

ARTÍCULO ORIGINAL

Política nacional de igualdad de género y la gestión de interesados

RESUMEN

A cuatro años de la implementación del Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Política Nacional de Igualdad de Género (2019) se percibe que la situación con respecto a la violencia estructural por causa de género no cumple con las metas establecidas en la misma, lo que indica una inadecuada gestión de diferentes intereses de grupos involucrados. En esa perspectiva, se plantea identificar la relación entre la Política Nacional de Igualdad de Género y la Gestión de Interesados. Se realizó una investigación con enfoque cuantitativo, con un diseño no experimental, aplicando encuestas a una población de 57 representantes de instituciones que diseñaron y formularon la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG). Los resultados de la investigación reportan una existencia de relación directa y significativa entre la variable Política Nacional de Igualdad de Género y la Gestión de Interesados ($r=0.8$). Se demostró que los datos pueden ser generalizados. Se concluyó con la ausencia de la aplicación de metodologías de Gestión de Interesados en el diseño y formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género.

Palabras clave: Discriminación; Género; Igualdad; Interesados; Política pública.

**Manuel Antonio Límaco
Basurto**

manuelsartre1@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8507-1894>

Universidad Nacional del Centro
del Perú, Facultad de Arquitectura,
Junín, Perú

Presentado: 10/01/2024 - Aceptado: 03/04/2024 - Publicado: 30/06/2024

INTRODUCCIÓN

En abril del 2019, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) publicó el Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, la Política Nacional de Igualdad de Género, con el fin de reducir la discriminación estructural contra las mujeres por causas de género. Desde el proceso de diseño y formulación de la política pública, grupos de interés mostraron su intención de intervenir reticentemente a los objetivos de la política pública.

Actualmente, el Perú se ubica en el puesto 37 de 146 países en el ranking global de igualdad de género (World Economic Forum, 2022), cuyo propósito es discutir estrategias para enfrentar los desafíos del mercado internacional. Entre las discusiones más resaltantes está la meta de reducir la discriminación de la mujer; sin embargo, en nuestro país, según la publicación del Instituto Nacional de Estadística e Informativa (INEI, 2021) una de cada tres mujeres entre los 16 y 45 años sufrieron violencia en algún momento de su vida por parte de su pareja. En el año 2022, la Defensoría del Pueblo (2022) advirtió la ocurrencia de 137 feminicidios a nivel nacional y 5,381 notas de alerta por mujeres desaparecidas. Todo esto muestra que existe -indubitablemente- un problema público que debe de atenderse de manera urgente.

La Política Nacional de Género, dentro de su proceso de diseño y formulación, distinguió el problema público materia de intervención y lo delimitó como “La discriminación estructural contra las mujeres” (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019, p.10). Es importante mencionar que para Bardach (1981), los problemas públicos son productos de construcciones sociales y no se elaboran objetivamente, sino que son delimitados por una serie de tensiones y conflictos sociales que, finalmente, los definirán a través de actores legitimados por el estado. Roth (2002) coincide con esta posición y menciona la interpretación de la realidad como una salida a la lucha de intereses de los actores participantes de una política pública. Al construir y definir el problema ya se advierte como será la participación de los principales actores (cooperantes u opositores) en la política pública. La definición del problema orientará el sentido de la política pública (Urrea Ballesteros y Valencia Santafé, 2017).

Por otra parte, las políticas públicas, al ejecutarse con los recursos públicos y materializarse con actos administrativos que ejercen afectos jurídicos sobre la población en general, obviamente siempre generaran conflictos. En ese sentido Wilson (1974), tomando un artículo de Lowi (1972), explica que las políticas públicas siempre tendrán un costo que “alguien” asumirá y, de la misma manera, otorgarán beneficios a “otros” que las disfrutará. Así Wilson (1974) identifica cuatro formas básicas de políticas públicas a partir de la caracterización de los beneficiarios y responsables de los costos de estas.

Las políticas públicas tienen como beneficiarios a públicos identificados (concentrados) y, al mismo tiempo, entidades o personas que asumen los costos no están delimitados (difusos). Estas políticas también son definidas como políticas distributivas o “clientelares”, debido a que el presupuesto de todos se invierte en un grupo reducido. Esta clase de política casi no genera conflicto (Wilson, 1974).

Por otra parte, las políticas públicas que presentan beneficiarios delimitados y, a su vez, entidades responsables de los costos también identificados (concentrados), son aquellas denominadas “redistributivas” debido a que se enfocan en grupos de interés específico. Esta clase de política es la que genera conflicto en la gestión pública.

Las políticas públicas cuyos costos son asumidos por personas o instituciones no delimitadas (difusas) y a la vez los beneficiarios de la misma política pública tampoco están definidos (difusos) son las llamadas políticas institucionales, pues buscan influir en el sistema de gobierno o en el sistema administrativo del estado. Esta clase política pública genera poco conflicto.

Por último, aquellas políticas públicas cuyos costos están reducidos a un grupo específico (concentrados) pero a la vez tiene beneficiarios indeterminados (difusos) son las denominadas “regulativas”, pues su interés es limitar las libertades de los individuos. Esta política es la menos popular ya que genera más conflicto.

