

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIOLOGÍA



TRABAJO DE FIN DE MÁSTER  
“LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y LA IGUALDAD  
COMO RETÓRICA”

Dirigido por: Amparo Serrano Pascual

PARA ACCEDER AL GRADO DE:  
MAESTRE EN ESTUDIOS AVANZADOS EN TRABAJO Y EMPLEO

Autora: María Alexandra Castañeda Ruiz  
Curso 2015/2016

<b>INDICE.....</b>	<b>1</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Las políticas públicas como herramientas discursivas.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Las políticas públicas como paradigmas.....</b>	<b>10</b>
2.1. Paradigma como objeto de estudio, un análisis desde Thomas Khun.....	10
<b>3. Aplicación del análisis paradigmático a las políticas públicas.....</b>	<b>12</b>
3.1 Elementos constitutivos del paradigma de políticas públicas.....	13
a) Principios metafísicos generales.....	14
b) Principios específicos.....	15
c) Formas de acción.....	16
d) Instrumentos y herramientas.....	16
3.2 Proceso de cambio de paradigma.....	17
a) Periodo normal de un paradigma.....	18
b) Periodo de crisis de un paradigma: de ciencia extraordinaria a revolucionaria .....	19
3.3 Cambios en las políticas públicas como paradigmas.....	20
a) Cambios de primer y segundo orden.....	21
b) Cambios de tercer orden de un paradigma.....	22
<b>III. MARCO ANALÍTICO.....</b>	<b>23</b>
<b>1. Paradigmas de las políticas públicas de igualdad de género.....</b>	<b>23</b>
1.1 El principio de igualdad.....	23

1.2 El principio de igualdad de género.....	25
1.3 Paradigmas de las políticas públicas de igualdad de género.....	26
1.4 Evolución paradigmática de las políticas públicas de igualdad de género.....	28
a) Paradigma de la igualdad formal: la igualdad de trato.....	28
b) Paradigma de las acciones positivas: discriminación positiva y políticas de equidad.....	33
c) Paradigma de la transversalidad: la igualdad de género integrada en todas las políticas públicas.....	36
<b>2. Evolución paradigmática de la igualdad de género en el contexto peruano.....</b>	<b>39</b>
2.1 Los primeros vientos de la igualdad de género en el Perú. Del contexto liberal a los movimientos sociales.....	39
2.2 La situación de las mujeres sobre la agenda política: el inicio de la institucionalización.....	45
2.3 El paradójico desarrollo institucional de la igualdad en el gobierno autoritario fujimorista.....	47
<b>IV. METODOLOGÍA.....</b>	<b>50</b>
<b>1. El análisis discursivo como metodología.....</b>	<b>50</b>
<b>2. Políticas públicas de igualdad en el contexto actual peruano.....</b>	<b>52</b>
2.1 Carácter arbitrario, volátil y fácilmente reversibles.....	54
2.2 Baja calidad, ineficiencia e ineficacia.....	54
2.3 Dificultad para hacer cumplir las políticas.....	55

<b>3. Límites y posibilidades de la LIO: entre el desequilibrio jurídico y la transversalidad como realidad.....</b>	<b>56</b>
3.1 Los previos debates de la LIO.....	56
3.2 La igualdad como oxímoron en la Constitución Peruana de 1993.....	58
<b>4. Los agentes discursivos en la LIO.....</b>	<b>62</b>
4.1 Las instituciones peruanas.....	62
4.2 La iglesia católica.....	67
4.3 El movimiento feminista peruano.....	71
<b>5. La igualdad como retórica dentro de un país desigual: entre el poder y la impugnación de sentido.....</b>	<b>76</b>
5.1 El sentido de la igualdad en pugna.....	76
5.2 Desavenencias entre los agentes hegemónicos y transformadores.....	79
<b>6. Análisis discursivo de la LIO: transformación de los marcos cognitivos y normativos, y posibilidades de cambio paradigmático.....</b>	<b>83</b>
6.1 Análisis del discurso instalado en la LIO.....	83
6.2 De la LIO al cambio paradigmático.....	89
6.3 Posibilidades de la LIO en la transversalización del enfoque de género.....	91
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>93</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>98</b>
<b>VII. ANEXO.....</b>	<b>103</b>

# **LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y LA IGUALDAD COMO RETÓRICA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El análisis de políticas públicas es un campo de estudio relevante al momento de evaluar a profundidad el desarrollo de las organizaciones estatales, así como para determinar el impacto de los programas desarrollados por cada gobierno para alcanzar sus objetivos. En este sentido, nos interesa particularmente analizar los procesos discursivos que se han estructurado en relación a políticas relacionadas a la igualdad.

En el Perú, a primeras luces la evolución política del país puede entenderse como un proceso inacabado con una clara tendencia hacia la estabilidad democrática. No obstante, un análisis más profundo nos permitirá percibir las contradicciones y articulaciones complejas que se han tendido en el desarrollo democrático nacional, en donde es posible ver en coexistencia formas democráticas y dictatoriales de gobierno, y el uso de estrategias clientelares en su vínculo con la sociedad civil. Todo en un marco político de claro corte neoliberal.

En este contexto, nos interesa sobremanera evaluar las leyes orientadas a enfrentar la desigualdad de oportunidades y la discriminación por género, porque en un contexto como el peruano nos permitirá detectar los esfuerzos concretos hechos desde los gobiernos para adoptar la inclusión de las mujeres dentro de sus objetivos programáticos, y revalorar su papel como actores importantes de la sociedad civil.

Para ello, tomaremos como objeto de análisis a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N°28983, Perú, 2007. Nuestra aproximación analítica parte desde el análisis discursivo como metodología y, por ello, nos enfocaremos tanto en los discursos como en los interlocutores, desde el gobierno como de la sociedad civil.

Así, el presente trabajo se encuentra estructurado en dos capítulos, a los que se suma la metodología y las conclusiones.

El **primer capítulo** aborda centralmente el principio de igualdad de género. Se busca problematizar los paradigmas conceptuales en las políticas públicas, al hacer una breve descripción evolutiva de los diversos paradigmas que han tenido peso al momento de legislar sobre igualdad. Con ello, revisaremos los paradigmas de la igualdad formal, las acciones positivas y el paradigma de la transversalidad.

El **segundo capítulo** plantea el escenario peruano en específico, al desarrollar un análisis de la evolución paradigmática de la igualdad de género en el transcurso de la vida democrática del país. Ello nos permitirá identificar a los diversos actores que han luchado por tener vigencia y competencia al momento exigir cambios importantes en relación a la situación de las mujeres en el Perú.

A continuación, en la sección dedicada a la metodología, desarrollaremos la importancia del análisis discursivo como herramienta metodológica. Revisaremos, para ello, las características de las políticas públicas en materia de igualdad, estimando las dificultades propias de la legislación peruana, así como los límites y potencialidades que la Ley de Igualdad de Oportunidades plantea en específico.

Se tomará atención a los agentes discursivos involucrados en el contexto peruano; cada uno de los cuales buscará hacer reconocer un enfoque particular desde su aproximación teórica, al fundamentar su visión de igualdad en argumentos que van desde la moral cristiana hasta los debates feministas. Analizar la retórica involucrada en estos debates nos dará luces respecto al papel del Estado como interlocutor y agente activo, con intereses propios que entran en juego junto con exigencias nacionales e internacionales.

Finalmente, dedicaremos el último capítulo al análisis discursivo de la Ley de Igualdad de Oportunidades. Para ello, se hará una revisión de los marcos cognitivos y normativos involucrados. Ello nos permitirá determinar los alcances y limitaciones que esta legislación plantea, así como las potencialidades que ella propone.

La propuesta analítica de este trabajo propone la relevancia del análisis discursivo como herramienta de análisis en tanto permite observar a las políticas públicas como mecanismos cargados de intencionalidad política. En el Perú esto ha servido para reproducir una visión naturalizada del papel de la mujer, limitando la orientación de las políticas de igualdad y el ejercicio pleno de sus derechos. Así, el reconocer las disputas discursivas e identificar a los actores involucrados es fundamental para trazar estrategias de cambio a partir de las potencialidades que la ley actual plantea.

## **II. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. Las políticas públicas como herramientas discursivas**

Existe un pluralismo conceptual en torno a la definición de las políticas públicas. Diversos autores suelen poner énfasis en una o varias de las características que consideran centrales, desde consideraciones como “la totalidad de la acción gubernamental” (Somit y Tanenhaus, 1967 en Pastor, 2014) o “producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental en múltiples aspectos” (Meny y Thoening, 1989 en Surel, 2008), hasta considerarlas “una secuencia intencionada de acción” (Anderson, 1975 citado en Pastor, 2014)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Haciendo una síntesis de los múltiples conceptos, las políticas públicas son las actuaciones de los gobiernos, como Estado y Administración, que dan respuesta a las demandas de la sociedad. Son

Esta intencionalidad de las políticas públicas se encuentra inscrita dentro de un sistema de ideas y estándares con los que se comprende e interpreta el problema social y que a la vez lo hace comprensible y atendible para los actores. Este sistema cognoscente logra que las políticas públicas tomen lugar dentro de una esfera de discurso (Hall, 1993:) y que, además, se vuelvan reflejo de un determinado contexto, transmisoras de los mensajes de las instituciones que organizan la sociedad.

De esta manera, se convierten en tecnologías de gobierno, bajo la forma de potentes instrumentos discursivos, con un claro propósito de construcción de mentalidades colectivas para la transformación social (Bacchi, 2009 en Artiaga, 2015), proveedoras de principios morales, éticos y acciones de justicia para el ejercicio y/o desarrollo de la ciudadanía (Ruiz y Cárdenas, 2002 en Pastor, 2014).

Las políticas públicas así, plantea Pallares (1988), se vuelven un *“conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”* (Pallares, 1988:142). Por un lado, esta influencia permitirá, promoverá o impedirá la transformación social, y, por otro, determinará el camino por el que se llevará a cabo.

Otra función atribuida a su carácter como tecnologías de gobierno, además de superar los problemas sobrevenidos, es definir estos problemas y darles forma (Bacchi, 2009 en Artiaga, 2014) y considerará sobre qué determinadas conductas de la ciudadanía deberá incidir *“pues aquello que se problematiza es susceptible de ser cambiado o de ser objeto de intervención”* (Bustelo et al., 2006; Peterson, 2011 en Artiaga, 2015). Esta capacidad

---

proyectos y actividades estatales que buscan satisfacer necesidades sociales (Oddone y Granato, 2008:73 en Pastor, 2014)

otorgada de nombrar y establecer marcos de comprensión y valoración de la realidad se da a través de la producción de normas y leyes (Artiaga, 2015).

Es indispensable para influir en el cambio de conducta de la ciudadanía que el lenguaje de las políticas públicas sea el de una *voz autorizada*. Es así, que su lenguaje tiene capacidad de acción debido al reconocimiento que se le otorga por medio de su intrínseco poder simbólico y de intervención (Bourdieu, 2001 en Artiaga, 2015).

Esta voz autorizada a la acción del Estado “al nombrar hace política” y establece marcos de comprensión colectivos que son capaces de influir en el sentido común (Artiaga, 2015). Se acciona desde un marco ideológico y fomenta un cierto tipo de valores, pero también puede tornarse inactiva frente a determinados problemas públicos (Kraft y Furlong, 2007 en Pastor, 2014), construyendo *imaginarios colectivos*. Además, cuestionará aquellas conductas que considere disidentes respecto a cómo su carácter público (o su deseo de serlo) afecta a la generalidad de la ciudadanía.

La eficacia de la ideología radica en su aparente neutralidad y objetividad. Así, la fuerza discursiva del lenguaje de las políticas públicas se apoya en un discurso *experto* en el diagnóstico realizado por las instituciones gubernamentales que, avalándose en el rigor científico y técnico de sus análisis, se les permite adquirir valor de verdad (Bourdieu, 2001 en Artiaga, 2015).

Hasta el momento hemos realizado una lectura de la fuerza discursiva de las políticas públicas desde los Estados como actores centrales. No obstante, las políticas públicas no son solo una entidad unitaria estatal sino un complejo entramado de relaciones desiguales de poder (Artiaga, 2015), donde se producen constantes (des) encuentros entre los

intereses de los diferentes grupos sociales. Estos intereses estarán compuestos por determinadas posturas, contextos, ideologías y discursos que afectará el *policy making*<sup>2</sup>

Este proceso supera la acción de un ente considerado homogéneo o unitario y se convierte en un espacio de pugna por el sentido entre grupos de actores y de las luchas políticas por hacer representar unos intereses por encima de los otros en el marco de complejos contextos históricos y políticos (Artiaga, 2015:139).

De esta forma, los problemas sociales se constituyen a través de las relaciones sociales y sus transformaciones, por medio de actores con capacidad de construir sus prácticas a partir de modelos culturales y de luchas de poder desiguales para hacer prevalecer sus intereses (Alonso, 1998: 202-205 en Artiaga, 2015: 139).

Los discursos de estos grupos de actores adquirirán legitimidad por medio de su elaboración epistemológica, su capacidad estratégica y el posicionamiento de sus voces en el espacio público. Aquellos que logren legitimarse ostentarán más poder sobre los otros y a la vez, tendrán mayor capacidad de agregar demandas en las agendas políticas.

Estas pugnas por el sentido entre diversos actores se encuentran atravesadas por relaciones de fuerza que posicionan al *policy making* dentro de una compleja malla de poder. Desde esta perspectiva, se consideran relevantes los elementos retóricos y simbólicos en la elaboración de políticas públicas que promueven determinadas visiones del mundo, estableciendo un paradigma de acción.

---

<sup>2</sup> Proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones (Lindblom, 1959: 86, en "*The Science of Muddling Through*", en *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, pp. 79-89. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, UCM.

## **2. Las políticas públicas como paradigmas**

La sociedad se encuentra en un constante proceso de cambio y cuestionamiento que da lugar a la producción de nuevas visiones y necesidades sociales. En el campo de las ciencias sociales las teorías científicas no se destacan solamente por las leyes, hipótesis o desarrollo epistemológico, sino que son cruciales las comunidades científicas, las convicciones o creencias propias del periodo histórico en las que aparecen. De esta manera, la ciencia trasciende de la formulación de leyes y comparte una comunidad de sentido en términos de lenguaje, visión, socialización y valoración.

Desde estos planteamientos analíticos y frente al tradicional análisis de políticas públicas de corte instrumental, mecánico y tecnológico, propio de la tecnocracia (neo)positivista, Surel propone un análisis que pone el énfasis en las ideas, los preceptos generales y representaciones de la evolución social y la acción del Estado (Surel, 2000).

Para lograrlo, Yves Surel desarrolla en el análisis de las políticas públicas el concepto de *paradigma* desarrollado por Thomas Kuhn respecto de la investigación científica en su libro '*Las Revoluciones Científicas*', de 1962 (Surel, 2008).

### **2.1 Paradigma como objeto de estudio, un análisis desde Thomas Kuhn**

Hacer un uso superficial de la noción de paradigma impide aprovechar su potencial analítico. Si bien goza de un amplio uso en las investigaciones académicas, esta superficialidad las hace circular como “palabras fetiche, palabras mágicas mediante las cuales se dice mucho y poco a la vez” (Marín, 2007:36).

Existen múltiples enfoques para desarrollar el concepto de paradigma. En primer lugar, para la RAE (Real Academia Española), el término nos presenta dos acepciones:

“1. m. Ejemplo o ejemplar

2. m. Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento”.

Ambas acepciones engloban dos ideas importantes. En primer lugar, como modelo, físico, narrativo o discursivo digno de ser imitado y, en segundo lugar, como marco de referencia analítico.

El desarrollo principal de este concepto lo encontramos en la obra de Thomas Kuhn '*Las Revoluciones Científicas*', que considera que “paradigma es lo que los miembros de una comunidad científica comparten; y, recíprocamente, una comunidad científica consiste en un conjunto de *individuos* que comparten un paradigma” (Kuhn, 1962: 33).

De esta manera, “los paradigmas son una especie de anteojos o linternas que nos hacen visibles y audibles unos fenómenos y ocultan o dejan otros sobre un trasfondo inconsciente” (Marín, 2007: 34). Se constituye de los descubrimientos científicos universalmente reconocidos, proporcionando un grupo de problemas y saberes *tipo*, determinando una “visión del mundo”.

Determina un conjunto saberes compartidos colectivamente, constituidos por creencias, valores reconocidos y técnicas que pueden ser usados implícita o explícitamente y se tornan comunes a los miembros de una comunidad (Marín, 2007). Compartir un paradigma permite detentar una representación colectiva o vivir en una cosmovisión o ideología que determina el trabajo del investigador. Además, implica su legitimación y convalidación.

Para Thomas Kuhn, descubrir y adoptar un paradigma permite tener un elemento de estructuración de la ciencia estabilizando la investigación a través de principios, métodos e instrumentos que logran provisionalmente la unanimidad. Además, sugiere que algunos ejemplos reconocidos de trabajo científico real- ejemplos que engloban leyes teorías,

aplicaciones y dispositivos experimentales- proveen de los modelos que dan nacimiento a tradiciones particulares y coherentes de investigación científica (Kuhn, 1983:30 en Surel, 2008).

### **3. Aplicación del análisis paradigmático a las políticas públicas**

Bajo este planteamiento Yves Surel (2008) considera que también puede atribuírseles a las políticas públicas las características analíticas de la noción de paradigma desarrollado por Kuhn. Es así, que las considerará fundamentalmente *objetos de investigación propio* antes que un campo de análisis donde se prueben las hipótesis y los métodos de diversas investigaciones (Surel, 2008).

Una de las características principales es que los paradigmas sobre los que se enmarcan las políticas públicas no son neutrales, sino que responden a la *visión paradigmática* de los miembros de la comunidad que participan del ciclo de política pública. Esta adscripción trazará el corpus teórico, objetivos y alcances de la política pública. Estos marcos paradigmáticos establecen un arreglo entre la dimensión simbólica y los procesos concretos que definen la naturaleza dual de las políticas públicas: induciendo al investigador a aislarlas empíricamente y convirtiéndolas en unidades observables (Surel, 2008).

Se basa en la certeza de que los elementos cognitivos y normativos tienen un papel primordial en cómo los actores entienden y explican el mundo. Tienen como objetivo explicar la importancia de las dinámicas de la *construcción social de la realidad* en la formación de marcos y prácticas históricamente definidos y socialmente legítimos (Berger y Luckman, 1986 en Surel, 2000). Así, se logrará sistematizar y construir conceptualmente estas lógicas de construcción social del conocimiento y de la acción del Estado (Surel, 2000).

Para Peter Hall (1993) en la consideración de las políticas públicas como paradigmas, las ideas son centrales en la formulación de problemas:

*“los políticos, funcionarios, portavoces de intereses sociales, y expertos en políticas todos operan dentro de los términos de **discursos políticos que son comunes** en la nación y en un tiempo determinado, y los términos del discurso político generalmente tiene un **configuración específica** que da legitimidad representativa al algunos intereses sociales más que otros, **delineando las fronteras aceptadas** de la acción estatal, asocia acontecimientos políticos contemporáneos con interpretaciones particulares de la historia nacional, y **define el contexto en el cual muchas cuestiones serán entendidas**”* (Hall, 1993: 289).

Los marcos cognitivos y normativos contenidos en un paradigma se refieren así a un sistema coherente de elementos determinados bajo la “visión del mundo” del analista. Esta visión está formada por mecanismos de formación de identidad, principios de acción, así como de prescripciones metodológicas y prácticas de actores suscritos en el mismo marco (Surel, 2000). Estos marcos constituyen instrumentos conceptuales, disponibles para el análisis de los cambios en las políticas públicas. Permiten explicar lo que se pone en juego entre los grupos de actores que entran en juego para defender sus intereses en un campo determinado.

### **3.1 Elementos constitutivos del paradigma de las políticas públicas**

Un paradigma no solo es una imagen social, sino que se compone de elementos cognitivos, normativos y materiales. Estos estructuran su actividad científica y lo hacen coherente y durable. Surel (2008) enmarca estos elementos en las políticas públicas,

dentro del proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad<sup>3</sup>, en el seno de asignación de recursos y/o en el ejercicio de la coerción legítima por parte de los Estados.

Los paradigmas comprenden cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos; combinados, producen un marco paradigmático coherente (Surel, 2000); caso contrario, si no se encuentran de manera simultánea formando una *matriz disciplinaria*<sup>4</sup>, no existirá paradigma (Surel, 2008).

#### **a) Principios metafísicos generales**

Es la parte más abstracta de la matriz disciplinaria y guía el trabajo al interior de todo el paradigma. Kuhn lo asimila a la “visión del mundo”, formando el sustrato cognitivo de toda la actividad científica (Surel, 2008). Se compone de directrices abstractas y relativamente simples sobre los modos del funcionamiento de la sociedad.

Se sitúa en un estrato normativo donde encontramos componentes que condensan valores específicos en forma de representaciones, creencias, etc. Constituyen meta imágenes sociales colectivamente legítimas o normas globales dominantes, formando constructos sociales<sup>5</sup> (Surel, 2000).

