoridad a cargo, lo que las hace más sostenibles que otros instrumentos de articulación interinstitucional. Paralelamente a estas decisiones, el presupuesto asignado a la política contra la violencia ascendía cada año. El análisis de los montos asignados a los PAC 2018, 2019 y 2020, al PP080 y al PPoR RVcM evidencia que el presupuesto para enfrentar la violencia pasó de 90 721 599 soles en 2016 a 636 754 316 soles en 2021³⁴, es decir, se incrementó en un 700 %.

Asimismo, se puso en funcionamiento el Sistema Nacional creado por la Ley 30364³⁵, dentro del cual se encuentra la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y las

29 Comisión multisectorial de naturaleza temporal denominada Comisión de Emergencia Encargada de Proponer Acciones para la Protección, Prevención y Atención de Casos de Violencia Contra la Mujer, creada por Resolución Suprema 129-2018-PCM.

30 PAC para Prevenir la Violencia contra las Mujeres, así como Brindar Protección y Atención a las Víctimas de Violencia, con Énfasis en los Casos de Alto Riesgo, aprobado por Decreto Supremo 008-2018-MIMP.

31 Decreto Supremo 192-2018-EF.

32 Decreto Supremo 008-2019-MIMP.

33 Decreto Ministerial 024-2019-EF.

34 Los montos reflejan el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) correspondiente a la suma de lo asignado al PP080 y el PPoR RVcM. En tanto, el PAC no constituía un programa presupuestal; el monto asignado a su implementación se canalizó a través del PP080.

35 Decreto Legislativo 1368. El nombre completo es Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

instancias de concertación subnacionales –regionales, provinciales y distritales–. Además, se creó un Sistema Nacional Especializado en Justicia (SNEJ)³⁶ en el que se previó la creación de fiscalías y juzgados especializados en atender casos de violencia, además del fortalecimiento de los servicios del MIMP, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y la Policía Nacional del Perú (PNP). Este sistema es liderado por el sector Mujer a nivel nacional y por el Poder Judicial en cada distrito judicial.

En ese contexto, se estableció jurídicamente que la violencia contra las mujeres, “por su condición de tal”, constituye una manifestación de discriminación contra ellas³⁷ que se materializa ante la imposición o el quebrantamiento de un estereotipo de género³⁸; se tipificaron nuevos delitos para abordarla³⁹ y se mejoró la tipificación de delitos contra la libertad sexual⁴⁰. Además de ello, los servicios crecieron de manera importante. En 2016, en el Perú existían 245 CEM y 39 Estrategias Rurales en 26 distritos rurales, mientras que en 2021 ya había 430 CEM y 60 Estrategias Rurales –6 de ellas en Plataformas Itinerantes de Acción Social–, además de Hogares de Refugio Temporal, Línea 100, Chat 100, Servicio de Atención Urgente (SAU), entre otros.

1.3.2 La igualdad de género en la agenda: la paridad y la transversalización de género

El contexto favorable hacia los derechos de las mujeres no solo permitió que la primera política aprobada en el marco del Reglamento de las Políticas Nacionales⁴¹ fuera la PNIG, sino también la implementación de acciones para alcanzar la igualdad en dimensiones diferentes de la violencia de género.

En materia de **participación de las mujeres** en espacios de decisión, en 2019 se aprobó la figura de la *paridad progresiva en las elecciones generales* (40 % en 2021, 45 % en 2026 y 50 % en 2031)⁴², y en 2020, la paridad y alternancia (50 % y 50 %) en las elecciones generales, regionales y locales, así como dentro de los partidos políticos⁴³. Estas medidas se produjeron en un contexto en el que este principio parecía impregnarse en diversos espacios de decisión. Por ejemplo, en la conformación de los gabinetes ministeriales –que fueron paritarios entre marzo de 2019 a febrero de 2020–, así como en el Poder Judicial, cuya primera presidenta mujer hizo paritaria la conformación de la Corte Suprema en 2021. De hecho, en el Congreso, la Comisión de la Mujer y la Familia llegó

³⁶ Decreto Legislativo 1368.

³⁷ Artículo 4.3 del Reglamento de Ley 30364. Decreto Supremo 009-2016-MIMP, modificado por Decreto Supremo 0004-2019-MIMP.

³⁸ Corte Suprema de Justicia de la República. Sala Penal Permanente. Recurso de Nulidad 453-2019, Lima Norte. Foja 8 de la sentencia. Asimismo, Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente 3378-2019-AA, foja 70.

³⁹ Femicidio (artículo 109 del Código Penal), lesiones graves por violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (artículo 121-B del Código Penal), agresiones contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (artículo 122-B del Código Penal). Además, se crearon los tipos penales de acoso sexual (artículo 176-B) y chantaje sexual (artículo 176-C).

⁴⁰ Ley 30838. Ley que Modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal para Fortalecer la Prevención y Sanción de los Delitos contra la Libertad e Indemnidad Sexuales.

⁴¹ Decreto Supremo 029-2018-PCM.

⁴² Ley 30996.

⁴³ Ley 31030. Concretamente, en las fórmulas presidenciales, las candidaturas al Congreso y al Parlamento Andino, las fórmulas para cargos de gubernaturas y vicegubernaturas regionales, la lista de candidaturas al Consejo Regional y regidurías, además de las candidaturas a los cargos de dirección de los partidos políticos.

a aprobar una iniciativa legislativa –que quedó sin debatir en el pleno– en la que se establecía la paridad en la designación del gabinete ministerial, los viceministerios y las direcciones nacionales⁴⁴.

De manera paralela, se avanzó en la generación de lineamientos, mecanismos y metodología para transversalizar el enfoque de género en la gestión pública. En 2017, se dispuso que todas las entidades públicas crearan su Mecanismo para la Igualdad de Género (MIG)⁴⁵, y en 2021, se aprobaron los Lineamientos para Transversalizar el Enfoque de Género en la Gestión Pública⁴⁶. Además, se generaron y empezaron a implementar herramientas de autodiagnóstico institucional sobre los ejes –bienes y servicios, inversión pública, y planeamiento y presupuesto–, y se formuló una encuesta sobre estereotipos de género que empezó a ser aplicada en las instituciones públicas⁴⁷. No se podría decir que la incorporación del enfoque de género en la gestión pública fue una prioridad del Ejecutivo, pero sí que esta avanzaba lentamente, aunque de manera sostenida y expansiva.

1.3.3 La ideología de género, y el silenciamiento de la sexualidad y la reproducción

Durante este periodo, la frase “ideología de género” cobró relevancia en el debate público institucional para desprestigiar y eliminar el enfoque de género en la actuación del Estado. Así, apareció por primera vez en proyectos de ley⁴⁸, y fue utilizada discursivamente para cuestionar el Currículo Nacional de la Educación Básica⁴⁹ (2016), que reconocía el principio de igualdad de género en la educación.

El debate concluyó –al menos formalmente– con una sentencia del Tribunal Constitucional que hacía mandatorio el enfoque de género en el abordaje estatal de casos de violencia⁵⁰, así como con la decisión de la Corte Suprema que confirmaba que la inclusión del enfoque de igualdad de género en el currículo era constitucional (2019)⁵¹. Sin embargo, esta estrategia empezaba a tener impacto concreto en la gestión estatal. Por ejemplo, la implementación del currículo con relación a género se suspendió durante dos años por una medida cautelar (2017-2019), y al menos tres ministros de Educación que apoyaban abiertamente el enfoque tuvieron que dejar sus puestos por la presión legislativa⁵².

La estrategia contra la ideología de género está íntimamente relacionada con el desconocimiento de la autonomía sexual y reproductiva de las personas. Con base

44 Proyectos de Ley 5777/2020-CR y 5607/2020-CR.

45 El MIG está conformado mínimamente por personas que representen al titular de la institución, al área de Planificación y Presupuesto, al área de Recursos Humanos, a la Oficina de Comunicaciones y a los órganos de línea.

46 Decreto Supremo 015-2021-MIMP.

47 La aplicación de estos instrumentos empieza a ser reportada en los informes de los avances en el cumplimiento de la Ley 8983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, a partir de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/colecciones/16-informes-lto>

48 Proyectos de Ley 03795/2018-CR y 03610/2018-CR.

49 Resolución Ministerial 281-2016-MINEDU.

50 Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente 0149-2018-PA/TC del 5 de marzo de 2019. Fundamento 9.

51 Resolución Ministerial 281-2016-MINEDU.

52 Nos referimos a los ministros Jaime Saavedra (julio a diciembre de 2016), Marilú Martens (diciembre de 2016 a septiembre de 2017) y Flor Pablo (marzo de 2019 a febrero de 2020).

en mentiras y prejuicios sobre las personas LGBTIQ+, se apostó por convertir el desconocimiento de la ciudadanía en temor alrededor de la situación de niños, niñas y adolescentes. Todo ello con el objetivo de limitar el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTIQ+, pero también de frenar avances en otras dimensiones, como la apuesta por familias democráticas o la paridad de género⁵³. En ese marco, si bien existieron iniciativas legislativas para promover el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, estas no avanzaron durante esta etapa.

1.3.4 La igualdad de género y la pandemia de covid-19

Los últimos años de este periodo estuvieron marcados por la irrupción de la pandemia de covid-19 y por la respuesta del Estado peruano para enfrentarla. En materia de igualdad de género, la medida estatal más consistente fue la referida a la atención y acceso a la justicia para las víctimas de violencia. En ese marco, el MIMP fortaleció la Línea 100 y el servicio itinerante SAU. Además, declaró esenciales sus servicios de atención a fin de garantizar la prestación durante el estado de emergencia⁵⁴. Por otro lado, se simplificaron y acortaron los plazos del proceso tutelar, y se viabilizó la virtualidad del procedimiento en los casos de violencia que involucraban a la PNP, al Ministerio Público, y a los jueces y juezas⁵⁵. En otras dimensiones de la igualdad de género, los hallazgos fueron más puntuales: se adoptaron normas para disminuir el impacto de las disposiciones señaladas en el contexto de la pandemia relacionadas con la división sexual del trabajo –aislamiento social obligatorio, implementación del trabajo remoto, etcétera⁵⁶– y, si bien al inicio los derechos de las personas LGBTIQ+ fueron objeto de debate por las normas de circulación diferenciada en el marco del aislamiento obligatorio, luego su situación fue invisibilizada.

En síntesis, el periodo 2016-2021 fue el escenario del mayor compromiso estatal en la política contra la violencia de género hacia las mujeres. Se incluyó esta política en instrumentos de gestión articulados al SINAPLAN y al Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP), y se creó un sistema de justicia especializado al que se le asignó cada vez más presupuesto, lo que se tradujo en una mayor oferta de servicios del MIMP y del sistema de justicia. Todo ello en un contexto de alta exigencia social, que comprometía a la ciudadanía en general.

Este contexto arrastró otros avances, como la aprobación de la paridad en los procesos electorales y su aplicación en el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como el crecimiento –lento, pero sostenido– de la estrategia de transversalización del enfoque de género.

53 La Convocatoria del Colectivo Con Mis Hijos No te Metas de 2018. <https://conmishijosnotemetas.pe/data/pdf/convocatoria-cmhntm-2018.pdf>

54 Decreto Supremo 008-2021-PCM.

55 Decreto Legislativo 1470.

56 Por ejemplo, se aprobó la Ley 31051, Ley que Amplía las Medidas de Protección Laboral para Mujeres Gestantes y Madres Lactantes en casos de Emergencia Nacional Sanitaria; la Ley 31047, Ley de Trabajadoras del Hogar; el Decreto Supremo 2020-2020-EF, que reconoce que las y los convivientes del mismo sexo del personal de salud fallecido en el contexto de la emergencia sanitaria deben ser personas beneficiarias de una entrega económica, entre otras (MIMP, 2021: 21-22).

Paralelamente, ante la estrategia emprendida por los grupos antiderechos con presencia en el Congreso, el eje de sexualidad y reproducción fue silenciándose bajo la sospecha de justificar la ideología de género, que supuestamente afecta a niños, niñas y adolescentes; en este marco, se cuestionó el Currículo Nacional de Educación Básica. De esta manera, la pandemia cerró un ciclo relevante de movilización social contra la violencia de género, y también señaló el fin de la prioridad que se le estaba dando a este eje en la política nacional, dando pie a la siguiente etapa, marcada por el retraimiento.

1.4 Desde 2021 hasta la actualidad: el retraimiento del Poder Ejecutivo

El análisis de las políticas de igualdad y contra la violencia de género en el Perú evidencia que, a partir de julio de 2021, se arma una nueva configuración de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado y las instituciones constitucionalmente autónomas. En este marco, se observa un proceso de retraimiento en el desarrollo de estas políticas, las que –poco a poco, y de manera progresiva y cada vez más intensa– van dejando de ser relevantes, en medio del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este último avanza en su propósito de hacer retroceder o neutralizar iniciativas que abordan aspectos nodales en la lucha por la igualdad y no discriminación por género, especialmente las vinculadas a la sexualidad y la reproducción.

El retraimiento paulatino se evidencia en los compromisos explícitos de quienes lideran el Gobierno. Por ejemplo, la política general de gobierno del expresidente Castillo⁵⁷ hizo referencia al mandato de transversalizar el enfoque de género en la gestión pública, la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cuidados, el abordaje de la violencia de género y la priorización de la participación de las mujeres en espacios de decisión, mientras que la política general de gobierno de la presidenta Boluarte⁵⁸ –exministra del régimen anterior– se limitó a tratar la violencia y la participación de las mujeres en los espacios de decisión.

Otra evidencia del retraimiento son las decisiones presupuestales del Poder Ejecutivo para abordar estas políticas:

- Desde 2021, los recursos asignados a los programas presupuestales vinculados a la política contra la violencia de género (PP080 y PPoR RVcM) comenzaron a reducirse, en una tendencia totalmente opuesta a la de los seis años anteriores. En 2015, el presupuesto asignado era de 78 020 303 soles, y en 2021 ascendió a 636 754 316; es decir, subió en 816 %. Sin embargo, en 2025, se redujo a 566 920 892 soles⁵⁹.

⁵⁷ Decreto Supremo 164-2021-PCM.

⁵⁸ Decreto Supremo 042-2023-PCM.

⁵⁹ Transparencia Económica. Consulta amigable, MEF. Se ha considerado el monto destinado al PIM asignado al PP080 (Programa Presupuestal Reducir la Violencia Familiar), vigente hasta 2022, así como el PPoR RVcM vigente desde 2020. Visitado el 23 de marzo de 2025.

- Dentro del MIMP se observa que, durante los últimos años, se ha priorizado la inversión en el eje Poblaciones Vulnerables⁶⁰, que creció en 48 % entre los años 2021 y 2023, frente al eje Mujer⁶¹, que solo se incrementó en un 10 %. Consecuentemente, en ese último año (2023), el presupuesto del eje Poblaciones Vulnerables fue mucho mayor que el asignado al eje Mujer (53 % versus 40 %).

Si, tal como señala Cedano (2023), el presupuesto público es la expresión más concreta de la voluntad política y del compromiso de un gobierno para abordar un problema social, estos datos solo confirman que la política de igualdad y contra la violencia de género ha dejado de ser prioritaria.

Por otro lado, el retraimiento del Poder Ejecutivo también se plasma en la legitimación de normas aprobadas en el Congreso destinadas a impedir o a retroceder en el reconocimiento de derechos, legitimación que se materializa en su decisión de no observar leyes que –explícita o implícitamente– el Congreso aprobó para limitar los derechos de las mujeres. Tal es el caso de la Ley 31498, que posibilita que las asociaciones de padres veten material educativo en virtud de sus creencias religiosas; la Ley 32000, que reconoce el derecho a nacer de los no nacidos, alimentando un imaginario que dota de calidad de persona al concebido y –por lo tanto– haciendo inviables iniciativas que buscan ampliar los supuestos de aborto despenalizado; y la Ley 32058, por la que se eliminó la alternancia en las listas presidenciales y la paridad horizontal en las candidaturas a gobernaciones.

Finalmente, el retraimiento se hace más claro cuando se ataca la institucionalidad de la igualdad de género construida durante las últimas décadas. En 2023, el MIMP decidió degradar a la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género convirtiéndola en una dirección de línea⁶², en un contexto de cuestionamiento sostenido al enfoque de género; y a partir de julio de 2024, el Poder Ejecutivo inició un proceso de evaluación y propuesta de fusión del MIMP y el MIDIS⁶³, con lo que el mecanismo de igualdad de género dejaría de tener nivel ministerial.