Resulta evidente que en la formulación y diseño de políticas públicas, debido al costo y beneficio social, los intereses de actores legitimados o no se encuentran coalicionados constantemente. Muchas veces la ausencia de gestión de estos intereses determina el fracaso de objetivos de determinadas políticas públicas, pues como mencionaba Dahl (2003), es a través de los grupos de interés cómo la ciudadanía exterioriza su cooperación o contrariedad a la agenda pública, contradiciendo a Schmitter (1982) y a Lindblom (1982), quienes siempre señalaron a los grupos organizados con gran poder como aquellos que influyen en la agenda pública de cualquier territorio. En el caso de la Política Nacional de Igualdad de Género, para su diseño y formulación se utilizó el método del marco lógico, cuyo énfasis en el análisis de grupos de interés es somero.

La Gestión de interesados es un tema abordado desde hace aproximadamente 40 años, cuando Freeman (1984) introdujo el término “stakeholder” (interesado) en el lenguaje de la estrategia, gestión y responsabilidad corporativa empresarial; desde ese año hasta la actualidad, los estudios se incrementaron exponencialmente hasta el día de hoy. Un stakeholder se define como “un grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los propósitos de una corporación” (Freeman y Mc Vea, 2005, p. 122). Si se lleva el concepto mencionado al proceso de producción de una política pública, la definición sería un ente que impacta o puede ser impactado por los objetivos de la política pública, y según su impacto será un ente cooperante o reticente a los objetivos de esta.

Situación problemática

En junio del año 2016, el Ministerio de Educación (MINEDU) del Estado peruano aprobó el Currículo Nacional de Educación Básica, el cual originó un acalorado debate social sobre el “Enfoque de Igualdad de Género”. Los opositores al instrumento de gestión, bajo la campaña “Con mis hijos no te metas” y “No a la ideología de género” objetaban al currículo por un párrafo que literalmente decía: “Si bien aquello que consideramos femenino o masculino se basa en una diferencia biológica sexual, estas son nociones que vamos construyendo día a día, en nuestras interacciones” (Resolución

Ministerial N° 281-2016-MINEDU, 2016, p.23). Los opositores sostenían que el sentido de la frase interpreta la no definición de géneros por causas biológicas sino por construcciones sociales, por tanto, incita a la promiscuidad infantil, la homosexualidad y la confusión de identidades (León y Leyton, 2017, p.2). El resultado final fue que el grupo opositor a la política educativa consiguió extinguirla. Cabe señalar que el currículo presentado en aquel momento presentaba innovaciones interesantes como el desarrollo por competencias, capacidades, y el establecimiento de estándares de aprendizaje medidos por desempeño; así mismo, planteaba una formación educativa soportada en principios y valores como la igualdad, diversidad, no discriminación, paz y democracia, para formar seres humanos independientes, libres, analíticos y responsables. Se puede concluir que por un artículo cuya redacción no era diáfana y que, además, era irrelevante para el fondo del asunto que perseguía la norma, esta fue denostada en todos sus extremos. Muchos opositores reconocieron que la ausencia de esas líneas en el currículo nacional de educación básica del 2016 hubiese promovido el apoyo total del Congreso de la República y quizá no hubiese originado ninguna movilización social.

Desde ese momento, en el Perú cualquier acción por parte del Estado que involucre el tema de “igualdad de género” o “enfoque de género”, genera una resistencia u oposición por parte de grupos de interés que, organizada, tratan de intervenir para anular su aplicación social. Se entiende que la promulgación de la Política Nacional de Igualdad de Género no fue ajena a este proceso y actualmente continúan las tensiones sociales respecto a la ejecución de esta política pública.

El Perú es un país que se ha resistido a las reformas sociales innovadoras, desde su proceso de Independencia, ya que fue el último país en exigirla, hasta la Reforma Agraria, cuya ejecución se dio cuando en el resto de América del Sur ya se había implementado. Perú fue el último país de la región que reconoció el derecho al voto a la mujer (1955), cuando en el Ecuador hacia el año 1929 se aplicó este derecho. De igual manera, hoy en día se ve que los derechos de la comunidad de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (LGTB)

son reconocidos en varios países de la región como Chile y Argentina, mientras que en el Perú aun es un tema pendiente. Desconocer el hecho de que el Estado peruano acepta lentamente los procesos de cambio sociales puede hacer fracasar las políticas públicas que tienen por objetivo realizar reformas sociales.

De Trazegnies (2000) explica este fenómeno a través del concepto de “modernización tradicionalista”, el cual sugiere que la sociedad peruana acepta elementos de la modernización capitalista pero existe renuencia al cambio en la segmentación social; es decir, busca ideas de la modernidad, pero conservando jerarquías tradicionales.