Dentro del campo de las ciencias sociales, los principios metafísicos generales intervienen en el campo político en forma de valores o principios éticos que marcan el devenir social: como el apego a los derechos humanos o la revalorización conjunta del concepto de

---

3 Berguer y Luckman (1986)

4 Kuhn sugiere el término "matriz disciplinaria", "disciplinaria" porque se refiere a la posesión común de quienes practican una disciplina particular; "matriz" porque está compuesta por elementos ordenados de varias índoles, cada uno de los cuales requiere una posterior especificación. La mayor parte de los objetos de los compromisos de grupo resultan paradigmas, partes de paradigmas o paradigmáticos y son partes constituyentes de la "matriz disciplinaria" y como tales forman un todo y funcionan en conjunto (García Marín, 2007: 79).

<sup>5</sup> Por construcción social o un constructo social podemos entender el proceso sociológico por el que se producen y reproducen los elementos que constituyen la sociedad. (Uña y Hernandez, 2994)

ciudadanía. Estos principios circunscriben un campo de conocimiento que a la vez legitima un discurso sobre otro en el seno donde se llevarán a cabo los intercambios concretos (Surel, 2008).

Estos preceptos abstractos circunscriben lo que es posible en una sociedad dada, identificando y justificando la existencia de diferencias entre individuos y/o grupos, y localizando varios procesos sociales en una escala jerárquica (Surel, 2008).

### **b) Principios específicos**

Son las leyes o generalizaciones simbólicas producto del razonamiento científico que constituyen “los elementos formales, o fácilmente formalizables, de la matriz disciplinaria”, y que confieren al paradigma una orientación lógica y racional (Surel, 2008:47). Están compuestos por axiomas, hipótesis y razonamientos que confieren al sistema abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada (Surel, 2008)

Se produce un desplazamiento de los principios generales metafísicos, puramente abstractos y cognitivos, a normas de acción capaces de dar cuenta de la realidad observada (Surel, 2008). Se relacionan con el estrato normativo, pues sus objetivos definirán prescripciones claras para elaborar políticas públicas (Surel, 2000). Permiten definir estrategias legítimas respecto de los objetivos más o menos prescritos por los principios metafísicos generales.

### **c) Formas de acción**

La metodología es la consideración práctica de los medios para alcanzar los valores y objetivos de un paradigma en particular (Surel, 2000). Estos permitirán la realización de las representaciones y las leyes que se han deducidas (Surel, 2008). Para Kuhn, “los procedimientos y aplicaciones que emanan del paradigma (en el sentido restringido del conjunto conceptual) son tan necesarias para las ciencias como las leyes y las teorías del paradigma” (Surel, 2008: 49).

La metodología incluye sobre todo declaraciones hipotético-deductivo, permitiendo la operacionalización de valores en un dominio y/o política particular y/o subsistema de política pública (Surel, 2008). En la metodología, los marcos cognitivos y normativos no solo construyen “mapas mentales” sino que también determinan prácticas y comportamientos. En el campo de las políticas públicas, será el Estado, como principal ejecutor, quien elija los instrumentos para implementar una estrategia en particular. Por este motivo, movilizar instrumentos no es una decisión neutral, sino que coincide con ciertas normas y prácticas imperativas trazadas por los elementos previos (Surel, 2000).

Aplicar una determinada metodología implica definir la relación más apropiada entre el Estado y el sector concernido. Los actores definirán un tipo de comportamiento particular a partir de cómo se represente la realidad, asumiendo posturas tales como la mediación, coerción o concertación (Surel, 2008).

### **d) Instrumentos y herramientas**

Las herramientas usadas completan el dispositivo de forma global. Hacen realidad los principios y normas que forman el sustrato normativo y cognitivo del paradigma. Facilitan la observación, explicación y acción del paradigma y permiten la congruencia

entre los elementos más abstractos a los más concretos (Surel, 2000; 2008), y será el marco cognitivo y normativo el que delimite su alcance.

En el campo de las políticas públicas estos dispositivos instrumentales abarcan desde el discurso, el voto de una ley, creaciones de instituciones específicas, etc. (Surel, 2000; 2008).

Como pasa también en la ciencia (bajo una lectura kuhniana) la aparición de nuevos instrumentos se encuentra vinculada a nuevas normas o nuevas metodologías. Esto facilita la observación, explicación y la acción frente a la aparición de un nuevo paradigma (Surel, 2000; 2008).

El análisis de estos elementos nos muestra que un paradigma no es solo una imagen social, ni una idea, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos. Solo habrá una política pública “normal” cuando estos cuatro elementos conformen un sistema estructurado epistemológico y de acción. A la vez, este conglomerado estructura la actividad de un sistema de actores que hace coherente y perdurable la acción política.

### **3.2 Proceso de cambio de paradigma**

Un paradigma solo aparece cuando se produce la cristalización de una matriz sectorial alrededor de sus cuatro componentes y de un sistema de actores jerarquizado según la identificación de grupos involucrados con la matriz. No obstante, esta cristalización no es automática pues se encuentra con elementos que han ido surgiendo en la actividad científica.

Uno de los principales aportes de Kuhn es considerar que la ciencia no es una sucesión continua y acumulativa del saber, sino que pasa por distintos ciclos que no distinguen entre teorías sino entre dos maneras diferentes de hacer ciencia. Responden a dos grandes y diferenciados momentos, a saber, la ciencia normal y la ciencia extraordinaria y revolucionaria (Marín, 2007; Marín Gallego, 2007).

#### **a) Periodo normal de un paradigma**

Su característica principal es la preponderancia de unos métodos e instrumentos de investigación bien establecidos por los principios metafísicos generales y específicos. Son rutinarios y condicionan los problemas y las soluciones en la investigación científica (Marín, 2007:37). Es un periodo estable y se corresponde con la existencia de una matriz disciplinaria que estructura el campo de la investigación científica (Surel, 2008).

Para Kuhn, la acumulación de saber y conocimiento se producen bajo los parámetros del paradigma y todo aquello que no se halle dentro del paradigma vigente será rechazado. (Kuhn, 1992 en Marín Gallego, 2007:70). Durante este periodo “los científicos se dedican a solucionar toda clase de enigmas y rompecabezas, *problem solving*<sup>6</sup>, que aparecen alrededor de una teoría, recurriendo a técnicas, procedimientos establecidos y reglas dominantes entre los miembros de una comunidad científica (Marín Gallego, 2007: 70).

En el campo social, su estabilidad permite resolver enigmas en un marco cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico, pues las relaciones de fuerza, las

---

<sup>6</sup>‘Problem solving’ involucra pensamiento orientado a objetivos y acciones en situaciones donde no funcionan las soluciones de rutina. El solucionador de problemas tiene metas más o menos definidas, pero no es tan evidente cómo alcanzarlas. La incongruencia de las metas y los operadores admisibles constituye un problema. La comprensión de la situación del problema y su transformación paso a paso, basado en razonamiento y la planificación constituye el proceso de la solución de problemas. (Canadian Statistic government)

representaciones y los modos operativos son compartidos y legitimados (Surel, 2000; 2008).

#### **b) Periodo de crisis de un paradigma: de ciencia extraordinaria y revolucionaria**

El paradigma entra en crisis cuando la ciencia crece y empieza a desarrollarse de manera acumulativa. La teoría ya no es capaz de explicar ciertos fenómenos o experiencias, y los enigmas no se pueden resolver bajo los parámetros de la matriz disciplinaria. El paradigma en rigor, considerado *normal*, no responde al nuevo fenómeno, abriendo paso a una etapa de transición

Estos nuevos fenómenos no se asimilan a las rutinas de normalidad y se desconfía de la capacidad del paradigma normal de darle respuesta. Se empezarán a postular teorías alternativas para resolver estas anomalías bajo una nueva (u otra) visión del mundo.

Esta desconfianza puede iniciar una etapa de transición hacia un cambio de paradigma e iniciar el proceso que Kuhn denomina de '*Revolución Científica*', adhiriéndose a una nueva forma de ver y de interpretar el mundo (Marín, 2007; Marín Gallego, 2007).

Este momento da lugar a una etapa **pre-paradigmática**, a la que corresponde una maduración progresiva y conjunta de las nuevas estructuras cognitivas, del universo normativo y del sistema de actores (Surel, 2008). Esta etapa fluctuante puede desarrollar instrumentos que demuestren un cambio de orientación de la actividad científica, pero mientras que los demás elementos de la matriz disciplinaria frenen el cambio no se producirá un cambio de paradigma; aparecerá un nuevo paradigma cuando un sistema teórico adquiera aceptación general y represente la teoría general o el conjunto de ideas aprobadas y sostenidas por la comunidad científica (Marín Gallego, 2007).

### **3.3 Cambios en las políticas públicas como paradigmas**

La propuesta de analizar las políticas públicas como paradigmas las vuelve un objeto de estudio ampliamente observable, pues permite identificar lo abstracto y lo concreto en el *policy making*, y nos permite reafirmar nuestro desarrollo de las políticas públicas como herramientas discursivas, y que como tales, se desenvuelven bajo un paradigma que delinea el devenir social.

El *policy making* se desarrolla dentro de un marco interpretativo de un paradigma de política pública. Este marco especificará no solo sus objetivos o los instrumentos que se usarán para lograrlos, sino que también determinará la propia naturaleza de los problemas que deberán abordar. Este marco está imbuido en una terminología propia que determina su trabajo y se vuelve influyente para poder examinar la cuestión problemática como un todo (Hall, 1993).

Es así que el *policy making* no es un proceso estático y puede sufrir variaciones, pues se encuentra envuelto dentro de un sistema de ideas y estándares que son inteligibles y admisibles todos grupos de actores, y se encuentra envuelto en una constante pugna por el sentido. Sin embargo, al analizar las políticas públicas como un paradigma, ante cualquier anomalía respecto a cómo se problematiza o cómo se actúa, representará un elemento de perturbación de su normal funcionamiento.

Un cambio en el paradigma produce cambios extraordinarios en las políticas públicas. Representará la acogida de nuevos procesos sociales complejos, que obligará a la mayoría de actores sociales a hacer radicales las transformaciones del marco normativo y cognitivo (Hall, 1993; Surel, 2008).

Podemos identificar dos elementos generales, que juntos o separados, promueven el desarrollo de nuevas normas globales: (a) transformaciones de las condiciones económicas, y/o (b) una seria crisis en el subsistema bajo consideración (Surel, 2000).

Resulta valioso hacer referencia al análisis de los cambios de paradigma en las políticas públicas desarrollado por Peter Hall (1993). Su propuesta nos permite advertir, por un lado, que las modificaciones o movimientos no siempre representan un cambio de paradigma. Además, nos permite confirmar que los fenómenos por agotamiento de paradigma pueden ser sutiles e inscribirse en un periodo largo de tiempo, antes de que puedan percibirse sus efectos (Surel, 2008).

Los procesos de cambio nacen como respuesta de los actores a la sensación de creciente incapacidad de los marcos cognitivos y normativos para explicar los cambios en las relaciones sociales y la forma de enfrentarse a ellos (Surel, 2000). Pueden desarrollarse tres órdenes de cambio paradigmático en las políticas públicas:

#### **a) Cambios de primer y segundo orden**

Tienen lugar en la etapa de política pública normal, y se corresponde con la existencia de un paradigma dominante que estructura la acción científica. Este campo estable permite resolver enigmas dentro de un determinado marco normativo, cognitivo, metodológico e instrumental específico (Hall, 1993:279).

Estos cambios preservarán amplias continuidades que se encuentran en los patrones de las políticas públicas. No afectan a los principios metafísicos generales, ni a los principios específicos, ni a la jerarquía de objetivos. Permitirá elaborar cambios en las políticas públicas sin precipitar necesariamente una *crisis* de paradigma.

Puede parecer que los cambios de primer y segundo orden son iguales por su adscripción paradigmática inmanente. No obstante, tienen notables diferencias:

Por un lado, los procesos de cambio de primer orden pueden mostrar las características del *incrementalismo*,<sup>7</sup> acudiendo al uso de una “caja de herramientas”<sup>8</sup> que satisfaga esta falta de respuesta por parte del paradigma de política sin un cuestionamiento claro.

Por otro lado, los procesos de cambio del segundo orden se producen bajo un nuevo proceso de políticas públicas y el ajuste va un paso más allá en dirección de una acción estratégica. Trasciende del uso de una “caja de herramientas” y propone un nuevo marco analítico: marcos cognitivos, nueva metodología y herramientas. Este proceso hace variar los elementos metodológicos e instrumentales del paradigma de política pública.

#### **b) Cambios de tercer orden de un paradigma**

El proceso *statu nascendi* de un nuevo paradigma se desarrolla cuando el paradigma normal no da abasto para dar respuesta al nuevo fenómeno problemático y se tienen que cambiar las modalidades en su tratamiento (Marín, 2007). Este agotamiento del paradigma para solucionar las anomalías detectadas perjudica indistintamente a uno o varios elementos de la matriz disciplinaria (Surel, 2008).

---

<sup>7</sup> Perspectiva de análisis en la que se propone minimizar el solitario protagonismo gubernamental y simultáneamente aumentar el peso de los individuos, de sus organizaciones, y de sus capacidades de negociación e incidencias en las políticas. Desarrollada por teóricos como Lindblom, (1959) y Lowi (1964 y 1972) entre otros (Pastor, 2014).

<sup>8</sup> Respecto del *modelo secuencial* de Charlie Jones. Yves Surel, ‘Las políticas públicas como paradigmas’ (2008).

Los cambios de tercer orden son procesos mediante los cuales se cambian la jerarquía de objetivos y el conjunto de instrumentos empleados para guiar el cambio de política radicalmente (Hall, 1993:283-284).

Se produce cuando en la fase de elaboración de una política pública el paradigma dominante no tiene éxito interpretando el desarrollo de un campo social de forma que satisfaga a los actores concernidos. Ya no puede estructurar con éxito ni legitimidad la acción del Estado (Muller y Surel, 1996:93). Aparecerá un nuevo paradigma cuando un nuevo sistema teórico- teoría general, el conjunto de ideas aprobadas y los nuevos elementos paradigmáticos- adquiera aceptación general por la comunidad científica (Marín Gallego, 2007).

### **III. MARCO ANALÍTICO**

#### **1. Paradigmas de las políticas públicas de igualdad de género**

##### **1.1 Principio de igualdad**

El principio de igualdad se torna paradigmático en las sociedades democráticas actuales. La mayoría de las constituciones de los Estados democráticos establece la igualdad como un derecho fundamental, y en otras, es considerada un valor esencial del ordenamiento jurídico. En todo caso, su mención es habitual, convirtiéndose en un principio en sentido ontológico (Valdés-Re, 1991 en Ricoy Casas, 2014), que nos sitúa ante un valor-guía que trasciende la ética jurídica y marca el devenir político y social.

Aunque de facto el concepto parece claro, conciso e incluso integrador, existe una gran dificultad para establecer un significado descriptivo de la igualdad. Para Bobbio, *“decir que dos entes son iguales, sin otra determinación, nada significa en el lenguaje político*

*si no se especifica de qué entes se tratan y respecto a qué son iguales”* (Bobbio, 2000 en Ricoy Casas, 2015). Esto nos plantea dos interrogantes: ¿iguales a quién? e ¿iguales en qué?, demostrando que, como plantea Amelia Valcárcel, el concepto de igualdad convive entreaporías en las que se desenvuelve y nos lleva a confundir la igualdad con identidad o uniformidad (Valcárcel, 1994 en Beltrán, 2001).

La igualdad no presupone la uniformidad social ni se basa en la identidad entre todos los individuos, ni debe basarse en la idea de que todas las personas deben ser tratadas exactamente igual. Esto significa que no es enemiga de la diversidad ni de las diferencias, sino que rechaza los privilegios de determinados colectivos y grupos sociales, y la explotación, exclusión, subordinación y en general todas las opresiones (Cobo, Guzmán y Janotti, 2013:366).

No obstante, la igualdad es un principio político y ético que tiene una base sólida en la noción de universalidad. Ambos conceptos, igualdad y universalidad, presuponen normativamente la idea de una única humanidad y excluye cualquier segregacionismo y jerarquización entre individuos y grupos. Estas nociones nos permiten impugnar las injusticias sociales y políticas, y, además, tienen carácter normativo y señalan aquello que es ética y políticamente deseable: que todos los individuos, en tanto iguales, hombres y mujeres, gocen de la misma consideración política (Cobo, et al., 2013).

El principio de igualdad es resultado de un proceso de transformaciones jurídicas e interpretación dogmática- por la doctrina jurídica-que ha delineado la producción normativa. Su desarrollo histórico se ha visto marcado tanto por las reglas de funcionamiento del sistema jurídico como por la ideología políticas en cada momento social (Ricoy Casas, 2015).

La evolución del principio de igualdad ha tenido un ámbito privilegiado de aplicación en la igualdad de género. Las relaciones de género constituyen un ámbito en donde predomina una clara y evidente relación de asimetría.

Para la teoría crítica feminista las políticas de igualdad han sido la herramienta que ha servido como fuente de transformaciones sociales (Cobo, et al, 2013), para incidir en la equiparación de situaciones desiguales de origen (Ricoy Casas, 2015).

Para la teoría crítica feminista las políticas de igualdad han servido para incidir en la equiparación de situaciones desiguales de origen (Ricoy Casas, 2015) y sirven como fuente de transformaciones sociales (Cobo, et al., 2013).

El desarrollo epistemológico del principio de igualdad no permite explorar en profundidad cómo cada una de sus concepciones delimitan la tutela jurídica y la actuación de los Estados en forma de políticas públicas.

## **1.2 El principio de igualdad de género**

La diferenciación sexual es un hecho social empíricamente indiscutible y socialmente construido. El feminismo ha construido su discurso y práctica política sobre el concepto de igualdad de género planteando una fuerte crítica a aquellas realidades sociales y culturales que segregan a las mujeres y que se traducen en relaciones sociales de dominación y subordinación (Cobo, et al., 2013). La teoría crítica feminista cómo evalúa y explica la histórica opresión y dominación patriarcal desde una perspectiva política transformadora y transgresora.

El análisis de la igualdad de género en la teoría crítica feminista es dual. Por un lado, permite encarar la tendencia a incorporar la diversidad de género dentro de una forma dominante, trazada por la lógica patriarcal; y, por otro, permite incluirlo dentro de un

paradigma de acción que haga posible aceptar la igualdad de género como propósito común e incluirla en una agenda política (Verloo, 2005 en Raido, 2012).

Para Emanuela Lombardo y Petra Meier, la igualdad de género es un concepto muy debatido desde las perspectivas de diferentes actores políticos y las exponentes de la amplia gama de los feminismos a nivel autónomo o institucional, insertas en organizaciones nacionales e internacionales (Raido, 2012). Así, el concepto de igualdad de género ha sido enfocado desde diferentes ángulos que determinan las especificidades de las políticas nacionales de implementación.

Las dinámicas discursivas sobre la igualdad de género responden a determinados contextos sociales y políticos, y determinan las formas específicas de actuación en un periodo particular. Estas dinámicas adoptan enfoques políticos y teóricos que disminuyen o expanden su área de acción (o inacción) (Lombardo, Meier y Verloo, 2010).

### **1.3 Paradigmas de las políticas públicas de igualdad de género**

La “visión del mundo” que provee un paradigma nos permite interpretar de una forma determinada las transformaciones y la relación entre los discursos e instituciones y el enfoque de género; nos evidencia un conjunto de interpretaciones causales que permiten descifrar los sucesos a los cuales se confrontan; y configuran la representación de los problemas, sus causas, sus soluciones y sus consecuencias (Muller y Surel, 1998 en Guzmán, et al., 2013).

El proceso de producción de nuevos paradigmas se encuentra permeado por correlaciones de fuerzas e intereses de actores y organizaciones. Es un proceso de control sobre la palabra, de toma de sentido, en especial, de toma de poder. Se estructura dentro de un

campo de fuerza donde interactúan los actores en el proceso de elaboración de políticas públicas (Guzmán, et al., 2013).

Estas evoluciones paradigmáticas se relacionan estrechamente con la evolución del principio de igualdad. Analizar la evolución histórica de los paradigmas de las políticas públicas de igualdad va de la mano del desarrollo teórico para explicar las desigualdades de género. Aunque no siempre se tuvo claridad de que la desigualdad tuviese raíces estructurales, como veremos más adelante, la teoría crítica feminista trabajó arduamente en desvelarla (García Príncipe, 2008).

La teoría crítica feminista y de especialistas en políticas públicas permite entender los procesos de institucionalización del concepto de género. Este proceso va acompañado de la emergencia de nuevos actores, subjetividades colectivas y circulación de nuevos discursos sobre los sistemas de género en los debates públicos e institucionales (Guzmán, et al., 2013).

Para identificar el paradigma imperante en las políticas públicas de igualdad es necesario conocer las elaboraciones discursivas que demarcan su ámbito teórico y tecnológico. Esto nos ayudará a identificar las herramientas de intervención pública sobre el fenómeno de la desigualdad de género e incluso su potencial para naturalizar el orden de género.

En un primer momento, dentro del desarrollo paradigmático del principio de igualdad jurídica, la consideración de las mujeres no era explícita, sino que se las subsumía en un universo mayor signadas por lo masculino como sujeto principal de la historia y de los esfuerzos del Estado. De hecho, no se las nombraba.

Este “no nombramiento” invisibilizaba la situación de las mujeres pues la lengua tiene un valor simbólico enorme y ‘lo que no se nombra no existe’. Este hecho las mantenía excluidas de toda referencia teórica, metodologías y de los contenidos de los paradigmas

y estrategias de desarrollo, eran, en palabras de Betty Friedan en su obra *La Mística de la Femenidad*, “el problema que no tiene nombre”.

