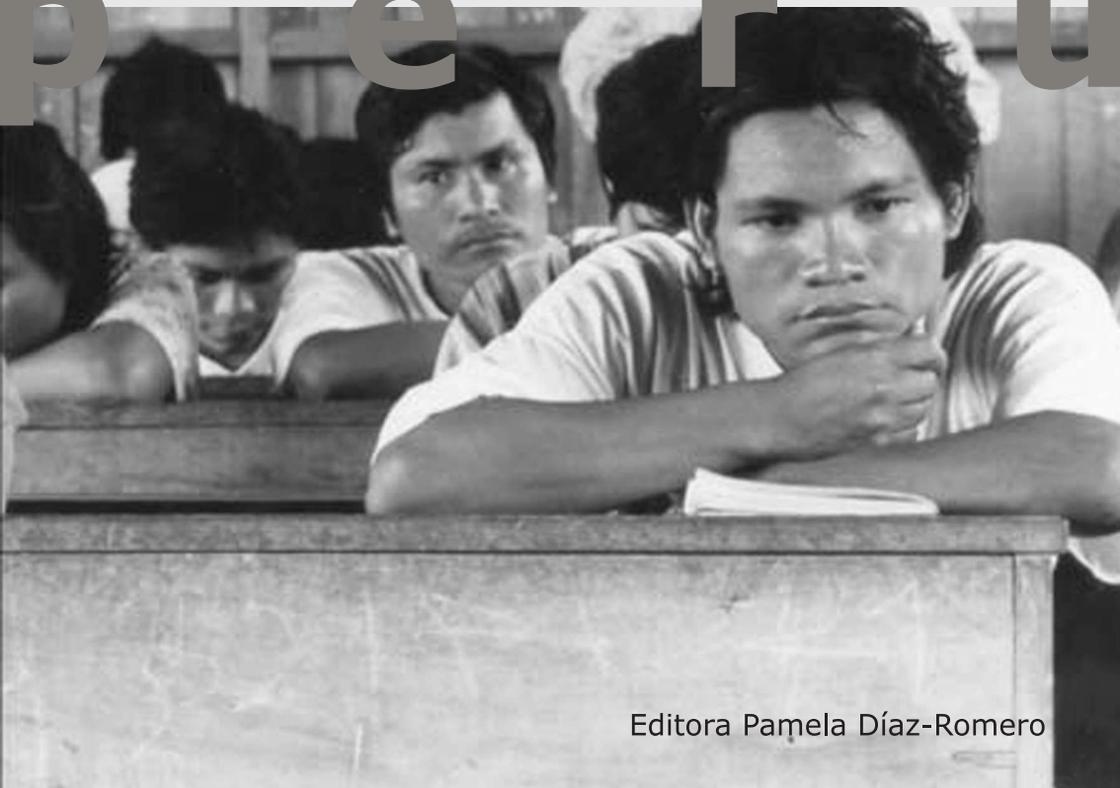


# Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Magdalena León  
Lourdes Hurtado

p e r ú





# Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Investigadora Responsable  
Magdalena León

Investigadora Asociada  
Lourdes Hurtado

Asistente de Investigación  
Jimena Holguín

Editora y Coordinadora de la Investigación  
Pamela Díaz-Romero

p e r ú

Investigadora Responsable: Magdalena León  
Investigadora Asociada: Lourdes Hurtado  
Asistente de Investigación: Jimena Holguín  
Editora y Coordinadora del la Investigación: Pamela Díaz-Romero

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN  
ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la Fundación Equitas y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Fundación Equitas, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Fundación EQUITAS

Diseño Portada: Natalia Palacios / Maribel García  
Diseño Interior: Carlos Bravo / Marcela Veas  
Foto Portada: Elsa Estremadoyro

ISBN: 956-8440-03-8  
Registro Propiedad Intelectual 145.781

© Copyright Fundación EQUITAS

Impreso en Chile por Gráfica Funny  
Santiago, Chile, marzo 2005

**A nombre de la Fundación EQUITAS, queremos agradecer:**

A la Fundación Ford, en particular a Janice Petrovich, presidenta del Comité Pathways for Higher Education, programa en el cual se realizó esta investigación. Especial reconocimiento merece la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur, por su estrecha colaboración en cada una de las etapas del proyecto.

A Joan Dassin, directora ejecutiva del International Fellowships Fund, por su confianza y respaldo, sin los que habría sido imposible asumir este desafío.

A todos aquellos que apoyaron el trabajo de los equipos investigadores en Argentina, Colombia, Chile y Perú, en especial a los numerosos entrevistados, incluyendo líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de los cuatro poderes del Estado, congresistas, líderes de movimientos sociales, autoridades universitarias y responsables del registro académico en las universidades, así como profesores, investigadores y estudiantes.

A quienes participaron en la edición y el diseño de esta publicación, y en particular a quienes cedieron las fotografías que ilustran el libro.



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD</b>	9
María Amelia Palacios, Coordinadora del Programa de Reforma Educacional de la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur	
<b>ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	15
Augusto Varas Fernández, Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur, Presidente Fundación EQUITAS	
<b>ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR</b>	23
Pamela Díaz-Romero M., Coordinadora de la investigación, Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS	
1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto	23
2. La práctica de la acción afirmativa	25
3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú	27
a. Argentina	27
b. Colombia	28
c. Chile	30
d. Perú	32
4. Catastros nacionales	35
a. Acción afirmativa según el grupo destinatario	36
b. Acción afirmativa según tipo de derecho	37
5. Acción afirmativa en educación	38
6. Los informes nacionales	41
<b>NOTAS</b>	43
<b>CAPÍTULO I</b>	47
<b>ENFOQUES Y ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA NORMATIVIDAD, EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA AGENDA PÚBLICA</b>	
1. El concepto de acción afirmativa	49
2. La acción afirmativa en Perú	52
3. La acción afirmativa en la Constitución	60
a. Antecedentes	60
b. Constitución de 1979	62
c. Constitución de 1993	66
4. Acción afirmativa en la jurisprudencia	73
a. El principio de igualdad y trato diferenciado	75
b. Sujetos protegidos	79
c. Jurisprudencia contra el trato discriminatorio	80
5. La acción afirmativa en las leyes	82
a. Mujeres	82
b. Discapacitados	87
c. Indígenas	91
d. Tercera edad	92
e. Población afectada por la violencia	93
f. Conflicto con Ecuador	94
6. Tratados internacionales	94
a. Mujer	95
b. Discapacitados	96
c. Indígenas	98

<b>CAPÍTULO II</b>	101
<b>CATASTRO DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA ADOPTADAS EN PERÚ</b>	
1. Mujeres	103
a. Las cuotas para las elecciones	103
b. Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social	114
c. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2000-2005)	117
d. Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer para el periodo 2002-2007	120
e. Programa Femenino de Consolidación del Empleo (Profece)	122
2. Personas con discapacidad	124
a. Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27.050)	124
b. Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)	126
c. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	129
d. Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad (Ceedis) del Congreso	130
e. Programa de Prestaciones Sociales de EsSalud para las Personas con Discapacidad	132
3. Jóvenes	133
a. Programa de Formación Laboral Juvenil (Projovent)	133
4. Adultos mayores	135
a. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas Adultas Mayores	135
5. Indígenas	137
a. Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Conapa)	137
b. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (Pdpia)	139
c. Cuotas para elecciones regionales	141
6. Población afectada por la violencia	147
a. El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	147
<b>CAPÍTULO III</b>	153
<b>LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	
1. La educación superior en Perú	155
a. Las instituciones	155
b. El marco legal	157
c. Historia reciente del sistema universitario en Perú	161
2. La situación actual de la educación superior	166
3. Justificación de los programas de acción afirmativa en favor de poblaciones marginadas o excluidas	175
4. Programas de admisión especial	178
a. Por excelencia académica	178
b. Por becas y apoyo económico	178
c. Por acción afirmativa	180
<b>CAPÍTULO IV</b>	217
<b>CONCLUSIONES</b>	
1. Acción afirmativa: La tensión entre realidad y buenas intenciones	219
a. Medidas de acción afirmativa y clima político	219
b. Educación superior y acción afirmativa	235
<b>NOTAS</b>	240
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	253
<b>ENTREVISTADOS</b>	257
<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	258
<b>CUADROS Y GRÁFICOS</b>	260