Un conflicto es definido como el encuentro de posiciones o intereses generalmente excluyentes e insolubles entre sí, cuya resolución exige la imposición o la persuasión, lo cual es coherente con lo planteado con Folger y Baruch Bush, (1997). A pesar de que el conflicto aparenta un proceso paralizante, en el fondo es todo lo contrario. Desde el punto de vista evolutivo, el conflicto es el incentivo de los avances científicos y del desarrollo de la humanidad. La manera de satisfacer los objetivos de dos partes o más que colisionan entre sí hace que se busquen nuevas formas de hacer las cosas. Como lo menciona Alzate Sáez de Heredia (1998), el problema no es el conflicto sino su resolución, puesto que existe una amplia gama de posibles escenarios en los que el conflicto se disuelve, desde la negociación hasta la imposición de condiciones a través de la violencia.

Es así como la herramienta denominada “Gestión de Interesados” trata de resolver o gestionar los conflictos en la gama de la persuasión y evitando, lo más posible, llegar al ámbito de la imposición. Intenta conducir los diferentes intereses de actores según su nivel de poder, legitimidad o urgencia, no miscibles entre sí, de modo que se consigan objetivos de manera eficiente. Es importante mencionar que la gestión de interesados siempre debe de estar dentro de un marco de legalidad, de modo que sus acciones siempre sean compatibles con la ley.

Algunas veces, los intereses de los actores se encuentran hermetizados de modo que no son visibles, con facilidad, en la Política

Nacional de Igualdad de Género. Los actores opositores no expresan con claridad las ideas que fundamentan su desacuerdo, por lo que es necesario indagar con cautela las ideas que motivan su antagonismo e ir viendo la manera de que su impacto sea el menor posible en los objetivos de la política pública o evaluar, en todo caso, hasta qué punto pueden ceder en su posición.

La Política Nacional de Igualdad de Género emergió como un intento del Estado para reducir la discriminación estructural contra la mujer por causas de género. Su finalidad no solo es legítima sino urgente; sin embargo, debido al medio social al que se enfrenta, era muy esperable que intereses opuestos manifiesten su resistencia o antagonismo.

Política Nacional de Igualdad de Género

Desde la implementación de la Política Nacional de Igualdad de Género en el año 2019, el índice de desigualdad de género se ha reducido en casi seis centésimas, si bien es un logro importante, en el tema de la desigualdad el Perú aún se encuentra en el puesto 87 de 162 países (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2022a); es decir, aún se encuentra entre los países con mayor desigualdad de la región, lo cual es coherente con el estudio realizado por Del Carpio Castro y Avolio (2023) que sitúa al Perú entre los últimos países, con un puntaje de 42.3 en el Índice de Desarrollo Social de Mujeres y Hombres.

Dentro de las estrategias de la Política Nacional de Igualdad de Género del Perú está el involucramiento de casi todos los ministerios del país a través de la Comisión de Alto Nivel para la Igualdad de Género (CONAIG), el fortalecimiento de capacidades del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otras acciones como la especialización de las fiscalías provinciales sobre casos de feminicidios, la creación de los Centros de Emergencia Mujer, la aprobación del Plan Nacional de Capacitaciones de Jueces sobre justicia con perspectiva de género, y otras más. Sin embargo, los resultados no son optimistas.

Los fines de la Política Nacional de Igualdad de Género son conseguir la reducción de la discriminación por temas de género hacia

la mujer, además de la disminución de violencia hacia las mismas; garantizar el ejercicio de sus derechos a la salud sexual y reproductiva, y el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres; reducir las barreras institucionales que obstaculicen la igualdad en los ámbitos público y privado y, por último, menguar la incidencia de los patrones socio-culturales discriminatorios en la población (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019). Estas metas de la Política Nacional de Igualdad de Género no están siendo alcanzadas según su propio calendario, por lo cual este artículo pretende explicar, en parte, las razones de la lentitud de la implementación de esta política pública (CEPLAN, 2022a).

Gestión de interesados

La herramienta de gestión de los interesados tiene por objeto identificar a los actores con poder, legitimidad y urgencia que son afectados o afectan los objetivos de la política pública. Se busca conocer sus aspiraciones respecto a estos objetivos, como cooperantes o reticentes, y planificar su involucramiento positivo; es decir, compatible con los objetivos de la política pública, hasta donde sea posible después de clasificarlos.

Cómo se vio en la parte contextual del presente artículo, el Currículo Nacional de Educación Básica del año 2016 fue rechazado porque presentaba un párrafo que atentaba con el sistema de creencias de un sector de la población, no porque el documento fuese inexacto o presentara condiciones subestándares en cuanto a su estrategia de elevar el nivel educativo; fue cuestionado por una frase que no dejaba en claro la definición de “género”. Es decir, si el currículo de educación básica del 2016 hubiese tenido otra redacción en cuanto ese párrafo, no hubiese sido rechazado sino aprobado.