No obstante, la presencia femenina fue incorporada progresivamente, y, en función de la atención brindada por los gobiernos a sus necesidades, intereses y asuntos pueden distinguirse diferentes etapas paradigmáticas en la inclusión de la igualdad de género en las agendas políticas (García Príncipe, 2008).

#### **1.4 Evolución paradigmática de las políticas públicas de igualdad de género**

Cristina Rădoi, en su texto *Theoretical Debates on the Concept of Gender Equality* (2012), identifica y analiza tres paradigmas de igualdad de género en las políticas públicas. Cada uno de éstos se desarrolla desde un enfoque feminista y son correlato de una definida estrategia política de los Estados democráticos de derecho frente a la desigualdad. En cada uno podremos distinguir conceptos, teorías y herramientas que determinarán la forma de intervención frente a la desigualdad de género y en qué orden se producen los cambios.

##### **a) Paradigma de la igualdad formal: la igualdad de trato.**

Este primer paradigma es propio de los Estados liberales y responde a un paradigma individualista de igualdad. Considera que todos los seres son libres por naturaleza y que esta libertad los vuelve iguales entre sí y poseedores de los mismos derechos. La intervención estatal se reduce a la mínima intervención sobre seres iguales y en el “dejar hacer”.

Para Ricoy Casas (2015) esta igualdad se manifiesta *erga omnes*<sup>9</sup> y está dotada de suficientes rasgos de generalidad y abstracción para tratar a todos los ciudadanos de forma idéntica. Los órganos jurisdiccionales destierran todo privilegio, tanto en la relación del ciudadano con la ley como en su contenido (Ricoy Casas, 2015: 1648), reduciéndola a una *igualdad formal*.

El instrumento principal de este paradigma es la ley y su metodología gira en torno a la aplicación mecánica de la misma. De esta forma, ante cualquier “desequilibrio” de principio de igualdad se deberá subsumir el caso concreto a la norma general. La igualdad y la legalidad van de la mano.

El discurso patriarcal, enraizado en la sociedad, permite fundamentar la incapacidad de las mujeres para llevar a cabo actividades similares a los hombres, relegándolas al espacio doméstico, su espacio “natural” (Mirou, 2004 en Rădoi, 2012).

Bajo este paradigma de igualdad formal la estrategia del feminismo liberal ha sido la lucha por la consideración igualitaria de las mujeres como sujetos de derecho y sus acciones se orientan a obtener la igualdad jurídica. Esto les permitiría acceder a los campos de los que habían sido tradicionalmente excluidas (García Príncipe, 2008; Rădoi, 2012). Sus logros se traducen en el desarrollo de un marco legal que permite a las mujeres acceder a varias áreas de actividad (educación, empleo, etc.) al igual que los varones.

No obstante, esta estrategia mantiene la idea de que toda intervención frente a la desigualdad solo puede darle en el ámbito legal. No contempla otro tipo de intervenciones, pues bajo la lógica liberal, éstas acentuarían las desigualdades entre

---

*Erga omnes* es una locución latina, que significa "contra todos" o "frente a todos", utilizada en derecho para referirse a la aplicabilidad de una norma, un acto o un contrato. (Diccionario básico jurídico: 215)

ciudadanos libres e iguales por naturaleza y atentarían contra el normal funcionamiento de la sociedad.

Esta estrategia supone la subsunción femenina a la norma masculina. No supone un cambio en las normas patriarcales existentes en las instituciones públicas. Este logro de las feministas liberales no supone la eliminación, ni el cuestionamiento de la situación anterior sino la ampliación del alcance de la igualitaria aplicación de la ley.

Desde este paradigma, se considerará discriminación a la diferencia de trato entre personas concretas, en un momento concreto e inmediato, ante situaciones legales sin motivo ni razón. La acción jurídica se basa en señalar las desigualdades y retornarlas a la ley. La situación desigual se resolverá anulando la situación de desigualdad (Ricoy Casas, 2015).

Si bien la ley se reduce a una simple práctica formal, no debe confundirse con un ejercicio arbitrario de las leyes. El establecer una diferencia de trato debe ir acompañado de una justificación sólida por parte del juzgador de tal diferencia, que permita aparecer al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados (Ricoy Casas, 2015). La superación de la arbitrariedad del legislador, al actuar bajo una lógica patriarcal, permite el desarrollo de leyes favorables a las mujeres.

Actualmente, esta concepción de la práctica *formal* de la ley ha sido superada y ya no se entiende como una simple operación lógico-deductiva, sino como una actividad compleja en la que el intérprete goza de un amplio margen de actuación, pero siempre vinculado a la norma.

En este paradigma hay una ausencia clara de crítica al patriarcado como fundamento político en el que se insertan las desigualdades. No analiza las relaciones de género existentes dentro de la familia, marcada por la división sexual del trabajo, ni cuestiona la

división de los espacios público y privado, es decir, no revisa las bases principales del orden patriarcal. Se reduce a conquistar el espacio público, adscrito a lo masculino (Rădoi, 2012).

Teresa Rees critica que este paradigma ha dejado de lado el análisis y, por tanto, transformación, del origen de la desigualdad de las mujeres, pues la diferente valoración del orden de género posiciona de forma diferente a hombres y mujeres en la sociedad (Rees, 1998 en Rădoi, 2012).

La igualdad formal carece de una propuesta consistente para lograr el cambio de las relaciones de género. No contempla una dimensión colectiva que permita problematizar la situación general de diversidad de mujeres. En estos términos, la igualdad jurídica no solo no transforma, sino que incluso legitima el estado de las cosas existentes pues “reproducen las desigualdades existentes en un contexto más profundo”. No toma en consideración que las desigualdades se refuerzan en el “sistema que perpetua las relaciones de poder desigual entre hombres y mujeres” (Rees, 1998:21 en Rădoi, 2012; Beltrán, et al., 2001).

Además, considera Rees, las destinatarias de estas leyes serán “aquellas mujeres con un determinado capital cultural, experiencias, determinadas circunstancias familiares y quienes tienen la posibilidad para compartir las responsabilidades domésticas, como lo hacen los hombres” (Rees, 1998: 24 en Rădoi, 2012).

Para un grupo considerable de mujeres desprovistas de estas condiciones culturales y materiales, el trabajo doméstico representa una carga adicional a la que no pueden renunciar. Esta *doble carga* hace que la exigencia de las feministas liberales no responda a sus demandas ni necesidades.

El desarrollo de estas normas produce una paradoja. La adscripción de las mujeres al ámbito doméstico determina su situación en el ámbito público, limitando su independencia y su acceso a la igualdad legal. De esta manera, la tan luchada igualdad no llega a la vida real de todas las mujeres. La clase social determina el acceso a la igualdad que promulga este primer paradigma.

Reducidas a un nivel formal, las políticas públicas en forma de legislación no garantizan ni promueven el principio de igualdad *real* de género. La incorporación de las mujeres a la vida pública no contempla las diversas situaciones en las que se encuentran las demás. No todas las mujeres se encuentran en el mismo punto de partida para acceder al empleo o a propiedades e integrarse a las empresas, el comercio, la educación, la política, etc. Este marco legal, de igualdad formal, no son para todas.

En el desarrollo de este paradigma de las políticas públicas de la igualdad formal, se visibilizan las dificultades experimentadas por las mujeres en su acceso al espacio público y que las leyes no bastan para paliarlas, adquiriendo conciencia del flanco que queda descubierto (Beltrán, et al., 2001).

Estas políticas públicas formales no remueven los obstáculos que dificultan la admisión y el posicionamiento de las mujeres en específicos tipos de profesión, ni en la educación. Tampoco permiten facilitar la participación dentro del *decisión making process*, viéndose limitada (sino impedidas) su intervención a cambiar la agenda social de acuerdo a los valores e intereses hegemónicos, así como las condiciones que podrían favorecer el mejoramiento de su posición (Rădoi, 2012). Las políticas de igualdad de oportunidades resultan insuficientes, y “no cumplen su propósito de remover las estructuras de desigualdad existentes en la sociedad. Solo tienen en cuenta las actuales condiciones materiales que vienen determinadas por el contexto social patriarcal en el que hombres y mujeres coexisten” (Verloo, 2007 en Rădoi, 2012).

No obstante, cada enfoque es necesario y útil, pero la elaboración de las actuales políticas públicas debe ir más allá de la simple elaboración de marcos jurídicos y de procedimientos y debe trazar objetivos que representen reales beneficios a todas las mujeres (Teresa Rees, 2007 en Rădoi, 2012)

Es necesario un componente de acciones positivas para transformar los roles tradicionales de género. Este cambio discursivo en torno a los instrumentos de la política pública produce una transformación de los elementos del paradigma de las políticas públicas de género. Trasciende el nivel metodológico e instrumental, y transforma la forma de entender la igualdad y su conceptualización. De esta manera, nos situamos en un proceso de *revolución científica*, en donde la idea de igualdad se vuelve más compleja para los feminismos y adquiere características colectivas, produciendo un cambio paradigmático de *tercer orden* (Hall, 1993).

#### **b) Paradigma de las acciones positivas: discriminación positiva y políticas de equidad**

Este nuevo paradigma representa la superación del paradigma de la igualdad formal, y da entrada a la lectura del problema de la desigualdad de género desde una dimensión colectiva. Parte de la constatación empírica de que las actividades y profesiones que ocupan una alta posición jerárquica, prestigio y autoridad en la sociedad están fuera del alcance de las mujeres. Las feministas consideran que, de haberse logrado los objetivos trazados con el marco legal, las oportunidades para hombres y mujeres se hubiesen tornado igualitarias, y no habría diferencias en las tasas de empleo o de pobreza, o en la representación de las profesiones mejor consideradas y más prestigiosas (Beltrán, 2011).

Esta situación además de permitir constatar la desigualdad que prevalece en una sociedad, convierte a las mujeres en un colectivo tradicionalmente discriminado.

En este contexto, serán indispensable las aportaciones del feminismo radical para analizar las causas de esta situación. Estas teóricas analizan las condiciones que bloquean el acceso de las mujeres a determinados espacios al tratar de perseguir sus propios objetivos (Beltrán, 2001)

Las feministas radicales, entre ellas Catherine Mackinnon (1987), rechazan abiertamente el imperativo del paradigma formal, por el cual las mujeres son obligadas a seguir la norma masculina y buscan “hacer frente a la diferencia” (Verloo, 2007 en Rădoi, 2012), negándose a operar dentro de los paradigmas de otras corrientes feministas que se centran en “estrategias de igualdad y conciliación con los hombres”, pues la principal causa de discriminación hacia las mujeres y obstáculo de la igualdad es el “*patriarcado*<sup>10</sup>, y representa una endémica forma de poder”. La única estrategia eficiente para erradicarlo será el cambio de las relaciones subordinadas de género, desde un análisis estrictamente femenino (Mirou, 2004 en Rădoi, 2012). La dominación masculina es quizás el más persuasivo y tenaz sistema de dominación de la historia. Su sistema de funcionamiento y legitimación es percibido como un acuerdo y tiene a la autoridad como participante (Mackinnon, 1989 en Rădoi, 2012).

El feminismo radical produce un cambio paradigmático en la teoría crítica feminista. Este enfoque busca reconstruir las políticas de reconocimiento- determinadas bajo la identidad

---

<sup>10</sup> El patriarcado se concibe como una institución de poder y autoridad que se entrecruza con otra de las dimensiones de la vida social y cultural, que representa una estructura de opresión y dominación que despliega el poder masculino sobre las mujeres en todo el contexto de su vida, aunque es en la familia donde el patriarcado tiene su origen y donde ejerce su fuerza mayor, a través de la asignación de roles de género (Millet, 1969 en Beltrán, 2011:107; Kramarae y Spender, 2006)

normativa y la cultura masculina-bajo los parámetros de una identidad de género no-hegemónica (Verloo, 2007 en Rădoi, 2012).

En este paradigma de igualdad real, sustancial o efectiva, las feministas además de identificar los obstáculos a la igualdad de oportunidades, articulan prácticas que permitan alcanzarla. Sus principales herramientas serán impulsar cambios en la norma constitucional, como norma más importante, y junto a esto, implantar políticas de acción positiva<sup>11</sup> que garantice la igualdad de oportunidades y contribuyan a lograr una sociedad más paritaria (Shrage, 1998 en Beltrán, 2001). Todo esto será servirá para lograr la materialidad de la norma que garantice la igualdad real.

Las acciones positivas proponen mecanismos que faciliten el incremento de participación de los grupos tradicionalmente subrepresentados en espacios públicos, como las mujeres, brindándoles un tratamiento preferencial. Un ejemplo sería el sistema de cuotas de género en diferentes instituciones, las reservas de plazas o porcentajes de participación femenina.

Las organizaciones feministas van adquiriendo relevancia por su valoración crítica y cuestionamiento del orden social, posicionándose en la actividad política y legitimándose como actores políticos. La acción estatal se dirigirá a identificar las raíces históricas y diacrónicas que están detrás de la discriminación femenina, y lo incluirán en sus agendas políticas.

El perjuicio de la situación discriminatoria se encuentra en la pertenencia del individuo a un determinado colectivo, cuyas características son inmodificables; su pertenencia a ese colectivo no se puede ocultar, produciendo a sus miembros una situación desventajosa

---

<sup>11</sup> Estrategia temporal destinada a remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado (en función de la raza, sexo, situación física de minusvalía, etc.), alcanzar una situación real de igualdad de oportunidades. (Ministerio de trabajo y empleo. Gobierno de España).

(Ricoy Casas, 2015). Es así, que, a nivel jurídico, la herramienta principal será la promoción de normas y la implementación de acciones positivas que permitan equiparar el punto de partida para superar esta situación discriminatoria de origen.

Para garantizar la tutela jurídica sobre la discriminación por pertenecer a determinado colectivo, como el sexo o la raza, se establece un modelo antidiscriminatorio de tres niveles: prohibición de discriminación directa, prohibición de discriminación indirecta y licitud de la discriminación inversa <sup>12</sup>.

Las acciones positivas crean condiciones que facilitan el desenvolvimiento eficiente de las mujeres dentro de un sistema meritocrático dado, y tiene como objetivo obtener igualdad en los beneficios desde la posición de partida (Rees, 1998). Se pretende que el establecimiento de medidas de acción positiva sea de carácter temporal, con objetivos concretos, que han de desaparecer cuando se logre la igualdad real. Su objetivo es lograr una ciudadanía plena para las mujeres, de modo que deje de ser un pálido reflejo de la ciudadanía masculina (Beltrán, 2011:237).

### **c) Paradigma de la transversalidad: la igualdad de género integrada en todas las políticas públicas**

Este paradigma implica un cambio paradigmático de segundo orden (Hall, 1993) pues no anula las concepciones epistemológicas anteriores. Mantiene el reconocimiento de una estructura social desigualdad, marcada por el orden de género, y la necesidad de herramientas normativas y medidas de acción positiva. No obstante, intenta superar el

---

<sup>12</sup> También denominada “*discriminación positiva*”, es el reconocimiento normativo, tanto estatal como internacional, de ciertas medidas que suponen un trato desigual favorable para aquellas personas que sufren una situación de discriminación por su pertenencia a un colectivo históricamente discriminado (por razones económicas, nacionalidad, raza, sexo o discapacidad)

alcance de estas herramientas, pues ni la igualdad de trato ni la equidad en el punto de partida han producido la igualdad real que se anhelaba.

La transversalidad de género considera que existen discriminaciones estructurales minusvaloradas en todos los ámbitos de la vida de las mujeres que condicionan el pleno ejercicio de sus derechos sociales y políticos; y se encuentran estrechamente vinculados a la instalación del discurso patriarcal en las relaciones sociales y las instituciones. Partiendo de esta idea, apela a una completa transformación en la introducción de la igualdad de género en las políticas públicas. La transversalidad pasa no solo por buscar la acción en “temas de género” sino que el concepto de género debe ser incluido en todas las políticas públicas. Su principal objetivo es prevenir los orígenes de la discriminación y así lograr una sociedad realmente igualitaria.

Para Walby, este paradigma define la transformación de las relaciones de género, redefiniendo las normas y estándares de lo que debería ser masculino o femenino. Se asemeja más bien, con las teorizaciones de las feministas postmodernas (Verloo, 2007 en Rădoi, 2012).

El feminismo postmoderno rechaza el proyecto ilustrado masculino y la concepción unitaria de sujeto como individuo autónomo capaz de formular sus deseos y preferencias, *necesidades e intereses* (Beltran, 2001:255).

Mihaela Miroui, critica el excesivo racionalismo moderno y su capacidad de ignorar e inferiorizar lo corporal como no encarnado en la vida de los sujetos, considerándolo independiente del contexto (Verlo, 2007 en Rădoi, 2012).

Seyla Benhabib señala que las feministas se han adaptado a los conceptos postmodernos para postular la “desmitificación del sujeto masculino de la razón” y la denuncia de una

historia no neutral, escrita desde lo masculino. Desarrollan el “escepticismo feminista hacia las pretensiones de la razón trascendental” (Beltrán, 2001).

Este discurso propone una concepción de la persona no vinculada a unas características o propiedades universales sino más bien ligada a un contexto, una cultura y una situación social concreta (Beltrán, 2011). Estos parámetros determinarán el *policy making*, y las políticas públicas deberán elaborarse desde una visión de interseccionalidad.

La necesidad de transversalidad se fundamenta en la distinción “mismo/otro”, donde el modelo masculino y sus valores y rasgos característicos aparecen disfrazados de universalidad. Este “paradigma universal de sujeto” invisibiliza las particularidades femeninas, o las desprecia, subsumiéndolas en la igualdad sustancial y masculina. Lo femenino es considerado inferior, incompleto, defectuoso, y, si deciden conceder algún espacio a los valores asociados a la feminidad, lo harán incorporando dichos valores al modelo masculino, redefiniéndolos hasta convertirlos en propios, *masculinos* (Álvarez, 2011 en Beltrán, 2011).

Este sería el motivo por el que los paradigmas no habrían logrado su objetivo principal, pues todos reconocen una situación desigual, la cuestionan e inciden sobre ella, pero no remueve las estructuras a todo nivel, como si lo busca la igualdad integral por medio de la transversalidad de género.

Para este paradigma erradicar la discriminación no se produce de manera inmediata. No basta con anular el acto discriminatorio ni reconocer a los colectivos tradicionalmente discriminados. Apunta, más bien, a un proceso de largo alcance que logre un cambio permanente, desde la transformación de las estructuras que originan la desigualdad.

Propone la deconstrucción del discurso político del orden de género, que se legitima por medio de diferentes políticas de igualdad (Rădoi, 2012). La estrategia política, marcada

por la diversidad y la transversalidad, es integrar el principio de igualdad en todos los campos de acción política.

La transversalidad de género implica integrar la perspectiva de género en todas las herramientas paradigmáticas de política pública. Deberá medir si existe un impacto diferente en la vida de hombres y mujeres en todo el ciclo de política, desde su implementación hasta su evaluación y revisión (Rădoi, 2012). Para hacer factible esta estrategia es necesario crear una conexión entre su potencial transformador, la diversidad y los diferentes aspectos de la implementación (Verloo, 2007: 24 en Rădoi, 2012).

La solución óptima para implementar esta estrategia requiere tomar en consideración la compleja interacción existente entre el discurso de género característico de una sociedad y la política de género adoptada, con el fin de ver cuánto pueden influirse mutuamente (Walby, 2005a:328; Rădoi, 2012:14).

Más adelante veremos que, así como el régimen político de cada país, determina su accionar político, el discurso de género en un contexto determinado determinará la evolución paradigmática de las políticas públicas de igualdad.

## **2. Evolución paradigmática de la igualdad de género en el contexto peruano**

### **2.1 Los primeros vientos de la igualdad de género en el Perú. Del contexto liberal a los movimientos sociales**

El feminismo organizado aparece durante las primeras décadas del siglo XX; si bien las demandas hacen eco de las experiencias de los feminismos occidentales, la realidad peruana era diferente; no se había desarrollado un proceso pleno de industrialización (incluso hoy no lo ha logrado) y la mano de obra barata era cuantiosa. Un número

considerable de mujeres eran campesinas y desarrollaban su trabajo fuera de la capital; actividad además marcada por el sistema de servidumbre y la diferencia de clases. Esta realidad determina las primeras demandas de igualdad y la condición de sus actoras.

Una de las principales demandas del feminismo en el Perú fue la lucha por el acceso a la educación, luego por el voto femenino. De esta manera, señala Katherine Burns, “en el Perú, el estímulo a la actividad feminista para mejorar la condición de la mujer trabajadora no viene tanto de las mujeres trabajadoras (o campesinas) como sí de otras mujeres” (Burns, 1983 en Jaime, 2016). Se trata de mujeres de clase media y alta, costeñas y, bajo el modelo centralista peruano, son testigos del ascenso económico, social y político que representa el proceso de modernización de los estados latinoamericanos. Finalmente, son beneficiarias de la educación femenina que se podía conseguir en la época: saben leer, hablar de ideas, y tienen un espacio para expresarse (Jaime, 2016).

No obstante, si este primer feminismo peruano no es representativo de todas las mujeres, formula demandas en términos universales sobre los derechos de las mujeres (Burns, 1983 en Jaime, 2016). Como preceptos metafísicos de su paradigma de igualdad, apelaban a la igualdad universalidad, al acceso de todas las mujeres, pero excluyen de su análisis la clase social y la raza (Jaime, 2016).