# **INTRODUCCIÓN**



## **ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD**

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo<sup>i</sup>. Pocos países en otros continentes superan los índices de desigualdad en el ingreso registrados por Colombia, Chile o Brasil<sup>ii</sup>. Argentina, un país más igualitario en el pasado, ha sufrido desde fines de la década de los noventa un claro deterioro en sus índices de equidad. Las desigualdades se expresan también en otros indicadores del desarrollo humano, tales como la participación política, el consumo cultural, el acceso a la educación, la salud, la justicia y el empleo.

Desigualdades de esta magnitud deberían ser inaceptables no sólo porque encierran un alto grado de injusticia social, sino porque pueden desencadenar severos conflictos sociales y políticos y ocasionar la pérdida, para estas sociedades, de la contribución cultural, económica y política de los diversos grupos históricamente marginados, constituyéndose en un claro obstáculo al desarrollo. Se esperaría, por tanto, encontrar en los países más desiguales una fuerte y sostenida prioridad pública para poner freno a la reproducción de estas inequidades: políticas públicas explícitamente enfocadas a reducir la desigualdad; programas gubernamentales para las poblaciones más rezagadas respecto al desarrollo humano y, simultáneamente, esfuerzos para cambiar las ideas, valores y prácticas de las instituciones, las comunidades locales y la ciudadanía en general en favor de la igualdad de derechos y la equidad en las oportunidades. Asimismo, sería necesaria una clara disposición a conocer, evaluar y aprender de aquellas políticas y prácticas que han sido más eficaces en el mundo para contribuir a que exista mayor igualdad de oportunidades.

En efecto, los gobiernos de América Latina han invertido desde principios de los años noventa con mayor énfasis, esfuerzos financieros, técnicos y humanos en el alivio de la pobreza e incluido en sus programas gubernamentales retos y metas para avanzar hacia la construcción de sociedades más equitativas. No obstante, en general las desigualdades no se han reducido sino que han tendi-

do a aumentar desde entonces. Las evidencias son contundentes en el caso de la educación. Las políticas de reforma educativa no han generado más equidad en los logros de aprendizaje. Los estudiantes más pobres y de pueblos indígenas o minorías étnicas, obtienen menos puntajes en las pruebas estandarizadas de rendimiento que aquellos de estratos medios o altos y de la cultura predominante. La difusión de estas desigualdades en el rendimiento escolar a través de los medios de comunicación masivos ha contribuido a ampliar la demanda social por igual calidad en el proceso pedagógico, equidad en los logros de aprendizaje y consideración de los valores e identidad cultural de los estudiantes. La educación constituye hoy un terreno más fértil para la promoción de la igualdad de oportunidades, en parte porque la demanda social por una educación de calidad equivalente para todos, es más vigorosa y está más implantada que la demanda de ampliación de oportunidades para la participación política o el acceso libre a las tecnologías de la información.

En el 2001, la Fundación Ford, que tiene un compromiso histórico con la promoción de la justicia social y el alivio de la pobreza, puso en marcha una iniciativa llamada *Pathways for Higher Education (Caminos hacia la Educación Superior)*, con el propósito de promover un mayor acceso y oportunidades de educación superior para las poblaciones excluidas en el mundo. La iniciativa se implementa actualmente en diversos países de América Latina, Asia, África y Europa del Este y beneficia a instituciones de educación terciaria de estos países interesadas en contribuir a que las poblaciones menos privilegiadas por los sistemas de educación superior desarrollen plenamente sus talentos y aspiren a posiciones de liderazgo.

En la Región Andina y el Cono Sur esta iniciativa apoya, desde 2003, a centros de educación superior de Chile y Perú atraídos por el propósito de fortalecer, innovar y expandir sus políticas institucionales, incluidos sus sistemas de admisión, para dar cabida a jóvenes de pueblos indígenas históricamente discriminados del acceso a la educación universitaria. Las Universidades de la Frontera en Chile y San Antonio Abad del Cusco en Perú, han establecido

programas de apoyo académico para sus estudiantes de ascendencia Mapuche, Quechua y de etnias amazónicas y están revisando sus políticas internas con el propósito de incrementar el ingreso y la participación de estos jóvenes en la vida universitaria; mejorar su rendimiento en los estudios; fortalecer sus vínculos culturales con su grupo de referencia y otros grupos, así como elevar sus tasas de graduación de programas de pregrado. Es decir, se encuentran llevando a cabo acciones afirmativas en beneficio de estudiantes severamente discriminados en sus sociedades, y comprobando si estas acciones ayudan a establecer una cultura universitaria más inclusiva y a mejorar el rendimiento e integración social del grupo objetivo.

Como parte de esta iniciativa surgió la necesidad de revisar el estatus de las políticas públicas e institucionales dirigidas a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Esta suerte de línea de base de la iniciativa evolucionó después hacia un objetivo mayor: la identificación y el análisis de los enfoques, alcances y debates sobre las políticas y medidas en favor de poblaciones excluidas presentes tanto en la jurisprudencia como en los objetivos y justificación de los programas especiales de desarrollo para estas poblaciones. En consecuencia, los cuatro estudios no se circunscriben sólo a la identificación de acciones afirmativas en educación, sino que dedican una importante sección a la descripción y el análisis de las políticas y medidas para ampliar oportunidades de acceso a los diferentes niveles del sistema educativo en cada país.

Si bien se sabía de antemano que el concepto de acción afirmativa no formaba parte de la tradición de la política pública en América Latina –más experimentada en políticas para el alivio de la pobreza que en el enfrentamiento directo de la desigualdad–, pareció importante revisar lo realizado desde este enfoque, dado que constituye la respuesta de la política pública más explícitamente orientada a corregir la desigualdad de oportunidades que experimentan sistemáticamente ciertos grupos sociales. De esta manera, se optó por conocer la extensión y el significado que se asigna a las políticas y medidas enmarcadas dentro del concepto de acción

afirmativa o discriminación positiva en Argentina, Colombia, Chile y Perú y de los grupos a los que estaban dirigidas.

Para la iniciativa *Caminos hacia la Educación Superior* estos estudios constituyen un primer peldaño en el reconocimiento y análisis de los avances y límites de las políticas y acciones en favor de poblaciones discriminadas en cada país. Se trata de un esfuerzo pionero de recopilación de la labor realizada en contra de la exclusión en estos cuatro países y, por ello, sus resultados son insumos relevantes para iniciar un imprescindible debate con los responsables de dirigir la educación y la política social y con representantes de los grupos excluidos, sobre cuáles son las metas prioritarias para avanzar hacia una mayor equidad en el acceso, el trato y los logros educativos en cada país y cuáles son las mejores estrategias para alcanzarlas. Las políticas para la equidad requieren de consensos políticos, diálogos y negociaciones en torno las formas más eficaces de promover la igualdad de derechos y oportunidades.

