

Integración de la perspectiva de género en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Violeta Bermúdez Valdivia
Abogada, profesora universitaria,
experta en género y políticas públicas

El presente documento analiza el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) desde una perspectiva de género y pone a consideración del Congreso de la República, un conjunto de aportes orientados a lograr un texto que refleje una estructura gubernamental acorde con el mandato de igualdad y no discriminación contenido en la Constitución, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; así como en los compromisos internacionales asumidos por el Estado, particularmente la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El documento fundamenta la importancia de integrar la perspectiva de género en el debate de la LOPE. Formula una serie de comentarios generales, como la necesidad de una pronta aprobación y de su adecuación a la reciente Ley de Igualdad de Oportunidades; la importancia de la participación ciudadana en el debate y de garantizar una instancia rectora al más alto nivel de las políticas de igualdad y equidad de género. Asimismo, propone la necesidad de integrar un lenguaje inclusivo en LOPE.

Adicionalmente, formula comentarios específicos y propone textos alternativos a los contenidos en la versión 5 del pre-dictamen. Entre los temas propuestos se encuentra el desarrollo del principio de equidad, la incorporación de la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación como parte de las funciones del poder ejecutivo; el establecimiento de un gabinete paritario, etc.

I. Presentación

La aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE es un tema pendiente desde el año 2002. En efecto, con la reforma constitucional de entonces, particularmente con el establecimiento de la descentralización como una de las más importantes reformas del Estado, surgió la necesidad de contar con una nueva LOPE que definiera con claridad las normas para el funcionamiento del Estado de cara a los nuevos desafíos planteados por la descentralización.

Ello implica, como lo señala la exposición de motivos del proyecto¹ en comentario, contar con "un nuevo marco que oriente de manera sistemática la organización, funcionamiento, responsabilidades y atribuciones del poder ejecutivo". El proyecto plantea también, entre sus objetivos, "aclarar y delimitar competencias (precisar quien hace qué) tanto al interior del gobierno nacional como entre niveles de gobierno"; es decir busca sentar las bases para la definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

De otro lado, el proyecto pretende establecer reglas modernas de organización y gestión del poder ejecutivo que le den flexibilidad y permitan que las entidades públicas brinden un mejor servicio; así como "ordenar y definir algunas reglas de juego comunes para toda la administración pública que ordenen y agilicen el trabajo de las entidades públicas".

Dado que es función primordial del Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad², corresponde que su estructura y funcionamiento se orienten al servicio de todas las personas sin ningún tipo de discriminación, incluida la discriminación por género.

En el mes de marzo de 2007, fue promulgada la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983 que, entre otros aspectos, establece que es rol del Estado "promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres" y señala los lineamientos del Poder Ejecutivo para este propósito (artículos 4° y 6°, respectivamente). En el mismo sentido, el actual gobierno mediante D.S. N° 027-2007-PCM³, estableció las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, cuya promoción y ejecución deberán ser impulsadas transversalmente por todas las entidades del gobierno nacional, en adición al cumplimiento de las políticas sectoriales.

En el plano internacional, el Perú ratificó en 1982, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), instrumento internacional que exige a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, que garanticen a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a "participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales" (artículo 7, CEDAW)

En este marco, el Movimiento Manuela Ramos pone a consideración de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, el presente documento que formula aportes concretos, desde la

¹ Proyecto de LOPE presentada por el Poder Ejecutivo en Febrero de 2007.

² Artículo 1° de Constitución Peruana.

³ Decreto Supremo publicado en El Peruano el 25 de marzo de 2007.

perspectiva de género, con el objetivo de contribuir en la construcción de un Estado que responda de manera efectiva a las expectativas de todas las personas, incluidas las mujeres. De esta manera, se cumplirá con el mandato constitucional de igualdad y con lo dispuesto por la novísima Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; así como con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

II. Comentarios Generales

- **Necesidad de una pronta aprobación de la norma y de su adecuación a la reciente Ley de Igualdad de Oportunidades**

Como se ha mencionado, la aprobación de la LOPE ha venido siendo postergada desde el año 2002. Sin embargo, el avance en el proceso de descentralización exige contar con un instrumento que clarifique las responsabilidades de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; particularmente las que corresponden al poder ejecutivo.