Es preciso indicar que, en este proceso de retraimiento, se han adoptado instrumentos de gestión que abordan ejes temáticos relevantes, pero que tienen una sostenibilidad débil. Es el caso de las estrategias adoptadas a partir de 2021, que, si bien formalmente están articuladas a la Ley 30364, la PNIG o el PPO RVcM, en realidad constituyen instrumentos con diferentes niveles de intervención y función dentro del ciclo de gestión pública, y carecen de un soporte claro en el SINAPLAN o el SNPP, lo que aumenta las probabilidades de que su implementación dependa de la voluntad política de la autoridad de turno. Tal es el caso de la Estrategia Nacional de Implementación del SNEJ⁶⁴, la Estrategia

60 Conformado por el presupuesto del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), y de las direcciones generales y de línea de este viceministerio para 2024. Fuente: Consulta CEPLAN.

61 Conformado por el presupuesto del Viceministerio de la Mujer, Programa Nacional Aurora y las direcciones generales y de línea de este viceministerio para 2024. Fuente: Consulta CEPLAN.

62 Decreto Supremo 010-2023-MIMP.

63 La posible fusión de ministerios fue anunciada por la presidenta Dina Boluarte en su discurso del 28 de julio de 2024 ante el Congreso. Esta mención a que el MIMP y el MIDIS se iban a fusionar ha sido confirmada por el ministro Adrianzen (PCM) en su conferencia de prensa del 15 de enero de 2025. <https://youtu.be/M0dAWy7TSWk?si=HUVvy-N0DoiwKSww>

64 Decreto Supremo 011-2021-MIMP.

Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres: Mujeres Libres de Violencia⁶⁵, la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora⁶⁶, la Estrategia Gobernando Juntas⁶⁷, la Estrategia Rural Multisectorial⁶⁸ y la intervención Prevenir para Proteger⁶⁹.

El detalle más minucioso de este periodo se presenta en la siguiente sección, en la que se analiza el estado de la cuestión de las políticas vigentes.

65 Decreto Supremo 022-2021-MIMP.

66 Decreto Supremo 012-2022-MIMP.

67 Decreto Supremo 004-2023-MIMP.

68 Decreto Supremo 007-2023-MIMP.

69 Decreto Supremo 008-2024-MIMP.

The background is a vibrant orange with a subtle, textured pattern. Overlaid on this is a large, light-colored maze. Several small, stylized human figures in various colors (blue, green, purple, brown, yellow, white) are depicted walking along the paths of the maze. The figures are scattered throughout the image, some near the top and others near the bottom, creating a sense of movement and journey.

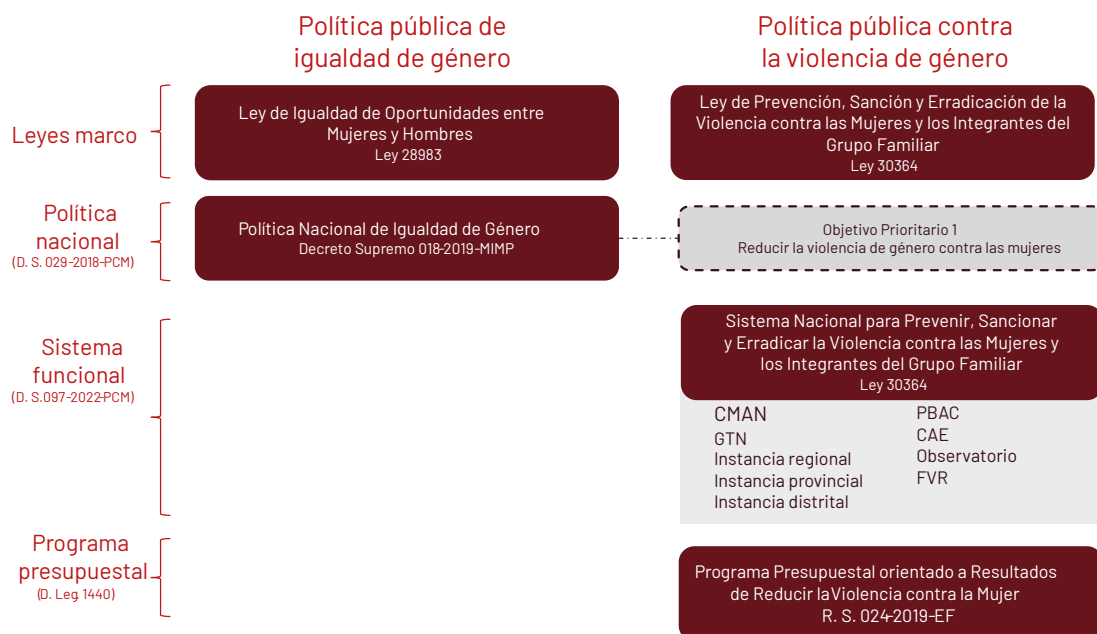
2. Estado de la cuestión de las políticas de igualdad y contra la violencia de género hasta marzo de 2025

2.1 Una aproximación general

El Estado peruano considera, formal y explícitamente, que un problema público de especial atención es la “discriminación estructural contra las mujeres”. Esta es la razón por la que se aprobó la PNIG, que abarca diversas dimensiones en las que se afectan los derechos de las peruanas relacionados con la violencia, la salud sexual y reproductiva, los espacios de decisión, los derechos sociales y culturales, entre otros.

Para esta política, el vínculo entre discriminación y violencia contra las mujeres es concebido como una relación de “causa y efecto”, y formalmente no existe una “política nacional contra la violencia”; sin embargo, se han construido arquitecturas normativas y de gestión diferenciada, en las cuales la política contra la violencia hacia las mujeres es mucho más consistente y consolidada que la política de igualdad. El gráfico 1 evidencia las dimensiones desarrolladas por cada una de ellas.

Gráfico 1: Políticas de igualdad de género y contra la violencia de género



Como se puede observar en el gráfico, la política contra la violencia hacia las mujeres cuenta con una ley marco (Ley 30364) que es de mejor calidad que su antecesora (Ley 26260); además, está prevista en el objetivo prioritario 1 de la PNIG, lo que implica que se nutre de sus mecanismos para implementarla. Adicionalmente, cuenta con un sistema funcional integrado por instancias de articulación horizontal y vertical, y tiene el respaldo de un programa presupuestal (PPoR RVcM) para garantizar su cumplimiento.

Frente a ello, la política de igualdad de género –que abarca diversos ejes, como salud sexual y reproductiva, participación en espacios de decisión, y derechos sociales y económicos, además de la transversalización del enfoque de género en las instituciones– se sostiene en una ley de hace 17 años (Ley 28983) que ha sido modificada solo para debilitar el lenguaje inclusivo⁷⁰, es decir, para retroceder.

Lo señalado no implica *per se* que la implementación de la PNIG se incumpla, aunque sí enfrenta mayores desafíos, ya que, al no contar con un presupuesto garantizado, las entidades tenderán a no crear nuevos servicios, sino a repetir los que ya prestan, y podrían oponer resistencia a su adecuación al objetivo de la igualdad. Además, al carecer de un sistema funcional, se hace más complejo seguir el alineamiento de los documentos de gestión institucional –Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), etcétera– de las entidades responsables según los objetivos, lineamientos y servicios de la PNIG, mecanismo por el cual teóricamente se garantizaría el cumplimiento de la política.

2.2 La política contra la violencia hacia las mujeres

La violencia de género contra las mujeres constituye el problema público más relevante e institucionalizado de la política peruana. En ese marco, pese al retraimiento del Poder Ejecutivo antes descrito, el sistema funcional creado para implementar la política ha seguido funcionando, y los servicios de atención, justicia y prevención han continuado prestándose, con avances y desafíos, e incorporando medidas para mejorarlos. A continuación, se describe el estado actual de cada uno de sus componentes.

2.2.1 El sistema funcional creado por la Ley 30364

En el marco del Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia, creado por la Ley 30364, han venido funcionando la CMAN y su órgano técnico, el Grupo de Trabajo Nacional (GTN), así como las instancias regionales, provinciales y distritales de concertación contra la violencia. El objetivo del sistema es coordinar, planificar, organizar y ejecutar tareas articuladas, integradas y complementarias para la acción del Estado en la materia⁷¹.

La CMAN –liderada por el MIMP y conformada por 8 ministerios, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo– ha celebrado 42 sesiones hasta abril de 2024. En el marco de la CMAN, se han abordado diversos temas, en los que ha sido sostenido el seguimiento de informes multisectoriales a su cargo (Ley 30364, Ley 31155, SNEJ), así como el seguimiento al PPor RVcM. Además, se han abordado ejes de coyuntura como el contexto de protestas sociales de los años 2021 y 2022, y la emisión del dictamen del Comité de Derechos del Niño en el caso Camila versus Perú; asimismo, se ha intervenido en procesos más sostenidos, como la decisión (incumplida) de iniciar la tarea de aprobar una Política Nacional contra la Violencia de Género, o aprobar normas

⁷⁰ Ley 32003.

⁷¹ Artículo 33 de la Ley 30364.

intersectoriales como la modificación del Protocolo Base de Actuación Conjunta, o la posible estandarización de informes psicológicos entre el Ministerio de Salud (MINSa), el MIMP y el Instituto de Medicina Legal (IML). Por su parte, el GTN ha organizado un total de 44 sesiones; de estas, solo 4 corresponden al periodo julio 2021-julio 2024, y en ninguna participó la representación de las organizaciones de la sociedad civil feministas o de representación lésbica⁷².

En el nivel subnacional, se observa un incremento en la creación de instancias regionales, provinciales y distritales, que de un total de 548 en 2021 (MIMP, 2021: 525), llegaron a ser 989 en 2023⁷³. Esta tendencia parece responder a la adopción de la Ley 31439 (2022), que encarga a las autoridades –gobernadores y gobernadoras, alcaldes y alcaldesas– la tarea de crearlas, instalarlas y convocar a sesiones, bajo sanción de suspensión del cargo en caso de incumplimiento.

A casi 10 años de aprobada la Ley 30364, podría señalarse que el sistema funcional está instalado e institucionalizado; sin embargo, los énfasis temáticos que asume, su nivel de articulación, así como la prioridad política que se le dé a su funcionamiento aún dependen de las autoridades de turno, especialmente en el nivel subnacional.

2.2.2 Los instrumentos de gestión que abordan la política contra la violencia

En términos de gestión pública, la violencia de género contra las mujeres es abordada en el objetivo 1 de la PNIG⁷⁴ y por el PPor RVcM.

La PNIG prevé la prestación de 15 servicios para reducir la violencia contra las mujeres: 9 de atención y 6 de prevención; de ellos, 9 cuentan con protocolos aprobados⁷⁵. En el caso del PPor RVcM, solo se ha priorizado el financiamiento de 9 de sus 21 productos⁷⁶, 2 de los cuales –los relacionados con justicia (producto 16-A) y con el sostenimiento de los CEM (producto 18)– concentran el 85 % de la inversión, lo que evidencia un desbalance en la asignación de recursos. Además, se identifican problemas en su implementación cuando sus agendas de trabajo son sistemáticamente incumplidas⁷⁷ o los servicios que financian no cumplen con aprobar sus líneas de protección⁷⁸.

72 Actas de las reuniones de la CMAN y el GTN hasta abril de 2024, solicitadas en el marco de la Ley de Acceso a la Información y Transparencia.

73 Informe de gestión del Viceministerio de la Mujer. Silvia Loli Espinoza, enero de 2024, p. 28.

74 OP1: Reducción de la violencia contra las mujeres.

75 Cinco protocolos de servicio de atención –Centro de Salud Mental Comunitaria, CEM, otorgamiento de medidas de protección, defensa pública y atención al hostigamiento sexual–, así como cuatro protocolos de servicios de prevención –estrategia comunitaria de prevención, redes de hombres para promover la igualdad, provisión de información, y servicios Chat 100/acoso virtual–.

76 Estos son diversos y están relacionados con la detección y atención psicosocial de víctimas (MINSa, MIMP); el trabajo comunitario con hombres y mujeres adolescentes (MIMP); la educación a niños, niñas y adolescentes (MINEDU); la atención integral (MIMP), y justicia (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público y MINJUSDH).

77 Según lo informado en la 42 sesión de la CMAN, en 2021 únicamente se cumplió el 40 % de las actividades; en 2022, el 25 %; y en 2023, solo 7 %.

78 Hasta julio de 2024, solo habían adoptado sus líneas de producción los productos 1 y 9 (R. M. 161-2022-MINEDU), y el producto 18 (Resolución Ministerial 178-2023-MIMP).

Si bien la formulación de la PNIG y el PPOr RVcM no fue articulada y ambas herramientas pertenecen a dos sistemas diferentes –SINAPLAN versus SNPP– lo cierto es que, por la temática, existen varias coincidencias en los servicios prestados y, por lo tanto, en la práctica, 7 servicios de la PNIG pueden financiar 5 productos del PPOr⁷⁹.

2.2.3 Los servicios de atención de la violencia

En el Perú, el Programa Nacional Aurora es la entidad con el mayor número de servicios especializados en la atención de la violencia contra las mujeres, por lo que su actuación es permanentemente vigilada por entidades como la Defensoría del Pueblo, así como por los medios de comunicación. Ante los cuestionamientos recibidos, en 2022 se conformó un grupo de trabajo para proponer su reestructuración⁸⁰. Aunque en 2023 se aprobaron secuencialmente dos manuales de operaciones, ninguno hace referencia a las recomendaciones de este grupo⁸¹. El alto nivel de cambio normativo de la gestión del programa y la falta de alineamiento con los mecanismos de revisión creados (grupo de trabajo) constituyen un desafío relevante en su nivel de institucionalidad.

Aurora cuenta con 433 CEM, el servicio más conocido del MIMP, ubicados en todas las provincias del país y que concentran el mayor presupuesto a nivel nacional: 36 % de todo el presupuesto del OP1 de la PNIG (Cedano, 2023: 45). Asimismo, provee otros servicios cuya presencia es limitada territorialmente: 8 SAU, 29 Hogares de Refugio Temporal y 7 Centros de Atención Institucional para agresores. Además, a través de la Línea 100 brinda asesoría telefónica, la que, si bien tiene una proyección nacional, en realidad atiende mayoritariamente a las zonas urbanas de Lima (Hernández et al. 2021: 292). Es preciso indicar que, en 2023, en aras de priorizar la atención en zonas rurales, el Servicio de Estrategia Rural –creado en 2012– se convirtió en el Servicio de Atención Rural (SAR)⁸². Sin embargo, pese a la difusión que el cambio implicó, su presencia sigue siendo limitada; así, los 64 SAR tienen una proyección en el 5 % de los distritos rurales y aspiran a incidir en el 25 % de provincias⁸³.

En el sector Salud, los 288 Centros de Salud Mental Comunitaria (CSMC) constituyen el único servicio que el Minsa ha comprometido, en los PAC (2018, 2019, 2020) y en la PNIG, para enfrentar la violencia contra las mujeres, dejando de lado los otros servicios de salud existentes. Si bien el servicio del CSMC ha sido protocolizado⁸⁴, lo cierto es que aborda y prioriza la atención de todo tipo de trastornos mentales y problemas psicosociales graves o complejos; es decir, su eje central no es la violencia, y tampoco se ha comprometido en metas para su atención. Por otro lado, en el nivel regional, y en el marco del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED), 25 gobiernos regionales se han comprometido a aplicar la ficha de tamizaje de detección de violencia y ofrecer “un

79 Los servicios 1.1.3 de la PNIG y P18 del PPOr; los servicios 1.14, 1.15, 1.16 y 1.1.7 de la PNIG por el P16A del PPOr; el servicio 1.2.2. de la PNIG por el P12B del PPOr; y el servicio 1.2.1. por los P13A y P15A del PPOr.