Conocer los intereses de los actores involucrados para ser tomados en cuenta en un plan para su gestión adecuada, incrementa las posibilidades de éxito de la política pública, así sean estos intereses eludir el cuestionamiento de su sistema de creencias. Con esto no se quiere decir que el Estado tenga que pensar en no afectar las susceptibilidades de la población, pues de todas maneras, como lo menciona Weber (2019), el Estado tiene el monopolio de la

violencia y dentro de su poder está el uso legítimo de la fuerza. El tema no va por el ejercicio del poder del Estado sino por elaborar estrategias que identifiquen a los actores, los clasifiquen según su nivel de poder, urgencia y legitimidad; establezca acciones de modo que se consiga la adhesión de los interesados a los objetivos de la política pública o, en el peor de los casos, mitigar hasta dónde sea posible las reacciones adversas de los interesados opositores a los objetivos de la política pública.

MÉTODOS

Se aplicaron cuestionarios válidos y confiables a 57 representantes de instituciones involucradas en el diseño y formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género, en octubre del 2022. El cuestionario utilizado para obtener resultados sobre la variable Política Nacional de Igualdad de Género, tuvo 16 ítems, y 16 ítems para la variable Gestión de interesados. En la Tabla 1 y Tabla 2 se muestra la cantidad de las dimensiones e indicadores por cada una de las respectivas variables de estudio. El desarrollo de los instrumentos fue realizado por el autor del presente artículo, su validación del contenido se realizó a través del juicio de expertos y se realizó el análisis de fiabilidad calculando el coeficiente alfa de Cronbach, cuyos resultados se muestran en la Tabla 3.

Como las variables no son normalmente distribuidas con respecto a su varianza, debido a que la muestra es pequeña, se decidió utilizar pruebas no paramétricas.

RESULTADOS

En la Tabla 4 se observa que la prueba de normalidad KS, (que sirve para ver si las variables tienen distribución normal), demuestra que las variables Política Nacional de Igualdad de Género y Gestión de interesados no se distribuyen de forma normal, mostrándose un nivel de significancia de 0.00 (p -valor < 0.05). De esta manera, en vista de que ambas variables no se distribuyen en forma normal, se optó por usar pruebas de hipótesis no paramétricas, en este caso el Rho de Spearman. En la Tabla 5 se observa que ambas variables están relacionadas en forma significativa y con alta intensidad (coeficiente de correlación de 0.80).

Tabla 1
Dimensiones de la Variable Política Nacional de Igualdad de Género

Dimensiones	Indicadores
Diseño de la política pública (PNIG)	Delimitación del problema público.
	Enunciación y estructuración del problema público.
	Determinación de la situación futura deseada.
	Selección de alternativas de solución
Formulación de la política pública (PNIG)	Elaboración de objetivos prioritarios.
	Elaboración de lineamientos.
	Identificación de los servicios y estándares de cumplimiento.
	Identificación de las políticas relacionadas

Nota. Adaptado de CEPLAN, 2018.

Tabla 2
Dimensiones de la Variable Gestión de interesados

Dimensiones	Indicadores
Identificación de interesados	Registro de interesados.
	Clasificación de los interesados de la política pública
Planificación del involucramiento de interesados	Plan de involucramiento de los interesados.
	Matriz de evaluación del involucramiento de interesados.

Nota. Adaptado de Project Management Institute (PMI), 2017).

Tabla 3
Resultados del Alfa de Cronbach para los cuestionarios de las variables de estudio

Coficiente	Cuestionario para la variable Política Nacional de Igualdad de Género	Cuestionario para la variable Gestión de interesados
Alfa de Cronbach	0.846	0.855

Nota. Elaboración propia, 2024.

Tabla 4
Pruebas de normalidad de la Variable Política Nacional de Igualdad de Género y variable Gestión de interesados

	Pruebas de normalidad					
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	Gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
Variable Política Nacional de Igualdad de Género	.158	57	.001	.894	57	.000
Variable Gestión de interesados	.132	57	.015	.889	57	.000

a. Corrección de significación de Lilliefors

Nota. Elaboración propia, 2024.

Tabla 5
Relación de las Variable Política Nacional de Igualdad de Género y Gestión de interesados

Correlaciones			
		Variable Política Nacional de Igualdad de Género	Variable Gestión de interesados
PNIG	Coficiente de correlación	1.000	.803**
	Sig. (bilateral)	.	.000
	N	57	57
Rho de Spearman	Coficiente de correlación	.803**	1.000
	Sig. (bilateral)	.000	.
	N	57	57

** La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).

Nota. Elaboración propia, 2024.

Al tener un nivel significativo de asociación de las variables, la Política Nacional de Igualdad de Género debió considerar con más énfasis a las herramientas que propone la Gestión de Interesados, especialmente por tratarse de un tipo de política pública que genera conflictos altos debido a su caracterización como política clientelar. Esto explicaría la resistencia de grupos de interés al diseño y formulación de la política pública.

El coeficiente de correlación de Spearman mide una tendencia monótona entre las dos variables, pues está basado en los rangos de valores expuestos; es decir, las variables tienden a moverse en la misma dirección relativa, pero no necesariamente a un ritmo constante. En la presente investigación, el objetivo es verificar el grado de asociación entre las variables Política Nacional de Igualdad de Género y la variable Gestión de interesados, sin considerar suposiciones sobre la distribución de los datos. Asimismo, los resultados muestran que la presencia de la gestión de interesados en la política pública guarda una relación significativa con el diseño y formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género, por ello, su soslayo dentro del proceso de elaboración de la mencionada política pública explica el retraso en el logro de sus objetivos.