Podemos observar en las propuestas que presenta María Alvarado (1912) cómo el primer discurso feminista peruano se sitúa bajo el paradigma de la igualdad formal:

1. *“Dar mayor amplitud y facilidades a la educación de la mujer, desarrollando su inteligencia y aptitudes de igual manera que el hombre*
2. *Darle acceso a empleos públicos y profesionales liberales, para que pueda subsistir por sus propios esfuerzos mejorando su condición económica y social*

3. *Que se le concedan los mismos derechos civiles que al varón, libertando a la mujer casada de la dependencia del esposo, al que la ley la somete, privándola de derechos de los que goza como soltera, y*
4. *Que se le otorguen derechos políticos para poder intervenir directamente en los destinos nacionales, como miembro inteligente y apto que es del Estado”*  
(Zegarra, 2011:2 en Jaime, 2016).

Este discurso configura la imagen de una mujer moderna e ilustrada; para lograr sus objetivos pondrán énfasis en la igualdad legal y en la educación como herramienta emancipadora a fin de facilitar el acceso al empleo, el desarrollo de profesiones liberales y el acceso a derechos civiles de las mujeres casadas (Jaime, 2016). No obstante, la crítica al desarrollo de este feminismo liberal permitió construir una nueva representación de las mujeres peruanas. En el complejo desarrollo del feminismo, temas fundamentales fueron, por un lado, la lucha por la liberación de las mujeres, tener un lugar en la sociedad igual que el de los varones y, por otro, la construcción de otros movimientos, como el sindical y el indígena (Jaime, 2016).

La crítica del paradigma de igualdad formal, al igual que a las feministas liberales, reprocha la reducción de su demanda a solo modificar las leyes con la intención de cambiar la sociedad. Esto no se acercaba en lo más mínimo a la complejidad de la realidad peruana. Estas primeras feministas “tienen mucha fe en el poder de la ley para operar cambios sociales y mejorar la condición de la mujer en el país. Las metas feministas tienden a limitarse a la conquista de **sus** derechos políticos y legales” (Burns, 1983:119 en Jaime, 2016). Su ideal de universalidad dejaba fuera la mayoría de peruanas: de clase obrera, informales o campesinas.

Un alcance limitado a los logros feministas lo encontramos en la Ley 2.851, de 1918, cuyo objetivo busca proteger a la mujer trabajadora, pero excluye expresamente a las

mujeres “que trabajan con familiares y/o en el servicio doméstico y la agricultura” (Burns, 1983 en Jaime, 2016). Esta ley, de claro corte capitalista, protege solo el empleo y excluye a los sectores tradicionalmente feminizados y precarizados. Esto evidencia su clara lectura en términos mercantiles y androcéntrica.

A pesar de todos sus esfuerzos, estas feministas que luchaban por el reconocimiento de la igualdad formal, no consiguen obtener el voto universal femenino. Más adelante, en la Constitución de 1933, se establece el voto para todas las personas que sabían leer y escribir independientemente de su sexo. Esto, podríamos decir, representa un “logro” para este colectivo de mujeres, más no para el colectivo de mujeres en general que en su mayoría son analfabetas.

Así, este feminismo temprano evidencia que su estrategia de acción evita el enfrentamiento con el otro sexo. En cambio, ellas intentan convencer a los hombres de su inclusión en el espacio público de poder, sin cuestionar ni transgredir la estructura que legitima la desigualdad, pues “no quieren perder su esencia femenina ni quebrar el ideal cultural decretado por la sociedad peruana dominante” de la que forman parte (Burns, 1983 en Jaime, 2016).

En paralelo a esta corriente, hubo luchas y reivindicaciones que basaron la construcción de su ideario en la búsqueda de una vida digna. Estos movimientos dan entrada a un discurso de justicia social, relacionado con la lucha de clases y la reivindicación indígena. No podemos decir que tenían un discurso centrado en la igualdad de género, pero sí que había mujeres que pugnaban por introducir la cuestión femenina en el pliego de demandas de las luchas estructurales. En este contexto, la participación femenina en las huelgas de

Huacho<sup>13</sup> en 1916 fue clave para el desarrollo y el mantenimiento del movimiento de lucha sindical.

Este panorama representa un giro, sino en el discurso feminista, en las demandas femeninas, pues estas mujeres representaron a un sector oprimido de la sociedad. La lucha de las mujeres trasciende el discurso formal e intelectual para actuar en sus propias vidas: las movilizaciones obreras, las corrientes de pensamiento pro-indígena y las sublevaciones lograron posicionar en los movimientos sociales una ética social en reemplazo de la tradicional aristocracia centralista (Jaime, 2016). Intelectuales feministas como Dora Mayer se identifican con estos procesos y se tornan “luchadoras sociales”; generando un impacto en la forma cómo se configura la imagen y el discurso de las feministas y las luchadoras sociales (Jaime, 2016), que van por diferentes derroteros.

El horizonte democrático peruano, como lo denomina Virginia Vargas (2006), empieza a notarse en los años sesenta, y representa una época de cambios en el contexto peruano, incluidas las mujeres, pues asume muchas tareas del inconcluso proceso de modernización.

El régimen dictatorial de la época (1968-1975) tuvo un carácter muy diferente en comparación con las de la región latinoamericana, pues este produjo más reformas y generó más derechos que cualquier otro gobierno anterior: rompe con el sistema oligárquico de dominación y lleva a cabo la reforma agraria y, aunque tutelados, se abren espacios inéditos para dar un sentido de construcción del discurso de ciudadanía. Asimismo, el régimen otorga a amplios sectores tradicionalmente excluidos no solo del

---

<sup>13</sup> Huacho fue escenario de dos luchas político-sociales logradas por la participación masiva del pueblo: la conquista de las 8 horas de trabajo por primera vez en el Perú en 1916 (en Lima se conquistaron las 8 horas en enero de 1919) y la Huelga General de 1917 por mejores condiciones laborales que culminó con la acción de miles de mujeres y el asesinato de las lideresas campesinas Irene Salvador de Lino y Manuela Díaz Chaflojo.

acceso al poder político sino a la mínima condición de igualdad: el “derecho a tener derechos” (Vargas, 2006).

Las iniciativas y transformaciones del denominado “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas” desarrolla lo que algunos autores han calificado como “revolución sin democracia”; fue una revolución social que logró cambios estructurales significativos y quebró el eje de la dominación tradicional, semifeudal, dando paso al desarrollo de una sociedad más individualizada y moderna (Vargas, 2006).

Este proceso de modernización fomenta un constante y acumulativo proceso de organización y lucha de los sectores urbanos, sindicales, campesinos y de clase media, al mismo tiempo que alimenta un proceso de democratización “desde abajo”. Estas organizaciones generaron un espacio más abierto para poner sobre la mesa los intereses de las mujeres, no obstante, éstos eran subsumidos a las demandas generales. De esta manera, se fueron generando nuevos referentes que dieron partida a su posterior capacidad autónoma (Vargas, 2006).

La lucha que libraron las mujeres para visibilizar sus demandas dentro de los movimientos sociales fue intensa; sus demandas fueron invisibilizadas o condicionadas al cumplimiento de los “objetivos generales”. Estos movimientos, atravesados por la estructura patriarcal, constantemente limitaban la participación de las mujeres al rol de quien “acompaña al compañero”, efecto que se hizo especialmente visible en el movimiento de izquierda.

## 2.2 La situación de las mujeres sobre la agenda política: el inicio de la institucionalización

La I Conferencia Mundial sobre la Mujer<sup>14</sup>, realizado en México en 1975, dio inicio a la denominada década de la Mujer. Esta conferencia dio lugar a los primeros intentos sistemáticos por parte de los estados de contemplar en su acción política la situación de las mujeres. En este panorama surge la segunda oleada del feminismo peruano, constituido por mujeres militantes de otros movimientos sociales, muchas de las cuales ostentan una “doble militancia”; especialmente de las canteras de la izquierda partidaria (Vargas, 2006).

El paradigma de la igualdad de género de esta segunda oleada se caracteriza por la exigencia de justicia social. Este movimiento considera que las mujeres se encuentran en una situación más vulnerable que la de los hombres de cualquier clase social o raza; por ese motivo, demanda la transformación de la sociedad hacia una más inclusiva donde sus voces sean escuchadas. Su discurso se posiciona desde una condición autónoma femenina, cuestionadora del sistema en el que se producen las relaciones de género.

El discurso de la época lo resume bien Virginia Vargas (2006):

*“[...] entre todas las formas en que las mujeres se hacen visibles (en los ochenta), podríamos ubicar al menos tres vertientes, que expresan, desde su particularidad, los diferentes espacios donde transcurre su experiencia y las diferentes formas de presencia social: 1) las que perfilan su accionar a partir del rol en la reproducción, en base fundamentalmente a la lucha por la subsistencia y*

---

<sup>14</sup> La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer en México en 1975 sirvió para concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar estrategias y planes de acción para lograr los siguientes objetivos de plena igualdad de género y eliminación de la discriminación por motivos de género: la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo y una contribución cada vez mayor al fortalecimiento de la paz mundial. La conferencia aprobó un **Plan de Acción**.

*bienestar familiar, 2) la que lo perfilan desde los espacios tradicionales y mixtos de participación: sindicatos, gremios, partidos políticos, y 3) las que lo hacen claramente desde la lucha por las reivindicaciones de género desde una perspectiva feminista. No son vertientes excluyentes, la dinámica de unas puede hacer avanzar a las otras; sin embargo, el tema de la articulación estratégica de estas tres vertientes sigue siendo la urgencia a abordar, y la base de su consolidación” (Vargas, 1989:19 en Vargas, 2006).*

Así, su metodología buscaba articularse a los procesos y contextos del país y de las mujeres, ingresando en los pliegues institucionales. Las feministas apostaron por influir en la política sin perder de vista la mirada hacia el estado: exigiendo regulación, legislación y modificación de las situaciones de exclusión y subordinación de las mujeres; todo esto con el objetivo de actuar en el escenario político y social del país, levantando su propia agenda y enfrentándose de lleno al creciente deterioro de la institucionalidad y los espacios públicos democráticos. De esta manera, las feministas peruanas llegaron a los noventa con mucha experiencia acumulada, una cierta visibilidad, mayor capacidad de alianza y una mirada creciente a lo político estatal (Vargas, 2006).

Pero nada pudieron hacer frente al freno del proceso democratizador, producto de la intensa crisis económica de los años ochenta y al surgimiento del Conflicto Armado Interno. La incapacidad de respuesta de los gobiernos dio origen a un proceso creciente de vacío institucional, de incoherencia democrática y deterioro de los movimientos sociales y gubernamentales. El referente democrático que dio inspiración y estrategia a la institucionalización de la situación de las mujeres se debilitó; la pérdida de referentes tuvo un gran impacto en el ideario político de los años siguientes.

### **2.3 El paradójico desarrollo institucional de la igualdad en el gobierno autoritario fujimorista**

Los años noventa representaron para el Perú una situación profundamente antidemocrática, marcada por el desmantelamiento institucional en todos los poderes del Estado.

Alberto Fujimori llegó al gobierno en el año 1990, sin un discurso político y reemplazado por el lema “honradez, tecnología y trabajo”, esto anunciaba la lógica de su acción política. En primer lugar, ejecuta un conjunto de medidas de ajuste con las que logró controlar la inflación, y, dio inicio al proceso de lucha contra el terrorismo. Ambas medidas representaron un costo elevado para la ciudadanía que convivía entre ajustes y una extrema pobreza, acompañada de la creciente capacidad del gobierno de violar los derechos humanos y ciudadanos.

Estas medidas, bajo el lema de “poner en orden el Perú” no tenía entre sus objetivos responder a las demandas de democratización política e integración social que habían iniciado los movimientos sociales, sino, más bien, crear las condiciones necesarias para la viabilidad de las reformas económicas de corte neoliberal (Vargas, 2006) En 1993 se promulga una nueva constitución que institucionaliza, y protege legalmente, el discurso neoliberal en el Perú.

Bajo este panorama, el gobierno fujimorista implementa un modelo profundamente autoritario de “modernización sin democracia” traducido en el control autoritario sobre la sociedad y la política (Vargas, 2007). No obstante, el fujimorismo se tornó paradigmática en su estrategia diferenciadas con las mujeres, pues en esta situación profundamente antidemocrática es que se dan leyes y reconocimientos ciudadanos a las mujeres y se intensifica la presencia femenina en los espacios públicos-políticos (Vargas,

2007); paradójicamente es el gobierno que más atención le dio a la situación problemática de las mujeres y el que más avanzó en institucionalidad con enfoque de género (Vargas, 2006).

Muchas de las propuestas feministas se convirtieron en leyes y políticas públicas hacia las mujeres: se aprueba en 1997 la ley de Violencia Contra la Mujer y el Programa de Planificación Familiar y se promulga la ley de cuotas. Además, abre las puertas de la acción institucional a las ONG feministas suscribiendo convenios y contratos para implementar programas de intervención en la problemática de las mujeres (Vargas, 2006).

No obstante, estas leyes y programas fueron un arma de doble filo; por un lado, se instaló en el accionar de las políticas de género un “conservadurismo democrático”<sup>15</sup>, modificando un poco para que todo siga igual. Esto da origen a “un ciclo perverso que comenzó con la incorporación de asuntos de género en el discurso oficial, creando una nueva institucionalidad, aislándola del poder real, limitando sus recursos y su capacidad de acción dentro del Estado” (Vargas, 2006:31).

El discurso político feminista se enfrenta a estrategias sustentadas en la instalación del discurso asistencialista de alivio (que no erradicación) de la pobreza, con fines claramente reeleccionistas o para mantener la aceptación popular (que no ciudadana), e incorporando simultáneamente figuras femeninas incondicionales al régimen con un discurso claramente conservador.

La política fujimorista hacia las mujeres ha producido, en palabras de Virginia Vargas (2007), una política de **“esquizofrenia ciudadana”**; pues, por un lado, el gobierno posicionaba el tema de género en la agenda política, mientras por el otro, desarrollaba

---

<sup>15</sup> Conservadurismo democrático (Schon, 1973), se refiere a la tendencia a realizar cambios mínimos o cosméticos para evitar cambios sustanciales en áreas conflictivas.

una política manipuladora y clientelar especialmente hacia las mujeres pobres. En este contexto, toda la acción gubernamental contribuye a esta esquizofrenia (Vargas, 2007).

Virginia Vargas Valente (2006) da cuenta de esta relación perversa entre la implementación de políticas públicas de igualdad y el discurso que tienen tras de sí:

*“al dar leyes que, sustentadas en el derecho de las mujeres a controlar su cuerpo y fertilidad, violentan estos mismos cuerpos con políticas de esterilización forzada; al dar leyes en contra de la violencia “intrafamiliar”, que diluyen, en defensa de la familia, las relaciones de poder que existen en ella, que limitan la autonomía física y emocional de las mujeres y recortan las posibilidades de expandir su autonomía económica y política; al degradar las dinámicas democráticas por el cambio de votos por dinero” (Vargas, 2006:53).*

También lo confirma la acción política. Revisando la asignación de presupuesto del Estado a las políticas públicas de igualdad de 1996. El Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) dispuso el 1.3% del presupuesto nacional a las políticas sociales; dividido internamente, el 3.89% se destinaba a proyectos específicos orientados a las mujeres, haciendo énfasis en la lucha contra la violencia, mientras que el otro 59% para programas de “alivio de la pobreza”. El resto se repartió entre las gerencias sociales (Vargas, 2006).

Los cambios en las formas de existencia feministas no pueden ser vistos fuera del contexto de transformaciones marcadas por paradigma económico neoliberal en el proceso de globalización en América Latina. Estas reformas no solo se restringen a la acción privatizadora de los Estados, sino que fomentan un intenso movimiento de “privatización de las conductas sociales, generando una ‘cultura del yo’ y recelosa de involucrarse en compromisos colectivos” (Lechner, 1996:29 en Vargas, 2007). Esta

coyuntura, junto al convulso clima por el conflicto armado interno, retrajo, e incluso desarticuló, la capacidad de movilización.

De esta manera, las políticas públicas no han servido como herramientas metodológicas para que se produzca un cambio paradigmático rumbo a la igualdad. Las leyes y las acciones positivas fueron potentes herramientas discursivas para instalar la “modernidad sin democracia” del régimen. Este daño democrático fue además a largo plazo (Vargas, 2007).

#### **IV. METODOLOGÍA**

##### **1. El análisis discursivo como metodología**

Para llevar a cabo el análisis de la Ley N°28983 de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres del 2007 (en adelante, LIO) nos basaremos principalmente en la perspectiva de análisis del discurso, campo de estudio muy complejo y necesariamente multidisciplinario que resulta conveniente al momento de escrutar contenidos, alcances y objetivos de esta producción normativa (Manzano, 2005).

Un discurso puede ser producido de un modo definido, desde un paradigma determinado y estableciendo su propia ideología. Construye su forma de entender las cosas, sus objetivos y su propia valoración (Manzano, 2005). Bajo esta premisa, nuestro análisis parte de la exploración discursiva de los paradigmas de igualdad incluidos en la LIO con base en los campos jurídico, sociológico e incluso desde la filosofía del derecho, a fin de determinar cómo se forman (y deforman) las políticas de igualdad peruanas.

Las políticas públicas son también herramientas discursivas y, como tales, constituyen tal vez el instrumento más decisivo para modelar formas de pensar, sentir y actuar. Tienen la capacidad de dar forma y transmitir un discurso específico sobre la igualdad en tanto

que construye una visión del mundo (*un paradigma*). De esta manera, permiten jerarquizar determinados discursos frente a otros en una constante pugna por sentido.

Es innegable que la situación de las mujeres peruanas está marcada por altas tasas de violencia sexual, feminicidios, desigualdad salarial, e informalidad laboral; entre otros factores de riesgo<sup>16</sup>. Así, la mujer peruana vive la negación constante de sus derechos, sobre todo de los derechos sexuales y reproductivos. Se la niega constantemente la capacidad de decidir sobre su cuerpo en un contexto de insuficiencia del aparato jurídico para garantizar la tutela jurídica de las situaciones que les afectan exclusivamente.

Como hemos analizado anteriormente, la evolución paradigmática de las políticas públicas con un enfoque de género ha registrado grandes cambios. Sus avances (*o retrocesos*) han estado determinados por el desarrollo epistemológico del concepto de igualdad, y por los procesos de implementación que han tenido lugar en cada país en particular. El caso peruano presenta un panorama específico por su contexto político. Esto ha determinado que el género como concepto se inserte en la agenda de la acción pública bajo una relación de *esquizofrenia ciudadana*, tal y como plantea Virginia Vargas Valente.

Nuestro principal objetivo metodológico será examinar los procesos de confusión semántica que ha producido la institucionalización del principio de igualdad de género en

---

<sup>16</sup> El documento “Brechas de Género en el Perú: insumos para la adopción de medidas a favor de las mujeres”, INEI, 2015; explora la situación relativa de las mujeres respecto de los hombres mediante la elaboración de un Índice de Desigualdad de Género (IDG).

El IDG estima la pérdida de logros en dimensiones claves debido a la desigualdad de género. Fluctúa entre 0 (no hay desigualdad en las dimensiones incluidas) a 1 (hay desigualdad completa). Sus dimensiones son: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Para el año 2014, en el Perú, el IDG fue de 0,437.

la acción política peruana. Esto nos permitirá revelar su evolución (o involución) paradigmática. También queremos reconocer a diversos agentes que intervienen en el proceso y cómo conceptualizan, clasifican y valoran al principio de igualdad de género en la construcción social de la realidad, pues de esa forma la construyen discursivamente.

## **2. Políticas públicas de igualdad en el contexto actual peruano**

Muchos de los mecanismos de igualdad en América Latina fueron creados en coyunturas extraordinarias. Estas demandas de igualdad partieron de la sociedad civil y en particular de los distintos movimientos feministas. Tras un arduo trabajo a nivel nacional e internacional de articulación y problematización de la situación de las mujeres, tuvieron sus demandas una mayor receptividad por parte de los actores políticos y de las autoridades políticas (Guzmán y Bonnati, 2013).

Los organismos de género institucionales peruanos se dieron en un contexto particular, en el que se llevó a cabo un cambio significativo del clima político nacional. El gobierno autoritario fujimorista representa una época de intenso trabajo institucional por medio de leyes de reconocimiento ciudadano y acciones positivas para las mujeres, especialmente en cuestiones de salud reproductiva. No obstante, esto representa, en palabras de Virginia Vargas (2007) una política de “esquizofrenia ciudadana”; pues, por un lado, el gobierno posicionaba el tema de género en la agenda política; por el otro, desarrollaba una política manipuladora y clientelar especialmente hacia las mujeres pobres. Todo esto inserto en un modelo de “modernización sin democracia” de corte abiertamente neoliberal (Vargas, 2007).

Este panorama se torna ambivalente, y determinaría el camino que seguirían las políticas públicas de género en la posteridad. Los derechos otorgados desde arriba expanden la ciudadanía de las mujeres, especialmente en lo político, pero esta expansión no guarda

relación con el aumento de los derechos económicos de las mujeres ni mucho menos con la ampliación de los procesos democráticos, sino que los reduce.