80 Resolución Ministerial 095-2022-MIMP.

81 Resolución Ministerial 093-2020-MIMP, R. M. 194-2021-MIMP, R. M. 164-2023-MIMP y R. M. 408-2023-MIMP.

82 R. M. 197-2023-MIMP.

83 Los servicios que presta el Programa Aurora son descritos en su Boletín 2025. https://www.mimp.gob.pe/omep/pdf/resumen2/Boletin-Nacional-2025.pdf?utm_source=chatgpt.com

84 Directiva Sanitaria para la Atención de la Salud Mental a Nivel Comunitario, Oportuna, Fiable y con Pertinencia Cultural (Centro de Salud Mental Comunitario, CSMC). R. M. 1110-2023-Minsa, p. 20.

paquete mínimo de intervenciones terapéuticas especializadas”⁸⁵. El sector Salud y los gobiernos regionales reciben, por una actividad relacionada (P15A y P15B), el 3 % del PPoR RVcM, mientras que la atención en salud mental de niños y niñas víctimas de violencia (P7) recibe otro 3 % del total del PPoR RVcM⁸⁶.

Los servicios mencionados no son los únicos que presta el Estado peruano, pero sí los que concentran una mayor demanda y tienen alcance nacional. En la PNIG también se identifican servicios vinculados al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Servir sobre hostigamiento sexual en el espacio laboral; y en el Programa Aurora recae la responsabilidad de otorgar asistencia económica a las víctimas indirectas de feminicidio⁸⁷, independientemente de los servicios que se promueven mediante los gobiernos subnacionales o la sociedad civil.

2.2.4 Los servicios de justicia

Desde 2018, la estrategia para mejorar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia se ha centrado en la implementación del SNEJ⁸⁸. Este sistema se enfoca en la creación de órganos de justicia especializados en violencia –Ministerio Público y Poder Judicial–, así como en el fortalecimiento de los CEM, Defensa Pública y la PNP. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Implementación del SNEJ (ENI-SNEJ), aprobada en 2021, este sistema de articulación interinstitucional es liderado por el MIMP en el nivel nacional y por el Poder Judicial en el nivel de los distritos judiciales⁸⁹.

Hasta diciembre de 2024, el SNEJ se había instalado en 8 de los 35 distritos judiciales existentes: 4 de ellos en el departamento de Lima –Callao, Lima Norte, Lima Este y Puente Piedra-Ventanilla– y los otros 4 en Áncash, Arequipa, Cusco y Junín, ninguno en la selva. En la medida en que su implementación fue ligada al financiamiento del PPoR RVcM⁹⁰, su crecimiento se ha paralizado desde 2021. Ante esta situación, el cronograma de su implementación, aprobado en 2019, tuvo que ser actualizado en 2024⁹¹.

La presencia de fiscalías y juzgados subespecializados en el abordaje de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar contribuye a mejorar la atención de la problemática; sin embargo, el funcionamiento del sistema aún presenta desafíos. Un informe de la implementación del SNEJ (2024) evidenció que varios indicadores del ENI-SNEJ tenían una medición inviable y que los sectores presentaban dificultades en la programación de sus metas en el PPoR RVcM (MIMP, 2024). Asimismo, otro informe (Comisión de Justicia de Género, 2023) mostró que el trabajo interinstitucional y articulado del SNEJ –MIMP, MINJUS, PNP, Poder Judicial y Ministerio Público–, en el

85 <https://www.gob.pe/55538-fondo-de-estimulo-al-desempeno-y-logro-de-resultados-sociales-fed-compromisos-de-gestion>

86 MEF. Consulta Amigable. En base al PIM (visitado el 4 de abril de 2025).

87 Decreto de Urgencia 005-2020, Decreto Supremo 001-2020-MIMP, Directiva 02-2022-MIMP-AURORA-DE. Lineamientos para la Calificación, Otorgamiento y Seguimiento de la Asistencia Económica para Contribuir a la Protección Social y el Desarrollo Integral de las Víctimas Indirectas de Feminicidio.

88 Decreto Legislativo 1368.

89 Decreto Supremo 011-2021-MIMP.

90 Resolución Corrida 00453-2022-GA-P-PJ.

91 Decreto Supremo 005-2024-MIMP que modifica el Decreto Supremo 019-2019-MIMP.

ámbito del distrito judicial, varía entre una y otra corte, dependiendo del liderazgo y nivel de institucionalización del sistema; resalta la actuación de las cortes superiores de Áncash, Arequipa y Callao.

Es preciso indicar que por lo menos 13 distritos fiscales y 14 distritos judiciales diferentes de los que tienen SNEJ ya cuentan con fiscales y juzgados –penales o de familia– subespecializados en violencia contra las mujeres e integrantes el grupo familiar. Sin embargo, su presencia no implica la existencia del SNEJ, ya que carecen de un respaldo presupuestal en el PPO RVCm o no cuentan con todos los servicios para realizar una intervención conjunta y articulada.

2.2.5 Los servicios de prevención de la violencia

La implementación de los servicios de **prevención de la violencia**, más allá de la norma que los reconoce, es constantemente relegada. Ello puede deberse a la escasa rentabilidad política de comprometerse con resultados a largo plazo, así como a la renuencia a abordar sus principales causas, que están vinculadas con el control de la sexualidad y la reproducción. Su postergación es evidente en el análisis presupuestal; por ejemplo, en 2022, el presupuesto asignado al lineamiento 2 del OP1 de la PNIG, referido a prevención, representa solo el 8 % del presupuesto asignado al lineamiento 1, relacionado con la atención y la justicia (Cedano, 2023). Asimismo, solo el 4,1 % del presupuesto del PPO RVCm 2024 financia productos de prevención primaria, mientras que el 85 % financia productos de prevención terciaria⁹².

Además de esta relegación de la prevención, se identifica una falta de consistencia en la propuesta del MIMP. La línea de producción aprobada para el producto que financia el CEM (P18) en el PPO RVCm describe las actividades preventivas de manera amplia, general y dispersa, a diferencia de las actividades de atención, que son específicas y claras⁹³. Asimismo, el reporte de servicios preventivos que publica el Programa Nacional Aurora constituye una suma de hasta 15 tipos de actividades, entre las que predominan las acciones más generales –como las realizadas el 25 de noviembre, Día Internacional de la Lucha contra la Violencia de Género–, las acciones comunicacionales y el desarrollo de capacidades⁹⁴.

A ello se suma la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres: Mujeres Libres de Violencia, aprobada en 2023⁹⁵, la que, para ser cabalmente comprendida, debe ser analizada en conjunto con tres documentos de gestión adicionales⁹⁶, y cuya

⁹² MEF Amigable. Visitado el 14 de junio de 2024.

⁹³ Resolución Ministerial 178-2023-MIMP. Línea de producción de la Actividad 5006357: “Servicios especializados e interdisciplinarios que incluyen dimensiones legales, sociales y psicológicas que coadyuvan a su proceso de búsqueda de acceso a la justicia” del Producto 3000904: “Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres” del Programa Presupuestal orientado a Resultados 1002: “Productos específicos para reducción de la violencia contra la mujer”.

⁹⁴ MIMP. Programa Nacional Aurora. Boletín Estadístico 2023. <https://portalestadistico.aurora.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/BV-Diciembre-2023.pdf>

⁹⁵ Decreto Supremo 022-2021-MIMP.

⁹⁶ Lineamientos Estratégicos para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres, Resolución Ministerial 058-2021-MIMP; Marco Conceptual para la Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres, Resolución Ministerial 367-2021-MIMP; y Lineamientos para la Implementación, Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres: Mujeres Libres de Violencia. Resolución Ministerial 064-2022-MIMP.

estructura de objetivos, lineamientos y servicios es compleja. La Estrategia, además, incorpora 38 servicios ya existentes; de ellos, 19 corresponden a la PNIG, 11 al PPoR RVcM, 3 al PP080, y 3 han sido previstos en normas sectoriales; esto exige identificar el valor adicional y diferencial de que cada uno de estos servicios haya sido incorporado a la Estrategia de Prevención. Además, es necesario definir los criterios con que se priorizará su implementación y los mecanismos de articulación.

Lo señalado no desconoce que algunos de los servicios de prevención del MIMP se vienen consolidando técnicamente, además de crecer en términos numéricos. Es el caso de los servicios Hombres por la Igualdad, Líderes y Lideresas de Organizaciones Sociales, Hablemos entre Patas y Mujeres Acompañando Mujeres, que cuentan con una línea de base y fueron objeto de una evaluación en 2024⁹⁷. Asimismo, tres de estos servicios –Hombres por la Igualdad, Emprendimiento Económico y Fortalecimiento de Habilidades de Decisión– son financiados por el PPoR RVcM, lo que no solo garantiza su sostenibilidad, sino que, en la práctica, significa la designación de personal *ad hoc* para su implementación, así como mecanismos de supervisión directa desde la sede central.

La política contra la violencia de género hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar es la más consolidada a nivel nacional. No solo ha perfeccionado conceptualmente la comprensión del problema público, sino que cuenta con un sistema funcional y presupuesto garantizado para la prestación de servicios.

La relevancia es tal que se pueden diferenciar dimensiones con diverso nivel de avance. Así, la dimensión de “atención” a las víctimas de violencia es una prioridad histórica del Estado peruano, a la que –a partir de la segunda mitad de la década pasada– se sumó la dimensión de “justicia”, mientras que la dimensión de “prevención” no solo ha sido permanentemente postergada, sino que, a pesar de que en esta década se la priorizó en el discurso, aún carece de un modelo de intervención claro, y del soporte político y económico para sacarla adelante.

En este panorama, el crecimiento de los servicios (cualquiera) ha sido congelado a partir del año 2021, debido a que el presupuesto asignado por el Poder Ejecutivo empezó a decrecer. Así, más allá de los avances, aún queda un grupo importante de la población con acceso limitado a servicios y estos enfrentan desafíos para articularse entre sí.

97 Participación de la directora general de la Oficina General de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada, en la sesión 42 de la CMAN (abril de 2024).

2.3 La política de igualdad de género

Al abordar la política de igualdad de género, en este documento se hace referencia a los ejes temáticos vinculados a la igualdad, pero diferentes de la violencia de género, la que ha sido tratada en la sección anterior.

2.3.1 La gestión de la política

La PNIG (2019) constituye el instrumento de planificación y gestión más relevante en la materia; cuenta con 6 objetivos prioritarios orientados a reducir la discriminación estructural contra las mujeres, y para ello prevé 52 servicios que deben ser prestados por 21 entidades públicas. Los objetivos prioritarios de la PNIG son reducir la violencia (OP1), garantizar la salud sexual y reproductiva (OP2), garantizar el acceso y la participación en espacios de decisión (OP3), garantizar los derechos económicos y sociales (OP4), reducir las barreras institucionales –públicas y privadas– que obstaculizan la igualdad (OP5) y reducir los patrones socioculturales discriminatorios (OP6).

De acuerdo con el Plan Estratégico Multisectorial de la PNIG (PEMIG), su implementación está garantizada mediante la protocolización de sus servicios, así como el alineamiento de los instrumentos de gestión institucional (POI, PEI, etcétera) a la PNIG⁹⁸. El protocolo de cada servicio debe caracterizar su prestación y definir la unidad orgánica, así como el presupuesto que lo implementará. Hasta diciembre de 2024, se habían aprobado solo 23 protocolos correspondientes a 21 servicios; en el OP1 se encontró el mayor número de protocolos aprobados (9), mientras que en el OP2 ningún servicio había sido protocolizado.

Esta política nacional carece de un sistema funcional que garantice su implementación, y tampoco cuenta con un presupuesto específicamente asignado para ello. El seguimiento de su ejecución se visualiza en los *Informes de cumplimiento* de la Ley 28983 (LIO) publicados anualmente⁹⁹; y el seguimiento de sus metas, en el tablero de desempeño difundido por el sector Mujer¹⁰⁰. Si bien pertenece al SINEPLAN, lo cierto es que la configuración de sus servicios no necesariamente parece suficiente para el logro de algunos de sus objetivos y, salvo excepciones –como el Sistema Nacional de Cuidado con Enfoque de Género–, son servicios que ya venían implementándose antes de la aprobación de la PNIG.

Además, es una política que carece de mecanismos que faciliten el trabajo interinstitucional y articulado en los territorios. En el ámbito nacional, cuenta con la Comisión Nacional de Alto Nivel para la Igualdad de Género (CONAIG),¹⁰¹ que se instaló en julio de 2021 y, hasta diciembre de 2023, sostuvo ocho sesiones. Un balance de su trabajo –realizado mediante el análisis de las actas de sus reuniones– da cuenta de que priorizó el eje de autonomía económica y el de derechos de las mujeres en zonas rurales; las acciones más relevantes fueron la constitución de dos equipos de trabajo encargados de

98 Decreto Supremo 002-2020-MIMP.

99 <https://www.gob.pe/institucion/mimp/colecciones/16-informes-lío>

100 <https://www.mimp.gob.pe/omep/estadisticas-tablero-desempenio-PNIG.php>

101 Decreto Supremo 018-2021-MIMP.

generar propuestas y medidas: uno relacionado con el Sistema Nacional de Cuidados y el otro con el acceso a la tierra por parte de las mujeres rurales.

No existe un mecanismo directo para conocer la inversión pública en la PNIG; sin embargo, una aproximación a los presupuestos disponibles evidencia que, de los seis objetivos prioritarios, solo el OP1 (violencia) y el OP2 (salud sexual y reproductiva) cuentan con el respaldo de programas presupuestales, mientras que el OP3, OP4, OP5 y OP6 se sostienen con asignación presupuestaria que no resulta en productos (APNOP), es decir, con presupuestos cuya asignación puede ser modificada con facilidad por las autoridades de turno. Además, existe una diferencia relevante entre el financiamiento del OP1 y el que le corresponde al OP2, ya que mientras los servicios contra la violencia pueden sostenerse con un programa presupuestal creado para afrontar esta temática (PPoR RVcM), los de salud sexual y reproductiva se sostienen casi en su totalidad por un programa presupuestal que no ha sido diseñado para alcanzar la igualdad de género¹⁰² y, por lo tanto, no necesariamente ha incorporado ese enfoque.

En ese contexto, se debe llamar la atención sobre la desatención de la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres, eje central de la vida de todas ellas. La PNIG aborda el tema limitadamente, solo desde su conexión con el derecho a la salud y, aun así, ninguno de sus servicios ha sido protocolizado. Además, dentro del MIMP no existe una instancia responsable de abordar este tema, ya que ninguna de las direcciones generales ha priorizado su atención –salvo por la creación de mesas temáticas–, y su implementación ha quedado a merced de los avances del sector Salud.

2.3.2 La autonomía económica de las mujeres, su priorización, y la disputa alrededor del derecho al cuidado

En los últimos años, el Poder Ejecutivo ha priorizado el abordaje de la **autonomía económica** de las mujeres. Esta opción –que probablemente responda a la crisis económica vivida en el país pospandemia– coincide con el abordaje de uno de los ejes de igualdad de género que menos resistencia genera en los sectores conservadores, en virtud de la menor visibilidad de su conexión con el eje de sexualidad y reproducción.

Al respecto, el MIMP creó una dirección general para abordar esta temática¹⁰³ y, como entidad conductora de la CONAIG, promovió la instalación de dos equipos de trabajo intersectorial para desarrollar las propuestas sobre el Sistema Nacional de Cuidados y los derechos económicos: el acceso a la propiedad y el control de la tierra en el ámbito rural.

En ese marco, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso¹⁰⁴ una iniciativa legislativa sobre el **Sistema Nacional de Cuidados** que, en abril de 2024, fue archivada por la Comisión de la Mujer y la Familia con los argumentos de que el país se adhiere a la teoría biológica que define la existencia de hombres y mujeres, que la iniciativa busca

¹⁰² Programa Presupuestal 002-Salud Materno Neonatal.

¹⁰³ Decreto Supremo 010-2023-MIMP. Decreto Supremo que aprueba la sección primera del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP. Crea la Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres (DGPDAEM).

¹⁰⁴ Proyecto de Ley 2735 de Reconocimiento del Derecho al Cuidado y de Creación del Sistema Nacional de Cuidados.

cambiar las relaciones familiares y que no se entiende por qué se quiere combatir la división del trabajo¹⁰⁵. A partir de esta decisión, se llevaron adelante acciones puntuales sobre el tema; la más importante fue la implementación de la segunda ENUT (2024), cuyos resultados se presentaron en marzo de 2025¹⁰⁶.

Por otro lado, desde 2018 aproximadamente –pero con más énfasis ante la cercanía de Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) 2024–, se promovió la visibilización de las **mujeres emprendedoras** a nivel nacional y en todas las regiones del país¹⁰⁷. Al respecto, en 2022 se aprobó la Estrategia Nacional Mujer Emprendedora¹⁰⁸ con la participación de diversas entidades: MIMP, PCM, Produce, MEF, MIDAGRI, MIDIS, MINCETUR, MTPE, MINAM y el Instituto Tecnológico de la Producción. Al concretarse en planes de trabajo anuales, el documento de gestión prioriza la capacitación e información para las emprendedoras, más que los procesos que modifiquen las estructuras que las excluyen.