Por otra parte, los resultados indican que existe una relación significativa entre las variables Diseño de la política pública e Identificación de interesados, con un coeficiente de relación de 0.72. Así mismo, las variables Formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género y la Planificación del involucramiento de los interesados, muestran una condición parecida, mostrando un coeficiente de relación de 0.78.

En la elaboración de la Política Nacional de Igualdad de Género, en sus fases de Diseño y Formulación, se observa que la utilización del marco lógico y el soslayo de las herramientas de gestión de los interesados no analizaron conscientemente a los grupos de interés, principalmente opositores; así mismo, no se estimó su poder, influencia, urgencia y legitimidad. En el diseño de la Política Nacional de Igualdad de Género, las estadísticas muestran una frecuencia baja, representada por el 87.72% en la

utilización de la herramienta de Identificación de interesados. De igual manera sucede con la Formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género, donde se observa una frecuencia baja, representada por el 85.96%, en la utilización de la herramienta de Planificación del involucramiento de los interesados.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), responsable de la concepción de la política pública, junto con la Comisión de Alto Nivel para la Igualdad de Género, no establecieron una estrategia de involucramiento positivo al diseño y formulación de la política pública por parte de los grupos de interés, principalmente opositores. La frecuencia de la utilización de las herramientas de Gestión de interesados en general representa una frecuencia baja, representada por el 85.96%.

DISCUSIÓN

Cómo se describió en los párrafos precedentes y tomando en cuenta el análisis del conflicto a partir de la relación de los costos y beneficios que propone Wilson (1974) en las políticas públicas, se puede observar la colisión de intereses entre los beneficiarios de la política pública y aquellos que asumen los costos de la misma. En el caso de la Política Nacional de Igualdad de Género obtendrán el beneficio las mujeres; sin embargo, existe un público beneficiario más pequeño, la comunidad LGTB. Así mismo el costo de la política pública será asumido por toda la sociedad, aunque el costo no es únicamente económico sino más bien tradicional, pues la aceptación de derechos de la comunidad LGTB colisiona con el dogma de la tradición cristiana. Como se menciona, el Perú tiene la característica de implementar muy lentamente aquellas reformas sociales que, de alguna manera, cuestionen sus tradiciones. Si se pregunta a algún actor político, empresario, funcionario o cualquier persona acerca de su posición acerca de la reducción de la discriminación estructural contra la mujer, lo más probable es que su respuesta sea de cooperación. Pero si las acciones para conseguir el objetivo de Política Nacional de Igualdad de Género abarcan cuestionamientos a las tradiciones ideológicas o a sus sistemas de creencias, lo más probable es que se muestren adversos.

Los resultados del instrumento de recopilación de información del presente artículo muestran que existe una fuerte asociación entre las variables signadas como Política Nacional de Igualdad de Género y Gestión de interesados.

El Perú tradicional tiene un robusto sistema de creencias apoyado en la fe católica, según el artículo de Torres (2018), donde explica que los sectores conservadores representados por la iglesia han resistido a los movimientos modernizantes, como ejemplo se muestra que hace menos de cien años, la iglesia se oponía al matrimonio civil, estigmatizándolo como “inmoral”. Actualmente, a pesar de que los movimientos religiosos están perdiendo adeptos, casi el 94% de la población peruana conserva su creencia religiosa. El sistema de creencias mayoritario en la población peruana, congruente con la línea de las religiones del país, se muestra adverso al reconocimiento de los derechos de la comunidad LGTB y cualquier iniciativa del Estado que involucre el enfoque de género será, en el mejor de los casos, cuestionada o, en el peor de los casos, rechazada. La Política Nacional de Igualdad de Género, no tuvo en cuenta la realidad tradicionalista peruana que siempre es adversa a las reformas progresistas; todo esto concluye en una dilación en la consecución de los objetivos de la política pública.

En los datos de la encuesta se observa que los representantes de las entidades responsables del diseño de la Política Nacional de Igualdad de Género, en su mayoría, perciben que la delimitación del problema público no considera una identificación de interesados. Por otra parte, en la enunciación y estructuración del problema público, perciben que la clasificación de interesados según su nivel de poder, urgencia y legitimidad casi nunca o nunca se hizo. Además, en la determinación de la situación futura deseada y la selección de alternativas de solución al problema público de la Política Nacional de Igualdad de Género, la percepción de los representantes, nunca o casi nunca consideraron a líderes opositores de los objetivos de la política pública.