Los estudios no tuvieron como propósito evaluar la eficacia ni los resultados de las políticas y medidas reseñadas en lo que se refiere a la disminución de la exclusión. Sin embargo, otras investigaciones promovidas por la Fundación Ford así como discusiones realizadas en los países latinoamericanos sobre la eficacia de las políticas públicas para la equidad, permiten esbozar algunos de los dilemas que se enfrentan en la región para reducir la desigualdad.

El primero de ellos es la existencia de determinadas dinámicas de mercado –como la privatización de la educación superior– que contrarían los esfuerzos en pro de la igualdad de oportunidades, porque basan su desarrollo en la existencia de diferencias socioeconómicas y jerarquías culturales.

Una segunda constatación es que, de hecho, la desigualdad es aún tolerada por las mayorías. Para tener éxito en la compleja tarea de disminuir las brechas económicas, sociales, educativas y políticas que despojan de derechos a unos ciudadanos frente a otros, es necesario aceptar el principio de igualdad de derechos y el de equidad en las oportunidades para todos sin distinción. El ocultamiento de las desigualdades por parte del poder político o la no publicación de las

metas nacionales de equidad, desinforma y no contribuye a comprometer a la ciudadanía en la superación de las desigualdades.

Otro dilema está relacionado con la manera de involucrar a los excluidos en estas políticas. La integración de los marginados no puede ser compulsiva. Las poblaciones que sufren la exclusión social, económica y política necesitan desarrollar la capacidad de influir y participar en el cambio de las políticas y las prácticas institucionales que los discriminan. Por esto, las políticas igualadoras deberían aplicarse desde los primeros niveles de la educación, evitando así la acumulación de desigualdades durante la trayectoria educativa, de tal modo que los déficits en la enseñanza secundaria no sean mayores que los de la básica o primaria, y que las oportunidades de acceso y logro en la educación superior sean iguales o mayores que en el nivel secundario.

Otro tipo de dilemas están referidos al manejo de la diversidad cultural y las supuestas contradicciones entre la diversidad cultural y la igualdad. Las instituciones educativas culturalmente homogéneas impiden conocer y aprender de los otros. En América Latina la diversidad cultural continúa siendo incómoda para muchos e indudablemente es más cómodo optar por políticas homogéneas y universales, que por políticas multiculturales y diversificadas que atiendan la heterogeneidad, como lo hacen las políticas de acción afirmativa.

Si bien la educación es un instrumento clave para reducir la desigualdad social, es insuficiente. No puede ser la única política igualadora o de acción afirmativa. La equidad debe transformarse en el problema central a resolver por la política económica y social, acompañando los esfuerzos de igualación de oportunidades que realiza la educación.

Finalmente, debemos aprender a reconocer y analizar la desigualdad social, económica, política y educativa como un problema global que trasciende las fronteras nacionales y que, por ende, requiere de alianzas y respuestas globales.

Las políticas de acción afirmativa han contribuido a atenuar los mecanismos que reproducen la desigualdad social en otros con-

## **Fundación EQUITAS**

textos distintos al latinoamericano. Los informes de investigación que se presentan permiten demostrar que Argentina, Colombia, Chile y Perú han diseñado políticas públicas y están ejecutando programas que, en mayor o menor escala, buscan reducir las desigualdades en el acceso a la educación, la justicia, el trabajo, la salud o la participación política. Quedan pendientes, sin embargo, para unos y otros países, muchos desafíos por delante así como la necesidad de una más decidida acción gubernamental y ciudadana que contribuya a profundizar y sostener las estrategias más eficaces en el objetivo de garantizar la equidad para los pobres, los grupos étnicos, las mujeres y los inmigrantes.

María Amelia Palacios  
Coordinadora del Programa de  
Reforma Educacional de la Oficina  
de la Fundación Ford para la  
Región Andina y el Cono Sur

## **ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL**

El presente estudio sobre acción afirmativa en Perú constituye un valioso aporte al conocimiento y la difusión de un importante mecanismo de política pública, capaz de ayudar a superar la actual fragmentación que se observa en las sociedades latinoamericanas. Al mismo tiempo, esta investigación proporciona una mirada en profundidad a una metodología de acción que contribuye de manera práctica a materializar los valores de justicia social. La acción afirmativa permite así unir las principales dimensiones del desarrollo social desde una nueva perspectiva, proporcionando un instrumental cuya capacidad para lograr mejores niveles de integración social ha sido internacionalmente comprobada.

Este nuevo enfoque de desarrollo social, sistémico e integrador, inaugurado en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)<sup>iii</sup>, es el más importante intento desplegado hasta la fecha por la comunidad internacional para superar la exclusión y la marginalidad a las que se han visto arrastradas millones de personas a nivel mundial en las últimas décadas. De esta forma, se han intentado superar las visiones unilaterales del desarrollo, incluyendo de manera comprehensiva sus principales elementos, integrando las políticas económicas y sociales en una unidad armónica e incluyendo valores éticos centrales del desarrollo, tales como el derecho humano a la equidad, la paz y la dignidad humana. El consenso logrado en torno a esta amplia visión del desarrollo ha establecido las bases para generar un régimen internacional que ponga en efectiva interacción las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Para este nuevo paradigma de desarrollo social, el empleo, la reducción de la pobreza y la integración social se conciben como los tres pilares claves en cualquier estrategia de desarrollo que aspire a tener éxito. Difícilmente se podrá aspirar a sociedades más integradas cuando se observan altas tasas de desempleo, profundas desigualdades de ingresos y amplios bolsones de pobreza e indigencia. Quizás

una de las principales innovaciones al respecto es haberle otorgado a la integración social un papel central al interior de este moderno modelo de desarrollo.

La integración social<sup>iv</sup>, un fin en sí mismo, es también un medio para lograr el desarrollo de las sociedades. Esta es el resultado de varios procesos específicos, que concurren a constituir la en una realidad social. Las condiciones necesarias para alcanzarla son la existencia de un sistema democrático y el estado de derecho, en el marco de los cuales se puedan desempeñar eficientemente gobiernos responsables y accesibles. Al mismo tiempo, son requisitos suficientes la vigencia de un conjunto de valores guías tales como el respeto y la aceptación de la diversidad, la equidad, la cohesión social, la solidaridad y las oportunidades para todos, especialmente para los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, discapacitados, jóvenes y ancianos. Al nivel de las metas a ser alcanzadas, los gobiernos han insistido en la necesidad de una plena participación ciudadana en la formulación de las políticas sociales, en su puesta en marcha, ejecución y seguimiento, así como en la necesidad de lograr metas de equidad y justicia social tanto en el acceso a los servicios sociales como al trabajo.

La representación de los sectores excluidos y la puesta en práctica de mecanismos de no-discriminación, tolerancia y respeto mutuo, son procesos determinantes para lograr las metas antes mencionadas y materializar los valores guías centrales. Solamente a través del efectivo progreso en todos estos ámbitos se podrán remover las inequidades institucionalizadas y alcanzar mayores niveles de integración social.

La experiencia histórica muestra que sin una integración social capaz de superar las profundas fracturas generadas por la exclusión y marginalidad, será imposible derrotar a la intolerancia y la violencia, con sus fatales secuelas de genocidio, conflicto armado, xenofobia y racismo. Todos estos males sociales ponen en peligro la estabilidad política y social de los países.

Una evaluación panorámica de la integración social a nivel mundial muestra que en la última década se pueden observar algunos

importantes avances, pero al mismo tiempo se constatan grandes frustraciones<sup>v</sup>.