En términos de Nancy Fraser, se lleva a cabo “un reconocimiento sin redistribución”, y en el caso peruano, además, autoritario. En esta situación esquizofrénica, el posicionamiento de las mujeres en la agenda política representa el maniqueo político que legitima el subdesarrollo manipulativo y clientelar (Vargas, 2007). Tras el fin del gobierno autoritario fujimorista en el año 2001, la vuelta a la democracia dejó un compromiso claro: reconstruir una democracia que apenas había empezado a surgir, dejando tras de sí organismos de género que abrían la posibilidad de incorporar en las nuevas agendas de acción política orientaciones y problemas que presentaban las mujeres peruanas. Para Morón y Sandborn (2007), dado el sinuoso camino seguido por el desarrollo institucional y político peruano, el proceso de elaboración de políticas públicas ha reflejado oscilaciones erráticas entre modos de gobernanza más inclusivos o excluyentes y políticas públicas orientadas al mercado y aquellas que favorecen la construcción de ciudadanía y la promoción de derechos sociales.

En el panorama peruano es evidente el daño que han causado estas oscilaciones, fracasando en su intento por consolidar un Estado de Derecho y lograr una mayor equidad social (Morón y Sandborn, 2007), ambas cuestiones indispensables para lograr una madurez democrática; esto ha determinado que el patrón general de elaboración de políticas públicas permanezca errático y cortoplacista; elementos determinantes en la evolución paradigmática de la igualdad de género.

Dicho en términos generales, “las políticas públicas han sido elaboradas de manera arbitraria, han sido volátiles, y tienden a ser fácilmente revertidas. Además, tienden a ser de baja calidad y se hacen cumplir débilmente” (Morón y Sandborn, 2007:34). Podemos

identificar cuatro características generales de las políticas públicas a lo largo de la historia democrática peruana:

### **2.1 Carácter arbitrario, volátil y fácilmente reversibles:**

La arbitrariedad está determinada por el voluntarismo y las preferencias del gobierno de turno o de líderes individuales, lo que genera una gran incertidumbre. Estas características se prestan a la unilateralidad y delinea el discurso de política pública según sus conceptos, orden moral, orden “natural”. Este carácter volátil cortoplacista no permite trazar objetivos de construcción de ciudadanía ni de reconfiguración del orden de género (Morón y Sandborn. 2007).

Esta volatilidad se relaciona directamente con la reversibilidad de las políticas públicas, esto es, la incapacidad para implementar políticas que funcionen autónomamente y se sostengan a lo largo del tiempo. Ante un cambio de gobierno es altamente probable que se produzca un cambio en la dirección de la política pública. Esto genera un clima fluctuante e impredecible (Morón y Sandborn, 2007).

### **2.2 Baja calidad, ineficiencia e ineficacia**

El resultado de una política pública está determinado tanto por la calidad de la formulación de la política como por la manera en que se ejecuta. En Perú, la mayoría de políticas sociales y de igualdad tienden a lograr sus objetivos solo de manera parcial, aunque exista consenso en las partes interesadas. Esto se debe a su aplicación ineficiente, tanto por no definir bien (ni a la totalidad) a los destinatarios o porque se hace un uso ineficiente de los recursos (Morón y Sandborn, 2007).

Esta ineficiencia e ineficacia ocasionan un gasto público irreparable, tanto monetario como de recursos humanos. Ambos se pierden por una política mal elaborada, sin prioridades claras y sin unos adecuados mecanismos de rendición de cuentas (Morón y Sandborn, 2007), además de no cumplir con la obligación de todo trabajo estatal de servir a la ciudadanía.

### **2.3 Dificultad para hacer cumplir las políticas**

Una de las más grandes debilidades de las políticas públicas peruanas es su limitada capacidad de poner en práctica las decisiones de política más allá del simple “cumplimiento de escritorio”. Su elaboración e implementación (ya precarias de por sí) carecen de eficientes mecanismos de evaluación y supervisión.

Los elaboradores de políticas peruanos parecen olvidar que “la aplicación de políticas es un proceso tan interactivo y dinámico como la propia acción inicial de la elaboración de políticas” (Grindle y Thomas, 1991 en Morón y Sandborn, 2007:41).

Esto es especialmente importante en el caso de la LIO del año 2007 que en su ejercicio ha limitado su acción política a la implementación “en papel” de los lineamientos<sup>17</sup> en materia de igualdad y no discriminación en las instituciones gubernamentales, representadas por el poder ejecutivo, legislativo y judicial y diversos órganos de gobierno. De esta manera, la transversalidad de género que no se cumple en la acción pública.

A estas tres características ya mencionadas se unen la falta de mecanismos de supervisión eficientes que incluya un sistema confiable de incentivos y sanciones ante la

---

<sup>17</sup> Como ‘lineamientos’ entendemos el conjunto de órdenes o directivas que el gobierno realiza a las instituciones para llevar a cabo la acción gubernamental.

inobservancia de la igualdad real de género. Como medidas recientes en materia de igualdad podemos mencionar: la reforma del código penal respecto del feminicidio del año 2013; el proyecto de formación a jueces y magistrados del Poder Judicial en enfoque de género y no discriminación, del año 2016; o el recurrente petitorio de la interdicción de arbitrariedad de funcionarios y autoridades al llevar a cabo los protocolos de atención para víctimas de violencia de género y violaciones sexuales; y claro, la LIO no nombrando la orientación sexual como causa de discriminación la rechaza de facto.

Aunque la lectura de estas debilidades parece muy técnica, tienen un intenso trasfondo discursivo, y se posiciona en el *policy making* como espacio de elaboración de políticas públicas y donde se configura el poder. Este espacio determina la capacidad de los actores para decidir, e incluso debatir, los temas a poner sobre la mesa de trabajo.

La igualdad de género como es un tema que demanda intervención estatal y donde los agentes pugnan por establecer sus visiones y delimitar la acción pública. Para las mujeres, esto ha representado una conducta evasiva por parte de los elaboradores de políticas a ahondar en su real situación. Para un estado como el peruano, marcado por el paradigma neoliberal y una democracia débil, el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres no va ha sido un tema prioritario de intervención.

### **3. Límites y posibilidades de la LIO: entre el desequilibrio jurídico y la transversalidad como realidad**

#### **3.1 Los previos debates de la LIO**

Desde el año 2001 el congreso peruano debatió sobre la igualdad de mujeres y hombres. En los diversos proyectos de ley planteados en la época se encuentran numerosas confusiones conceptuales generadas por el escaso conocimiento que se tiene sobre la

igualdad de género. Los *Diarios de Debates* del congreso peruano nos permiten dar cuenta de ello por medio del análisis de los discursos de congresistas, como es el caso del abogado Luis Bedoya de Vivanco:

En el *Diario de Debate* del período legislativo 2006-2007, previo a la promulgación de la LIO, dicho congresista manifestó que el proyecto de ley era, en primer lugar, de carácter declarativo porque no iba acompañado de medidas punitivas ante su incumplimiento; en segundo lugar, consideró que sobre regula los supuestos de discriminación, pues ya existía numerosa legislación sobre la igualdad entre hombres y mujeres en la normativa de diferentes ámbitos que garantizaban su ejercicio; y, en tercer lugar, declaró que, a través de algunos de los supuestos previstos, genera una diferencia de trato que no coincide con el principio de igualdad, en alusión a las acciones positivas.

Los defectos contenidos en los proyectos de ley pudieron subsanarse durante estos debates; no obstante, el texto final promulgado pone de manifiesto que, en temas sociales y específicamente en el desarrollo de la igualdad real, la clase política peruana sigue repitiendo el comportamiento tradicional. Esto sin dejar de considerar que el debate se encuentra inserto en un paradigma neoliberal que ignora la grave desigualdad de la sociedad peruana, donde coexisten los dos tipos de discriminación más despreciables de la humanidad: la discriminación racial y por razón de sexo (Garay, 2008). Así, las mujeres son el colectivo más afectado por ambas formas de discriminación. Esto queda muy bien ilustrado en el título del artículo de Marisol de la Cadena, “Las mujeres son más indias” (1992).

### 3.2 La igualdad como oxímoron en la Constitución Peruana de 1993

En un sistema constitucional, el conjunto de derechos fundamentales nos permite conocer el tipo de Estado donde se desarrollan dichos derechos. Nos muestra, por ejemplo, si se trata de un Estado social o no.

Para la constitucionalista Nilda Garay, “la Constitución Peruana de 1993 utiliza la retórica de la igualdad de toda democracia formal respecto de su carácter social”. Esto se puede ver en el Título I de la persona y la sociedad, donde figuran los derechos individuales clásicos de los Estados Liberales (Garay. 2008); la igualdad está reconocida en el Cap. I, en el apartado 2 del art. 2: *“Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”*. Esta es la igualdad formal o jurídica. Esta Constitución, vigente aún, entra en contradicción con la evolución de los paradigmas que consideran superada esta forma de entender la igualdad.

El marco constitucional neoliberal vigente en la sociedad peruana impide la eficacia de la cláusula de la prohibición de la discriminación pues no desarrolla el derecho a la igualdad real. La falta de referencia a la igualdad como valor supremo, junto a la evidente y aplastante influencia liberal impiden la comprensión de la igualdad real y su necesario contenido social.

Dentro de la sistemática constitucional de defensa de los derechos fundamentales, la propiedad está reconocida al lado de la igualdad formal como parte de los derechos fundamentales del Capítulo I. Lo mismo pasa con el derecho a contratar. Esto impide una interpretación en clave social y, por lo tanto, la intervención del Estado para alcanzar la

eficacia del ejercicio de la igualdad, reduciéndola a la sistemática de la nulidad del acto considerado desigual (Garay, 2008).

A efectos de centrar el análisis en la igualdad de género, no debemos dejar pasar que este modelo de igualdad tiene por sujeto de derechos y sujeto político a un ideal: hombre, de raza blanca y con propiedades. Con lo que de por sí se deja fuera de su alcance a más de media población peruana.

Como hemos visto en la evolución paradigmática de la igualdad de género en el Perú, se ha ido avanzado en el reconocimiento de derechos de las mujeres. No obstante, vía el discurso del primer paradigma de igualdad, se ha subsumido su alcance a la norma masculina, no pudiendo superar las discriminaciones que sufren en la vida real, tales como: la feminización de la pobreza, la discriminación salarial, la violencia de género, la imposición de la reproducción, la desvalorización de los trabajos realizados por mujeres (Garay, 2008) e incluso la discriminación por ser indígena o quechua hablante. Aunque se han llevado a cabo diversas intervenciones estatales para paliarlas, estos intentos se han realizado desde el paradigma de la lucha contra la pobreza o de la defensa de la familia.

Este análisis desde el derecho constitucional peruano nos permite encontrar contradicciones y graves defectos de origen en la LIO. Así, podemos determinar que carece de objeto pues no desarrolla el derecho a la igualdad real; no se centra en la igualdad real entre mujeres y hombres, sino que fundamenta su objeto en la discriminación por razón de sexo; sus defectos empiezan desde su artículo 1, que señala:

*Art. 1 LIO: “La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a*

*mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad”.*

Este artículo se contradice el mismo título de la ley de “Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres” pues no lo menciona ni determina qué entiende ésta por igualdad, dando lugar a una interpretación ambigua.

El discurso se encuentra contenido en lo que se dice, pero también en aquello que intencionalmente no se dice. En este artículo está ausente el expreso mandato de alcanzar la igualdad real y erradicar la discriminación de las que son objeto exclusivamente las mujeres por el solo hecho de serlo. Una de las causas de esta indefinición del objeto sería la ausencia de un marco constitucional favorable, que reconozca la discriminación estructural de las mujeres, como vimos anteriormente.

Este desfase entre constitucionalismo extremadamente liberal y la realidad social se plasma en el art. 4.1 LOI:

*“Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley: Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación”.*

Se hace mención ambigua de la discriminación, “como todas”, sin precisar a qué tipo de discriminación se refiere. En cambio, se debió especificar la discriminación por sexo que afecta a las mujeres; se debió nombrar a todos los tipos: directas e indirectas, para establecer que se refiere a una protección que trasciende la intervención reactiva, sino que se activa desde la sospecha de la situación de discriminación.

El análisis de Garay (2008) nos permite advertir que la LIO además de no contener un objeto definido y de carecer de base constitucional para desarrollar eficazmente la igualdad real, es una herramienta discursiva efectiva en cambio para mantener los roles de género acentuando y legalizando las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Sobre la base de las incuestionables construcciones sociales desiguales avaladas en el *orden de género*, es oportuna su crítica al art. 32.d) LIO:

*“El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios: d) El reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios (sic) más afectados por la discriminación”*

Estas referencias a la infancia, ancianidad y discapacidad tienen intrínseca la imposición de las labores tradicionalmente feminizadas e infravaloradas socialmente: la de los cuidados; y la vulnerabilidad, y necesidad de protección, debilidad, como parte de la esencia femenina. Ejemplo de esta falta de cuestionamiento al sistema sexo-género y a la división sexual del trabajo lo encontramos en las diversas nomenclaturas que han recibido los ministerios de la mujer a lo largo de los años.

- Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)- 1996-2002
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) 2002-2012
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) -2012- Actualidad

La agenda y los programas vigentes que podemos ver en la página web institucional (que analizaremos a continuación), refuerzan esta idea.

#### **4. Los agentes discursivos en la LIO**

Detrás del discurso producido no existe una única persona concreta sino muchos agentes que comparten elementos comunes y trabajan en comunión, muchas veces sin ser conscientes del discurso que elaboran, mantienen y propagan (Serrano, Artiaga y Dávila, 2012). Analizar el discurso como productor de realidad implica descubrir no solo sus elementos característicos sino su funcionamiento por medio de herramientas que le permiten construir realidad (Manzano, 2005), en nuestro caso, las políticas públicas de igualdad de género.

##### **4.1 Las instituciones peruanas**

El Perú nunca ha tenido un servicio civil profesional, uno que se ubique por encima de la manipulación política y que pueda, por tanto, mantener los asuntos de Estado por un derrotero mínimamente estable. Las decisiones importantes en política social han contado con insumos insuficientes de parte de, o con responsabilidad frente a, los otros actores políticos. Esto es resultado de legados históricos con la iglesia católica, agrupaciones protestantes y grupos conservadores que, posicionados como actores principales en el proceso de deslegitimación de los aparatos políticos, se introdujeron activamente en los aparatos estatales (Morón y Sandborn, 2007). Así, la agenda política se ve atravesada por paradigmas conservadores, vetustos frente a la evolución paradigmática de la igualdad de género.

El resultado ha sido una toma de decisiones arbitraria y errática, incapaz de emprender reformas fundamentales de giro generacional, con clara tendencia a la confrontación y mal manejo de la crisis ante voces disidentes. Estamos frente a un Estado que esquiva los

debates sobre el avance del principio de igualdad y que elude el reconocimiento de la desigualdad estructural que afecta a las mujeres y sus múltiples discriminaciones.

No obstante, aún deslegitimadas, las instituciones detentan poder sobre el destino de la ciudadanía; el poder de la acción del Ejecutivo y el Legislativo ha permitido que muchas políticas públicas de igualdad no prosperen. En relación a este punto, y en el campo de los derechos sexuales y reproductivos, podemos servirnos de los siguientes ejemplos:

- En el año 2015, durante la Campaña “Déjala Decidir” por la despenalización del aborto en casos de violación, fueron desestimados por el Congreso de la República diversos proyectos de ley que planteaban la despenalización del aborto en casos de violación.
- Hasta el año 2016, la anticoncepción oral de emergencia no era distribuida en centros públicos de salud por atribuírsele “efectos abortivos”. No obstante, sí podía ser comercializada en farmacias particulares. En el mes de agosto del ese año, el Tribunal Constitucional se pronunció manifestando que esta situación limitaba el acceso de aquellas mujeres que no pudiesen costearlo, lo que genera una clara situación de discriminación.
- Desde 1924, el aborto terapéutico es legal en Perú. Sin embargo, tuvieron que pasar 90 años para que las mujeres peruanas tengan acceso a él debido a que carecía de un protocolo de atención que estandarizara su práctica.

El sistema judicial peruano está marcado por la *ineficiencia, la corrupción y la manipulación política*. Fue desmantelado tras el autogolpe del régimen autoritario fujimorista y hasta la fecha no se ha llevado a cabo una profunda reforma que le devuelva la legitimidad ante la ciudadanía. Esta coyuntura es importante pues pone en evidencia su incapacidad para garantizar la tutela judicial a la ciudadanía (Morón y Sandborn, 2007)

Dentro de su estructura organizacional se encuentra el Tribunal Constitucional como máxima garantía de los derechos fundamentales. A esta institución se le achacan carencias importantes que van desde el uso ineficaz de recursos (de por sí, escasos), la acumulación de casos, y la pobre cualificación de jueces y fiscales. Este último aspecto se hace especialmente crítico en materia de género, ya que no existe un marco jurídico que reconozca la desigualdad estructural de las mujeres y la no discriminación. Solo limita su accionar al concepto de igualdad formal contenida en la Constitución, de corte neoliberal, como vimos anteriormente.

La institución más importante en materia de igualdad de género es el actual **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**. Como organización, podemos conocer su discurso de incidencia política analizando lo que consideran su *misión* y *visión* institucional:

#### ***“Misión***

*Somos el ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y poblaciones vulnerables que diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, desplazadas y migrantes internos, para garantizar el ejercicio de sus derechos y una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz.”*

Esta misión forma una sinécdoque respecto de lo vulnerable; la situación de las mujeres se subsume en la de los colectivos considerados débiles y no reconoce la discriminación estructural de las que son objeto las mujeres por ser mujeres. Las mujeres por ser mujeres también pueden ser discapacitadas, mujeres adultas, desplazadas, migrantes, niñas,

adolescentes, con una problemática muy diferente a las mismas situaciones vividas desde un cuerpo masculino.

### ***“Visión Sectorial (1)***

*En el Perú, mujeres y varones, así como niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, población desplazada y migrantes internos ejercen sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, sin discriminación”.*

La visión define las metas que la institución pretende conseguir en el futuro, es decir, hacia dónde apunta su trabajo. Esta ambigua visión sectorial busca evitar la discriminación de toda la población “vulnerable”. No considera a las mujeres destinatarias exclusivas de la acción pública al invisibilizar que son sujetas de discriminación. Esto con base en el art. 4. d) de la LIO, y se transmite vía políticas públicas asistencialistas, cobijadas en paradigmas familiaristas y de lucha contra la pobreza.

Las herramientas discursivas de este paradigma de política pública traslucen una relación asistencialista frente a la población vulnerable: no cuestionan ni impugnan la situación que origina la desigualdad, sino que palian los efectos; es un accionar reactivo que impide el logro de la igualdad real. Los programas vigentes en la actual agenda política del MIMP así lo demuestran.

- Programa Nacional ‘Yachay’: tiene como objetivo de restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle (trabajo infantil, vida en calle, mendicidad y/o explotación sexual) para que logren su desarrollo integral y prevenir mayor exposición a situaciones de riesgo.

- Programa Nacional ‘Vida Digna’: tiene como objetivo restituir y proteger los derechos de las personas adultas mayores en situación de calle, mejorando sus condiciones de vida.
- INABIF - Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar: tiene como objetivo la promoción atención y apoyo a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o corporales que menoscaben su desarrollo humano, a fin de alcanzar su bienestar y desarrollo personal, fortaleciendo y desarrollando sus capacidades para convertirlos en personas útiles a la sociedad, comunidad y familia en particular.
- CONADIS - Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
- Programa ‘Pensión por Discapacidad Severa’
- **Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual:** podríamos entender que atañe a un problema que afecta directamente a las mujeres; no obstante, al leer las funciones, objetivos y líneas de acción vemos que el problema de la violencia se entiende también desde el paradigma familiarista y de la vulnerabilidad.

*“FINALIDAD: Contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres niñas, niños y adolescentes”.*

*“OBJETIVO: Formular, diseñar, promover y ejecutar planes, proyectos y programas de prevención y atención, además de promover acciones de protección y recuperación frente a la violencia familiar y sexual; así como la generación del conocimiento de la problemática y la promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres”.*

*“LÍNEAS DE ACCIÓN: El PNCVFS realiza la intervención a través de tres grandes líneas de acción:*

- a) Prevención frente a la violencia familiar y sexual y promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres.*
- b) Atención especializada frente a la violencia familiar y sexual.*
- c) Generación de información y gestión del conocimiento.*

(Página web. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables- Perú, consultado el 01/09/2016)

#### **4.2 La iglesia católica**

Para estudiar la situación de las mujeres dentro de las sociedades post-coloniales es indispensable analizar la influencia que tienen las religiones en la consolidación de un discurso hegemónico dentro del quehacer político. Lo que se traduce en la limitación de sus posibilidades y capacidades para desarrollar su buen vivir y su status como ciudadanas (Jaime, 2016). Podemos establecer un paralelismo en el que, si bien el paradigma neoliberal instalado en las herramientas normativas peruanas desterritorializa las sociedades y redefine una ciudadanía de por sí incipiente, la religión reterritorializa nuevas relaciones de sometimiento, principalmente sobre el cuerpo de las mujeres (Jaime, 2016).

El vínculo entre el poder y la religión afecta la vida de las mujeres peruanas. A través de una serie de relaciones no visibilizadas, se construyen escenarios de vulnerabilidad en ámbitos como la sexualidad, el trabajo, la salud, la educación y la violencia, lo que termina por conformar un escenario de pobreza que las afecta sobremanera (Jaime, 2016). En esta negociación entre la comunidad política y la iglesia, el discurso católico ha

configurado una serie de estrategias y prácticas a través de discursos que adquieren legitimidad dentro de la sociedad peruana, entre ellos, su interés tanto por lo personal como por lo social, al constituir un modelo ideal de persona o vida humana por medio de la construcción de la diferencia sexual en torno al dispositivo de la sexualidad (Jaime, 2016).