De la misma manera, se observa que los representantes de las entidades responsables de la formulación de la Política Nacional de Igualdad

de Género, en su mayoría, perciben que la elaboración de los objetivos prioritarios y lineamientos no consideraron un plan de involucramiento de los interesados, principalmente opositores, para involucrarlos positivamente. Por otra parte, en la identificación de servicios, estándares de cumplimiento e identificación de las políticas relacionadas, se percibe que la evaluación del involucramiento de los interesados nunca se hizo o casi nunca. Esta acción contradice las recomendaciones de Gómez Arias, (2012), quien enfatiza el análisis anticipado de aspiraciones, tipificándoles según su posición.

Los datos expuestos en el documento de investigación muestran que, al no conocer los intereses de aquellos reticentes a los objetivos de la política pública, no fueron gestionados para involucrarlos positivamente de modo que sus intereses sean compatibles con los objetivos de la política pública o, en el peor de los casos, los intereses de estos grupos discordantes sean mitigados de modo que no afecten de manera significativa a los objetivos de la política pública.

Grupos de interesados identificados por sus manifestaciones no fueron tomados en cuenta, como son los colectivos “Con mis hijos no te metas” y “No a la ideología de género”, así como líderes de iglesias cristianas y los líderes de la fe católica, lo cual desencadenó una resistencia, no solo al diseño y formulación de la política pública sino también a su implementación. Asimismo, se observa que dentro de los mismos representantes de las entidades encargados de diseñar y formular la Política Nacional de Igualdad de Género se encuentran personas adheridas a estos colectivos.

La gestión de interesados plantea una estrategia de atención de los diferentes intereses basada en una matriz de preponderancia de interesados en base a su nivel de poder, urgencia y legitimidad (Falção Martins y Fontes Filho, 1999). Una vez que se prioriza a los interesados, se propone una estrategia de atención a cada interesado identificado que pueden ser clasificados como definitivo, dominante, dependiente y discrecional.

El interesado Definitivo es aquel que puede ejercer influencia mediante su poder, tiene la capacidad de exigir respuestas inmediatas y

visualizar resultados que satisfagan sus requerimientos. La acción estratégica que se debe de tomar con ellos es la de la colaboración. Los canales de comunicación estratégicos son las reuniones presenciales, llamadas personalizadas (celulares), correos electrónicos y cartas oficiales.

El interesado Dominante se caracteriza por ejercer influencia mediante su poder y tiene la capacidad de observar que sus requerimientos se encuentren en el canal de atención correcto. La estrategia que se debe aplicar con ellos es la de satisfacer lo más posible sus requerimientos. Los canales de comunicación adecuados son las llamadas personalizadas (celulares), correos electrónicos y cartas oficiales.

El interesado Dependiente es aquel que puede participar en el proceso, puede influir, pero no disponer, tiene la capacidad de recibir respuestas adecuadas y visualizar resultados satisfactorios. La estrategia utilizada con ellos es la de mantenerlos informados. Los canales de comunicación válidos son las reuniones presenciales, correos electrónicos, cartas oficiales y páginas *web*.

El interesado Discrecional es aquel que puede participar en el proceso sin que pueda influir o disponer cambios, la mejor estrategia para con ellos es la de observarlos y prestarles atención esporádicamente. La comunicación es a través de canales electrónicos como correos, páginas *web* y redes sociales.

Cabe mencionar que la posición de estos interesados es completamente dinámica; es decir, debido a la coyuntura, un interesado puede pasar de ser discrecional a ser dominante o viceversa, dependiendo de los factores de poder, urgencia y legitimidad que vayan capitalizado o perdiendo.

Borrero Gómez y Díaz Restrepo (2021) adecuaron la matriz de Gardner *et al.* (1986) con la de Mitchell *et al.* (1997), tomando en cuenta a los interesados definitivos, dominantes, dependientes y discrecionales, y dejando atrás a aquellos denominados peligrosos, latentes y reclamantes, además de desestimar una estrategia de tratamiento para su involucramiento positivo a los objetivos de la política pública. Así pues, la valoración realizada por la

matriz de preponderancia está destinada a utilizar la matriz de Poder/Interés de Gardner *et al.* (1986), que propone una forma de atender a los interesados según su localización en el plano cartesiano con las variables de poder e interés. Una vez establecido el nivel de y tratamiento de los diferentes interesados, se procede a involucrarlos positivamente en los objetivos de la política pública.

Si se utiliza el diagrama de Wilson (1974) para identificar a los beneficiarios de la Política Nacional de Igualdad de Género y a aquellos que asumirán los costos de esta, se vería que el costo es “difuso”; es decir, la colectividad de la población asume el costo de la política pública, mientras que los beneficios de la política pública estarían concentrados en las mujeres de la sociedad que en el 2017 representaban el 49.51%, de la población peruana (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018a), independientemente de su orientación sexual, y hombres mayores de edad, pertenecientes a la comunidad LGTB que representaban ese mismo año al 3.82% de la población total (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018b). Sin embargo, es este 3.82% justamente el que colisiona con los intereses tradicionales cristianos de la población, recordando que el 94% de la población peruana es de religión cristiana.