Como aspectos positivos se puede mencionar, en primer lugar, el reconocimiento de las desigualdades como resultado de la propia dinámica social y no imputable a los atributos o méritos de las personas afectadas, por lo que su superación exige de la acción concertada y directa de los gobiernos y la sociedad en su conjunto. Asimismo, en segundo término, se ha generalizado el reconocimiento de estos grupos como sujetos sociales diferenciados y con necesidades y derechos comunes, que requieren ser atendidos. Todo esto se ha expresado en el mayor interés percibido en mejorar la situación de diversos grupos sociales como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, aquellas de la tercera edad y jóvenes; así como en la superación de las desigualdades, discriminaciones e inequidades de raza y género, prestándose mayor atención a los derechos civiles y políticos de las poblaciones marginadas y excluidas del desarrollo social. Un mecanismo importante usado por los gobiernos para avanzar en estas materias ha sido el sistema educacional, a través del cual han difundido y han ayudado a comprender los valores de la integración social y tolerancia en sus respectivas sociedades. Sin embargo, aún existen áreas en las cuales no han existido avances o estos han sido marginales.

Las principales fallas observadas a nivel mundial en materia de integración social son el producto, simultáneo y combinado, de factores estructurales y de debilidades en las políticas públicas para enfrentarlos exitosamente. En la actualidad, los rápidos procesos de cambio cultural, económico y social ejercen fuertes presiones sobre las estructuras tradicionales como la familia, comunidades e instituciones, así como sobre los individuos aún no capacitados para enfrentar estas aceleradas transformaciones. Otros procesos de cambio estructural como los demográficos y las migraciones campo-ciudad e internacionales, desde los países más pobres a los más desarrollados, particularmente en áreas de conflicto social, generan como resultado condiciones de vida insalubres e inseguras en las grandes ciudades, contribuyendo a acentuar la

desintegración social, intolerancia y violencia. A su vez, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas atribuibles a inadecuadas o inexistentes políticas redistributivas y de empleo incrementan la fragmentación social. En este contexto, no es de extrañar que la percepción de “haber sido excluido” sea un aspecto consistentemente presente en todas las investigaciones sobre participación social.

Junto con estas falencias se observa un peligroso retroceso conceptual, patente en la tendencia de los últimos años a enfrentar los asuntos del desarrollo desde una perspectiva menos comprensiva, como se ha observado en las *Metas del Milenio* o en las políticas de reducción de la pobreza auspiciadas por la banca multilateral<sup>vi</sup>. A pesar de los acuerdos existentes para conjugar las principales dimensiones del desarrollo social en un todo coherente e integrado, este enfoque no ha sido plenamente asumido por las organizaciones internacionales e incluso por Naciones Unidas, lo que implica que esta nueva visión del desarrollo social –y sus respectivas metas de integración social– no ha sido completamente incorporada en los proyectos de desarrollo más allá de algunos círculos especializados. Los conceptos de equidad e igualdad incluidos en la Declaración de Copenhague y en su Programa de Acción, que expresan el conjunto de valores, principios y metas constitutivas del marco de políticas públicas establecidas por la Cumbre Social, han perdido presencia en la ejecución de políticas públicas a nivel nacional y en los ámbitos multilaterales. Un ejemplo de este retroceso es la erosión del principio de solidaridad producto de las reformas a la seguridad social implementadas últimamente en algunos países de América Latina.

A su vez, los mecanismos para lograr la integración social no han sido suficientemente bien definidos y focalizados por los gobiernos, y sus fracasos en llegar a los grupos más necesitados están produciendo un mayor aislamiento social, marginalidad y exclusión.

En el caso de las metas de participación social, la Cumbre Social menciona diversos niveles, nacionales e internacionales, en los cuales esta se debe dar: en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la implementación y evaluación de resultados de los

planes de desarrollo, así como a nivel político. Incluso se afirma la necesidad de proporcionar asistencia legal para abrir el acceso de los sectores excluidos a la toma de decisiones. Sin embargo, los niveles subnacionales de gestión, lugar donde se realiza en la práctica la integración social, no son mencionados o no están claramente definidos.

Igualmente, en la medida que ciertas formas tradicionales de representación gremial y política están cambiando, no se observan claros ejemplos de cómo responder exitosamente a los desafíos de integración social modernizando arcaicas estructuras de representación o desarrollando nuevas.

Un cuadro similar de avances y retrocesos se observa en esta región en materia de ciudadanía social. De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina*, "la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...). Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección"<sup>vii</sup>. Este cuadro se complica cuando se reconoce que "existen exclusiones sociales superpuestas"<sup>viii</sup>. Así, "las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos". La constatación de exclusiones y marginaciones superpuestas lleva al informe a concluir que existen "déficit estructurales en materia de ciudadanía social"<sup>ix</sup>.

De este diagnóstico a nivel global y regional es posible derivar una serie de desafíos necesarios de enfrentar exitosamente en materia de políticas públicas para superar las variadas situaciones de exclusión, creando condiciones que permitan una efectiva integración social, base de un genuino desarrollo.

Primeramente, y en la medida que esta visión integradora del desarrollo social está perdiendo terreno a nivel conceptual, es necesario generar condiciones comunicacionales adecuadas que permitan reponer los valores, conceptos y metas del desarrollo social en el centro de las políticas públicas. El fortalecimiento y la

creación de comunidades epistémicas en torno a estos nuevos conceptos surgen, por lo tanto, como una necesidad urgente. Esta tarea es responsabilidad central tanto de los gobiernos como de todos aquellos sectores interesados en generar condiciones favorables a la integración social. Por estas razones es necesario que en torno a ella se establezcan amplias alianzas que convoquen a todos los interesados. Los organismos no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones filantrópicas y las agencias estatales tienen una gran oportunidad para generar sinergias y desarrollar estrategias comunicacionales creativas en estos espacios de acción.

Es igualmente necesario, en segundo término, introducir importantes cambios a la sectorización unidimensional de la gestión gubernamental, la que en su acción en terreno no ha sido capaz de enfrentar eficazmente temas esencialmente multisectoriales y transversales como los que se analizan. Por su propia naturaleza, las necesidades de las personas son de características multidimensionales, lo que implica que no deberían ser enfrentadas unilateralmente por agencias especializadas que no coordinan sus acciones entre sí, duplicando programas sociales.

Finalmente, las políticas de integración social no han considerado de manera suficiente el impacto de la migración internacional –especialmente importante para América Latina– y las dificultades de las diásporas para integrarse en los países de acogida. En América Latina este fenómeno ha llegado a tener implicancias económicas y sociales extremadamente serias para las sociedades de origen de estos flujos migratorios. Así, las exclusiones locales se proyectan internacionalmente a escala ampliada, “exportándose” exclusión y marginalidad.

En este escenario, la acción afirmativa es parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a los procesos, estructuras e instituciones sociales más amplias.

Las políticas de acción afirmativa deben ser aplicadas en todas aquellas áreas y sectores donde la discriminación, marginalidad y

exclusión se han institucionalizado. Y para que este proceso concite apoyos sociales, políticos y económicos es necesaria una política comunicacional adecuada a estas metas. Aquí, las instituciones educacionales tienen un destacado papel que desempeñar.

Esta importante publicación que prologamos es un primer y valioso paso conducente a destacar los valores, conceptos y metas de una nueva perspectiva de desarrollo e integración social, los que deben permear el conjunto de políticas públicas pertinentes. Los gobiernos, así como todas aquellas personas, instituciones y organizaciones comprometidas en una efectiva integración social, pueden aprender recíprocamente a partir de las mejores experiencias puestas en vigor. En este campo, las instituciones filantrópicas tienen una experiencia invaluable que debe quedar diligentemente a disposición de los interesados.