Esto convierte la subjetividad en un espacio de interacción donde convergen diversos planos tangentes entrelazados por el poder y mediatizados por los discursos políticos y los religiosos. Así, la relación entre subjetividad, poder y ser, establece una razón con pretensiones de ser unívoca, universal y obligatoria, que halla en el cuerpo un campo de acción privilegiado (Jaime, 2006).

A lo largo de los años, el discurso desarrollado por la iglesia católica ha sido uno de los dispositivos con mayores efectos en la vida de las mujeres peruanas. Su modelo *legítimo* de persona ha tenido significantes y consecuencias determinadas para las mujeres (Jaime, 2016). Así, la instauración de determinados modos de producción, roles sociales y aspiraciones vitales han limitado la vida de las mujeres dentro de la comunidad política. Esto ha permitido la institucionalización del orden de género y la división sexual del trabajo, y con ello se ha efectuado una expropiación del control de las mujeres sobre sus propios cuerpos.

Para Martín Jaime, debemos partir del hecho de que:

*“la iglesia católica se ha constituido en fuerza política que afecta el carácter del Estado y de la ciudadanía, principalmente en referencia a las mujeres. Las dinámicas entre política y la iglesia han influido en la historia de la formación del estado peruano, permitiendo la continua injerencia católica en los*

*actores políticos, en las acciones de los gobiernos y las políticas públicas, desde luego, no solo en el aspecto jurídico sino sobre todo en la construcción de las mentalidades” (Jaime, 2016:137).*

En la actualidad, la lógica del discurso católico “desarrolla una analogía especular con dios que surge de una **hipóstasis corporal**, es decir, la unión íntima entre la vida y el espíritu, como una expresión más de la constitución del ser humano” (Jaime, 2016). El discurso apela principalmente a la omnipotencia de dios y a la justicia divina, al orden natural de las cosas (y sexualidades) y a la defensa acérrima de su concepto de vida y familia. Su potencia discursiva radica en la instalación de un orden moral en el imaginario social de la ciudadanía peruana, con central atención en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. De esta manera, esta *hipóstasis corporal* genera una hipóstasis política en la cual se une el proyecto político de la sociedad con el reino de dios (Jaime, 2016).

La confesionalidad del estado peruano se erige por dos vías: (a) La intervención directa de los representantes eclesiásticos en la creación de leyes a nivel congresal o ministerial, al establecer estrategias puntuales para articular diversos campos, como el jurídico y la salud, en torno a los derechos reproductivos de las mujeres. Así, la estrategia será de orden natural, para los derechos sexuales; de orden social, para temas de familia; y de omnipotencia divina, para temas de lucha contra la pobreza o derechos humanos. (b) La intervención indirecta. Se expresa a través del papel que cumplen los/as funcionarios/as y servidores/as públicos que ejercen un cargo público y permite dar vía a la laicidad del estado o su confesionalidad. En esta práctica, el discurso católico se desplaza del espacio privado y se instala en la gestión pública; los funcionarios/as reproducen en su gestión los significantes católicos; es decir, se articulan a los procesos de diseño, planificación e

implementación en las políticas públicas de igualdad por medio de funcionarios con discursos confesionales. Esta es la estrategia más eficaz (Jaime, 2016), por la inexistencia de un marco legal que evite la arbitrariedad de las decisiones de los funcionarios públicos sumado a la ineficiencia que padecen las políticas públicas peruanas.

Es importante identificar que el discurso católico más conservador y menos dialogante proviene del Opus Dei, organización que precisamente ha establecido más alianzas políticas dentro de las instituciones peruanas. El cardenal de Lima, Juan Luis Cipriani, gran representante de esta institución eclesial, se ha erigido un actor político fundamental en la sociedad peruana. Sus intervenciones han cuestionado múltiples aspectos de la vida; ejemplo de ello son sus cuestionamientos a la validez de los derechos humanos; su apoyo a la pena de muerte en la época de terrorismo y como pena contra los asesinos; sus declaraciones avalando el uso desmedido de la violencia por parte de las Fuerzas Armadas; y el apoyo irrestricto otorgado al gobierno autoritario de Fujimori en la época del conflicto armado interno.

Cabe mencionar que el cardenal cuenta con un programa de radio semanal que se transmite por la señal de RPP – Radio Programas del Perú, la cadena radiodifusora más importante del país, con alcance en todo el territorio nacional. Es frecuente el uso de este espacio para confrontar abiertamente aspectos de la coyuntura política se suponen contrarias a su ideario. En su más reciente edición, por ejemplo, calificó como “respondonas” a las ministras del nuevo gabinete ministerial por acatar el fallo del Tribunal Constitucional que obliga al Estado peruano a distribuir gratuitamente en los centros de salud públicos la AOE (Anticoncepción Oral de Emergencia).

Su legitimidad como actor político en un país conservador como el Perú ha permitido que *“recurra a la presión política para forzar a las instancias del Estado a descartar*

*propuestas o a modificar políticas que a su juicio atentarían contra los principios y creencias religiosas postulados por la iglesia”* (CLADEM, 2003:29 en Jaime, 2016). Con él a la cabeza, el discurso de la iglesia católica pretende instalar un modelo moral de cristiandad a toda la sociedad civil, y en muchos casos logra “obtener frutos”. Esto se hace evidente en el establecimiento del orden religioso en lo civil, en lo educativo y lo económico.

### **4.3 El movimiento feminista peruano**

El proceso de globalización genera cambios estructurales no solo económicos, sino también políticos y socioculturales. La rapidez con que estos cambios son insertos en la inercia de la cultura política en América Latina genera un desfase en la realidad social. Para el feminismo peruano, esto supone el reto de elaborar nuevos códigos interpretativos a través de los cuales estructurar y ordenar su discurso. Los efectos del paradigma neoliberal en lo económico, político y sociocultural son diversos y abren nuevos campos de actuación, lo que enfrenta al discurso feminista a dramáticos procesos de creciente exclusión, y no solo abren la posibilidad, sino que hacen urgente ampliar en su discurso los derechos ciudadanos, virando la mirada hacia el paradigma de la llamada democracia social (Vargas, 2007).

Aunque débil, la democracia sigue siendo parte de los horizontes políticos referenciales de la ciudadanía y de la cultura política; por este motivo, no podemos entender al feminismo fuera de un sistema democrático. Tras el gobierno autoritario fujimorista, los siguientes gobiernos han realizado intentos por modernizar el Perú; no obstante, los entusiasmos iniciales para construir y recalificar el sistema democrático dieron paso a una realidad menos seductora, expresada en un sistema frágil, de rasgos autoritarios, con el poder concentrado en el Ejecutivo e instituciones deslegitimadas por el recién finalizado

conflicto armado interno. Esta situación agudiza las brechas ciudadanas de género, étnicas, de clase, geográficas, y demanda un discurso desde la interseccionalidad.

Desde este escenario, las condiciones para la expresión feminista perfilan varios procesos simultáneos: la ampliación de sus espacios de acción, el cambio de sus formas de existencia y la adopción de nuevos ejes de actuación y reflexión. Así, el discurso del feminismo peruano se volvió más plural. En palabras de Sonia Álvarez, se tornó “polifónico, heterogéneo y multifacético” (Vargas, 2007).

La apertura de las instituciones a los feminismos en los noventa produjo una mayor profesionalización y efectividad en la producción de cierto tipo de conocimiento, lo que dio lugar a una mayor capacidad de interacción con lo público y lo político, pero a su vez determinó un discurso “tecnócrata de género”, centralizados en las ONG. Ello no quita valía al importante papel que cumple su trabajo, pues, en palabras de Virginia Vargas, fundadora del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, “(las ONG) han sido motores fundamentales de la difusión del feminismo, en las prácticas organizativas de diversos grupos de mujeres y en las transformaciones del sentido imperante sobre las relaciones de género”, además de llevar las agendas feministas a las instituciones y posicionar el principio de igualdad de género en la acción pública.

El viraje discursivo del feminismo peruano articula nuevos ejes de actuación y reflexión; la democracia y los derechos humanos empiezan a instalarse como asuntos de preocupación creciente, junto a las nuevas dimensiones de construcción de ciudadanía que traen consigo. No se trata solo de atender los problemas que comparten ciertos grupos de mujeres, sino principalmente afectar (e incidir) en los mecanismos que traban la igualdad de oportunidades respecto al acceso a los recursos, derechos y obligaciones y a la determinación de las reglas de la sociedad (Guzmán, 1996 en Vargas, 2007). Se trata

de desplegar nuevas estrategias de interacción y negociación con los Estados a nivel nacional y global, incidiendo en la transformación de los aspectos más flagrantes de la subordinación de las mujeres (Vargas, 2007).

Este nuevo discurso inicia el proceso de cambio de paradigma en la estrategia de actuación feminista. La feminista brasileña Evelina Dagnino (2004) evidencia que el punto de partida es trascender del enfoque legal de derechos formales y abstractos, o los derechos tal cual existen (propios del paradigma de igualdad formal), y hacer propia la afirmación de “derecho a tener derechos”. Esto permite la invención y producción de nuevos derechos y, además de la igualdad, el derecho a la diferencia (Dagnino, 2004 en Vargas, 2007), con lo que se produce un deslizamiento semántico hacia la igualdad real.

El “derecho a tener derechos” significa ampliar la capacidad normativa hacia la dimensión social de la ciudadanía, derechos económicos, o ampliar los contenidos de la ciudadanía civil (Vargas, 2007), al incorporar junto a los derechos reproductivos de las mujeres (ya instalados en el discurso feminista) sus derechos sexuales, abriendo paso a la diversidad.

El discurso feminista peruano se ha enfrentado desde sus inicios a la tensión entre la sociedad civil y el Estado; pero ahora lo hace bajo la definición de los contenidos de la democracia, la ciudadanía y la política. María Luisa Tarrés (1993) expresa esta tensión como un difícil equilibrio entre la ética y la negociación, y afirma que la capacidad de influencia de los movimientos no se otorga sino se ganan “con valores éticos, asentados en un cálculo político” (Tarrés, 1993 en Vargas, 2007). Para lograr este equilibrio es importante sino indispensable instalar en el discurso la “negociación de lo posible”, donde la subversión del orden social patriarcal no solo proceda de la negociación estratégica (desde la “tecnocracia feminista”) sino que se torne estructural, pues “una acción

puramente estratégica derivaría en el mujerismo y vaciaría al movimiento de su potencial de transformación cultural” (Tarrés, 1993 en Vargas, 2007). Esta “negociación de lo posible”, de María Luisa Tarrés, tiene una dinámica diferente en el contexto peruano de democracia inmadura.

El discurso feminista apela a construir una real democratización de la estructura del Estado y de los procedimientos de participación del conjunto de la sociedad hacia el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Aunque las incursiones del feminismo peruano han tendido a la especialización, esto ha permitido que pugnen un espacio de legitimidad en el *policy making* de las políticas públicas de igualdad de género, no sin el riesgo de desdibujar la agenda feminista y debilitar sus relaciones con el movimiento de mujeres.

El posicionamiento del discurso feminista, por un lado, se enfrenta a la necesidad de establecer una interdicción de arbitrariedad de las instituciones y busca poner freno a los propósitos conservadores o confesionales, al apelar constantemente y posicionar la igualdad real de género, visibilizando la discriminación estructural de la que son víctima las mujeres con el objetivo de que se atiendan sus demandas como derechos ciudadanos prioritarios. Por otro lado, se enfrenta a un imaginario colectivo que le es esquivo, marcado por discursos hegemónicos religiosos y conservadores, y a irresueltos problemas de pobreza y concentración del ingreso (Vargas, 2007). Ante este panorama, la situación del discurso feminista peruano se torna paradójica al tener un estrecho margen de maniobra para incidir en las políticas públicas de igualdad de género (desde su especialización tecnocrática), y para mantener su autonomía para la crítica y la movilización.

Aunque desde una situación paradójica, el feminismo busca la igualdad real, critica la desigualdad avalada en el orden social y apela a la laicidad del Estado; en un entorno de democracia inmadura como el peruano, busca inscribir una cultura política democrática en las instituciones que garantice el acceso y la equidad de las mujeres, así como el desarrollo de su plena ciudadanía. Sus demandas constituyen el umbral mínimo desde el cual disputar la implementación de políticas públicas de igualdad de género al Estado.

El discurso feminista, unido al de defensa de la democracia, recupera su autonomía transgresora. No descansa solo en la defensa de sus intereses, sino que recupera la interacción con otros procesos, e instituye la transversalidad de género también en la agenda de los movimientos sociales. En la realidad latinoamericana, sumida en constantes conmociones democráticas, la estrategia de consolidar los derechos y la presencia femenina amplía el panorama democrático y ciudadano; no lo encapsula en singularidades de género, de etnia, clase, edad o de espacio geográfico (Vargas, 2007).

A modo de síntesis, el actual discurso feminista peruano se encuentra atravesado por la ineludible obligación de articular la agenda feminista con las agendas democráticas. Así, para Virginia Vargas, en la estrategia fundamental del feminismo latinoamericano, “unos derechos llaman a otros, se conectan entre sí, y se restringen o amplían a través de la conquista o pérdida de otros derechos, amplían o restringen la cultura política y el sentido común tradicional de la sociedad. Y eso es fundamental para los feminismos, así como las alianzas y los intercambios con otros movimientos y expresiones institucionales democráticas” (Vargas, 2007:130).

La idea central de esta estrategia se cimienta en que “los asuntos de las mujeres son asuntos políticos democráticos de primer orden, que atañen por igual a mujeres y hombres; y que los asuntos de las democracias a nivel cultural, social, económico y

político son también asuntos que nos competen” (Vargas, 2007:131). Esto, a su vez, marcado por la lucha contra las políticas neoliberales y la consecuente devaluación de la ciudadanía social y económica de las mujeres, que transgrede permanentemente los umbrales mínimos de bienestar ciudadano (Vargas, 2007).

Podemos resumir la estrategia del discurso feminista en una frase: sin democracia no hay feminismo; pero sin feminismo, no hay democracia.

## **5. La igualdad como retórica dentro de un país desigual: entre el poder y la impugnación de sentido**

### **5.1 El sentido de la igualdad en pugna**

La movilización de ideas sobre el orden de género, promovida por los agentes discursivos involucrados en los procesos de institucionalización de género en el Estado peruano, tiene un impacto tanto en los marcos interpretativos de otros actores e instituciones sobre la sociedad, como también en los paradigmas de igualdad analizados y en el modelo de acción del Estado (Guzmán y Cobo, 2013).

Los discursos analizados detentan patrones recurrentes que operan a nivel simbólico, normativo y práctico en distintos espacios sociales e institucionales, y permiten cristalizar determinadas concepciones y mentalidades que hombres y mujeres tienen de sí mismos, así como sus aspiraciones y lo que consideran normal (Guzmán y Cobo, 2013). Al analizar estos discursos, buscamos no solo entender su alcance sino también reconocer los *a priori* culturales hegemónicos en función de la producción política de la LIO, identificar a los actores que participaron en su elaboración y, junto a esto, la ausencia de quienes tenían mucho que decir: las mujeres (Serrano, et al., 2012).

Los discursos emplean diferentes vías para instalarse en el imaginario colectivo. Su uso reiterativo explica que, al hacerlo muchas veces, sino la mayoría, lo hagan tornándose en símbolos. Un símbolo es comúnmente definido como una imagen u objeto que sugiere o evoca algo más de lo que simplemente representa. El símbolo sirve como recipiente de sentimientos y está compuesto por creencias, actitudes e incluso supuestos de personas. Partiendo de esto, la representación simbólica es el proceso por el que este ‘algo’ representado, por asociación o convención, evoca algo más (Meier y Lombardo, 2014).

La particularidad de la representación simbólica recae en la capacidad que tiene el agente de evocar o sugerir un significado, creencia, sentimiento o valor (Meier y Lombardo, 2014). Estos componentes que a su vez expresan una construcción discursiva determinada respecto de la igualdad, contienen una gran carga normativa en los roles asignados a mujeres y hombres. De esta manera, la conexión entre el símbolo y la representación de género es arbitraria, y se basa en las reacciones emocionales de la gente más que en criterios racionales (Pitkin, 1967 en Meier y Lombardo, 2014).

De esta manera, los discursos que lleguen a instalarse en el imaginario colectivo determinarán los significados y normas atribuidos a la igualdad, mientras se lleva a cabo un proceso de valoración de los patrones de construcción discursiva de hombres y mujeres como símbolos políticos, susceptibles de intervención. Estos simbolizan y producen el orden de género.

La multiplicidad de sentidos y caminos se obstaculizan entre sí, y dificultan la posibilidad de cimentar la igualdad real en las políticas públicas de igualdad peruanas, articulando una *doxa* de la igualdad (Serrano, Artiaga y Dávila, 2013). Esta *doxa* funciona como “cajón de sastre” para determinar lo que puede y no puede articularse dentro las políticas públicas de igualdad en pro del orden político, moral y social.

Así, la evidencia demuestra que, al referirse a la igualdad de género, esta noción de igualdad es tratada como un significante flotante, pues siempre se asume que tiene diferentes significados y que parte de su tratamiento exige estudiarla exhaustivamente para entender las consecuencias de estos procesos discursivos según cada caso (Verloo, 2005; 2007 en Meier y Lombardo, 2014). No obstante, los discursos analizados en el contexto peruano han aprovechado esta característica como flotante para atribuirle un significado determinado por el orden de género.

En el contexto peruano, marcado por el conservadurismo y el catolicismo, el orden de género adquiere una capacidad normalizadora que se erige hegemónica al establecer jerarquías entre los discursos, donde unos actores y/o grupos serán privilegiados y otros marginados (Meier y Lombardo, 2014). Los discursos hegemónicos representan el papel central de las presunciones culturales integradas en las intervenciones públicas que, como consecuencia, reproducen relaciones políticamente asimétricas entre hombres y mujeres. Ello establece una relación indisoluble entre el significado cultural de la igualdad y la producción política de los sujetos de género (Serrano, 2001 en Serrano, et al., 2012).

Por otro lado, es importante destacar que los símbolos poseen la función de fijar significados y normas, los cuales se vuelven difíciles de cambiar en el tiempo al ser cobijados por un agente “legitimado”. En el caso del género, la construcción de la identidad, que resulta de la validación de determinados roles masculinos y femeninos, dota al sistema político y a sus líderes –importantes agentes discursivos– de legitimidad. Esta función es clave para mantener estable e incuestionable el poder político (Meier y Lombardo, 2014).

Esto es sumamente importante en el contexto peruano, donde las instituciones han establecido estrategias discursivas para alcanzar la legitimidad de sus políticas

neoliberales. Un claro ejemplo es el uso de metáforas que apelan a dirigir la mirada de la ciudadanía a macroobjetivos, posicionando los objetivos en función a alcanzar un estado de bonanza. Así, es común encontrar en la lexicografía estatal frases como: “tren del desarrollo”, “crecimiento económico”, y “final del túnel del subdesarrollo”; términos que sugieren que contra la pobreza “se lucha”, que es algo que “debe acabarse”. No obstante, en esta batalla, los problemas estructurales nunca son explicitados, lo que reduce la lucha contra la pobreza a meras intervenciones asistencialistas que no se articulan ni contribuyen a producir ciudadanía.

La iglesia católica es también un agente legitimado y un actor político fundamental. A ella se le reconoce como la entidad encargada de suministrar el orden moral a la sociedad peruana, y se le atribuye la responsabilidad de salvaguardar su natural funcionamiento. Para ello, es costumbre el uso de un discurso sobre la pobreza donde se “ayuda al pobre, pero sin cuestionar al rico”.

La legitimidad de los discursos de los poderes públicos y la iglesia católica se difunde de forma consensuada con la mayoría de la sociedad. La sociedad ve validadas y protegidas sus creencias en ambos discursos, a la vez que consideran que son las más apropiadas para la sociedad (Meier y Lombardo, 2014). No obstante, estos discursos pueden ser impugnados por otros agentes que intentan proponer otros nuevos, de carácter transformador, como el discurso feminista.

## **5.2. Desavenencias entre los agentes hegemónicos y transformadores**

Los agentes discursivos se movilizan en la arena pública, pugnando por la visibilidad de su propio paradigma. Su posicionamiento permite, por un lado, jerarquizar los problemas

dignos de intervención, darles sentido y, por otro, determinar un enfoque reactivo en el paradigma de las políticas públicas de igualdad peruanas.

Con el análisis discursivo buscamos comprender las respuestas de la sociedad a los símbolos producidos en torno a la igualdad y, además, cuestionar nuestro lugar en la sociedad como sujetos de género. Buscamos cuestionar los roles impuestos como mujeres y hombres y la carga normativa que representan, que, además, se traducen en situaciones desiguales de origen. En este sentido, es importante plantear, por ejemplo: el porqué del peso del discurso conservador eclesial en la sociedad peruana; cómo inciden las instituciones en temas como la conciliación, licencias parentales o el ejercicio de los cuidados y cómo estos programas no cuestionan el orden/posición de los hombres en la sociedad. Las posibles respuestas ofrecen una interpretación particular de lo que es (o no) problemático en la sociedad (Lombardo y Meier, 2014).

De esta manera, los discursos que problematizan los fenómenos sociales pueden ser rebatidos por el grupo de actores que resulte marginado, pues son las normas y las concepciones naturalizadas las que construyen a las mujeres como grupo subordinado. Simultáneamente, actualizan las operaciones de poder a través del acatamiento, la ilusión de consenso y complementariedad (Kaaber, 1998 en Guzmán y Cobo, 2013).