De otro lado, en marzo último fue aprobada la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres que establece la responsabilidad del Estado, y en concreto del Poder Ejecutivo, de garantizar la igualdad de oportunidades y la promoción de la equidad de género, lo cual debe ser integrado en el proyecto de ley en debate.

- **Importancia de la participación ciudadana en el debate de la norma**

Cabe destacar la convocatoria efectuada por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República a diversas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, para aportar en el debate de esta ley clave para el funcionamiento del Estado, especialmente del ejecutivo, una de cuyas funciones primordiales es garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

- **Necesidad e importancia de garantizar una instancia rectora de las políticas de igualdad de oportunidades y equidad de género al más alto nivel**

Si bien se entiende la opción del legislador por no incluir en el proyecto de LOPE el inventario de Ministerios en atención al proceso actual de descentralización, que lleva consigo –entre otros aspectos– la transferencia de responsabilidades, resulta importante que la nueva LOPE garantice la vigencia de una instancia del Estado, al más alto nivel, rectora de las políticas nacionales en materia de igualdad de mujeres y hombres. Con ello, se dará cumplimiento tanto a los compromisos internacionales asumidos por el estado peruano sobre la materia, como a lo dispuesto en las normas nacionales que garantizan el derecho a la igualdad sin ningún tipo discriminación.

En tal sentido se sugiere añadir en la cuarta disposición complementaria que "el Poder Ejecutivo garantizará la vigencia de una institución al más alto nivel del Estado, responsable de la rectoría de políticas y programas en materia de igualdad de oportunidades y promoción de la equidad de género"

- **Necesaria integración de un lenguaje inclusivo en la propuesta de LOPE**

En general, la mayoría de leyes utilizan un lenguaje masculino que alude al "ciudadano" o a los cargos en "masculino", lo que en la práctica presenta al hombre como exclusivo titular o sujeto de derechos. Esta práctica se ve reflejada también en el proyecto de ley en comentario.

Si bien se argumenta que el sustantivo en masculino se refiere a todas las personas, esto en la práctica no es así. Ello, porque históricamente las normas legales sólo reconocían como titulares de derechos a los hombres (en el caso peruano recién la Constitución de 1979 reconoció explícitamente el derecho a la igualdad de la mujer), lo que implica que el uso actual del término "ciudadano" no sólo invisibiliza a la mujer como titular de derechos y responsabilidades, sino también refuerza la idea tradicional de la ausencia de ciudadanía para las mujeres.

De otro lado, la recientemente aprobada Ley de igualdad de oportunidades dispone como responsabilidad del Estado "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 4°, numeral 3). En tal sentido, resulta pertinente integrar un lenguaje sensible al género en la propuesta de la LOPE.

III. Aportes específicos al contenido del proyecto de ley

- **Principios (artículo II del Título Preliminar-TP)**

Este artículo se denomina "Principio de servicio al ciudadano". Al respecto, cabe comentar que el mencionado artículo contiene una serie de principios orientadores de la actuación de las entidades del Poder Ejecutivo, que por su naturaleza constituyen principios de carácter general. Ello se confirma con la existencia de otros principios específicos en los siguientes artículos del Título Preliminar propuesto. Por lo tanto, la denominación actual resulta limitativa, además de no considerar un lenguaje inclusivo.

De otro lado, si bien recoge entre los principios a la equidad, se requiere explicitar el mandato de no discriminación. Asimismo, es función del Estado garantizar la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna y no sólo promoverla.