A su vez, los niveles subnacionales de gestión gubernamental como los gobiernos regionales y municipalidades deben desempeñar un papel más activo en las políticas de superación de la exclusión y marginalidad social realizando acciones afirmativas donde y cuando corresponda. Al respecto, la demostración de las mejores prácticas que en diferentes contextos nacionales han estado siendo exitosas debería tener mayores niveles de visibilización a nivel regional para permitir su adaptación y réplica.

Todas estas acciones implican una efectiva transversalización de las políticas de acción afirmativa a niveles nacionales, la que también debería llevarse a cabo en los niveles subnacionales. Por este motivo, urge introducir importantes cambios en la aplicación de políticas públicas al nivel de los gobiernos regionales y municipales. La gestión gubernamental separada en compartimentos estancos establece un límite muy serio a la transversalización, especialmente de acciones afirmativas, ya que en el trabajo en terreno no se pueden enfrentar eficazmente temas multisectoriales como los mencionados.

En la medida que la integración de las diásporas en los países de acogida enfrenta fuertes barreras de entrada es igualmente necesario que la acción afirmativa incluya a la gran variedad de inmigrantes que hoy día se observa en esta región.

## **Fundación EQUITAS**

Este pionero libro que resume la experiencia peruana en políticas de acción afirmativa, es una contribución referencial para revitalizar las nuevas perspectivas del desarrollo. Igualmente, muestra que la acción afirmativa no ha nacido hoy, ni se ha presentado exclusivamente en un solo país. Ella ha establecido profundas raíces en la historia latinoamericana. Se ha desarrollado y nutrido al amparo de duras y prolongadas luchas por la equidad, en las que múltiples actores han aportado sus mejores esfuerzos. De alguna forma, este volumen es también un homenaje a quienes se han comprometido y dado su vida por la justicia social.

Augusto Varas Fernández

Representante de la Fundación Ford  
en la Región Andina y el Cono Sur  
Presidente Fundación EQUITAS

## **ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR**

Los difundidos debates en torno a las medidas de acción afirmativa que cada cierto tiempo se instalan en la agenda noticiosa de Estados Unidos y de países de la Unión Europea no han tenido aún repercusiones de envergadura en América Latina. Con la excepción de Brasil, la discusión sobre los alcances y posibles efectos de la aplicación de medidas de esta naturaleza en esta región se encuentra circunscrita a sectores muy acotados de la academia y del ámbito público, sin que se registre un debate más amplio que involucre a un mayor número de actores sociales.

La investigación desarrollada paralelamente en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite observar hasta qué punto el concepto mismo de acción afirmativa está todavía ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales. Incluso quienes han adoptado como propio el discurso de la acción afirmativa y abogan por ésta, la confunden a menudo con políticas compensatorias y/o focalizadas según criterios de pobreza.

Dada la importancia que revisten las medidas de acción afirmativa y el enorme potencial que tienen en sociedades fuertemente marcadas por problemas de equidad social, la investigación realizada busca contribuir a ahondar el conocimiento existente sobre el grado de receptividad a este tipo de acciones en los distintos contextos nacionales. En particular, en los cuatro países mencionados, que son aquellos en que la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur mantiene programas activos.

### **1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto**

Aunque las iniciativas de acción afirmativa se encuentran presentes en los instrumentos internacionales utilizados desde 1958<sup>x</sup> y los registros formales sobre el uso del concepto datan de inicios de los años sesenta,<sup>xi</sup> su uso cada vez más habitual no expresa el consenso en torno a una definición única y de aceptación generalizada.

Una primera revisión de la bibliografía pertinente<sup>xii</sup> mostró no sólo la ausencia de una definición normativa clara, sino que también reveló la existencia de discrepancias en los planos jurídico y social. Los argumentos en discusión son diversos y algunos emergen de la definición misma del concepto de acción afirmativa.

El intento más amplio registrado para avanzar en este debate lo protagonizó Naciones Unidas, que en 1998 solicitó una investigación para estudiar "el concepto y la práctica de la acción afirmativa". Al finalizar este trabajo en 2001, se propuso una definición básica, según la cual *"la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva"*.<sup>xiii</sup>

A pesar del carácter general de la definición propuesta, ésta no ha concitado mayor consenso en el ámbito jurídico, debido a la inclusión de dos de los aspectos que suscitan más controversia: en primer lugar, la acción afirmativa sería aplicable a miembros de un determinado grupo cuyo estatuto particular se reconoce y cuyos derechos sociales (o "de su vida social") no han sido adecuadamente atendidos. En segundo término, su objetivo sería alcanzar la igualdad efectiva para este grupo, en relación a otros grupos sociales más integrados.

Respecto del primer aspecto, la posible contraposición entre los derechos individuales y la acción afirmativa, sustentada en el reconocimiento de los derechos fundamentales de naturaleza colectiva, es una de las facetas más candentes del debate actual. De hecho, la construcción doctrinaria de los derechos humanos colectivos ha sido objeto de una fuerte polémica, cuyas aristas más notorias son las discusiones por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia de la Comunidad Europea y por las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. En ambas instancias se observan diversos ejemplos sobre la constante controversia respecto del estatuto jurídico de las acciones afirmativas.

El segundo aspecto en cuestión, relacionado con el anterior y que cruza los principales debates sobre la acción afirmativa, se centra

en la igualdad efectiva como objetivo de ésta. La pregunta es si la acción afirmativa *"puede imponer un resultado (class action), resultado que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría [...] una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelerara la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales]"*.<sup>xiv</sup>

De manera sintética, el problema fundamental respecto de este punto es la aceptación de la adecuación entre la igualdad formal garantizada en las constituciones nacionales y la igualdad material, efectiva o de hecho, objeto de la acción afirmativa. Sin embargo, esta relación puede sólidamente fundamentarse en el "principio de la rectificación", sostenido a principios de los años setenta por el filósofo político estadounidense John Rawls. La aplicación de la acción afirmativa refleja hasta dónde la idea de Rawls sobre una justicia compensatoria rápidamente sobrepasó el marco del debate jurídico y trasladó la reflexión hacia la dimensión social. Partiendo del supuesto de que la capacidad y el talento natural están repartidos de manera igualitaria entre los distintos grupos humanos, la teoría de Rawls proporciona un sustento conceptual a la necesidad política de revisar la relación naturalizada entre las diferencias históricas o biológicas de determinados grupos o individuos y las desigualdades sociales asociadas, culturalmente construidas, legitimando así la introducción de medidas correctivas bajo la forma de políticas de acción afirmativa.

## 2. La práctica de la acción afirmativa

Una vez instalada la necesidad de introducir medidas que enmienden las desigualdades, tendientes a alcanzar sociedades más equitativas y justas, las posiciones enfrentadas en relación con el concepto de la acción afirmativa y sus implicancias se han trasladado al tipo de políticas mediante las cuales ésta se concreta. En este último ámbito se observa la mayor aceptación de aquellas medidas de acción afirmativa conducentes a la "igualdad de oportu-

tunidades”, así como un creciente apoyo hacia las que se dirigen a promover la “igualdad de resultados”.

Sin ahondar aquí en este debate, interesa resaltar la forma como éste se expresa en la clasificación de las prácticas de acción afirmativa que realiza Naciones Unidas: medidas de movilización afirmativa, de equidad afirmativa y de preferencia afirmativa. Las dos primeras corresponderían a las políticas de acción afirmativa orientadas principalmente hacia la “igualdad de oportunidades”, mientras que la tercera apuntaría directamente a alcanzar la “igualdad de resultados”.

Según se desprende del informe final del relator especial Marc Bossuyt a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,<sup>xv</sup> la movilización afirmativa incluye todas las medidas de difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el conocimiento de los derechos civiles y sociales, de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos grupos por la desinformación, el desconocimiento o la falta de recursos para hacerlos valer.