Este margen de acción le permitirá al discurso feminista enfrentar la *doxa* de la desigualdad, del “orden natural de las cosas”, al visibilizar los fenómenos problemáticos que impiden el acceso de las mujeres a una ciudadanía plena. Así, por medio de la conquista del espacio público y el institucional, el discurso feminista podrá ayudar a entender por qué son necesarios los cambios paradigmáticos de política, al visibilizar el rumbo que han tomado las políticas públicas de igualdad, o las formas cómo se inmovilizan y reproducen las relaciones de dominación.

El análisis de los paradigmas de igualdad nos ha mostrará cómo estos patrones han sido contruidos, reconstruidos y modificados a lo largo de la historia, bajo procesos de interacción atravesados por la dominación y la resistencia de las mujeres.

En este sentido, es preciso destacar que el sistema social de género está imbricado con otros órdenes institucionales, como la familia, la economía, la política o la cultura. La modificación de cualquiera de ellos afecta el orden de género, así como los cambios en el sistema de género afectan a las otras instituciones (Guzmán y Cobo, 2013).

Por otro lado, la acción del Estado nunca es neutra y, por acción u omisión, es omnipresente en la construcción del orden de género. No sólo actúa sobre una sociedad estructurada por relaciones desiguales de género, sino que las reproduce a través de los mensajes y representaciones de orden jurídico legal y de las políticas públicas que brinda a la sociedad (Muller y Surel, 1998 en Guzmán y Cobo, 2013).

Esta acción estatal parcializada convierte a las políticas públicas de igualdad en las principales herramientas utilizadas por los agentes discursivos para detentar poder sobre el orden social y con ello defender la ideología y el conjunto de valores contenidos en su discurso. Las políticas de igualdad ejercen un férreo control político sobre cómo se problematiza una situación de desigualdad, al obstruir la identificación del origen y las consecuencias diferenciadas de esta situación en los grupos sociales (Meier y Lombardo, 2014).

En el *policy making* se posiciona el carácter naturalizado y normativo de los discursos legítimos de igualdad y, a la vez, se utilizan las políticas públicas de igualdad como un escaparate colmado de vacíos retóricos que se hacen evidentes al ser llevadas a la práctica. Esta retórica, como representación de un discurso específico e incorporado por una

entidad política –en el caso peruano, la iglesia católica y las instituciones gubernamentales–, contribuye a perpetuar la situación de desigualdad de las mujeres (Meier y Lombardo, 2014) y tienen un profundo impacto en el proceso de construcción de ciudadanía de las mujeres peruanas.

La teoría y la práctica feminista ha contribuido técnica y epistemológicamente a desvelar el papel del Estado como reproductor de estas asimetrías de género, al visibilizar las enrevesadas relaciones entre el orden de género y el orden institucional (Guzmán y Cobo, 2013). El enfoque de género, en su forma más tecnocrática, ha utilizado incluso la igualdad como criterio y justificación de decisiones de política para proteger a las mujeres, cuando lo que había tras de sí era proteger los intereses de poder de unos grupos sobre otros.

Ejemplo de esto lo encontramos en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar entre 1996 y 2000, en el gobierno de Alberto Fujimori. Fue presentado como una política revolucionaria en materia de salud reproductiva. No obstante, en la práctica significó que se llevaran a cabo esterilizaciones forzadas, dirigidas principalmente a mujeres campesinas, pobres, indígenas. Esta política que enarbolaba la bandera de la libertad de las mujeres sobre sus cuerpos y su maternidad, resultó ser una estrategia perversa para erradicar la pobreza. El programa alcanzó a casi 300 mil mujeres y 22 mil hombres. De este total de mujeres, solo el 10% había prestado su consentimiento.

## **6. Análisis discursivo de la LIO: transformación de los marcos cognitivos y normativos y posibilidades de cambio paradigmático**

### **6.1 Análisis del discurso instalado en la LIO**

Es preciso mencionar que la LIO supuso ordenar en una sola propuesta la legislación peruana respecto a la igualdad. Hasta su aparición, toda referencia al tema se encontraba dispersa en leyes, decretos y anexos a otras materias de acción gubernamental. Solo tomando esto en cuenta podemos advertir la importancia de la LIO como un hito en la politización de la igualdad, tarea imposible hasta la fecha.

Sin embargo, precisamos entender que, más allá de la significación que su establecimiento pudo significar, es preciso analizar sus propuestas, a fin de detectar aquellas potencialidades y falencias fundadas en su construcción discursiva.

Como bien lo expresa Santander (2011), el analizar un discurso implica estudiar “el lenguaje en uso”; en ese sentido, al examinar la LIO priorizaremos algunos aspectos de análisis, entre ellos: identificar a los agentes discursivos involucrados; problematizar la pugna por sentido y los desencuentros legales y revisar la evolución de las políticas públicas en relación a la conceptualización de la igualdad.

Partimos de la aseveración de que el lenguaje no es una creación arbitraria de la mente humana sino un producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad. Así, el lenguaje participa y tiene injerencia en la constitución de la realidad social (Santander, 2011). Para sostener nuestro análisis, adoptaremos una concepción activa del lenguaje al reconocer su capacidad para “hacer cosas” (Austin, 1982 en Santander, 2011), que nos permite entender lo discursivo como un modo de acción (Santander, 2011).

Su carácter legal, es decir, su construcción basada en el lenguaje jurídico, echa mano de “un conjunto amplísimo de expresiones que se forman con los signos de una lengua particular” (López, 2012); con esto queremos enfatizar que no se trata de “un sistema especial de signos lingüísticos, sino conjuntos muy amplios de expresiones lingüísticas formuladas en un lenguaje natural y agrupadas en textos, que son identificables por sus contenidos jurídicos normativos” (López, 2012).

Así, como unidad lingüística, la LIO es un “acontecimiento comunicativo”. Es un texto que tiene cohesión y que encuadra enunciados jurídicos cuyo emisor es el Estado.

La fuerza ilocutiva de la LIO recae en las instituciones, quienes serán los receptores y a la vez ejecutores de la misma. Su ámbito de aplicación será el establecimiento del marco normativo, institucional, expresado en políticas públicas dirigidas a orientar la actuación de todos los órganos de gobierno. Esta fuerza recae, además, sobre la ciudadanía, bajo la forma de objetivo:

*“[...] garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía. Impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad”*

El análisis del contenido proposicional de la LIO recae en su capacidad de conceptualización de dos conceptos fundamentales: la discriminación y la igualdad.

La LIO entiende por discriminación:

*“cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, **basada en el sexo**, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, **sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre**, de los derechos humanos*

*y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano”.*

Esta conceptualización distingue diferentes formas de discriminación: la discriminación directa, considerada de intencionalidad directa o por el objeto; y la discriminación indirecta, es decir, aquella que la produce aún sin tener la intención. Además, esta conceptualización permite identificar el grado de intensidad en que la discriminación se aplica, que puede ser parcial, al menoscabar derechos, o total, cuando anula derechos. Este último resulta un escenario recurrente en materia de derechos sexuales y reproductivos, espacio clásico de pugna discursiva entre los agentes involucrados.

Por otro lado, dentro de los principios de la LIO encontramos que el reconocimiento de la equidad representa una clara confusión semántica pues no hace distinción entre igualdad y equidad de género. Así, considera ambos conceptos como sinónimos cuando en realidad expresan ideas diferentes. Su art. 3.2.a) señala que la equidad de género comprende *“el destierro de prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de unos sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social”.*

Frente a esto, debemos aclarar que la equidad se vincula a conceptos como justicia, imparcialidad e igualdad social; esto es, la equidad representa los esfuerzos programáticos de la acción gubernamental para garantizar la igualdad. Es, a lo sumo, una meta o aspiración social sobre la cual los gobiernos pueden excusarse aludiendo a una serie de justificaciones para no lograrla. En contraste, la igualdad es un derecho humano fundamental y por tanto una obligación legal que el Estado no puede eludir (Dador, 2008).

Esta confusión despoja a la igualdad de su valor como derecho fundamental, y la priva de su carácter transversal y no negociable. Lo que en la práctica puede derivar en acción pública orientada al cumplimiento de formalidades, sin capacidad para transformar la sociedad.

Con este análisis se hace evidente que el desarrollo conceptual propuesto en la LIO nos coloca frente a una clara confusión semántica respecto a los conceptos de igualdad y discriminación. Las pretensiones en la LIO se tornan contradictorias, pues el objetivo de propender a la plena igualdad no se puede lograr sobre la base de la igualdad formal entre mujeres y hombres, que desconoce la situación desigual de las mujeres de carácter estructural.

Esta imprecisión limita nuestra capacidad para identificar una situación de discriminación. Bajo el discurso tecnocrático de los resultados se hace posible esconder todo un conjunto de razones que agravan la desigualdad con la alusión, supuestamente neutral, a nociones como indicadores de éxito.

Por otro lado, al continuar el análisis vemos que la LIO plantea en sus principios que *“prevalecen los derechos humanos en su concepción integral y resalta los derechos de las mujeres a lo largo de su vida”* (art. 3.2.b) LIO), desde la niñez hasta la adultez. Con esto, se da valor a toda la vida de las mujeres, y se instala un nuevo discurso que trasciende una potencial clasificación de esta problemática como un “temas de mujeres” respecto a su capacidad reproductora, y ubicándolo en un marco interpretativo más amplio, que apela a la justicia. Ello permite la entrada de temas fundamentales antes ignorados, como la protección de las mujeres adultas en su proceso de envejecimiento, y el trabajo por el desarrollo integral de las niñas.

No obstante, al agrupar como grupo de interés a “*niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores y discapacitados*” se produce una paradoja en los destinatarios. Si por un lado la LIO recupera el valor integral de la vida de las mujeres, como derecho humano integral e inalienable, al incluir a una población tan diversa considerada vulnerable en un mismo grupo, mantiene el discurso de orden de género (polarización social articulada en torno a dos grupos sociales). Así representa un oxímoron respecto de los derechos humanos de las mujeres, pues incide en la importancia e inalienabilidad de sus derechos humanos pero yuxtapuestos a la carga simbólica que representa el orden de género.

Otro punto importante es la mención que la LIO hace respecto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica del país. Este reconocimiento promueve una inclusión social más ajustada a la realidad del país, pues permite reconocer a Perú como un país pluricultural donde conviven distintas culturas, lenguas y etnias, aunque, en principio, de forma asexuada. No obstante, su mención en esta ley de igualdad es importante e innovadora porque implica dar entrada y valorar la especial situación a la vulneración y discriminación que sufren las mujeres del Perú, muchas veces amparadas en cuestiones culturales arraigadas. Esto mismo representa un punto de partida al debate de interculturalidad e igualdad dentro del mismo colectivo de mujeres.

La mención en la LIO contribuye al reconocimiento de la diversidad, pues al nombrar, el lenguaje construye. Ahora bien, la interculturalidad trasciende el reconocimiento y el nombramiento, y exige tender puentes o interrelaciones entre la cultura urbana y las culturas andinas y amazónicas, de tal forma que se enriquezcan mutuamente y sean conscientes de su interdependencia (Dador, 2007).

Finalmente, no podemos olvidar que la LIO se enmarca dentro de una serie de compromisos internacionales en relación al proceso de institucionalidad en materia de

género asumidos por el gobierno peruano. Esta lógica de institucionalidad internacional confrontó la incipiente democracia peruana con democracias maduras e institucionalmente más sólidas (Vargas, 2006). Diría Giulia Tamayo: “Había que relacionarse con los Estados como si fueran democráticos, aunque no lo fueran” (Vargas, 2006). Estas “agendas internacionales” son evaluadas contantemente por los organismos con quienes se han asumido los compromisos, como es el caso, por ejemplo, con la CEDAW.

Este desarrollo institucional nos permite entender la LIO como una herramienta discursiva, potencialmente empoderadora, a pesar de sus carencias. El art. 2, nos brinda una apertura al prohibir la discriminación “...*en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra*”, lo que permite problematizar la situación de discriminación que afecta a las mujeres en la esfera privada o familiar. Asimismo, visibiliza y politiza estas situaciones al volverlas objeto de intervención y preocupación pública.

El Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015 es una muestra de las aplicaciones realizadas con base en la LIO, ejemplo innovador pues desvincula la violencia a lo puramente “intrafamiliar”. Otro ejemplo reciente lo tenemos en el documento de acción pública “Violencia basada en género: marco conceptual para las políticas públicas y acción del Estado” de 2016. Además de la elaboración de los Planes Nacionales de Igualdad, que se han erigido ya en instrumentos de política pública.

### **Posibilidades de la LIO**

En un estado marcado por la legislación y aplicación de la ley desde un discurso tecnócrata, la LIO presenta un conglomerado de conceptos internacionales que no dialogan con la sociedad civil ni la realidad peruana. Esto significa que en la acción política los movimientos sociales no establecen su propia agenda, todo lo contrario,

apenas tienen injerencia real en la decisión de políticas de las que son destinatarios. En la sociedad peruana, la discriminación tiene carácter estructural y es vivenciada intensamente por gran parte de la ciudadanía como parte de un orden social natural. Frente a esta realidad, la LIO permite dar entrada a los criterios de valoración que afectan principalmente a las mujeres, lo que produce cambios epistémicos en torno a la igualdad que plantean un impulso hacia avances conceptuales en materia de igualdad a nivel internacional, aunque, por momentos, resulte contradictoria en materia de redacción.

La relación con organismos internacionales hace que la ley utilice un lenguaje tecnócrata. En ella se percibe una especie de obligación adquirida donde la igualdad resulta un compromiso retórico más que un deseo democrático. Sin embargo, supone un enorme potencial para replantear la manera cómo se problematiza la situación de las mujeres peruanas.

De esta manera, la forma en que la LIO configura la igualdad como principio y fin nos permite considerarla como una importante herramienta normativa de específica regulación jurídica de la igualdad de oportunidades. Esta situación permite definir nuevas funciones para las instituciones a través de los posicionamientos políticos que debe cumplir el Estado peruano para garantizar la igualdad en concordancia con la LIO.

## **6.2 De la LIO al cambio paradigmático**

No podemos analizar todo el conjunto de políticas públicas, programas o planes de igualdad peruanos nacidos desde la LIO, pero sí es posible partir de ella para comprender mejor las políticas públicas posteriores a ella.

Partiendo de este análisis, aplicaremos la propuesta de Surel (2008) de considerar las políticas públicas como paradigmas con capacidad de cambio, tal y como plantea el paradigma de políticas de Peter Hall (1993).

Así, al considerar los conceptos de discriminación, acciones positivas, multiculturalidad, igualdad de hecho<sup>18</sup> contenidos en la LIO, tenemos la sensación de que la ley favorece un deslizamiento semántico respecto de la igualdad. Esto puede llevar a pensar que se está produciendo (o está por producirse) un proceso de *Revolución Científica* en el paradigma de la igualdad.

Encontramos, sin embargo, numerosas carencias para que esto se produzca. La ley no hace mención explícita a la discriminación estructural de las mujeres, contiene vaguedades conceptuales y de doctrina jurídica. Es verdad que la evolución peruana en materia de igualdad nos deja entrever cambios producidos en dimensiones metodológicas, con el desarrollo de nuevas herramientas a partir de la LIO (como los Planes y Programas a los que ya hicimos mención), e incluso de los principios específicos, mediante el acceso a mayores fuentes de información producto de la globalización de la sociedad civil y, con ello, la conformación de un nuevo imaginario colectivo. No obstante, aún resulta insuficiente para hablar de un cambio de paradigma.

Al no ser compartidos por toda la comunidad, ni siquiera por los elaboradores de políticas de las instituciones, no se produce una transformación estructural, sino lentas oscilaciones. El paradigma de la igualdad formal en el contexto peruano mantiene inalterables los principios metafísicos generales, la parte más abstracta de la matriz disciplinaria, que es

---

<sup>18</sup> "Igualdad de hecho", intenta garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos sin tener en cuenta las contribuciones verdaderas de un individuo o su capacidad de contribuir a la sociedad. Va más allá de la igualdad formal y de la igualdad de oportunidades mediante la garantía de la igualdad de los resultados.

la que guía el trabajo en el interior del paradigma y la que determina un real cambio estructural.

Como observación final, La LIO nos permite descubrir que hay un intenso trabajo por hacer para que este cambio de paradigma se produzca. Esta ley ha promovido la movilización de numerosos actores en los diversos movimientos sociales dentro y fuera de las instituciones; y ha generado un espacio de vigilancia de la acción política por parte de la sociedad civil organizada, que han visto en la LIO un verdadero espacio de intervención y participación.

### **6.3 Posibilidades de la LIO en la transversalización del enfoque de género**

La LIO representa el cumplimiento por parte del Estado peruano de una parte de los compromisos por la igualdad y para transversalizar el enfoque de género. Estas obligaciones han sido asumidas mediante instrumentos internacionales, como Planes de Acción, pero principalmente mediante la firma de convenios internacionales tales como Nairobi 1985, Rio de Janeiro 1992, Viena 1993, El Cairo 1994, Beijing 1995 y los Objetivos del Milenio. Asimismo, estos acuerdos suponen la inclusión del concepto de género en las políticas públicas peruanas, y con ello la politización de la situación que viven las mujeres peruanas y el potencial de replantear la forma cómo se legisla sobre la discriminación estructural.

Así, la LIO puede estimular una nueva forma de entender las relaciones de género. A estos efectos, las políticas públicas de género, como herramientas discursivas, pueden introducir el discurso de la igualdad real e inducir la capacidad de la sociedad peruana a pensarse a sí misma en torno a las relaciones de género y el orden de género naturalizado (Serrano, et al, 2012). Esto podrá lograrse por medio del reconocimiento explícito de la

igualdad entre hombres y mujeres, introduciendo un deslizamiento semántico en el concepto de ciudadanía, envuelto en el discurso feminista.

Los actores producen cambios a través del proceso de lucha discursiva, esto implica posicionar en la agenda de la acción pública la necesidad de realizar un giro discursivo, uno que legitime las voces femeninas marginadas e invisibilizadas y que produzca, como consecuencia, una ‘Revolución Científica’ rumbo al paradigma de igualdad real, y construya un estado democrático.; la pugna por posicionar el discurso feminista en el *policy making*, más allá de la “tecnocracia de género”, permitiría establecer lineamientos como:

a) Reconsiderar el concepto de igualdad que contiene la ley, al situar en las políticas públicas conceptos como el de la igualdad real y no discriminación, bajo un necesario análisis desde la interseccionalidad. Esto permitirá visibilizar la desigualdad estructural en la que se encuentran las mujeres peruanas.

b) Instaurar el enfoque de género en todas las instituciones: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial; a nivel, nacional, regional y distrital. De esta manera, los lineamientos que estipula la LIO desde sus art. 4 al 8 trascienden la mera formalidad burocrática y reforman la acción gubernamental en materia de igualdad de género.

c) Implementar la transversalidad de género en toda la acción estatal, midiendo el impacto diferenciado a mujeres y hombres de todas las políticas públicas, de todos los sectores.

Establecer estos principios representa configurar la igualdad como principio y fin de la LIO, es decir, representa un cambio paradigmático de tercer orden pues implica: un cambio sociocognitivo de los conceptos, metodologías y los indicadores utilizados por las instituciones peruanas, la transformación de la interacción entre los actores y las

instituciones y sus discursos y, como consecuencia, la transformación de los marcos normativos de las políticas públicas en el *policy making* (Moreno y Serrano, 2011).

## V. CONCLUSIONES

Los paradigmas han formado y forman parte de las investigaciones académicas. Este trabajo ha tomado como hilo conductor el trabajo de Thomas Kuhn en *Las Revoluciones Científicas* (1962) bajo la propuesta de Yves Surel (2008) de considerar las políticas públicas como paradigmas. Bajo esta perspectiva, hemos centrado nuestro análisis en las políticas públicas de género.

De este modo, hemos podido observar en amplitud *L'Etat en action* (Jobert y Muller, 1987) pero intentando ir más allá. Las políticas públicas son, en su lado más técnico, acciones de los gobiernos. Estas acciones están dirigidas a dar respuestas a las demandas de la sociedad, y se valen del uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales (Ruiz y Cadenas, 2000 en Pastor, 2014).

Frente a este lado técnico, desarrollamos el otro aspecto de las políticas públicas por el que cumplen el papel de ser potentes herramientas discursivas, que actúan a través del posicionamiento de los discursos de los agentes y se dirigen a tener influencia en la vida de los ciudadanos.

La acción del Estado tiene en su columna vertebral la construcción de una agenda con múltiples necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran la sociedad. Se nutre agregando las demandas de diversos grupos, desde lo que éstos consideran que es objeto de intervención.

Esta investigación se ha centrado en el poder del discurso de ciertos grupos para dar sentido a los problemas y de agregar (o quitar) demandas en la acción pública sobre la vida de las mujeres.

Ir más allá nos ha servido para penetrar en el lado menos visible: el de las normas, las creencias, costumbres y sentidos que la sociedad atribuye a un problema. El uso de las políticas públicas para promover principios éticos o morales nos permite desvelar los discursos sobre las que se construyen. Además, son reflejo de un contexto específico en el que determinados agentes discursivos que se tornan hegemónicos. Como hegemónicos, estos agentes buscan forzar o imposibilitar cosas que la gente de otro modo no haría, influenciando en su conducta y sus decisiones.