Siguiendo a Wilson (1974), la Política Nacional de Igualdad de Género es percibida como “clientelar”, al poseer un grupo beneficiario concentrado y, a la vez, demanda un gran grupo de personas que asumen los costos de la política (grupo difuso). En este caso, el costo no es tanto económico, sino uno que involucra la colisión de doctrinas o sistemas de creencias (tradiciones). Este tipo de políticas públicas siempre genera tensiones entre ambos bandos (Subirats, 2014).

CONCLUSIONES

Se encuentra inconveniente la elusión de herramientas de la gestión de interesados como la identificación y planificación del involucramiento de los interesados en el diseño y formulación de la Política Nacional de Igualdad de Género. La utilización del método propuesto por el marco lógico y utilizado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP),

propuesto por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), no fue suficiente para la implementación exitosa de la política pública. En términos cuantitativos, las variables mostradas mantienen una relación directa y significativa con un coeficiente de correlación de 0.80, lo cual explica la lentitud en el logro de los objetivos de la Política Nacional de Igualdad de Género con respecto a sus metas programáticas.

Otro factor que menoscaba los objetivos de la Política Nacional de Igualdad de Género es que, al momento de diseñar y formular la política pública, los responsables desconsideraron a los grupos de poder afectados en sus intereses basados en conductas tradicionales arraigadas en la sociedad. Los intereses de los grupos de poder reticentes a la Política Nacional de Igualdad de Género serían compatibles con los objetivos de la política pública, si fuesen gestionados de manera adecuada.

La Política Nacional de Igualdad de Género que tiene por objetivo eliminar la discriminación estructural por causas de género, principalmente enfocado para las mujeres, encuentra un obstáculo cuando, entre sus acciones en las fases de diseño y formulación, no asimila los intereses menos expuestos de los grupos tradicionales, como aquellos que se encuentran en oposición con los derechos de los grupos actualmente marginados como la comunidad LGTB. Pues dentro de los beneficios de la Política Nacional de Igualdad de Género, la comunidad LGTB encuentra una oportunidad para la exigencia de sus derechos. Es justamente esa oportunidad la que colisiona con los intereses de los grupos opositores.

Es pertinente mencionar que más del 90% de peruanos profesa una fe cristiana y menos del 4% de la población es parte de la comunidad LGTB, mayor de edad, de sexo varón que estaría beneficiándose indirectamente de la política pública. En palabras de Wilson (1980), sería una política pública clientelar, pues una población difusa y amplia soportaría el costo de la política pública y, a la vez, una población concentrada, sería el beneficiario de la misma. Aunque el costo, en esta ocasión, no es de origen económico, si lo es de manera tradicional, pues el interés de los grupos tradicionalistas es

mantener la inercia de sus costumbres frente a grupos que reclaman el reconocimiento de sus derechos.

Debido a la fuerte asociación de las variables del estudio, la utilización de las estrategias de gestión de interesados aumenta las probabilidades de éxito de una política pública si son implementadas desde la delimitación del problema público hasta el proceso de implementación de la política pública. Como se aprecia en el presente artículo, cada política pública siempre tendrá un agente que asumirá los costos de la política pública y de la misma manera habrá alguien que se beneficiará de los objetivos de la política pública, por lo cual el conflicto es inevitable. Al existir un conflicto, o mejor dicho, un conflicto de intereses, la mejor manera de gestionar estos intereses para conseguir compatibilizarlos con los objetivos de la política pública que se piensa implementar es utilizar la herramienta de gestión de interesados.

La gestión de interesados propone identificar a los agentes cooperantes y reticentes desde la de delimitación del problema público, y conocer sus expectativas y sus esperanzas respecto a los objetivos de la política pública. Cómo lo mencionó Bardach (1981), si se tiene delimitado el problema público, casi se tiene definida la solución que propondrá la política pública. Una vez identificados los agentes y sus intereses pueden anticiparse el tipo de conflicto que originaría la implementación de la política pública, y también se puede clasificar según su nivel de poder, urgencia y legitimidad, o según su nivel de interés y poder. Luego de esto, se procedería a establecer estrategias de involucramientos positivos, tratando de compatibilizar los distintos intereses con los objetivos de la política pública. Realizar este proceso minimiza los riesgos de incumplimiento de los objetivos de la política pública.

La introducción de las herramientas de gestión de interesados en las futuras guías metodológicas de elaboración de políticas públicas del CEPLAN aseguraría el cumplimiento de los objetivos planteados en la etapa de Diseño y formulación de políticas públicas ya que, como se demostró en el presente trabajo de investigación, la utilización del marco lógico como método de diseño y formulación de política

públicas no resulta eficiente, pues las políticas públicas de Perú como las herramientas de gestión de interesado, están muy vinculadas.