A su vez, la equidad afirmativa reúne aquellas medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de los bienes sociales, para asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Gran parte de estas medidas se asocia al establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para cautelar el cumplimiento de criterios no discriminatorios, y otras medidas tomadas para “prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas”, en términos de Bossuyt<sup>xvi</sup>.

Respecto de la preferencia afirmativa, ésta se refiere a las medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales. Los ejemplos son de dos tipos: (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su sexo o raza, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes (aquí se incluirían las leyes de cuotas o cupos).

### 3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú

El trabajo de campo efectuado en los cuatro países en estudio se inició con la revisión y análisis de las constituciones nacionales; la adopción y aplicación de los tratados internacionales en materia de igualdad de oportunidades, no-discriminación y acción afirmativa; la legislación asociada en cada país y las principales sentencias dictadas en casos emblemáticos.<sup>xvii</sup>

#### a. Argentina

Como se describe en el respectivo informe nacional, la Constitución argentina de 1994 aúna el principio de igualdad con el de no-discriminación, incorporando la acción afirmativa a través del artículo 75, inciso 23, mediante el cual se ordena al Congreso:

*"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".<sup>xviii</sup>*

De manera similar a lo que se registra en el caso colombiano bajo la forma de la acción de tutela, la Constitución de Argentina establece además el recurso de amparo individual o colectivo<sup>xix</sup> (artículo 43 - Sección Nuevos Derechos y Garantías de la Constitución). Este recurso es el que habilita a los ciudadanos para combatir a través de la vía jurídica los actos discriminatorios. Mediante su uso se han obtenido fallos que, en algunas ocasiones, han terminado convirtiéndose en una acción positiva para un colectivo social. De hecho, se constata en el estudio la utilización del recurso de amparo colectivo en conjunto con los tratados internacionales para litigar a favor de derechos que comienzan siendo individuales, pero que terminan interpelando y definiendo el colectivo o grupo situado en la base del acto discriminatorio. Durante la década de los noventa, este recurso permitió importantes avances en cuestiones ligadas a los derechos de los pueblos indígenas, de las personas

con discapacidad, de las mujeres y también de los usuarios y consumidores.

En el ámbito de la legislación se destaca especialmente la modificación de la ley electoral, que incorporó la obligación para todos los partidos políticos de incluir en sus listas al menos el 30% de mujeres en puestos donde tengan posibilidad de resultar electas. Se trata de Ley Nacional N° 24.012<sup>xx</sup> o Ley de Cupo de 1991, modificada en el marco de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, incorporando artículos como el que garantiza la igualdad de oportunidades de ambos sexos para el acceso a cargos electivos y partidarios<sup>xxi</sup>. Posteriormente, el Decreto Presidencial N° 1.246 del 2000 amplía la aplicación de la Ley de Cupo e instituye la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado.

## **b. Colombia**

De los cuatro países considerados en la investigación, comparativamente este cuenta con el marco constitucional y jurídico más abierto al reconocimiento de la igualdad material o efectiva como indisoluble de la igualdad formal, además de otorgar reconocimiento expreso a los derechos sociales y colectivos en la Constitución de 1991. En el artículo 13 de esta carta, uno de los más conocidos, se señala: *"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados"*.<sup>xxii</sup>

Según los constitucionalistas entrevistados en la investigación, la Constitución de 1991 no sólo contribuyó a la consolidación del principio de igualdad formal y a la consecución de la igualdad real, sino que abrió espacios para el desarrollo de una institucionalidad adicional donde estos objetivos se concretaran. Una de las vías más reconocidas es la de las llamadas acciones de tutela, mediante las cuales los ciudadanos pueden reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, por su parte, revisa aquellos casos más controversiales y pronuncia al respecto sentencias que configuran gran parte de la jurisprudencia constitucional colombiana.

Una revisión de los pronunciamientos de la Corte Constitucional muestra que ésta en reiteradas ocasiones ha establecido "*que la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad [...] siendo posible anudar a situaciones distintas, diferentes consecuencias jurídicas*".<sup>xxiii</sup> En sus sentencias, la Corte Constitucional ha procurado el cumplimiento del principio de la igualdad y también ha respaldado el uso de acciones afirmativas para ese propósito.

En la misma dirección, el Procurador General de la Nación, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Constitución que establecen edades diferenciadas para hombres y mujeres en materia de jubilación, sostiene en forma explícita:

*"En ocasiones se dispensa un trato más favorable a determinado grupo de la población en virtud de la necesidad reconocida constitucionalmente de 'enderezar las cargas' o promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Cuando lo anterior ocurre, estamos en presencia de la 'discriminación positiva', mecanismo establecido de conformidad con la actual Constitución, para proteger y apoyar especialmente a personas y grupos tradicionalmente discriminados o marginados de los beneficios de la vida en comunidad"*.<sup>xxiv</sup>

En el nivel de la legislación, más acotada que la jurisprudencia colombiana en lo referido a la acción afirmativa, la investigación destaca la Ley N° 581 de 2000, o Ley de Cuotas, dado su carácter netamente afirmativo, en contraposición a otras disposiciones que combinan esta vocación con una de carácter más bien asistencial o de superación de la pobreza. La Ley N° 581 tiene como objetivo "*la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público*", creando para esto la obligación de nombrar un mínimo de 30% de mujeres "*en todos los niveles de las tres ramas y demás órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal [...] incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción en la rama judicial*".<sup>xxv</sup>

### c. Chile

El marco normativo chileno está regido por la Constitución Política de 1980, elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar (1973-1990). En algunos aspectos, la Constitución de 1980 prosigue la tradición constitucional del país, plasmada en las constituciones anteriores (de 1833 y 1925). Sin embargo, debido al contexto social y político en que se genera, y a sus disposiciones autoritarias, implica al mismo tiempo la abrupta interrupción de una tendencia dirigida a acercar la carta constitucional previa a una más propia de un Estado de bienestar. Las modificaciones que venía experimentando la Constitución de 1925, tanto a fines de la década de los cincuenta, como producto de las reformas realizadas por los gobiernos radicales, y durante de la década de los sesenta, como respuesta a los movimientos sociales, ampliaron paulatinamente las garantías constitucionales, incluyendo derechos económicos y sociales posteriormente omitidos en la Constitución de 1980.

Formalmente, la Constitución de 1980 puede ser definida como de orden liberal-clásico, puesto que se limita a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, sin considerar derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. En este sentido, la carta fundamental reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, incluyendo el tema de la igualdad sólo de manera general. Según plantean los juristas entrevistados para el informe, en esta Constitución los derechos demandan del Estado una omisión, pero ninguna obligación.

A pesar de esta evidente restricción, el artículo 19.2, el cual señala que *"en Chile no hay personas ni grupos privilegiados [...] no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias [...]"*, consagra la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación arbitraria. En democracia, la discriminación arbitraria ha sido entendida como *"aquella que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política"* y este artículo ha sido interpretado en el sentido contrario, estableciendo que las discriminaciones fundadas en buenas razones estarían permitidas, abriendo así la posibilidad le-

gal de impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990 en adelante.

Esta interpretación que permite ajustar –sin modificar– el marco normativo para avanzar conforme a la agenda política de los gobiernos de la Concertación, corresponde a lo que algunos han identificado como la estrategia de respuestas adaptativas de esta coalición política, un fenómeno característico de la prolongada transición a la democracia de este país. Con relación a la acción afirmativa, lo anterior ha implicado el desarrollo de medidas en el plano institucional sin su respectivo correlato en el ámbito jurídico, fórmula cuya limitación principal es que los avances quedan sujetos a la iniciativa del régimen de turno, mientras que los ciudadanos carecen de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer coercitivos sus derechos<sup>xxvi</sup> frente a un Estado que no está obligado constitucionalmente a ejercer algún tipo de acción u otorgar algún bien en el plano de los derechos sociales o colectivos.