Aunque menos visible en el sector Mujer, es preciso resaltar que el MIDAGRI, en el marco de la Ley que Promueve el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas¹⁰⁹, implementa el Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena para impulsar emprendimientos y negocios en materia forestal, pecuaria y artesanal a favor de las organizaciones de mujeres productoras rurales e indígenas. En 2022 y 2023, la inversión anual bordeaba los 29 millones de soles cada año; sin embargo, ese monto se ha reducido en 2024 y, en lo previsto para 2025, a 10 millones de soles anuales.

Finalmente, existen otras medidas puntuales vinculadas al eje de autonomía económica. Por ejemplo, en el equipo de trabajo de la CONAIG creado para proponer medidas que garanticen el acceso a la propiedad y control de la tierra en el ámbito rural¹¹⁰ se planificaron siete medidas que involucraban al MINJUSDH-SUNARP y al MINCUL, la mayoría de diagnóstico situacional; de estas, solo tres se cumplieron. Asimismo, en 2023, se propuso la adopción de 25 medidas urgentes para la igualdad con énfasis en las mujeres rurales, de las que resalta el *Informe sobre la situación de la mujer rural 2022* (INEI), así como la creación de la Estrategia Rural Multisectorial (MIMP).

2.3.3 La transversalización del enfoque de género, su visibilización y su retroceso

De acuerdo con su Ley Orgánica, la **transversalización del enfoque de género** en la gestión pública es la primera competencia del MIMP¹¹¹. Pese a ello, esta estrategia no ha sido priorizada –por el contrario, su presupuesto siempre ha sido reducido¹¹²– y

¹⁰⁵ Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso. Dictamen de no aprobación y remisión al archivo recaído en los Proyectos de Ley 2735/2022-PE y 3242/2022-CR, que reconocen el derecho al cuidado y crean el Sistema Nacional de Cuidados.

¹⁰⁶ <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6610655-encuesta-nacional-de-uso-del-tiempo-2024-principales-resultados>

¹⁰⁷ <https://www.mimp.gob.pe/DGIGND/redes-regionales-mujeres.php>

¹⁰⁸ <https://renameeperu.com.pe/>

¹⁰⁹ Ley 31168. Ley que Promueve el Empoderamiento de las Mujeres Rurales Indígenas.

¹¹⁰ Equipo de trabajo de la CONAIG. Derechos económicos: acceso a la propiedad y control de la tierra en el ámbito rural.

¹¹¹ Artículo 5 del Decreto Legislativo 1098.

¹¹² Según CEPLAN, el presupuesto de la Dirección de Transversalización del Enfoque de Género para 2024 ascendía a 2 096 878 soles; el 78 % de este monto se invierte en remuneraciones, dejando solo 383 182 soles para invertir en actividades en todo el país (POI consistente con el PIA). Ver CEPLAN Amigable.

tampoco se han difundido sus logros. Adicionalmente, en 2023, la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (DGTEG) fue degradada a ser una dirección de línea dentro de la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación (DGIGND)¹¹³).

Antes de 2022, el MIMP había avanzado en construir una arquitectura normativa e institucional para promover la transversalización del enfoque de género en el Estado. Para ello, cada entidad debía contar con su mecanismo de igualdad de género (MIG), existían instrumentos de diagnóstico situacional usados en la asistencia técnica prestada por el MIMP, y ya se contaba con lineamientos generales para transversalizar el enfoque de género en la gestión pública.

En ese contexto, en 2023, se adoptaron dos medidas para fortalecer esta arquitectura. Primero, la obligatoriedad de la capacitación en género de todos los servidores y servidoras públicos¹¹⁴; y segundo, la obligatoriedad de designar oficiales de género en cada una de las entidades públicas¹¹⁵. Sin embargo, a diferencia de la década pasada, estas medidas fueron objeto primero de difusión y luego de cuestionamiento por parte del Congreso, en el que se presentaron iniciativas legislativas para derogarlas¹¹⁶, así como para reducir el significado de la palabra *género*¹¹⁷. Los argumentos en que se sostienen estas iniciativas son jurídicamente falaces y conservadores, al punto de que acusan a las normas de incluir de contrabando otros temas a través de las frases “mujeres en su diversidad” o “discriminación por género”. Es preciso indicar que, si bien estas iniciativas no han sido aprobadas aún en el Congreso, sí han calado en la actuación institucional. Por ejemplo, en el Perú, en diciembre de 2023, ya existían por lo menos 223 MIG –108 de entidades nacionales y 115 de entidades subnacionales– (MIMP, 2022: 128-129); sin embargo, hasta marzo de 2025, solo se había designado a 64 oficiales de igualdad, 49 de entidades nacionales y 14 de entidades subnacionales¹¹⁸.

Finalmente, el Congreso aprobó la Ley 32003, que modifica la LIO a fin de limitar contenido del lenguaje inclusivo. Con relación a esta norma, el MIMP actualizó su *Guía de lenguaje inclusivo*¹¹⁹, pero –paradójicamente– la dejó sin efecto de manera inmediata ante el cuestionamiento de un congresista¹²⁰.

2.3.4 La participación de las mujeres en espacios de decisión, el retroceso frente a la paridad

Garantizar la participación de las mujeres en espacios de decisión y abordar la violencia son los dos ejes temáticos incorporados en los planes de gobierno de los dos últimos presidentes. Pese a ello, este periodo evidencia un retraimiento del mandato de

¹¹³ Decreto Supremo 010-2023-MIMP. Decreto Supremo que aprueba la sección primera del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP.

¹¹⁴ Decreto Supremo 010-2022-MIMP.

¹¹⁵ Decreto Supremo 013-2023-MIMP.

¹¹⁶ Dictamen favorable a cuatro proyectos de ley: 2921, 5770, 6310 y 7427.

¹¹⁷ Proyecto de Ley 10082/2024-CR.

¹¹⁸ Carta D000140-2025-MMP-REI, del 20 de marzo de 2025, respuesta a solicitud de información pública.

¹¹⁹ Resolución Ministerial 125-2025- MIMP

¹²⁰ Resolución Ministerial 131-2025-MIMP.

paridad que caracterizó la segunda mitad de la década anterior. De hecho, desde 2021, los gabinetes ministeriales –en especial los del expresidente Pedro Castillo– fueron predominantemente masculinos. Asimismo, con la anuencia del Poder Ejecutivo, en 2024 el Congreso aprobó la Ley 32058, que eliminó la alternancia de las listas presidenciales, así como la paridad horizontal en la elección de gobernadores y gobernadoras regionales. Por otro lado, el Poder Judicial mantiene una dinámica propia, muy dependiente de quién ocupa la presidencia de esta institución; si bien la paridad en la Corte Suprema se perdió en el periodo 2023-2024, esta retornó cuando se eligió a la doctora Janet Tello –segunda mujer que ocupa ese cargo– como presidenta de este poder del Estado.

Respecto al **acoso político**, en 2021 se aprobó la Ley 31155, que definió el acoso político y estableció responsabilidades de prevención y sanción en el MIMP, el MINEDU, el MINCUL, los gobiernos regionales y locales, así como en los órganos del sistema electoral, en especial el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que, casi un año después de promulgada la norma, informó que no podía reglamentarla, ya que era poco clara e incluso inconsistente¹²¹. La Ley también creó el Observatorio Nacional del Acoso Político, a cargo del MIMP, con la finalidad de monitorear y sistematizar datos relacionados con el tema; sin embargo, no queda clara la articulación de esta plataforma con la denominada Observa Igualdad, del JNE¹²², puesto que, en ambos casos, se pueden reportar hechos, y además difunden información sobre el acoso, aunque la segunda acotada a los procesos electorales.

2.3.5 La sexualidad y la reproducción. El avasallamiento incluso frente a decisiones jurisdiccionales

La LIO hace referencia explícita a los derechos sexuales y reproductivos¹²³; sin embargo, la PNIG reduce la intervención del Estado a su dimensión de salud, limitando la intervención en esta temática.

La **educación sexual integral** (ESI) es uno de los servicios de la PNIG que mayor atención ha despertado entre los grupos antiderechos, incluso después de la sentencia de la Corte Suprema que –en 2019– declaró constitucional el enfoque de igualdad de género en el Currículo Nacional de Educación Básica. En ese marco, desde el Congreso se han promovido una serie de normas para deslegitimarla y eliminarla. Entre estas, resalta la Ley 31498, que permite a las organizaciones de padres vetar material educativo en el marco del respeto por su libertad religiosa y sus convicciones morales; además, están en cartera las iniciativas legislativas 7146, 7579 y 9174, que prohíben que instituciones como las ONG capaciten en las escuelas de padres, promueven que la ESI se convierta en un curso optativo e incluso que su eliminación se declare de interés nacional. A diferencia de la década pasada, la educación dejó de ser un eje de confrontación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, ante el silencio discursivo y político de este último.

Por otro lado, el año 2023 fue escenario de diversos pronunciamientos jurídicos en los que se reivindican los derechos vinculados a la **salud sexual y reproductiva** de las

121 JNE. Nota de prensa del 9 de febrero de 2022. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/10484>

122 https://saednef.jne.gob.pe/AcosoPolitico/RegistroWeb_Acoso_Municipales

123 Artículo 6, inciso í de la Ley 28983.

niñas y mujeres. La Corte Suprema declaró constitucional la *Guía técnica sobre el aborto terapéutico* en un proceso iniciado en 2020¹²⁴; asimismo, el Tribunal Constitucional declaró constitucional la provisión de la AOE en un proceso iniciado en 2014¹²⁵.

En el nivel internacional, el Comité de Derechos del Niño se pronunció en el caso *Camila versus Perú*¹²⁶ responsabilizando al Estado de violar los derechos humanos de esta niña e instándolo a despenalizar el aborto en todos los supuestos de embarazo infantil, modificar la regulación del aborto terapéutico para prever su aplicación a niñas, así como proporcionar educación adecuada en salud sexual y reproductiva. El dictamen del Comité de Derechos del Niño en el caso *Camila*, así como otros difundidos en la prensa sobre niñas embarazadas sin acceso al aborto terapéutico, empujaron a que el tema fuera abordado en una sesión de la CMAN (agosto 2023), en la que no se adoptaron medidas trascendentes al respecto.

Por su parte, el Congreso viene aprobando normas que buscan consolidar la posición del concebido en la legislación peruana, simbólica y efectivamente, y con ello evitar cualquier posibilidad de ampliar supuestos de aborto despenalizado. La Ley 32000, aprobada y no observada por el Poder Ejecutivo, reconoce el derecho a nacer del niño en proceso de gestación, mientras que la Ley 32132 aprueba la existencia del Registro Especial para la Inscripción del Mortinato –a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)–, en el que el concebido muerto es registrado con nombres, apellidos, sexo, edad gestacional y lugar de muerte. Con ese marco simbólico, en 2025 y por primera vez, el Poder Judicial revindicó públicamente su decisión de impedir que una adolescente embarazada de 16 años acudiera a cualquier servicio de salud para abortar, sin siquiera exceptuar el aborto legal existente en el país¹²⁷. La única norma del Congreso que no tiene el sentido antes mencionado es la Ley 31945, que elimina el matrimonio con menores de edad.

Otro aspecto relevante en materia de autonomía sexual y reproductiva es la protección de las **personas LGBTIQ+**. Solo se ha prohibido la discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Código Penal (2017) y, en ese marco, se han regulado los servicios de atención de casos de violencia para cumplir con esta disposición¹²⁸. Adicionalmente, en 2021 se adoptó una norma para atender la salud mental de adolescentes LGBTIQ+¹²⁹, enfatizando que la orientación sexual y la identidad de género no son problemas mentales y las terapias de reconversión están proscritas; paradójicamente, tres años después (2024), en una norma que duró poco tiempo, se consideró la transexualidad como un problema de salud mental¹³⁰.

¹²⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Proceso de acción popular. Expediente 8933-2020-Lima. Resolución del 27 de octubre de 2022.

¹²⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia del 21 de marzo de 2023. Expediente 00238-2021-PA/TC.

¹²⁶ Comité de Derechos del Niño. Caso *Camila versus Perú*. CRC/C/93/D/136/2021. 11 de junio de 2023.

¹²⁷ <https://x.com/CorteArequipa/status/1908242587326021917>

¹²⁸ Protocolo base de actuación conjunta (Decreto Supremo 012-2019-MIMP) que aprueba los lineamientos del Programa Nacional Aurora, del MIMP (Resolución de la Dirección Ejecutiva 133-2022-MIMP-Aurora-DE), así como el Protocolo de Juzgados de Familia (Resolución Administrativa 000038-2022-CE-PJ).

¹²⁹ Numeral 8.3.4.1. del documento técnico *Orientaciones técnicas para el cuidado integral de salud mental de la población adolescente*, aprobado mediante Resolución Ministerial 753-2021-MINSA.

¹³⁰ Se aprobó mediante Decreto Supremo 009-2024-SA y se dejó sin efecto mediante Resolución Ministerial 447-2024/MINSA, medida que es cuestionable, pues se trata de una norma de menor jerarquía.

En ese contexto, el Congreso lidera de nuevo la cruzada contra cualquier derecho de las personas LGBTIQ+, directamente o incluyéndolo dentro de su cuestionamiento a la “ideología de género”. Así, en 2022 desaprobó la realización de una asamblea de la OEA ante la exigencia de un “baño neutro”¹³¹ y, tres años después, en abril de 2025, se aprobó una iniciativa legislativa que restringe el uso de los baños a las personas trans¹³², todo ello en un contexto de desinformación sobre sus derechos.

Es preciso indicar que, en 2020 y 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió dos sentencias contra el Perú: el caso Azul Rojas Marín, sobre violación sexual por agentes del Estado, y el caso Olivera Fuentes, sobre discriminación en el consumo. En ambas sentencias se responsabilizó al Estado de violar los derechos de personas LGBTIQ+, y se le ordenó la adopción de medidas de políticas públicas para que situaciones así no se repitan. La mayoría de estas medidas están pendientes de cumplir.

En ese marco, se ha empezado a cuestionar la participación del Estado peruano en el Sistema Internacional de Derechos Humanos. El vicepresidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de ese momento llamó “intromisión globalista” a la sentencia del caso Olivera Fuentes¹³³, y en iniciativas legislativas que buscan la denuncia a la Convención Americana de Derechos Humanos se ha señalado que los órganos supranacionales “han devenido en un moderno colonialismo jurídico sobre los países latinoamericanos”, donde han sido capturados “ideológicamente por ideas marxistas, habiéndose politizado profundamente, lo que ha desvirtuado su esencia de jurisdicción”¹³⁴.

La PNIG es el instrumento de gestión más relevante de la política de igualdad de género. A pesar de formar parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, la PNIG no cuenta con un sistema funcional ni con presupuesto específico para implementar sus servicios. En ese marco, los avances en ejes temáticos vinculados con la igualdad de género que no se refieren a la violencia son bastante puntuales y sectoriales, con poca capacidad de lograr transformaciones profundas en la situación que se aborda. En un periodo de retraimiento, la única apuesta expresa por avanzar fue la relacionada con la autonomía económica, rica en diagnósticos (ENUT, valoración del trabajo no remunerado), pero cuya estrategia más transformadora –la creación de un Sistema Nacional de Cuidados– ha dejado de ser prioridad sectorial ante la oposición del Legislativo.

En los otros ejes, el compromiso es menor y los retrocesos más inminentes. La paridad ya no es vista como un principio transversal, sino como una regla electoral que, legalmente, fue reducida con la aquiescencia del Poder Ejecutivo. Por otra parte, todo lo relacionado con

131 LII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos Ver comunicado oficial del Congreso: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-no-aprueba-proyecto-de-resolucion-legislativa-de-acuerdo-con-la-oea/> (revisado el 20 de setiembre de 2023).

132 Proyecto de Ley 6505/2023-CR.

133 <https://xn--alejandromuante-8qb.com/no-a-la-intromision-globalista/> (revisado el 25 de setiembre de 2023).