REFERENCIAS

- Alzate Sáez de Heredia, R. (1998). *Análisis y resolución de conflictos, una perspectiva psicológica*. Universidad del País Vasco.
- Bardach, E. (1981). Problems of Problem Definition in Policy Analysis. En: Crecine, J. (Ed.). (1981). *Research in Public Policy Analysis and Management* (Vol. 1, pp. 161-171). JAI Press.
- Borrero Gómez, C., y Díaz Restrepo, C. (2021). Aplicación de la gestión de interesados según los lineamientos del PMI en proyectos de cooperación internacional a partir de una revisión sistemática de la literatura. [Tesis para obtener el grado de Magíster, Universidad de Santo Tomás]. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/38323/2021BorreroCesar.pdf?sequence=6>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. CEPLAN. <https://bit.ly/3uj84kg>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2022a). Reporte de cumplimiento 2022 de la Política Nacional de Igualdad de Género PNIG. CEPLAN. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4702408/4-Reporte-de-cumplimiento-PNIG-2022.pdf?v=1687194238>
- Dahl, R. (2003). *Entrevista sobre el pluralismo*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- De Trazegnies, F. (1992). *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Segunda edición. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Política Nacional de Igualdad de Género (2019). <https://bit.ly/43HW3UK>
- Defensoría del Pueblo. (2022). ¿Qué pasó con ellas? (Reporte 35; Reporte de Igualdad y No Violencia). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Reporte-Igualdad-y-No-Violencia-Anual.pdf>
- Del Carpio Castro, L., y Avolio, B. (2023). Índice del Desarrollo Social de la Mujer y el Hombre en los Países de América Latina 2023. [Tesis para obtener el grado de Magíster, Universidad Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/190884>
- Falção Martins, H., y Fontes Filho, J. (1999, octubre). ¿En quién se pone el foco? Identificando «stakeholders» para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 15(18).
- Folger, J., y Baruch Bush, R. (1997). *Ideología, orientación respecto del conflicto y el discurso de la mediación*. Coord. Tricia S. Jones. Paidós.
- Freeman, R., y Mc Vea, J. (2005). Chapter 6. A stakeholder approach to Strategic Management. En: Hitt, M.; Freeman, R., y Harrison, J. (2017). *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Blackwell Publishers Ltd.. <https://doi.org/10.1111/b.9780631218616.2006.00007.x>
- Gardner, J.; Rachlin, R., y Sweeney, A. (1986). *Handbook of strategic planning*. Novena edición. Jhon Wiley And Sons.
- Gómez Arias, R. (2012). Gestión de políticas públicas: Aspectos operativos. <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/5185>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018a). Censo Nacional 2017. [Nota de Prensa N°155]. <https://bit.ly/3NCbTI7>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018b). INEI dio a conocer los resultados de la primera encuesta virtual para personas LGBTI-2017. [Nota de prensa N°060]. <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n-060-2018-inei.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Perú: Brechas de Género 2021*. INEI. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/2947246-peru-brechas-de-genero-2021-avances-hacia-la-igualdad-de-mujeres-y-hombres>
- León, J., y Leyton, F. (2017, 25 de enero). Un intenso debate ¿ideología de género o educación integral? *Diario La República*. <https://plataforma.ipnoticias.com/Landing?cac=wtU01%2FNRI-zoi6QNI5y0zsw%3D%3D&i=8rjVc38Q1fm-QN9n3eazhjw%3D%3D&c=%2FM1xzSFzIT-gUcz7V5SPKtDBfw4RK3sdqeccv5edw8JfFwIPltCI6aWLqFrDrzKSu&pm=4Jpq4%2BSL-9MeYY%2FsQdZtKaQ%3D%3D>
- Lindblom, C. (1982). Another State of Mind. *The American Political Science Review*. 76,1, marzo de 1982, 9-21. <https://www.jstor.org/stable/1960438>
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), julio-agosto 1972, 298-310. <https://www.jstor.org/stable/974990>

- Mitchell, R.; Agle, B., y Wood, D. (1997, octubre). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *Academy of Management, 22*(4), 853-886.
- Project Management Institute (PMI). (2017). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos*. Sexta edición: Vol. I (Guía del PMBOK®). Project Management Institute, Inc.
- Resolución Ministerial N° 281-2016-MINEDU, Currículo Nacional de la Educación Básica (2016, 03 de junio). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-el-curriculo-nacional-de-la-educacion-basica-resolucion-ministerial-no-281-2016-minedu-1388044-1>
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Edición reimpressa, décima edición. Ediciones Aurora.
- Schmitter, P. (1982). Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going. *Patterns of corporatist policy-making, 259-279*.
- Subirats, J. (Director). (2014, 09 de febrero). Tipos de políticas públicas T Lowi, Universidad de Barcelona. [Video]. https://www.youtube.com/watch?v=_5oHd574CjU
- Torres, A. (2018). El futuro de la Iglesia. *Diario El Comercio*. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2018-01/el_futuro_de_la_iglesia.pdf
- Urrea Ballesteros, M., y Valencia Santafé, S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noël-Roth. *Criterio Libre Jurídico, 14*(2), 127-134.
- Weber, M. (2019). *La Política como vocación* (Vol. 622). Nobooks.
- Wilson, J. (1974). *Political Organizations*. Basic Books.
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. Basic Books.
- World Economic Forum. (2022). *The global gender gap report 2020*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022/>

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

Manuel Antonio Límaco Basurto (autor principal): conceptualización, curación de datos, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, redacción (borrador original, revisión y edición).