No obstante el vacío legal detectado, como se detalla en el informe correspondiente al caso chileno, con el retorno de la democracia se desarrolla un conjunto de políticas públicas de carácter sistemático, cuyo contenido puede catalogarse como acción afirmativa. La mayoría de estas se orientan a redistribuir los recursos sociales y a conferir ventajas sociales explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos, en función de una cualidad adscrita que les confiere desventaja.

En cuanto a la emblemática “ley de cuotas” presente en los demás países estudiados y considerada el mecanismo de acción afirmativa más común en América Latina, en el caso de Chile esta iniciativa no ha logrado superar la condición de proyecto de ley. Según consta en la investigación, en 1997 un grupo de diputadas de la coalición gobernante propuso por primera vez una modificación de la Ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introdujera un sistema de cuotas para las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión. La iniciativa fue repuesta en el 2000, sin que hasta ahora se registren mayores avances.

Por el momento, las cuotas de participación sólo son utilizadas en las elecciones internas de algunos de los principales partidos políticos chilenos, cautelando al nivel de los estatutos internos la representación de las mujeres en las listas y en los organismos colegiados partidarios: 40% en el caso del Partido Por La Democracia (PPD), 30% en el Partido Socialista (PS) y 20% en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La efectividad de estas medidas ha resultado muy variable, observándose mayor respeto a la norma en el PPD, tanto a nivel de sus órganos internos como en el número de mujeres electas en cargos de representación, y siendo en cambio superada reiteradamente por las fórmulas más tradicionales de hacer política presentes en los dos partidos con mayor trayectoria (PS y PDC).

#### **d. Perú**

Según los constitucionalistas peruanos, la Constitución de 1993, promulgada bajo el régimen del presidente Alberto Fujimori, tiene un carácter más regulatorio que declarativo, lo que la diferencia de las constituciones de Colombia y Argentina y tiende a asemejarla más a la chilena. Comparada con su antecesora, la Constitución de 1979, existen muchos derechos sociales que dejan de estar explícitos (como por ejemplo los derechos a la seguridad social, al bienestar, a la educación, al trabajo y a la función pública).

Además, el texto omite lo referente a la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto a los varones, lo que es interpretado como un recorte manifiesto a los alcances del derecho a la igualdad consagrado en el texto de 1979. Según las opiniones reunidas por esta investigación, la Constitución de 1993 utiliza una fórmula que define la igualdad en términos restrictivos y formales, eliminando incluso la disposición que establecía la igualdad de trato, contenida en la Constitución anterior.

No obstante las limitaciones, se registra en el correspondiente informe nacional que el Tribunal Constitucional ha contribuido a generar un marco jurídico favorable al desarrollo de la acción afirmativa a través de sus sentencias, estableciendo que:

*"[...] la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite:*

*a) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; b) una finalidad específica; c) razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales; d) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y e) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad”.*<sup>xxvii</sup>

En cuanto a la legislación, el trabajo sobre Perú resalta la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26.859 de 1997), que incorpora el mecanismo de cuotas para establecer la participación de un mínimo de 25% de mujeres en la conformación de las listas de los candidatos a presentarse en las elecciones nacionales y distritales. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiese tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, según el cual la elección de los parlamentarios se realiza considerando a cada departamento como un distrito electoral, hacia fines del 2000 el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres a 30% a través de la Ley N° 27.387.<sup>xxviii</sup>

Posteriormente, las cuotas también han sido introducidas para los gobiernos regionales. En el artículo 12° de la ley promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que *"la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesitario (suplente) en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres".* En esta ley también se incorporó la cuota por etnicidad, pues se estableció que la lista también debe estar conformada por *"un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones".*

El informe peruano destaca también la Ley N° 27.270, que penaliza los actos de discriminación, promulgada el 29 de mayo del 2000, a través de la cual se incorpora el delito de discriminación al Código Penal. En este se incluye una definición de lo que se entiende por discriminación –anulación o alteración de la igualdad de oport-

tunidades o de trato– y se establecen sanciones administrativas y/ o multas que habrán de aplicarse a los que discriminen "*basados en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole*". La discriminación, eso sí, queda concretamente acotada al acceso al empleo y a centros educativos de distinto nivel.

Más allá de las limitaciones formales, según consta en la investigación, esta ley es especialmente significativa porque abre la posibilidad de que quienes han sido directamente afectados por una situación de discriminación laboral o en el sistema educativo formal, puedan exigir una sanción hacia aquellos que los han discriminado y también obtener una indemnización por el hecho discriminatorio.

Tal como se establece en los informes nacionales, los cuatro países en que se realizó la investigación son estados parte de Naciones Unidas y han suscrito las principales convenciones relativas a la eliminación de la discriminación, tomando en algunos casos medidas concretas para revertir, en el ámbito de sus respectivos marcos constitucionales y jurídicos, algunos de sus efectos más visibles. Sin embargo, el concepto mismo de acción afirmativa tiene una presencia acotada en las legislaciones nacionales y la polémica sobre su legitimidad o la efectividad de su aplicación está restringida a círculos reducidos de la opinión pública nacional.

Tanto en el caso de Colombia como en el de Argentina, que son los que registran un estado de avance importante respecto del marco jurídico y la jurisprudencia, la discusión en el ámbito académico se encuentra poco extendida y la definición de políticas de acción afirmativa es escasa. Además, en ambos países se registra una falta de conciencia en el grueso de los grupos potencialmente beneficiarios respecto de los derechos que les son asignados por las respectivas constituciones nacionales.

A pesar de las limitaciones señaladas, se observa un amplio consenso en cuanto a que la incorporación de la acción afirmativa en las constituciones nacionales permite considerar la respuesta a situaciones de exclusión no tanto como política pública (como su-

cede en Chile y en menor medida en Perú), sino como una cuestión de derechos. Esto otorga a la sociedad un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos y personas, lo que ha puesto de relieve el papel de las ONG, que han comenzado a mostrarse más activas en la denuncia de este tipo de situaciones. Lo anterior facilita la promoción de alguna acción reparadora a través de un litigio, permitiendo por este camino importantes avances en los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los discapacitados y de otros grupos con estatuto especial.

Respecto de la legislación vigente, resalta especialmente el lugar emblemático ocupado por las leyes de cuota o cupo femenino para cargos de representación popular, presente en tres de los cuatro países estudiados. Tal tipo de legislación ha resultado crucial a la hora de ilustrar, por parte de los entrevistados, lo que en cada caso se entiende por acción afirmativa y los alcances y limitaciones imputados a este tipo de medidas.

## 4. Catastros nacionales

En el nivel de las políticas se observa una dificultad para establecer diferencias o límites entre la acción afirmativa y otros mecanismos de política social. Dicha dificultad se acentúa respecto de las políticas asistenciales y de las políticas compensatorias focalizadas con criterios de pobreza, incluso entre los responsables del diseño y aplicación de algunas de estas medidas en los ministerios y servicios sectoriales de los respectivos estados.

La constante superposición entre políticas y programas sociales focalizados y medidas de acción afirmativa, condujo a los equipos investigadores a desarrollar estrategias ajustadas a sus respectivos contextos. Esto permitió caracterizarlas y establecer sus límites. En los cuatro países estudiados, un aspecto básico para la caracterización de la acción afirmativa en el plano social se centró en la identificación de los grupos objetivos susceptibles de la misma. El segundo aspecto quedó referido al tipo de derecho objeto de acción afirmativa.