134 Proyecto de Ley 5216/2022-CR.

sexualidad y reproducción no avanza, pero además es permanentemente atacado con iniciativas y normas que buscan que se elimine la educación con enfoque de género y la ESI, que se restrinjan los derechos de las personas LGBTIQ+ y que el concebido sea tratado como persona para cuestionar el aborto, incluso el terapéutico. Todo ello en un contexto en el que la arquitectura de la igualdad de género –cuya construcción se inició en la década de 1990– se desvanece ante una posible fusión MIMP-MIDIS, que debilitaría aún más la estrategia de transversalización del enfoque de género en la gestión pública.

3. Los grandes pendientes



Las políticas de igualdad y contra la violencia de género en el Perú, incluso en su mejor momento de implementación, presentan desafíos estructurales para el logro de sus objetivos. Estos devienen de la persistencia del modelo de gestión pública centralista, pese al mandato constitucional de descentralización¹³⁵, así como de un enfoque etnocéntrico que va más allá del reconocimiento constitucional de la pluralidad étnica y cultural de la nación¹³⁶ y en el que, a pesar de los esfuerzos y las medidas adoptadas, aún persiste una mirada universalista, con dificultades para atender las necesidades estratégicas y prácticas de las mujeres en su diversidad, incluyendo los múltiples factores de vulnerabilidad, así como las discriminaciones intersecadas que marcan sus vidas.

3.1 Primer pendiente: la deuda histórica con las mujeres en condiciones de vulnerabilidad

En las décadas de 1980 y 1990, las mujeres peruanas –especialmente las que residen en contextos rurales, son campesinas, quechuahablantes y pobres– se convirtieron en víctimas de violaciones de derechos humanos que configuran crímenes de lesa humanidad, en tanto fueron objeto de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil. Es el caso de las violaciones sexuales perpetradas en esas décadas tanto por agentes del orden como por integrantes de grupos subversivos, así como de las esterilizaciones forzadas ejecutadas en la segunda mitad de los años 1990 en el marco del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar impulsado por el sector Salud.

Esta realidad ha sido reconocida formalmente por el Estado peruano. La violencia sexual fue abordada en el *Informe final* de la CVR, así como en el Plan Integral de Reparaciones (2005)¹³⁷; en este marco, llegaron a registrarse por lo menos 5492 casos de violación sexual y 1707 de violencia sexual¹³⁸. Asimismo, la atención prioritaria a las víctimas de esterilizaciones forzadas fue declarada de interés nacional en el año 2015, creándose para ello el Registro de Víctimas de las Esterilizaciones Forzadas (REVIESFO)¹³⁹, en el que figuran por lo menos 7913 casos¹⁴⁰.

Los avances en las reparaciones a las mujeres registradas son bastante limitados, pues se centran fundamentalmente en la atención en salud; en el caso de las violaciones

¹³⁵ Artículo 43 de la Constitución.

¹³⁶ Artículo 2 inciso 19 de la Constitución.

¹³⁷ Ley 28592.

¹³⁸ MINJUSDH. Cifras del Registro Único de Víctimas (RUV). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4874545/CifrasRUV%20%281%29.pdf?v=1689867673>

¹³⁹ Decreto Supremo 006-20015-JUS.

¹⁴⁰ DEMUS (2022), nota de prensa. *Sobrevivientes de esterilizaciones forzadas exigen al Estado peruano*. <https://www.demus.org.pe/sobrevivientes-de-esterilizaciones-forzadas-exigen-al-estado-peruano/>

sexuales, se incluyó la reparación económica. Mientras, los avances en la justicia son mucho más precarios considerando las miles de víctimas ya identificadas. Para las violaciones sexuales, se cuenta solo con dos sentencias condenatorias en el ámbito nacional (Magdalena Monteza¹⁴¹, y Manta y Vilca¹⁴²) y una en el supranacional (Georgina Gamboa versus Perú¹⁴³). En cuanto a las esterilizaciones forzadas, no se ha sancionado a los responsables, y el proceso de investigación judicial iniciado a inicios del presente siglo¹⁴⁴, entre idas y venidas fue devuelto al juzgado de la causa para que emitiera un nuevo pronunciamiento (2023)¹⁴⁵.

A esta impunidad sistémica se ha sumado la decisión del Congreso de aprobar la Ley 32107, que establece que nadie será procesado, condenado ni sancionado por delitos de lesa humanidad por hechos cometidos antes del 1 de julio de 2002¹⁴⁶, precisando que todos los delitos cometidos antes de esa fecha prescriben en los plazos dispuestos por la ley. Con esta norma se legitima y valida la impunidad vigente en los casos mencionados

La violencia y la discriminación tienen un impacto diferenciado en las mujeres, en virtud de los contextos de vulnerabilidad y discriminación que se intersecan negativamente en el ejercicio de sus derechos. De ello da cuenta el perfil de la mayoría de las mujeres que han denunciado haber sido violentadas sexualmente en las décadas de 1980 y 1990 por integrantes de las fuerzas del orden, así como de las mujeres que fueron esterilizadas sin un consentimiento válido en la segunda mitad de la década de 1990. El silenciamiento de sus demandas –y, peor aún, la impunidad de lo ocurrido– solo legitima la violencia perpetrada, posibilitando que hechos de esta naturaleza puedan replicarse en el futuro. Es importante adoptar medidas jurídicas y de política pública para que esta situación no se consolide.

141 El 26 de octubre de 2016, la Sala Penal Nacional emitió sentencia que condenaba a tres personas por secuestro y violación sexual.

142 El 19 de junio de 2024, la Primera Sala Penal Superior Nacional Liquidadora Transitoria emitió sentencia que condenaba a 10 exmilitares por violación sexual, considerada delito de lesa humanidad.

143 El 5 de julio de 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el caso de Georgina Gamboa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

144 Expediente 00059-2019-0-5001-JR-PE-01. Delito contra la vida, el cuerpo y la salud. Lesiones graves seguidas de muerte en un contexto de grave violación de derechos humanos.

145 Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema. Proceso de Amparo 36134-2022-Lambayeque.

146 Fecha que entra en vigencia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el Perú.

3.2 Segundo pendiente: el modelo conceptual que sostiene la intervención de las políticas de igualdad y contra la violencia de género es limitado y poco claro

La formulación, implementación y evaluación de una política pública requiere un marco conceptual que proporcione –con claridad y precisión– la base teórica, analítica y ética de la intervención, para alimentar el quehacer de las y los servidores públicos involucrados.

En el Perú, ese proceso no ha sido lineal. Si bien existe un modelo conceptual para comprender la discriminación estructural contra las mujeres –que aborda como una de sus consecuencias la violencia contra ellas (PNIG)–, este convive con múltiples modelos conceptuales sobre el tema, los que tienen puntos comunes, pero no necesariamente responden a la misma lógica; su multiplicidad no ayuda a la comprensión del problema por parte de los actores involucrados. Así, además de la PNIG, se cuenta con modelos conceptuales que explican la violencia de manera diferente, como los del PPoR RVcM¹⁴⁷, la Estrategia Nacional Mujeres Libres de Violencia¹⁴⁸ y la Estrategia Multisectorial para la Prevención de la Violencia Sexual que Afecta a Niños, Niñas y Adolescentes¹⁴⁹. Esta dispersión no se aísla de la naturaleza de los instrumentos de gestión, que, en consonancia con el modelo conceptual, no solo han generado indicadores sobrepuestos, sino también con diferentes metas¹⁵⁰.

Adicionalmente a ello, y en todos los modelos conceptuales, se guarda silencio sobre el vínculo entre, por una parte, la discriminación y la violencia y, por la otra, la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres. Esta omisión reduce la comprensión del tema y limita la actuación, ya que desconoce la estrecha conexión entre la violencia de género y el control del cuerpo femenino. Esto se produce pese a que la sexualidad y la reproducción constituyen ejes centrales de disputa para los grupos antiderechos, que implementan estrategias destinadas a desconocer el enfoque de género, así como a revertir los avances alcanzados en los últimos años.

Esta desconexión está plasmada incluso en la PNIG, que reduce la sexualidad y la reproducción al ámbito de la salud, y las categoriza como una consecuencia de la discriminación de género, sin vincular su control a las causas. Esta opción tiene consecuencias prácticas respecto a la identificación de los servicios que se prestan, así como a la entidad que asume su liderazgo.

El modelo conceptual de una política no es un ejercicio académico, sino que constituye la base para sustentar el problema público priorizado, sus causas y sus consecuencias; en ese contexto, tiene una alta relevancia

¹⁴⁷ Resolución Suprema 024-2019-EF.

¹⁴⁸ Decreto Supremo 022-2021-MIMP.

¹⁴⁹ Decreto Supremo 008-2024-MIMP.

¹⁵⁰ La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 18, denominado *Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)*, publicado en 2021, ha evidenciado la falta de consistencia entre los instrumentos de gestión vigentes hasta ese momento, en términos de indicadores, metas y mecanismos de seguimiento.

en la definición de los objetivos, las estrategias e incluso los servicios que se prestarán, así como en su evaluación.

A la multiplicidad y limitada complementariedad entre los modelos conceptuales vinculados a la violencia, se suma la ausencia de modelos conceptuales que profundicen en los otros ejes de igualdad –derechos económicos y sociales, participación en espacios de decisión, etcétera–. Esta situación no contribuye a que los servidores y servidoras públicos tengan claridad del norte al que apunta su trabajo cotidiano.

Asimismo, la desconexión que existe entre los modelos conceptuales vigentes con el eje de autonomía sexual y reproductiva impide un abordaje adecuado y estratégico del problema de la discriminación y la violencia de género hacia las mujeres, debilitando la intervención y el impacto que pueda tener. En virtud de ello, es necesario revisar los modelos conceptuales vigentes, a fin de que sean coherentes, pero además integren todas las dimensiones vinculadas con el problema público.

3.3 Tercer pendiente: la construcción de la política de igualdad de género y contra la violencia de género “de arriba hacia abajo”

Los diferentes instrumentos de gestión interinstitucional aprobados hasta el momento –como la PNIG y el PpoR RVcM, además de los planes de igualdad y contra la violencia que les precedieron o las estrategias aprobadas luego– fueron diseñados desde un enfoque de arriba hacia abajo, que, según Hernández (2022) –citando a Carey– significa que “se hizo calzar los intereses de los grupos dominados en la visión de desarrollo de las personas que dirigen las políticas”. Este enfoque introdujo tres limitaciones: primero, se homogeneizó el grupo objetivo de la política (las mujeres) omitiendo su diversidad en distintos territorios y contextos; segundo, para el diagnóstico se utilizaron estadísticas demasiado agregadas (nacional), omitiendo las fuertes diferencias que existen entre las regiones y sus territorios; y tercero, los instrumentos se diseñaron con insuficiente preocupación sobre el contexto de los gobiernos subnacionales a cargo de implementarlos, monitorearlos y evaluarlos. Esta situación le resta aplicabilidad al cuerpo de políticas en materia de violencia (Hernández, 2022) y, por ende, también a las de igualdad de género.

Algunos ejemplos de este enfoque se plasman en la adopción de medidas adoptadas para garantizar los derechos de las víctimas, pero que terminan obstaculizando su ejercicio. Por ejemplo, la creación del delito de *agresiones en contra de las mujeres o integrantes del grupo familiar*¹⁵¹ no consideró que su aplicación obliga a las víctimas rurales a seguir todos los procesos penales de violencia –incluyendo aquella con consecuencias leves–

¹⁵¹ Artículo 122-B del Código Penal.

en las ciudades, recargándoles el costo de su traslado¹⁵². Otro ejemplo es el diseño de servicios integrales y especializados para abordar la violencia según una lógica urbana, que son transferidos –sin modificaciones relevantes en su implementación– a regiones y provincias con población muy dispersa geográficamente; es el caso de los módulos judiciales que conforman el SNEJ¹⁵³ e incluso los CEM, que tienen competencia en provincias en las que no existen SAR.

Adicionalmente, se evidencian dificultades en la articulación de los servicios, cuando es imprescindible que estos funcionen de manera fluida para garantizar el abordaje integral y adecuado del problema, que se concreta en cada ámbito territorial y en cada caso específico. En los casos de violencia, la articulación de servicios se apoya en dos ejes: primero, en los protocolos *ad hoc* aprobados para este propósito¹⁵⁴; y segundo, a través de los mecanismos de coordinación interinstitucional en los diferentes niveles de gobierno –instancias de concertación regionales, provinciales y distritales– y en los distritos judiciales –equipos de implementación del SNEJ¹⁵⁵–. Más allá del marco regulatorio existente, se cree que la articulación es una consecuencia natural y lógica de la prestación de servicios, y por ello es poco frecuente que se dispongan recursos humanos y presupuestales específicos para este propósito, lo que genera que esta (la articulación) sea poco priorizada o postergada.

La diversidad territorial que caracteriza al Perú exige una respuesta diferenciada por parte del Estado, que es poco viable cuando las políticas nacionales son formuladas e implementadas desde un enfoque centralista y universalista. Al respecto, es un pendiente ruralizar los modelos de atención de los servicios del SNEJ, el CEM o los Centros de Salud Comunitaria, en especial en departamentos con una población mayoritariamente rural como Apurímac, Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica. Asimismo, además de las normas adoptadas, es necesario dotar a estos servicios de los recursos humanos, logísticos y presupuestales necesarios para viabilizar su articulación.

¹⁵² Al convertir en delito lo que antes era tratado como una falta contra la persona, los juzgados de paz dejan de tener competencia para su sanción.

¹⁵³ Los módulos judiciales tienen la ventaja de optimizar los recursos humanos y logísticos disponibles, a través de la conformación de equipos de soporte comunes a todos los juzgados. Este modelo obliga a concentrar servicios en un solo lugar y, por lo tanto, requiere que las víctimas asuman el costo –y venzan los obstáculos– que implica movilizarse en un territorio con alta dispersión geográfica.

¹⁵⁴ Protocolo Base de Actuación Conjunta (Decreto Supremo 012-2019-MIMP), Protocolo CEM-comisarías de la PNP (Decreto Supremo 006-2018-MIMP), Protocolo CEM-establecimiento de salud (Decreto Supremo 008-2019-SA), Protocolo CEM-Servicio de Defensa Pública (Decreto Supremo 008-2020-JUS).

¹⁵⁵ Los artículos 105 al 113 del Reglamento de la Ley 30364 (Decreto Supremo 09-2026-MIMP) establecen la conformación y funcionamiento de las instancias de coordinación, así como de la Estrategia Nacional de Implementación del SNEJ (Decreto Supremo 011-2021-MIMP), y la directiva Funcionamiento de los Equipos de Implementación del SNEJ (Directiva 002-2023-CE-PJ aprobada por Resolución Administrativa 148-2023-CE-PJ).

3.4 Cuarto pendiente: la superficialidad de la implementación del enfoque interseccional e intercultural en los servicios

La implementación de los enfoques de género intercultural e interseccional en las políticas nacionales es reconocida y definida por la Ley 30364¹⁵⁶, mientras que la atención de las “mujeres en su diversidad” está dispuesta en la PNIG e incluye a las “niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes”.

Además, existen normas multisectoriales y sectoriales que han incorporado medidas de atención específica y diferenciada para las personas usuarias, considerando su edad, su condición de discapacidad, su orientación sexual o identidad de género, su procedencia geográfica o su identidad étnica. La primera norma fue el Protocolo Base de Actuación Conjunta previsto para la Ley 30364¹⁵⁷, y luego las normas sectoriales de los servicios del MIMP¹⁵⁸, el MINSA¹⁵⁹, el Poder Judicial¹⁶⁰ y el Ministerio Público en un sentido similar¹⁶¹. Por otro lado, la aplicación del enfoque intercultural fue operacionalizada en los lineamientos del MINCUL¹⁶² y en un acuerdo plenario del Poder Judicial¹⁶³ referido al abordaje de casos de violencia sexual cometida contra niños, niñas y adolescentes.

Como se puede observar, son múltiples las normas que incluyen expresamente disposiciones vinculadas al abordaje intercultural e interseccional de la violencia de género, así como a las mujeres en su diversidad. Sin embargo, este reconocimiento no se traduce *per se* en la implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones del Estado bajo estos enfoques, convirtiéndose en un recurso más retórico que práctico, y muy dependiente del servidor o servidora estatal a cargo de la prestación del servicio

Ante la diversidad cultural, étnica, de procedencia geográfica, de identidad de género u orientación sexual de las víctimas de violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, además de revertir la lógica universalista descrita en el acápite anterior, es necesario incidir en el cambio de los patrones socioculturales que legitiman la discriminación por parte de los servidores y servidoras públicos, así

¹⁵⁶ Artículo 3 de la Ley 30364.