La equidad exige la consideración de singulares dificultades que enfrentan las poblaciones que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad por diversas razones: pobreza, discapacidad, abandono, edad, discriminación, violencia, entre otros. En atención a todo ello, se propone el siguiente texto:

Artículo II.- Principios ~~generales de servicio al ciudadano~~

Las Entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y actúan en función de **su desarrollo integral, la atención de** sus necesidades fundamentales y del interés general, asegurando que su actividad se realice con arreglo a:

(...)

4. Equidad: la gestión **garantiza** un acceso a la **igualdad de oportunidades sin discriminación. Pone particular atención en aquellas poblaciones que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.**

- **Principio de participación y transparencia (Artículo III-TP)**

El derecho a la participación alcanza a todas las personas, más allá que detenten o no la condición de ciudadanía. En efecto, los niños y las niñas también tienen derecho a participar en los asuntos que les afectan⁴. De otro lado, la fórmula propuesta requiere de la integración de un lenguaje sensible al género. Así:

Artículo III.- Principio de participación y transparencia

~~El ciudadano~~ **Todas las personas** tienen derecho a vigilar y participar (...)

- **Competencias exclusivas del gobierno nacional (artículo 4°)**

Dado que la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado constituye una política nacional de obligatorio cumplimiento, resulta oportuno que este mandato esté recogido en la nueva LOPE. En tal sentido se propone:

Artículo 4°.- Competencias exclusivas del Gobierno Nacional

Las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo son:

1. Establecer y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Se formulan considerando los intereses generales del Estado, **la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación** y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.
(...)

⁴ Convención Internacional de los Derechos del Niño: artículos del 12° al 15°, ratificada por el Estado Peruano en Agosto de 1990.

- **Funciones del poder ejecutivo (artículo 6°)**

Una de las funciones principales del poder ejecutivo es poner en ejecución las leyes aprobadas por el Congreso de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 118° inciso 1) de la Constitución. Precisamente, uno de los aspectos que con frecuencia se reporta en relación a la falta de atención de los problemas que afectan a las mujeres y en general a la efectiva vigencia de políticas de equidad de género es la no implementación de diversas leyes aprobadas sobre la materia; así como, la no asignación de recursos para su aplicación. El artículo 6° del proyecto de LOPE al establecer las funciones del poder ejecutivo, omite la facultad comentada.

Del mismo modo, atendiendo a que el poder ejecutivo debe cumplir con garantizar las condiciones mínimas de vida para toda la población y de esta manera hacer efectivo el principio de equidad previsto en el artículo II del Título Preliminar del Proyecto de LOPE, resulta necesario el establecimiento de algunos mecanismos de compensación financiera para los gobiernos descentralizados que no cuenten con recursos para atender los servicios básicos⁵. Al respecto se propone:

Artículo 6°.- Funciones del Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo tiene las siguientes funciones:

1. Reglamentar, **cumplir y hacer cumplir** las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.

(...)

Añadir la siguiente función:

(#) Establecer mecanismos de compensación financiera para los gobiernos descentralizados a fin de garantizar estándares nacionales en la prestación de servicios básicos a la población.

- **Consejo de Ministros (artículo 15°)**

Este dispositivo plantea la formación del Consejo de Ministros indicando que está formado por "los ministros reunidos". Al respecto, cabe recordar que constituye un mandato constitucional el derecho a la igualdad y que la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres establece que es rol del Estado "adoptar medidas de acción positiva" encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre. De otro lado, entre los lineamientos del Poder Ejecutivo señala que deberá "promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático"⁶.

⁵ Propuesta formulada por el Programa Pro Descentralización- PRODES/USAID, en el documento: Comentarios al Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 11.04.2007.

⁶ Cfr. Ley N°28983, artículos 4° y 6°.