Para descifrar las consecuencias de la puesta en marcha de estos dispositivos (las políticas públicas como herramientas discursivas) hemos desarrollado el principio de igualdad, su evolución tanto doctrinal y su tutela jurídica conforme cambian los modelos de Estado.

Centrados en la igualdad de género, hemos trabajado sobre el esquema que propone Rădoi en *Theoretical Debates on the Concept of Gender Equality* (2012), nos permite ver que la evolución de la igualdad como principio jurídico permitió poner la situación de las mujeres en el debate público. En Estados sociales de derecho y con una democracia madura, a veces da la impresión de que avances normativos y políticas de igualdad suceden de forma sincrónica. No obstante, la teoría crítica feminista nos muestra los escollos que ha tenido que pasar el movimiento feminista para posicionar la real situación de las mujeres.

Este análisis de la igualdad a la transversalidad de género desde Rădoi nos permite ver que la lucha ha sido ardua para que la situación de las mujeres evolucione de simples

medidas correctivas a medidas de reconocimiento. Consideramos que falta mucho para lograr este reconocimiento con retribución, como manifiesta Nancy Fraser.

La revisión de este proceso de institucionalización de género en el Estado son expresiones del desarrollo epistemológico, empírico y material del principio de la igualdad. Este proceso contiene manifiestas relaciones políticas, prácticas sociales y paradigmas que se legitiman, cristalizan e institucionalizan como cosa pública (Guzmán y Cobo, 2013).

Estos procesos históricos y de pugna se dejan ver con más claridad en el análisis de la evolución paradigmática de la igualdad desde el contexto peruano. El particular panorama que presenta en Perú ha determinado el camino por el que viaja el feminismo peruano, oscilando entre gobiernos autoritarios y democráticos (aunque débiles).

El camino no ha sido fácil para las feministas peruanas, como hemos podido analizar. Actualmente, su contexto se encuentra marcado por el paradigma neoliberal y una intensa sociedad individualizada. La lucha feminista se enfrenta a la instalación de los discursos de deslegitimidad institucional y de conservadurismo católico en el imaginario colectivo peruano. Estos discursos, además, determinan particulares significados y normas de género que privilegian a unos sujetos sobre otros, y que, casi siempre, perjudican a las mujeres.

Es bajo esa articulación de instalación discursiva y paradigma neoliberal que el Perú desarrolla las políticas de igualdad de género. Esta situación desarrolla una serie de avances y retrocesos tan oscilantes como los gobiernos peruanos.

Frente a esta situación, recuperamos la propuesta de Meier y Lombardo en *The Symbolic Representation of Gender: a Discursive Approach* (2014) que desarrolla la capacidad del grupo marginado para subvertir el sentido de lo que los grupos dominantes conceptualizan como igualdad de género. Esta idea permitiría al movimiento feminista peruano salir del

emplazamiento como “tecnócratas de género” y posicionar sus discursos, el de la teoría feminista y el de construcción de ciudadanía. Este discurso podrá rebatir el sentido de la igualdad de la mano de la construcción de una ciudadanía plena para todas y todos.

En esta lucha discursiva y de pugna por sentido, el discurso feminista adquiere un carácter transgresor y somete a disputa las nociones de género que se dan por sentado y que contribuyen a reproducir el orden político y la sesgada intervención en materia de igualdad (Serrano, et al., 2013), que como herramientas discursivas posicionan a las mujeres bajo el orden de género y la división sexual del trabajo.

Hemos usado la herramienta metodológica del Análisis del discurso para analizar la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres del Perú, Ley N° 28983, 2007. Como unidad concreta ha permitido que el discurso del legislador y de los agentes aflore. Algunas veces con nitidez, otras no tanto, pero hemos podido ver cómo toman forma y deforman los conceptos de discriminación e igualdad.

Analizar el discurso nos ha permitido descubrir no solo los conceptos visibles sino el real funcionamiento de la norma. Dentro de ella, muchos conceptos no son claros e incluso son contradictorios con los avances legislativos de las organizaciones internacionales. Esto genera un vacío en la ley que limita su alcance y pleno desarrollo de sus objetivos.

Este conjunto de vaguedades deja tras de sí posibilidades que permiten al movimiento feminista pugnar por el sentido y legitimar su discurso. Puede ser vía aclarar conceptos o demandar la aplicación completa de la norma internacional vinculante.

Como síntesis, todo este ejercicio analítico tenía como propuesta bajo qué paradigma de igualdad operan las políticas públicas de igualdad peruanas y qué discursos las definen. Aunque ha habido notables avances en materias de igualdad, en el panorama peruano

prima el paradigma de la igualdad formal, amparado por la Constitución de 1993 de corte neoliberal.

En Perú ha implementado acciones positivas, pero no han representado el inicio de un proceso de cambio paradigmático en las políticas de igualdad. Además, van de la mano con el contexto de ineficiencia e ineficacia en el Perú para llevar a cabo políticas públicas.

Por eso, concluimos que en el Perú no se ha producido una *Revolución Científica* respecto al paradigma de la transversalidad de género.

La transversalidad implica ir más allá de la inclusión de la palabra “mujer” en las políticas públicas. Este paradigma implica reconocer las diferencias de las mujeres y salir de una mirada universalista de la ciudadanía; además de ir de la mano de acciones positivas desde este pensamiento integral.

Tras nuestro análisis, concluimos en que son dos los motivos fundamentales por los que no se produce este cambio paradigmático. Por un lado, la ineficiencia característica del ciclo de políticas públicas, a nivel tecnocrático y epistemológico, y, por otro, el control discursivo de los agentes hegemónicos: institucionales, poco valorados, y la iglesia católica, de intenso carácter normativo. Estos discursos, arraigados en la sociedad peruana, ejercen un poder que dificulta la construcción de una sociedad igual para toda la ciudadanía, y para permitir que sean las mujeres peruanas las que decidan sobre sus propios cuerpos y sobre sus propias vidas.

El nuevo panorama político peruano presenta una intensa apertura a construir un Estado social de derecho. Se inicia un espacio de pugna.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA:**

Aguilar, L. (1999) El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio. Ed. Miguel Angel Porrua. México.

Alonso, E. (2013) “Análisis del discurso”. Seminario impartido por Luis Enrique Alonso.

Artiaga, A. (2015) “Producción política de los cuidados y la dependencia: políticas públicas y experiencias de organización social de los cuidados”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Bardera, S (2016) “Una mirada, distintas propuestas: género y políticas públicas”. Revista Investigaciones Feministas Vol., 7, Núm. 1. Pp. 289-311.

Beltrán, E., Maqueira, V. (eds.), Álvarez, S. y Sánchez, C. (2001) “Feminismos: debates teóricos contemporáneos”. Ed. Alianza Editorial. Madrid, 2001.

Cobo, R., Guzmán, V., Bonan, C. (2013) “Las políticas de género y el género en la política” En Cap. 11 Sociología y género (Díaz, C. y Dema, S) (coord.). Ed. Tecnos. Madrid. Pp. 353-384.

Dador, J., Olle, C. y Soriano, J. (2008) “Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Ley 28983 Comentada”. Cuaderno de Trabajo del Programa Derecho a la Participación Política y Ciudadanía, Movimiento Manuela Ramos. Lima, Perú.

Diccionario Básico Jurídico (1997) 5ta edición. Editorial Comarez. Granada

García Prince, E. (2008) “Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando? Marco conceptual”. Proyecto Regional PNUD: América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género en Latinoamérica y el Caribe. Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San Salvador.

Hall, P. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning. And The State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3 (Apr., 1993). Pp. 275-296.

Jaime, M. (2016) "Discursos pastorales, políticas públicas y respuestas feministas: reflexiones en torno a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Perú". En Valdivieso, M., et al. (2016) *Movimientos de mujeres y lucha feminista en América Latina y el Caribe*. 1a ed. - Colección Becas de Investigación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Pp. 123-185.

Kramarae, Ch., y Spender, D. (2006) *Enciclopedia Internacional de las mujeres*. Vol. 4. Ed. Síntesis. Pp. 1082.

Lombardo, E. y Meier, P. (2014) "The Symbolic Representation of Gender: A discursive Approach". Ed. Ashgate. Surrey.

López, J. (2012) "Lenguaje, normas y sistema jurídico". Ed. Tecnos. Madrid.

Marín Gallego, J. (2007) "Del concepto de paradigma en Thomas S. Kuhn, a los paradigmas de las ciencias de cultura". *Revista Magistro*. Vol. 1, Núm. 1 (2007). Pp. 73-88

Marín, L. (2007) "La noción de paradigma". *Revista Signo y Pensamiento*. Vol., XXVI, N° 50, enero-junio, 2007. Pp. 34-45.

Moreno, L. y Serrano, M. (2011) "Europeanization and Spanish welfare: the case of employment policy". En A.M León y Guillén, (2011) (ed.) *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate. Pp. 1-25.

Morón, E. y Sandbor, C. (2008) “Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego”. Documento de Trabajo; 77. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.

Pásara, L., Indacochea, C., Cisneros, L. y Álvarez Rodrich, A. (2015) “Cipriani como actor político” 2da edición. Ed. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Pastor, G. (coord.) (2014) “Teoría y práctica de las políticas públicas”. Ed. Tirant lo Blanch. Edición Manuales.

Plan de igualdad de género 2012-2017. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Rădoi, C. (2012) Theoretical Debates on the Concept of Gender Equality. Journal of Community Positive Practices 1/2012. Pp. 5-17.

Rees, T (2000) “Mainstream Gender Equality in Science in The European Union: The ‘ETAN’ Report”. Paper for ‘Mainstream Gender in public policy Workshop, University of Wisconsin- Madison. 14-15th October 2000.

Ricoy Casas, R (2014) “El principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo” En Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, Vol. 2, cap. 46. Pp. 1639-1676.

Roth, A (2008) “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 67-91.

Ruiz, D. y Cadenas, C. (2013) “¿Qué es una política pública” IUS Revista Jurídica? Año X Número 46, enero - junio 2013. Universidad Latina de América. México.

Santander, P. (2011) “Por qué y cómo hacer Análisis del discurso”. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales Cinta de Moebio 41. Universidad de Chile. Pp. 207-224.

Serrano, A., Artiaga, A. y Dávila, M (2013) “Crisis de los cuidados, ley de dependencia y confusión semántica”. Revista Internacional de Sociología (RIS). Vol.71, no 3, septiembre-diciembre, 669-694.

Squires, J. (2005) “Evaluating Gender Mainstreaming in the Context of EU Diversity Strategies ECPR Joint Sessions of Granada”, 14-19 April 2005, Workshop on The future of Gender Equality in the Europe Union. Pp. 1-32.

Surel, Y. (2000) “The role of cognitive and normative frames in policy-making”. Journal of European Public Policy 7:4. October 2000: 495-512.

Surel, Y. (2008) “Las políticas públicas como paradigmas”. Traducción de Javier Sánchez Segura. En Estudios Políticos, N° 33, Medellín, julio-diciembre 2008. Pp. 41-65.

Uña, O. y Hernández, A (2004) Diccionario de sociología. Ed. ESIC, Madrid.

Vargas, V. (2006) “El movimiento feminista en el horizonte democrático peruano (décadas 1980-1990)”. Centro de la mujer peruana Flora Tristán. Lima.

Vargas, V. (2007) “Feminismos en América Latina. Su aporte a la política y a la democracia”. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Unidad de Postgrado. Lima.

Velasco, M. (2007) “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis”. VIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Septiembre 2007. Valencia

### **Consultas web:**

Garay, N (2008) “Notas sobre la defectuosa Ley peruana de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres” <http://nildagaray.org/?q=content/notas-sobre-la-defectuosa-ley-peruana-de-igualdad-de-oportunidades-entre-mujeres-y-hombres> (Consultado el 15/08/2016)

Manzano, V. (2005) “Introducción al análisis del discurso”, en: <http://www.aloj.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf> (Consultado el 15/08/2016)

Concepto de ‘Problem solving’. Estadísticas de políticas públicas, gobierno canadiense, en: <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-004-x/def/4068738-eng.htm>) (Consultado el 13/08/2016)

Acciones positivas para la igualdad. Material formativo, en: [http://www.empleo.gob.es/uafse\\_2000\\_2006/equal/ProductosEqual/archivos/AD\\_444\\_producto\\_1.pdf](http://www.empleo.gob.es/uafse_2000_2006/equal/ProductosEqual/archivos/AD_444_producto_1.pdf)) (Consultado el 12/08/2016)

Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, UCM. En [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas.htm) (Consultado el 12/08/2016)

Las mujeres y las conquistas de las 8 horas, CGTP. En [http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=748:las-mujeres-y-la-conquista-de-las-8-horas&catid=32:nacionales](http://www.cgtp.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=748:las-mujeres-y-la-conquista-de-las-8-horas&catid=32:nacionales) (Consultado 25/08/2016)

**VII Anexos: Ley de Igualdad de Oportunidades del Perú N° 28983 de 1997**

**PODER LEGISLATIVO**
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**
**LEY Nº 28983**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

 EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;  
 Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES  
 ENTRE MUJERES Y HOMBRES**
**Artículo 1°.- Del objeto y ámbito de aplicación de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad.

**Artículo 2°.- Del concepto de discriminación**

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.

**Artículo 3°.- De los principios de la Ley**

3.1 La presente Ley se basa en los principios fundamentales de igualdad, respeto por la libertad, dignidad, seguridad, vida humana, así como el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana.

3.2 El Estado impulsa la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, considerando básicamente los siguientes principios:

- a) El reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social.
- b) La prevalencia de los derechos humanos, en su concepción integral, resaltando los derechos de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.
- c) El respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad, democracia y enriquecimiento mutuo.
- d) El reconocimiento y respeto a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, personas con discapacidad o grupos etarios más afectados por la discriminación.

**Artículo 4°.- Del rol del Estado**

Es el rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:

1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las

medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación.

2. Adoptar medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, las que no se considerarán discriminatorias.
3. Incorporar y promover el uso de lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno.

**Artículo 5°.- De los lineamientos del Poder Legislativo**

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:

- a) Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.
- b) Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

**Artículo 6°.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales**

El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

- a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.
- b) Garantizar la participación y el desarrollo de los mecanismos de vigilancia ciudadana para el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- c) Desarrollar políticas, planes y programas para la prevención, atención y eliminación de la violencia en todas sus formas y en todos los espacios, en especial la ejercida contra las mujeres.
- d) Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política.
- e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.
- f) Garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales.
- g) Promover la formalización de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal en las zonas urbanas y rurales.



- h) Garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar.
- i) Garantizar el derecho a la salud en cuanto a la disponibilidad, calidad, aceptabilidad y accesibilidad a los servicios, con especial énfasis en la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos, la prevención del embarazo adolescente, y en particular el derecho a la maternidad segura.
- j) Garantizar que los programas de salud den cobertura integral a la población en situación de extrema pobreza y pobreza, en los riesgos de enfermedad y maternidad, sin discriminación alguna, de acuerdo a ley.
- k) Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y valoración de las identidades culturales.
- l) Promover el desarrollo pleno y equitativo de todos los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles una educación sexual integral con calidad científica y ética.
- m) Perfeccionar el sistema de estadística oficial, incorporando datos desagregados por sexo, área geográfica, etnia, discapacidad y edad.

**Artículo 7°.- De los lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia**

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia, los siguientes:

- a) Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades, impulsándose la modificación de concepciones, actitudes y valores discriminatorios de los operadores de justicia.
- b) Implementar políticas que permitan el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, eliminando los obstáculos para el acceso a la justicia, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.
- c) Desarrollar programas de formación y capacitación del personal de la administración de justicia y de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley, incorporando en dichos programas, contenidos sobre género, interculturalidad y derechos humanos de las mujeres y hombres.

**Artículo 8°.- De los lineamientos de los Organismos Constitucionales Autónomos**

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, son lineamientos de los siguientes Organismos Constitucionales Autónomos:

- a) De la Defensoría del Pueblo: Reportar al Congreso de la República, en su informe anual, los avances en el cumplimiento de la presente Ley.
- b) Del sistema electoral competente: Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.
- c) Del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Concluir con las acciones para la adecuada identificación de la población que se encuentra marginada del registro de ciudadanos, especialmente las mujeres y niñas.

Todos los Organismos Constitucionales Autónomos, en el desarrollo de sus funciones, aplicarán los principios y normas establecidas en la presente Ley.

**Artículo 9°.- Del cumplimiento de las disposiciones de la Ley**

Para el cumplimiento de la presente Ley:

- a) El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social es el ente rector, encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer; en tal sentido, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la presente Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.
- b) La Presidencia del Consejo de Ministros sustenta ante el Pleno del Congreso de la República, anualmente, en el marco de la celebración del "Día Internacional de la Mujer", los avances en el cumplimiento de la presente Ley.
- c) La presidencia de los gobiernos regionales incluirá los avances del cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

**Artículo 10°.- Del cumplimiento de la Ley**

Los funcionarios o servidores públicos deben cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, bajo responsabilidad.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Ministerio de Economía y Finanzas adecuará la actividad referida en la presente Ley dentro del clasificador funcional programático, de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes.

**SEGUNDA.-** El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, mantiene su vigencia en el marco de la ejecución de la presente Ley.



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

**PROYECTO DE NORMA SOBRE EL CANJE DE CILINDROS DE GLP**

El Ministerio de Energía y Minas ha elaborado el Proyecto de Norma sobre el Canje de Cilindros de GLP, el mismo que podrá encontrarse en la Página Web del Ministerio de Energía y Minas ([www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)), por el plazo de quince (15) días calendario.

Las personas que deseen opinar sobre el mencionado proyecto, podrán hacerlo a través del correo electrónico ([prepublicacionesdgh@minem.gob.pe](mailto:prepublicacionesdgh@minem.gob.pe)) o remitirlas por escrito al Despacho del Viceministro de Energía del Ministerio de Energía y Minas, dentro del plazo señalado anteriormente.

**DIRECCIÓN GENERAL DE HIDROCARBUROS**

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los doce días del mes de marzo de dos mil siete.

MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE  
 Presidenta del Congreso de la República

LUISA MARÍA CUCULIZA TORRE  
 Tercera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los quince días del mes de marzo del año dos mil siete.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
 Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
 Presidente del Consejo de Ministros

37668-1

## PODER EJECUTIVO

### PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

**Amplían plazo de adecuación a las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley N° 28305, Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, para los usuarios de kerosene a nivel nacional**

#### DECRETO SUPREMO N° 022-2007-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Supremo N° 015-2007-PCM, se amplió el plazo de adecuación a las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley N° 28305, Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, para los usuarios de Kerosene;

Que, la mayoría de usuarios de Kerosene a nivel nacional, por razones que le son directamente imputables, no están cumpliendo con adecuarse a las nuevas normas y vienen solicitando facilidades;

Que, a fin de implementar mecanismos ágiles y simplificados de control del kerosene, así como facilitar a nivel nacional el proceso de adecuación de los usuarios, se ha visto por conveniente ampliar el plazo de adecuación otorgado;

De conformidad con el inciso 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú;

DECRETA:

**Artículo 1°.- Adecuación de usuarios de Kerosene a nivel nacional.**

Sustitúyase el texto del artículo 1° del Decreto Supremo N° 015-2007-PCM, por el siguiente:

"Artículo 1°.- Adecuación de usuarios de Kerosene a nivel nacional.

Amplíase de manera excepcional hasta el 31 de mayo del 2007, el plazo de adecuación a las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley N° 28305, Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, para los usuarios de kerosene a nivel nacional".

#### Artículo 2°.- Refrendo.

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por los Ministros del Interior y de la Producción.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los quince días del mes de marzo del año dos mil siete.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
 Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ  
 Presidente del Consejo de Ministros

LUIS ALVA CASTRO  
 Ministro del Interior

RAFAEL REY REY  
 Ministro de la Producción

37668-2

**Autorizan viaje del Ministro de Defensa y delegación del Ministerio de Defensa para realizar visita oficial a la Secretaría de Defensa de EE.UU. y encargan su Despacho al Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

#### RESOLUCIÓN SUPREMA N° 050-2007-PCM

Lima, 15 de marzo de 2007

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el 4 de octubre del 2006 el Ministro de Defensa del Perú y el Secretario de Defensa de los Estados Unidos de América acordaron dentro del desarrollo de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, la visita oficial del Ministro de Defensa del Perú a los Estados Unidos de América con la finalidad de realizar una serie de reuniones de trabajo con autoridades civiles y militares de dicha Secretaría y de otros organismos relacionados a fin de concertar, coordinar y concretar acciones comunes en beneficio de los dos países en el campo de la seguridad y defensa, las mismas que están contempladas dentro de la política internacional del Ministerio de Defensa;

Que, habiéndose efectuado las coordinaciones correspondientes para que el Ministro de Defensa y una comitiva de alto nivel realicen una visita y sostengan una serie de reuniones de trabajo con autoridades civiles y militares de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos de América, entre ellas, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos de América, Sr. Robert Gates, y otros organismos vinculados al campo de la seguridad y defensa;

Que, resulta necesario para los intereses institucionales autorizar el viaje al exterior en Comisión del Servicio al señor Ministro de Defensa y una delegación para que participen en la visita oficial a la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos de América y a las reuniones de trabajo programadas para realizarse en las ciudades de Washington D.C., Norfolk y Miami - Estados Unidos de América, los días 28, 29 y 30 de marzo del año en curso;

De conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 27619 - Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, Ley N° 27860