¹⁵⁷ Decreto Supremo 012-2019-MIMP.

¹⁵⁸ Resolución Ministerial 100-2021-MIMP. Protocolo de Atención del Centro Emergencia Mujer.

¹⁵⁹ Resolución Ministerial 670-2021/MINSA. Guía técnica para el cuidado de la salud mental de mujeres en situación de violencia.

¹⁶⁰ Resolución Administrativa 000038-2022-CE-PJ. Protocolo de Atención de Buena Calidad en el Proceso Especial de Tutela frente a la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

¹⁶¹ Resolución de la Fiscalía de la Nación 431-2022-MP-FN. Directiva Actuación del Ministerio Público en las Investigaciones de los Delitos de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar con Perspectiva de Género.

¹⁶² El nombre completo es Lineamientos para Incorporar el Enfoque Intercultural en la Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Sexual contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres Indígenas u Originarias. Decreto Supremo 009-2019-MC.

¹⁶³ Acuerdo plenario 1-2015/CIJ-116. Sobre la aplicación judicial del artículo 15 del Código Penal y los procesos interculturales por delitos de violación de niñas y adolescentes. Al respecto, se debe señalar que en el artículo 15 del Código Penal se denomina “Error de comprensión culturalmente condicionado” y venía siendo usado para eximir de responsabilidad o atenuar la pena de agresores sexuales cuyos delitos eran perpetrados en comunidades indígenas.

como en operacionalizar los enfoques intercultural e interseccional en la prestación del servicio, a través del detalle de pautas de actuación, así como de la responsabilidad ante su incumplimiento. Para ello, es de suma relevancia la participación de la sociedad civil especializada en el diagnóstico, formulación y evaluación de las políticas públicas implementadas.

3.5 Quinto pendiente y colofón: la negación de la desigualdad y la violencia de género como problema

El retraimiento de las políticas de igualdad y contra la violencia de género se manifiesta en un contexto en el que se cuestiona la arquitectura institucional, normativa e incluso de principios y valores que permitió su avance. La reivindicación de lo “biológico” para negar la existencia de las personas trans trasciende la sola negación de la existencia y derechos de las personas LGBTQ+¹⁶⁴ e impacta en las personas en general, incluyendo a las mujeres heterosexuales y cisgénero. Ello en tanto la reivindicación de la biología es utilizada para descartar la relevancia que tienen los mandatos socioculturales, creados a partir de las diferencias sexuales, en las diversas discriminaciones y violencias que experimentan las personas.

En ese marco, formalmente ya se viene negando la existencia del problema. Por ejemplo, para eliminar la frase “por su condición de tal” –que caracteriza la violencia de género– se está buscando suprimir el delito de feminicidio bajo el argumento de que viola el principio de igualdad ante la ley¹⁶⁵; o cuando se archiva la iniciativa del Sistema Nacional de Cuidados señalando que “no tiene sentido” que una ley reconozca el trabajo doméstico con igualdad de género¹⁶⁶. Evidentemente, ante la negación de un problema, es más sencillo eliminar la institucionalidad que sostiene su erradicación, explicando así la posible fusión del Ministerio de la Mujer; o la amenaza retórica, pero sostenida, de denunciar el Pacto de San José y, por lo tanto, apartarse del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁶⁷.

El avance –o al menos el no retroceso– en el desarrollo e implementación de las políticas de igualdad y contra la violencia de género requiere una estrategia que trascienda lo normativo y formal, y se adentre en el ámbito valórico y cultural sobre los problemas que

¹⁶⁴ Proyecto de Ley 9174/2024-CR, que propone declarar de interés nacional la eliminación de la Educación Sexual Integral y su reemplazo por la Educación Sexual Científica, Biológica y Ética.

¹⁶⁵ Proyecto de Ley 10342/2024-CR.

¹⁶⁶ Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso. Dictamen de no aprobación y remisión al archivo recaído en los proyectos de ley 2735/2022-PE y 3242/2022-CR, que reconocen el derecho al cuidado y crean el Sistema Nacional de Cuidados.

¹⁶⁷ En el Congreso se ha gestado una corriente –cada vez más fuerte– que desconoce la relevancia y la vinculatoriedad de las resoluciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la Legislatura 2021-2026, se han presentado al menos cinco iniciativas legislativas con el objetivo de que el Estado peruano denuncie la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y se ha venido construyendo una narrativa de rechazo a lo dispuesto por los órganos supranacionales: Proyecto de Ley 03494/2022-CR, Proyecto de Ley 04914/2022-CR, Proyecto de Ley 05216/2022-CR, Proyecto de Ley 5582/2022-CR y Proyecto de Ley 05592/2022-CR.

afectan a las mujeres y sobre sentidos comunes como la libertad, la vida, la justicia, e incluso instituciones como la familia. Es un momento en el que no solo se cuestionan los derechos de las personas LGBTIQ+, sino que, a través de ellas, se busca desconocer la propia existencia de la discriminación.

4. A modo de conclusión



Durante los últimos años, se ha recrudecido el cuestionamiento a la institucionalidad de las políticas de igualdad de género y contra la violencia de género en el Perú, corriente que se ha instalado en espacios de decisión formal del Estado. Al respecto, se debe tener en cuenta que estos cuestionamientos aterrizan en decisiones formales –como la eliminación del lenguaje inclusivo, la limitación del acceso de las mujeres trans a servicios higiénicos, o incluso la propuesta de eliminar la educación sexual integral–, pero, además, relativizan las nociones básicas de lo que es la igualdad, la no discriminación y la justicia, o incluso el papel de la familia.

En el Perú, el avance más sostenido e importante en materia de políticas públicas vinculadas a los derechos de las mujeres se ha registrado en la política contra la violencia de género hacia las mujeres, la que no solo perfeccionó su comprensión, sino que institucionalmente cuenta con un sistema funcional que involucra a diferentes sectores y niveles de gobierno, además de un programa presupuestal *ad hoc* para su implementación. En esta política se observan mayores avances en el eje de atención, en menor medida en justicia y muy preliminarmente en prevención. Relevar la priorización de esta política no implica desconocer los desafíos que aún presenta, no solo por haber priorizado un enfoque binario del género¹⁶⁸, sino también por su mirada centralista, universalista y de alguna manera racializada, si se consideran los pendientes de justicia y reparación para las víctimas de las graves violaciones contra los derechos humanos perpetradas en las décadas de 1980 y 1990.

Frente a ello, en las otras dimensiones de la igualdad de género, los avances han sido bastante puntuales y, por lo tanto, su impacto real en la vida de las mujeres es mucho más relativo. Una mirada de los ejes paradigmáticos contemporáneos vinculados a la igualdad de género en la región da cuenta de que, en el Perú, se llegó a reconocer la paridad de género en cargos de elección popular; sin embargo, no se pudo adoptar un Sistema Nacional de Cuidados, no se ha reconocido ningún derecho a las personas LGTBQ+ y la legislación sobre aborto es idéntica a la del año 1924.

En ese contexto, el diagnóstico presentado –centrado en la institucionalidad estatal– visibiliza que, en el desarrollo e implementación de las políticas públicas vinculadas a los derechos de las mujeres, no solo se requiere revertir la corriente conservadora que, por el momento, avanza con el respaldo de decisores políticos, sino que, a la par, es necesario visibilizar y atender los desafíos preexistentes, a fin de contribuir a una mejor garantía de que se cumplan los derechos de las mujeres en su diversidad.

¹⁶⁸ El reconocimiento del enfoque interseccional y de la frase “mujeres en su diversidad” ha sido más discursivo que real. Por ejemplo, el Acuerdo Plenario 001-2016/CJ-116 excluye a las mujeres trans como víctimas de feminicidio.

Referencias bibliográficas

- Anicama, C. (2001). Participación política de la mujer: el autoritarismo hacia el establecimiento del sistema democrático. En Comisión Andina de Juristas (Eds.), *Las tareas de la transición democrática*. Serie Democracia 1. CAJ.
- Blondet, C. (2002). *El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori*. IEP.
- Canaza-Choque, F. (2021). Por nuestras muertas. El despertar de un poder y la movilización Ni Una Menos [NUM] en el Perú de 2016. *Purificación*, 3(1).
- Cantuarias, P., Elías Pineda, M. B., Carranza Pinedo, N. y Ñahui Sacha, M. (2023). *Cuaderno Electoral 1. Paridad y alternancia: cómo mejorar la aplicación de la paridad y la alternancia a nivel subnacional*. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://repositorio.onpe.gob.pe/bitstream/20.500.14130/945/3/Cuaderno%20Electoral%201%20-%20C%C3%B3mo%20mejorar%20la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20paridad%20y%20la%20alternancia%20a%20nivel%20subnacional.pdf>
- Cedano, D. (2023). *Análisis del presupuesto público asignado al cumplimiento de los Objetivos Prioritarios 1, 2 y 6 de la PNIG* [Diapositiva en PowerPoint]. Presentado el 14 de junio de 2023.
- Cedano, D. (2020). *Análisis presupuestal de lo asignado a la Política Nacional de Igualdad de Género y el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 con énfasis en prevención de la violencia de género*. DEMUS.
- CLADEM (2016). *Niñas madres: embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe*. <https://cladem.org/archivos/investigacion/ni%C3%Blas-madres-balance-regional%281%29.pdf>
- Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial (2023). *Equipos de implementación del SNEJ en los distritos judiciales de Áncash, Arequipa, Callao, Cusco, Junín, Lima Este, Lima Norte y Puente Piedra y Ventanilla. Informe sobre avances, logros y desafíos*.
- Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial (2022). *Juezas, igualdad de género y Poder Judicial*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6194bc8049c123c7acfefc-9026c349a4/DOCUMENTO+JUEZAS+FINAL.pdf?CACHEID=6194bc8049c123c7acfefc9026c349a4&MOD=AJPERES>
- CVR (2003a). *Informe final*. Tomo VI: Reparaciones y conclusiones generales. Capítulo 1, numeral 1.5: La violencia sexual contra la mujer. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- CVR (2003b). *Informe final*. Tomo VIII: Los actores armados. Capítulo 2: El impacto diferenciado de la violencia. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>

- CEPAL (2011). *Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro*.
- Comisión Especial Revisora del Código Penal (2009). *Informe del Dr. Carlos Alberto Torres Caro, presidente de la Comisión Especial Revisora del Código Penal 2008-2009*. Congreso de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/6DEFFA3A88F3FB640525772F0061B252/\\$FILE/ATT08FCK.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/6DEFFA3A88F3FB640525772F0061B252/$FILE/ATT08FCK.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2023). *Supervisión de los servicios vigentes de la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de Género contra las Mujeres: zonas piloto 2022*. Informe Defensorial 3-2023-DP/ADM. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/06/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-n.%C2%B0-003-2023-DP-ADM.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2021). *Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)*. Informe Defensorial 18. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/11/Balance-sobre-la-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-contra-la-violencia-hacia-las-mujeres-en-el-Per%C3%BA.pdf>
- DEMUS (2022, abril 6). *Sobrevivientes de esterilizaciones forzadas exigen al Estado peruano*. <https://www.demus.org.pe/sobrevivientes-de-esterilizaciones-forzadas-exigen-al-estado-peruano/>
- Díaz Castillo, I., Rodríguez Vásquez, J. y Valega Chipoco, C. (2019). *Feminicidio: interpretación de un delito de violencia basada en género*. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica, CICAJ-Derecho, PUCP. <https://hdl.handle.net/20.500.14657/166017>
- Díaz Colchado, J. C. (2024, 30 de enero). *¿El Congreso del Perú puede solicitar modificaciones a tratados internacionales ya ratificados? Caso Pacto de San José*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-congreso-del-peru-puede-solicitar-modificaciones-a-tratados-internacionales-ya-ratificados-caso-pacto-de-san-jose-29050/>
- Francovich, M., Saletti Cuesta, L. y Brussino, S. (2022). Mujeres y participación en la política formal: una revisión sistemática de estudios cualitativos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 68(247), 119-150. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2023.247.80244>
- González Vélez, C. (2022). *Vínculos ineludibles entre la autonomía física y económica de las mujeres: una propuesta de marco conceptual*. Serie Asuntos de Género, 162. CEPAL.
- Gracia-Leiva, M., Puente-Martínez, A., Ubillos-Landa, S. y Páez-Rovira, D. (2019). La violencia en el noviazgo (VN): una revisión de meta-análisis. *Anales de Psicología*, 35(2). <https://doi.org/10.6018/analesps.35.2.333101>
- Hernández, W. (2022). Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres. En M. Balarin, S. Cueto y R. Fort (Eds.), *El Perú*

pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar (pp. 238-239). GRADE. <https://hdl.handle.net/20.500.12820/713>

Hernández, W. (2019). *Factores asociados a la violencia de pareja contra mujeres: un enfoque departamental desde los patrones de victimización (ENDES 2008-2018)*. INEI.

Hernández, W., Dador, J. y Cassaretto, M. (2021). "Aló, tengo un problema": evaluación de impacto de la Línea 100 del MIMP. XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019. GRADE y CIES.

Hernández, W. y Morales, H. (2019). *Violencia contra las mujeres: patrones de victimización y tipología de agresores*. Informe final. CIES y Universidad de Lima.

INEI (2025). *Estadísticas con enfoque de género*. Informe técnico 1.

INEI (2024a). *Perú: nacidos vivos en madres adolescentes, 2023*.

INEI (2024b). *Perú. Feminicidio y violencia contra la mujer*. Segunda edición.

INEI (2023). *Perú: nacidos vivos de madres adolescentes, 2019-2022*.

INEI (2019). *Encuesta Nacional de Representatividad Estadística (ENARES)*. Presentación en PowerPoint.

INEI (2016). *Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico No Remunerado*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf

INEI (2011). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010: principales resultados*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0960/Libro.pdf

Jaramillo, M. y Ñopo, H. (2020). *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. MIMP y PNUD. <https://www.mimp.gob.pe/files/Impactos-de-la-epidemia-del-coronavirus-en-el-trabajo-de-las-mujeres-en-el-Peru.pdf>

Jurado Nacional de Elecciones-Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (2020). *Análisis de casos de acoso político: Elecciones Congresales Extraordinarias 2020*. Jurado Nacional de Elecciones. https://saednef.jne.gob.pe/Descargas/Acoso_Politico/Informes/Informe1_El_acoso_politico_en_las_Elecciones_Congresales_Extraordinarias_2020.pdf

Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B. y Lozano, R. (Eds.). (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. OMS. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43431/9275324220_spa.pdf

Llaja, J. (2022). *La Política Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres en el Perú: avances y desafíos (2015-2020)*. DEMUS y Articulación Regional Feminista.