Adicionalmente, el Presidente de la República y el actual gobierno en general, han sostenido reiteradamente su compromiso con la igualdad de la mujer y han manifestado expresamente la aspiración de contar con un gabinete paritario. En tal sentido, corresponde que la nueva LOPE refleje esta voluntad política para cumplir con el mandato constitucional de la igualdad. En este marco se propone:

Artículo 15°.- Consejo de Ministros

~~Los Ministros reunidos forman el~~ Consejo de Ministros **está formado por los titulares de los Ministerios designados por el Presidente de la República garantizando la participación equitativa de mujeres y hombres.** ~~El cual~~ Es presidido por el Presidente de la República cuando asiste a sus sesiones o, en su ausencia, por el Presidente del Consejo de Ministros. Puede convocar a los funcionarios que estime conveniente.

• **Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros (artículo 19 °)**

Este artículo describe las principales responsabilidades del Presidente del Consejo de Ministros. La adopción del cambio propuesto en el punto anterior (artículo 15°) exigiría asimismo un añadido en el artículo 19° relativo a las competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros. Igualmente, en atención a la importancia de la situación de la infancia en el Perú; así como de la Política Nacional de Igualdad de Oportunidades, es función del titular de la Presidencia del Consejo de Ministros reportar anualmente los avances en estas materias al Congreso de la República, de acuerdo a las leyes vigentes sobre las respectivas materias⁷. En consecuencia se propone los siguientes añadidos:

Artículo 19°.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros

Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en el artículo 123° de la Constitución, le corresponde:

(...)

3. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y acordar con él la remoción de los Ministros y, cuando corresponda, la de Altos Funcionarios, **garantizando la participación equitativa de mujeres y hombres.**

⁷ Ley N° 27666, promulgada el 14/02/2002, que declara el segundo domingo de abril de cada año como Día del Niño Peruano, artículo 2°; Ley N° 28983, del 15/3/2007, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, artículo 9°, inciso b).

Incluir además la siguiente función:

#) **Informar anualmente al Congreso de la República sobre los avances en el cumplimiento del Plan Nacional para garantizar los derechos enunciados en la Convención de los Derechos del Niño; así como de los avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.**

• **Funciones Ministeriales (artículo 23°)**

Como se ha indicado anteriormente corresponde al poder ejecutivo cumplir y hacer cumplir las leyes. Asimismo, se requiere hacer una precisión en el numeral 5 del artículo en mención. En este sentido se propone recoger este mandato de la forma siguiente:

Artículo 23°.- Funciones Ministeriales

En concordancia con lo dispuesto (...):

3. ~~Fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado~~ **Cumplir y hacer cumplir las leyes relacionadas** con su ámbito de competencia.

4. (...)

5. Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados **en el cumplimiento de las funciones de sus sectores** a nivel nacional, regional y local y tomar las medidas correspondientes.

IV. Comentarios finales

En adición a los comentarios específicos formulados, a continuación destacamos otros aspectos que recomendamos sean atendidos:

a) La aprobación de la LOPE es una excelente oportunidad para institucionalizar un mecanismo de coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional, local. De esta manera, se cubriría el vacío generado a partir de la fusión del Consejo Nacional de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros.

b) Es importante añadir dentro de los principios generales (artículo II del Título Preliminar) el siguiente:

"Autonomía y unidad del Estado: Las autoridades del Poder Ejecutivo garantizarán el carácter unitario del Estado, respetando la autonomía de los gobiernos descentralizados en el marco de lo dispuesto por la Constitución".

c) El proyecto de ley contempla la participación ciudadana en la elaboración de propuestas legislativas (art. 12°); en el artículo 19°, numeral 8, se contempla como función del Presidente del Consejo de Ministros el promover la participación y concertación sociales en la gestión de gobierno; sin embargo, no se asigna a los titulares de los Ministerios la responsabilidad de convocar la participación de la ciudadanía en las áreas programáticas de su responsabilidad.

d) Al desarrollar las funciones de planificación asignadas al Presidente del Consejo de Ministros y a los titulares de los Ministerios, recomendamos tomar en cuenta lo dispuesto en la Ley de creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN⁸.

Lima, 8 de Mayo de 2007.

⁸ Ley N° 28522, promulgada el 23 de Mayo de 2005.