- Llaja, J. (2018). *Diagnóstico rápido sobre la situación de las políticas de prevención y atención de la violencia de género y oportunidades/alternativas a un eventual apoyo de la Cooperación Española*. Informe no publicado. AECID.
- Loli Espinoza, S. (2024, enero). *Informe de gestión, Viceministerio de la Mujer*. Informe no publicado. MIMP.
- Melgar Vilchez, S., Carranza Pinedo, N., Bustos Ocampos, M. y Zamora Cabanillas, F. (2022, 15 de septiembre). *Paridad y alternancia: avances hacia una democracia paritaria en las elecciones generales 2021*. Informe técnico. ONPE. <https://repositorio.onpe.gob.pe/handle/20.500.14130/948>
- MIMP (2024). *Reporte de resultados de la implementación del SNEJ 2021-2022-2023*.
- MIMP (2022). *XVI Informe de los avances en el cumplimiento de la Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: período 2022*. Informe anual. <https://repositorio.mimp.gob.pe/handle/123456789/1589>
- MIMP (2021). *XV Informe de los avances en el cumplimiento de la Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: período 2021*. Informe anual. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/3316719-xv-informe-de-los-avances-en-el-cumplimiento-de-la-ley-n-28983-de-igualdad-de-oportunidades-entre-mujeres-y-hombres-periodo-2021>
- MIMP (2020a). *Encuesta sobre percepciones y actitudes de mujeres y hombres frente al aislamiento social obligatorio a consecuencia del covid-19*. Ipsos Perú y MIMP. https://www.mimp.gob.pe/files/Encuesta_sobre_percepciones_y_actitudes_COVID-19.pdf
- MIMP (2020b). *XIV informe de los avances en el cumplimiento de la Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres: período 2020*. Informe anual. <https://repositorio.mimp.gob.pe/handle/123456789/1587>
- MIMP (2016). *Violencia basada en género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado*. Aprobada por Resolución Ministerial 151-2016-MIMP.
- MINDES e INEI (2010). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010. Principales resultados*. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/mimdes-inei-encuesta-nacional-uso-tiempo.pdf>
- Muñoz Cabrejo, F. (2019). Ni Una Menos, más allá de la marcha, el campo en disputa. *Discursos del Sur*, (4), 9-24. <https://doi.org/10.15381/dds.v0i4.17000>
- Observatorio Nacional de Acoso Político contra la Mujer (2024). Boletín Informativo 1-2024. MIMP. <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/5056066-boletin-informativo-edicion-n-1-2024>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (feminicidio/femicidio). ONU-DH y ONU Mujeres. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>
- Puente-Martínez, A., Ubillos-Landa, S., Echeburúa, E. y Páez-Rovira, D. (2016). Factores de riesgo asociados a la violencia sufrida por la mujer en la pareja: una revisión de meta-análisis y estudios recientes. *Anales de Psicología*, 32(1), 295-306.
- Quispe-Apolinario, R., Limo-Álvarez, M. y Runzer-Colmenares, F. M. (2020). Asociación entre el uso de métodos anticonceptivos y violencia doméstica contra la mujer en edad fértil en Perú. *Anales de la Facultad de Medicina*, 81(1).
- Tamayo, G. (1999). *Nada personal: reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*. CLADEM Perú.
- Távora, P. (2017). *¿Techo de cristal ministerial? El papel de las ministras en los gabinetes ministeriales de la democracia peruana (2001-2017)*. Tesis de máster, Universidad Carlos III de Madrid.
- Tolentino Gamarra, N. R. (2023). *Informe de transferencia de gestión de un pliego: anexo 3*. MIMP. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6294243/5532473-02_mimp_informe_de_transferencia_de_gestion.pdf?v=1715027745
- Tribunal Constitucional. (2019). *Sentencia del expediente 3378-2019-AA*.
- Vaccaro, G. y Mayorca, E. (2023). *¿Qué factores determinan la violencia doméstica de pareja y su recurrencia en el Perú? (Factviolencia)*. Informe de investigación. CIES y PUCP.
- Vidal, A. M. (2023, 18 de julio). *David y Goliat: la lucha por la reparación de las víctimas de esterilizaciones forzadas*. Boletín IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/david-contra-goliat-la-lucha-por-el-derecho-a-la-reparacion-de-las-victimas-de-esterilizaciones-forzadas-frente-al-minjus-28937/>
- Vildoso, C. (2017). *Contra el tiempo: gestión pública en el Ministerio de la Mujer* [PDF]. <https://es.scribd.com/document/347731100/Contra-El-Tiempo-Gestion-publica-en-el-Ministerio-de-la-Mujer>

Anexos

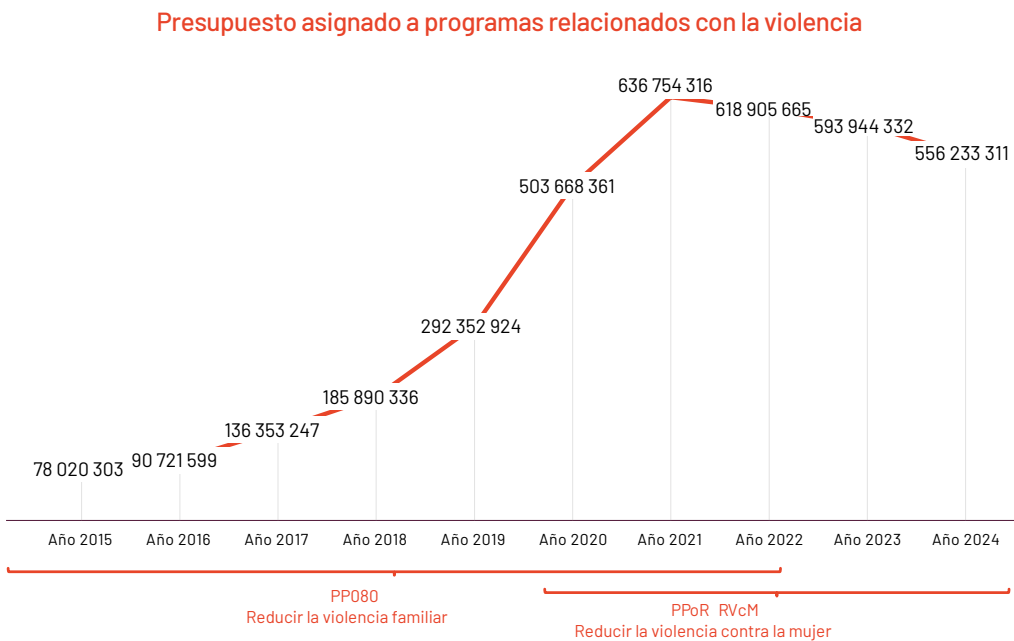
Anexo 1. Comportamiento presupuestal en las políticas de igualdad y contra la violencia hacia las mujeres

No existe un presupuesto asignado exclusivamente para la implementación de la PNIG (Decreto Supremo 008-2019-MIMP). Sin embargo, el análisis de algunos de sus objetivos prioritarios (OP), realizado por Dina Cedano García (2023), evidencia que hay una mayor inversión en el OP1 vinculado con violencia, respecto a los otros objetivos.

Estimación de la asignación presupuestal a los objetivos 1, 2 y 6 de la PNIG Año 2022	
Objetivo Prioritario 1: Reducir la violencia hacia las mujeres (Minsa, MIMP, MININTER, Poder Judicial, Ministerio Público, MINJUSDH, MTPE, SERVIR-PCM, MINEDU, INPE-MINJUSDH)	S/ 692 711 652
Objetivo Prioritario 2: Garantizar el ejercicio de la salud sexual y reproductiva de las mujeres (Minsa, MINEDU)	S/ 293 235 413
Objetivo Prioritario 6: Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población (MINEDU, MIMP, INEI)	S/ 5 643 540

Fuente: Cedano (2023).

El presupuesto asignado a la política contra la violencia hacia las mujeres mediante programas presupuestales se incrementó de manera sostenida hasta 2021. Sin embargo, a partir de ese año empezó a decrecer.



Fuente: Transparencia Económica. Consulta amigable. MEF. Visitado el 3 de junio de 2024

Nota: Se ha considerado el monto asignado al PIM. Entre los años 2018 y 2019, el PP080 contenía el presupuesto del PAC.

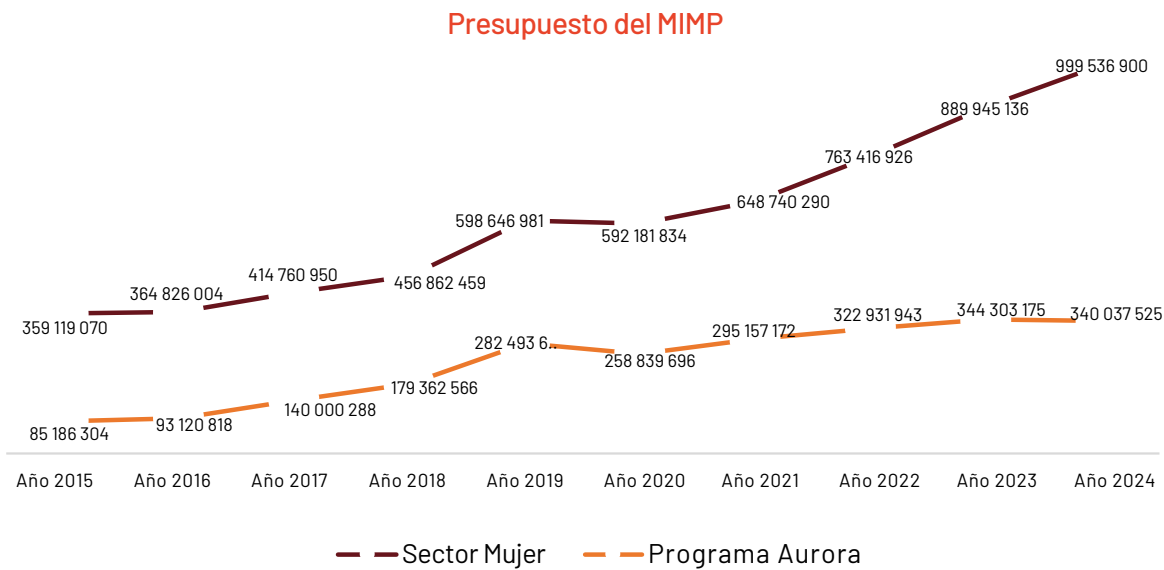
El presupuesto asignado al MIMP se ha incrementado en los últimos años, en un proceso en el que se ha comenzado a dar prioridad al eje “Poblaciones vulnerables”, dejando de lado el eje “Mujer”

Presupuesto del MIMP				
Sector / Pliego / Ejecutora / Centro de costo	Año 2021	Año 2023	Incremento	
			S/	%
Sector Mujer	680 949 392	889 945 136	208 995 744	31
MIMP	663 105 359	861 060 692	197 955 333	30
Ejecutora MIMP - Nivel central	123 085 859	159 422 206	36 336 347	30
Despacho Ministerial + OCI + PP	3 392 023	4 047 954	655 931	19
Viceministerio de la Mujer + direcciones	11 715 128	14 867 804	3 152 676	27
Viceministerio de Poblaciones Vulnerables + direcciones	75 082 577	83 888 035	8 805 458	12
Secretaría General + oficinas	32 896 131	56 618 413	23 722 282	72
Ejecutora: INABIF	224 950 814	357 335 311	132 384 497	59
Ejecutora: Aurora	315 068 686	344 303 175	29 234 489	9
Pliego CONADIS	17 844 033	28 884 444	11 040 411	62

Fuente: CEPLAN Amigable. POI modificado. Visitado el 30 de mayo de 2024.

Presupuesto del MIMP				
Ejes de inversión	Año 2021	Año 2023	Incremento	
			S/	%
Despacho Ministerial + OCI + PP	3 392 023	4 047 954	655 931	19
Eje Mujer (Viceministerio Mujer + Aurora + direcciones)	326 783 814	359 170 979	32 387 165	10
Eje Poblaciones Vulnerables (Viceministerio Poblaciones + INABIF + CONADIS + direcciones)	317 877 424	470 107 790	152 230 366	48
Secretaría General + oficinas	32 896 131	56 618 413	23 722 282	72
Sector Mujer	680 949 392	889 945 136	208 995 744	31

Dentro del MIMP, el incremento del presupuesto institucional no se ha visto reflejado en la inversión en servicios dirigidos a atender la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.



Fuente: MEF. Transparencia Económica. PIM. Visitado el 15 de junio de 2024

El presupuesto del Programa Nacional Aurora (antes PNCVFS) ha ido decreciendo sostenidamente respecto al presupuesto del MIMP.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MIMP	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Programa Nacional Aurora	24 %	26 %	34 %	39 %	47 %	44 %	45 %	42 %	39 %	34 %

Fuente: MEF. Transparencia Económica. PIM.

El PPOr RVcM tiene 24 productos; sin embargo, solo se financian 9, de los cuales la mayor inversión está centrada en los CEM y justicia (productos 18 y 16A). La inversión en prevención primaria es mínima.

Productos del PPOr RVcM financiados en el año 2024	PIM		Tipo de prevención
	S/	%	
Producto 16A: Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas.	269 080 858	48,4	Prevención terciaria
Producto 18: Servicios especializados de atención y recepción de denuncias para casos de violencia contra las mujeres.	203 555 122	36,6	Prevención terciaria
Producto 15A: Mujeres con servicios de detección, referenciación y atención inmediata en casos de violencia.	26 043 896	4,7	Prevención secundaria
Producto 7: Niñas, niños y adolescentes víctimas directas e indirectas de maltrato infantil y violencia sexual con problemas de conducta sexual, reciben tratamiento cognitivo-conductuales adecuados.	16 437 355	3,0	Prevención secundaria
Producto 15B: Mujeres en etapa perinatal con servicios de detección, referenciación plan de seguridad y acompañamiento en casos de violencia.	11 621 563	2,1	Prevención secundaria
Producto 12B: Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer.	12 986 537	2,3	Prevención primaria
Producto 13A: Mujeres adolescentes participan en servicios que incrementan su autonomía económica y desarrollan competencias para prevenir la violencia.	7 856 497	1,4	Prevención primaria
Producto 1: Niños y niñas vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención de la violencia sexual.	1 601 039	0,3	Prevención primaria
Producto 9: Estudiantes de inicial, primaria y secundaria vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar competencias personales, sociales y ciudadanas para la prevención del acoso escolar.	550 750	0,1	Prevención primaria
Acciones comunes	1 125 545	0,2	
Proyectos	5 305 409	1,0	
Total	556 164 571	100	

Fuente: MEF Amigable. Visitado el 14 de junio de 2024.

El PPOr RVcM, en el marco de su producto 16A, financia al sistema de justicia. La asignación a la PNP es ínfima considerando sus responsabilidades y en relación con la inversión de las otras instituciones.

Entidades del SNEJ	Presupuesto (PIM) asignado al producto 16A del PPOr RVcM (en soles)			
	2021	2022	2023	2024
Poder Judicial. Juzgados y salas especializadas en violencia	95 054 351	110 767 563	105 211 458	108 407 206
MINJUSDH. Defensa pública	33 336 323	29 768 208	28 247 096	25 132 502
MININTER. Comisarías	5 733 077	3 294 685	2 981 182	3 871 407
Ministerio Público. Fiscalías especializadas en violencia	162 458 332	142 230 691	163 985 100	131 669 743
Total	296 582 083	286 061 147	300 424 836	269 080 858

Fuente: MEF Amigable. Visitado el 14 de junio de 2024.

Anexo 2. La Política Nacional de Igualdad de Género

La PNIG tiene 52 servicios. A seis años de su aprobación, solo 21 servicios han adoptado su respectivo protocolo. Se desconoce cuántos han alineado sus documentos de gestión a la PNIG.

Objetivos prioritarios de la PNIG	Protocolos aprobados			
	Nro. de servicios aprobados (1)	Nro. de servicios con protocolo (2)	Nro. total de protocolos aprobados	% de (2) respecto a (1)
OP1: Reducir la violencia hacia las mujeres	15	9	9	60
OP2: Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres	7	0	0	0
OP3: Garantizar el acceso y la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones	2	1	1	50
OP4: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres	13	5	8	39
OP5: Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres	10	3	3	30
OP6: Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios en la población	5	2	2	40

Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP1: Reducir la violencia hacia las mujeres	
L 1.1 Implementar medidas de atención y protección para mujeres víctimas de violencia e integrantes del grupo familiar	Protocolos
1.1.1 Atención integral, accesible, oportuna, articulada, disponible y de calidad a niñas, niños y adolescentes, víctimas de maltratos y violencia (MAMIS).	Sin protocolo
1.1.2 Atención de la salud mental a nivel comunitario, oportuna, fiable y con pertinencia cultural (Centro de salud mental comunitario - CSMC).	R. M. 1110-2023-MINSA
1.1.3 Atención integral, oportuna, disponible, articulada, accesible geográficamente, con pertinencia cultural y de calidad, a mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por hechos de violencia física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, así como cualquier persona afectada por violencia sexual (CEM).	R. M. 195-2021-MIMP
1.1.4 Registro y seguimiento de las medidas de protección de víctimas de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.	Sin protocolo
1.1.5 Otorgamiento de las medidas de protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar, víctimas de violencia, recepcionadas a través de diferentes canales institucionales.	R. A. 000111-2022-CE-PJ
1.1.6 Investigación oportuna en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (fiscalías penales especializadas).	Sin protocolo
1.1.7 Defensa Pública especializada intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.	R. M. 204-2021-JUS
1.1.8 Atención, orientación, asistencia legal y psicológica, intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad, a víctimas de acoso sexual laboral.	Resolución de Presidencia Ejecutiva 000153-2023-SERVIR-PE
1.1.9 Desarrollo de capacidades y competencias para operadores/as de justicia en violencia contra las mujeres para el ejercicio de sus funciones (Centro de Altos Estudios-MIMP).	Sin protocolo
L 1.2 Implementar medidas de prevención de la violencia contra las mujeres en favor de la ciudadanía	Protocolos
1.2.1 Estrategia comunitaria de prevención de la violencia basada en género contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, considerando prioritariamente aquellas en situación de vulnerabilidad.	R. M. 195-2021-MIMP
1.2.2 Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.	R. M. 195-2021-MIMP
1.2.3 Provisión, a nivel nacional y con enfoque intercultural, de información que promueva el ejercicio del derecho a la denuncia de la violencia contra las mujeres, e informe sobre los mecanismos de prevención, protección y sanción existentes.	R. M. 195-2021-MIMP
1.2.4 Promoción de una convivencia escolar democrática y la prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas.	Sin protocolo
1.2.5 Información en plataforma virtual para la detección y prevención de la violencia contra las mujeres en adolescentes y jóvenes (Chat 100/Acoso Virtual), fiable y con pertinencia cultural.	R. M. 195-2021-MIMP
1.2.6 Programa especializado de intervención interdisciplinario para el tratamiento de la agresión sexual - TAS para disminuir la probabilidad de reincidencia delictiva o factores de riesgo criminógeno en casos de delitos de violencia sexual a través de los procesos de resocialización.	Sin protocolo

Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP2: Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres	
L 2.1 Mejorar los servicios de salud sexual y reproductiva de las mujeres	Protocolo
2.1.1 Producción y difusión de información a nivel nacional y con enfoque intercultural, sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva y el derecho a una vida libre de violencia, incluyendo métodos anticonceptivos, beneficios y riesgos, parto vertical, aborto terapéutico, consentimiento informado, libre y voluntario, violencia obstétrica y derecho de los y las usuarias de los servicios de salud.	Sin protocolo
2.1.2 Atención y consejería integral en salud sexual y reproductiva, para ejercer el derecho a una vida libre de violencia, promoviendo relaciones igualitarias, con pertinencia cultural, calidad y oportunidad.	Sin protocolo
2.1.3 Provisión, a nivel nacional, de métodos de planificación familiar, oportuna, con pertinencia cultural y de calidad.	Sin protocolo
2.1.4 Provisión de anticoncepción oral de emergencia, fiable y oportuna.	
L 2.2 Fortalecer la implementación de la educación sexual integral en el sistema educativo	Protocolo
2.2.1 Orientación e información a niños/as y adolescentes, padres/ madres de familia, tutores/as y cuidadores/as en educación sexual integral (ESI), con pertinencia cultural, efectiva y oportuna.	Sin protocolo
2.2.2 Formación en educación sexual integral (ESI) a estudiantes de educación básica, de manera fiable y con pertinencia cultural.	Sin protocolo
L 2.3 Ampliar el acceso a los servicios especializados de salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes	Protocolo
2.3.1 Atención y consejería especializada para población adolescente, en salud sexual y reproductiva libre de violencia, promoviendo relaciones igualitarias, de manera oportuna, con enfoque de género y con pertinencia cultural.	Sin protocolo
Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP3: Garantizar el acceso y la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones	
L 3.1 Implementar medidas para garantizar la participación en espacios de toma de decisiones de las mujeres	Protocolo
3.1.1 Asistencia técnica electoral a las organizaciones políticas y Educación electoral dirigida a grupos priorizados, para fortalecer la participación de las mujeres a través de medidas afirmativas para la igualdad de género y erradicación del acoso político; con pertinencia cultural y oportuna.	Sin protocolo
3.1.2 Formación y asistencia técnica a organizaciones sociales y políticas para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, sin discriminación y sin acoso político, de manera permanente, eficaz, con pertinencia cultural y con enfoque de género y de derechos humanos.	Resolución de Presidencia 064-2021-P/JNE
L 3.2 Implementar medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso a espacios de toma de decisiones de las mujeres	
Este lineamiento no está asociado a ningún servicio según la definición de CEPLAN.	

Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP4: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres	
L 4.1 Implementar el Sistema Nacional de Cuidado con enfoque de género para personas en situación de dependencia	Protocolo
4.1.1 Cuidado para personas en situación de dependencia, fiable, de calidad y con enfoque de género.	Sin protocolo
L 4.2 Incrementar el acceso y control de los recursos naturales, productivos y patrimoniales de las mujeres	Protocolos
4.2.1 Formalización de la propiedad agraria de los predios rurales individuales para mujeres dedicadas a la actividad agraria.	Sin protocolo
4.2.2 Formalización de la propiedad de predios urbanos para mujeres.	Resolución Directoral D000044-2023-CoFoPRI-DE
4.2.3 Otorgamiento de derechos vinculados al agua y sus bienes asociados en zonas rurales, para su uso doméstico y productivo.	Resolución Jefatural 0114-2024-ANA
4.2.4 Gestión de la conservación, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas y los recursos naturales, con participación de las mujeres, en un contexto de cambio climático.	Sin protocolo
L 4.3 Fortalecer la inserción laboral formal de las mujeres	Protocolos
4.3.1 Certificación de Competencias Laborales para el reconocimiento documentado de la experiencia laboral de las mujeres que dominan un oficio.	Resolución Directoral General 0083-2021-MTPE/3/19
4.3.2 Capacitación y Asistencia Técnica para el mejoramiento de la empleabilidad y la inserción laboral de las mujeres.	Sin protocolo
4.3.3 Formación técnico-productiva y superior de mujeres en carreras tradicionalmente masculinizadas y/o mejor remuneradas, con enfoque de igualdad de género, que fomente el acceso, permanencia y titulación.	Sin protocolo
4.3.4 Formación técnica superior en áreas no tradicionales (construcción), implementando medidas afirmativas para incrementar la participación de mujeres.	Sin protocolo
4.3.5 Capacitación y asistencia técnica en: gestión empresarial, productividad con innovación tecnológica, y para la internacionalización de las empresas, dirigidas a las mujeres.	R. M. 210-2021-MINCETUR Resolución de Gerencia General 010-2022-PROMPERU/GG R. M. 00117-2024-PRODUCE
4.3.6 Financiamiento para mujeres que lideran emprendimientos y empresas, de manera sostenible y efectiva.	Sin protocolo
4.3.7 Seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de la implementación y funcionamiento de los lactarios institucionales.	R. M. 155-2021-MIMP
L 4.4 Implementar medidas para asegurar el ejercicio de los derechos sociales de las mujeres	Protocolo
4.4.1 Aseguramiento de la culminación de la educación secundaria de las mujeres en edad normativa a través de programa JUNTOS.	Resolución de Dirección Ejecutiva 000226-2022-MiDis/PNADP-DE

Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP5: Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres	
L 5.1 Incorporar el enfoque de género en las entidades públicas que brindan bienes y servicios	Protocolo
5.1.1 Asistencia técnica para transversalizar el enfoque de género en la producción de bienes y servicios entregados a la ciudadanía por las entidades públicas, oportunas y fiables.	R. M. 190-2021-MIMP
L 5.2 Incorporar el enfoque de género en las organizaciones privadas	Protocolo
5.2.1 Asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en el desarrollo de programas de formación, investigación o responsabilidad social empresarial, así como en la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas.	Sin protocolo
L 5.3 Reducir brechas de desigualdad de género en las entidades públicas	Protocolo
5.3.1 Asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en los sistemas administrativos de la gestión pública, de manera oportuna y fiable	R. M. 200-2021-MIMP
L 5.4 Desarrollar las competencias para la aplicación del enfoque de género en los/as servidores/as públicos/as	Protocolo
5.4.1 Desarrollo de capacidades y competencias en gestión pública con enfoque de género para servidores/as públicos/as.	Resolución de Presidencia Ejecutiva 000139-2021-SERVIR-PE.
L 5.5 Prevenir el hostigamiento sexual laboral en las entidades públicas y privadas	Protocolo
5.5.1 Producción y difusión de información a nivel nacional y con enfoque intercultural sobre la denuncia y sanción del hostigamiento sexual laboral.	Sin protocolo

Objetivos / lineamientos / protocolos aprobados	
OP6: Reducir la incidencia de patrones socioculturales discriminatorios en la población	
L 6.1 Desarrollar competencias específicas y fortalecer capacidades para la igualdad de género en estudiantes de educación básica	Protocolos
6.1.1 Programas educativos para la igualdad de género en la educación básica, de manera fiable, adaptable y con enfoque intercultural.	Sin protocolo
6.1.2 Programas de formación inicial y programas de formación en servicio a docentes con enfoque de igualdad de género.	R. M. 119-2021-MIMP
6.1.3 Asistencia técnica a especialistas de DRE/UGEL y miembros de Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios - IES y EES públicos, para capacitar en los procesos administrativos disciplinarios sobre violencia de género.	Sin protocolo
L 6.2 Implementar estrategias de comunicación masiva orientadas a la igualdad de género y no discriminación en la población	Protocolo
6.2.1 Información y comunicación para la igualdad de género, violencia contra la mujer y no discriminación.	Sin protocolo
L 6.3 Difundir conocimiento sobre la influencia de los patrones socioculturales discriminatorios que sustentan la desigualdad de género y su progresiva transformación en la población	Protocolos
6.3.1 Producción de información estadística sobre relaciones sociales, periódica y accesible, Encuesta Nacional de Relaciones Sociales.	Resolución Jefatural 186-2022-INEI
6.3.2 Producción de información estadística sobre uso del tiempo, periódica y accesible. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo.	Sin protocolo
6.3.3 Estudios e investigaciones sobre igualdad y no discriminación, así como violencia contra las mujeres, periódica y accesible.	Sin protocolo
6.3.4 Sistema de estadística oficial con datos desagregados por sexo, área geográfica, auto identificación étnica, discapacidad y edad; accesible y fiable.	Sin protocolo
6.3.5 Información periódica sobre el gasto público e inversión en igualdad de género (Taxonomía del gasto e inversión pública en igualdad de género).	Sin protocolo
L 6.4 Brinda acompañamiento y consejería en igualdad de género, las responsabilidades familiares compartidas y el respeto a los derechos humanos, entre los y las integrantes de las familias	Protocolo
6.4.1 Acompañamiento y consejería a las familias para compartir las responsabilidades de cuidado, desarrollar relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia entre sus integrantes, y transformar patrones y prácticas socioculturales de subordinación femenina.	Sin protocolo

Fuente: <https://www.gob.pe/45045-documentos-de-la-politica> (visitado el 15 de marzo de 2025).

Anexo 3. El PPOr RVcM

El PPOr RVcM, a cinco años de su aprobación, invierte en la implementación de 9 de sus 24 productos. De estos, hasta julio de 2024, solo 4 habían aprobado sus líneas de producción.

Productos previstos por el PPOr RVcM	Implementados	Línea de Producción
P1: Niños y niñas vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención de la violencia sexual.	Sí	R. M. 161-2022-MINEDU
P2: Estudiantes de secundaria de 11 a 17 años y extraedad, vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar sus competencias en prevención del acoso y de la violencia sexual.	No	-
P3: Estudiantes de educación superior y técnico-productiva reciben servicios con enfoque de igualdad de género para desarrollar sus competencias que prevengan la victimización y perpetración de la violencia sexual.	No	-
P4: Niñas, niños y adolescentes en riesgo de maltrato infantil desprotección familiar (familia de origen, acogedora o adoptiva), junto a sus madres/ padres y cuidadoras/es principales, reciben servicios de protección.	No	-
P5: Madres, padres y cuidadores/as principales con apoyo en estrategias de crianza y conocimientos sobre el desarrollo evolutivo infantil.	No	-
P6: Mujeres y hombres víctimas de violencia sexual, física o psicológica reciben terapias psicológicas especializadas.	No	-
P7: Niñas, niños y adolescentes víctimas directas e indirectas de maltrato infantil y violencia sexual con problemas de conducta sexual, reciben tratamiento cognitivo-conductuales adecuado.	Sí	Sin línea de producción
P8: Agresores en violencia de pareja y violencia fuera de pareja desde los 14 años con tratamientos especializados de acuerdo con su edad.	No	-
P9: Estudiantes de inicial, primaria y secundaria vivencian experiencias de aprendizaje para desarrollar competencias personales, sociales y ciudadanas para la prevención del acoso escolar.	Sí	R.M. 161-2022-MINEDU
P10: Centros de trabajo, de los sectores público y privado con medidas para la atención y eliminación del hostigamiento sexual laboral.	No	-
P11: Mecanismos regulatorios responsables sobre la tributación/ reglamentación en ventas, contenidos sexistas en la comercialización, y el consumo del alcohol.	No	-
P12A: Hombres y mujeres de la comunidad sensibilizados a través de medios audiovisuales en los que se aborda la violencia contra las mujeres.	No	-
P12B: Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer.	Sí	Sin línea de producción
P13A: Mujeres adolescentes participan en servicios que incrementan su autonomía económica y desarrollan competencias para prevenir la violencia.	Sí	Sin línea de producción
P13B: Hogares en exclusión y pobreza reciben transferencias condicionadas.	No	-
P13C: Mujeres emprendedoras con entrenamiento en gestión de microempresas.	No	-

P14: Parejas con consejería en resolución de conflictos y relaciones saludables.	No	-
P15A: Mujeres con servicios de detección, referenciación y atención inmediata en casos de violencia.	Sí	Sin línea de producción
P15B: Mujeres en etapa perinatal con servicios de detección, referenciación plan de seguridad y acompañamiento en casos de violencia.	Sí	Sin línea de producción
P16A: Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas.	Sí	Sin línea de producción
P16B: Mujeres víctimas con servicios de protección integral.	No	-
P16C: Mujeres víctimas con servicios de acompañamiento post hogares refugio.	No	-
P17: Agresores con medidas que coadyuvan a establecer su responsabilidad en casos de violencia.	No	-
P18: Servicios especializados de atención y recepción de denuncia para casos de violencia contra las mujeres.	Sí	R. M. 178-2023-MIMP

Cada año, en el marco de la implementación del PPOr RVcM, se aprueban agendas de trabajo. Entre 2021 y 2023, estas fueron sistemáticamente incumplidas.

Nivel de cumplimiento de las agendas de trabajo			
Norma	Nro. de actividades previstas	Actividades cumplidas	
		Nro.	%
Agenda de trabajo año 2021. D. S. 110-2020-EF	30	12	40
Agenda de trabajo año 2022. R. M. 263-2022-MIMP	40	10	25
Agenda de trabajo año 2023. R. M. 146-2023-MIMP	39	3	7

Fuente: Acta 42 de la CMAN.

El PPOr RVcM no ha sido creado para financiar la PNIG; sin embargo, en la práctica existen coincidencias o aproximaciones derivadas del eje temático que se aborda.

Coincidencias técnicas o forzadas entre la PNIG y el PPOr RVcM	
Servicios de la PNIG del OP1	Productos del PPOr RVcM que lo financian
1.1.3 Atención integral, oportuna, disponible, articulada, accesible geográficamente, con pertinencia cultural y de calidad, a mujeres e integrantes del grupo familiar afectadas por hechos de violencia física, psicológica, sexual y económica o patrimonial, así como cualquier persona afectada por violencia sexual (CEM).	P18: Servicios especializados de atención y recepción de denuncia para casos de violencia contra las mujeres.

1.1.4 Registro y seguimiento de las medidas de protección de víctimas de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar.	P16A: Mujeres víctimas con medidas de protección efectivas.
1.1.5 Otorgamiento de las medidas de protección a las mujeres e integrantes del grupo familiar, víctimas de violencia, recepcionadas a través de diferentes canales institucionales.	
1.1.6 Investigación oportuna en las fiscalías especializadas en violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar (Fiscalías penales especializadas).	
1.1.7 Defensa Pública especializada intercultural, accesible, oportuna, efectiva, disponible y de calidad para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres, integrantes del grupo familiar y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.	
1.2.2 Formación de redes de hombres para promover la igualdad, nuevas masculinidades y erradicar prácticas machistas y discriminatorias, accesibles geográficamente y con pertinencia cultural.	P12B: Hombres de la comunidad involucrados en la prevención de la violencia contra la mujer.
1.2.1 Estrategia comunitaria de prevención de la violencia basada en género contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, considerando prioritariamente aquellas en situación de vulnerabilidad.	P13A: Mujeres adolescentes participan en servicios que incrementan su autonomía económica y desarrollan competencias para prevenir la violencia.
	P15A: Mujeres con servicios de detección, referenciación y atención inmediata en casos de violencia.