### **a. Acción afirmativa según el grupo destinatario**

Sobre la base de la bibliografía internacional y de la información proporcionada por actores de la sociedad civil involucrados en la promoción de la acción afirmativa en sus respectivos países, se estableció que los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecieran a aquellos colectivos históricamente situados en desventaja respecto del conjunto de la sociedad donde se insertan. Lo anterior, siempre que esta desventaja fuese atribuible a una discriminación basada en condiciones propias de los sujetos, como el género o la adscripción a una determinada etnia, y/o en situaciones irreversibles, como el ciclo de vida o la discapacidad.

Con este criterio, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por sí solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y se trata de situaciones susceptibles de modificación. Esto descartaría, por ejemplo, a las políticas compensatorias en el sector educacional, o respecto del mercado laboral como medidas de acción afirmativa, salvo que las mismas incluyan explícitamente en sus criterios de focalización aspectos tales como el género, la etnia, la edad o la discapacidad.

Originalmente, en el caso de Colombia se planteó acotar incluso más esta caracterización, centrándola en aquellos colectivos que, además de cumplir con los requisitos fijados, logran organizarse como un actor social capaz de articular sus propias demandas: la acción afirmativa sería tal, en tanto respuesta a sus reivindicaciones.

Sin embargo, como quedó establecido en la argumentación que sobre este asunto se registra en el informe argentino, se concordó que la acción afirmativa puede no ser respuesta directa a las demandas articuladas de un determinado sector de la población, pero debería –por sus características– contribuir a la progresiva configuración de los actores sociales. Esto, en la medida en que se identifica a sus destinatarios como miembros de un grupo cuyos derechos colectivos se reconocen, contribuyendo así a hacerlos más visibles y a identificar sus derechos y necesidades comunes.

## **b. Acción afirmativa según tipo de derecho**

El debate entre el equipo colombiano y el argentino se relaciona con los aportes de la investigación del equipo chileno, que ahondan en el tipo de derechos en materia de acción afirmativa. Este último estudio se refiere a los derechos sociales o derechos de segunda generación y a los derechos colectivos o de tercera generación (asociados al reconocimiento del estatuto particular de determinados grupos sociales), en contraste con aquellas medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos individuales básicos o de primera generación, delimitados por las constituciones liberales.

Siguiendo esta línea argumental, las iniciativas orientadas a satisfacer los derechos individuales básicos garantizados por el Estado moderno a cada uno de sus ciudadanos, así como las políticas asistenciales destinadas a nivelar las condiciones mínimas de subsistencia de determinados grupos, no podrían ser clasificadas como de acción afirmativa. Esto descartaría, por ejemplo, aquellas medidas dirigidas a suplir falencias en la salud o la alimentación de ciertos grupos, aunque incluyan en la focalización aspectos como el género, la etnia, el ciclo de vida o la discapacidad.

Con esta perspectiva, durante el levantamiento de los catastros nacionales se pudo constatar que, si bien este nivel de avance respecto de la acción afirmativa puede en algunos casos estar presente en el ámbito normativo (por ejemplo, en Colombia y en menor medida en Argentina) y se encuentra en la discusión de sectores acotados en los cuatro países, no existe el mismo nivel de desarrollo en las políticas y programas sociales.

De hecho, independientemente del desarrollo normativo que pueda haber alcanzado el asunto en un determinado país, las políticas y los programas suelen encontrarse todavía en un nivel que combina o confunde las políticas asistenciales focalizadas o medidas compensatorias y la acción afirmativa. Esto implicó ampliar el criterio para la clasificación comprometido en el segundo objetivo del proyecto, lo que se explicita en los respectivos informes nacionales.

## 5. Acción afirmativa en educación

Durante el desarrollo de esta última fase de la investigación, las entrevistas en los cuatro países mostraron que, a diferencia de otros sectores del quehacer nacional, el de la educación es uno de los que reúne mayor reflexión –académica y al nivel de tomadores de decisiones– respecto de la centralidad de la aspiración de equidad y de la importancia de la acción afirmativa.

En un escenario donde se observan importantes cambios tecnológicos y socioculturales, enmarcados en la generalizada aceptación de las nuevas reglas del juego en el contexto económico internacional, tales como la globalización de los mercados y el desafío de la competitividad internacional, en los años noventa surgieron en toda América Latina los discursos a favor de la “reforma educativa”.

Tales planteamientos coinciden en albergar propuestas comprensivas que, según diversos especialistas, esta vez se encuentran más orientadas a la reconversión que hacia la expansión.<sup>xxix</sup> *“Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente, o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de los dispositivos discursivos, normativos e institucionales que configuran la educación”.*<sup>xxx</sup> Un indicador de esa intención sería la proliferación en diversos países de la región de nuevas leyes generales de educación (Chile, 1991; Paraguay y República Dominicana, 1992; Argentina y México, 1993; Colombia 1994. Perú se sumó a esta tendencia más tardíamente, en 2003).

En la gestación de las nuevas legislaciones destaca también la incidencia de los organismos multilaterales, que a partir de la década de los noventa han impulsado a los Estados a otorgar prioridad a la educación como mecanismo para frenar y revertir la pobreza y la exclusión. Desde la obligación de garantizar la alfabetización, contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el “mínimo garantizable” recogido en la mayoría de las legislaciones nacionales ha ido ampliándose progresivamente, incluyendo conceptos como el analfabetismo funcional o iletrismo, engloba-

dos en la noción más amplia de necesidades básicas de aprendizaje contenidas en la declaración de la ONU de 1990.

Junto con garantizar el acceso a determinados niveles de escolarización, los Estados asumieron el compromiso de mejorar los indicadores globales de eficiencia del sistema escolar, como la disminución de las tasas de repitencia y deserción. Paralelamente, se estableció la necesidad de garantizar estándares básicos de calidad de la enseñanza y de logro en cada nivel, con especial énfasis en los sectores donde se observa mayor rezago, y que son justamente los más pobres y marginales.

En el terreno de las políticas, la magnitud de la brecha evidenciada por un creciente número de pruebas nacionales e internacionales, ha obligado a una fuerte concentración de los esfuerzos en los niveles primarios de la educación formal. De hecho, en los cuatro países existe algún tipo de “política compensatoria”, en gran medida focalizada en las escuelas que atienden a la población más rezagada en términos de sus resultados educativos, sea por pobreza, ubicación y/o por etnia (o bien, como sucede generalmente, por una combinación de todos estos factores) y que muestran al mismo tiempo menor rendimiento académico general y mayores tasas de repetición y abandono escolar.

Dados los contextos nacionales y el propósito explícito de compensar las desigualdades y atender a los grupos más vulnerables de la población, estas políticas públicas no incluyen, en general, el nivel de la educación superior universitaria. En este segmento, la discusión sobre la equidad no se centra en garantizar el acceso y los estándares de calidad equivalente para todos, sino en la no discriminación en el acceso en función de los méritos individuales. De hecho, se encuentran principalmente programas estatales de becas para estudiantes de buen rendimiento académico y escasos recursos, orientados tanto a asegurar su acceso, como a evitar la deserción por motivos económicos.

Iniciativas más acotadas para la promoción del acceso de los grupos indígenas, presentes en Colombia (donde se suman las medidas orientadas hacia la población afrocolombiana), Chile y Perú, o di-

rigidas a víctimas de la violencia política (Perú), suelen combinar recursos públicos con programas de admisión especial y becas complementarias de algunas universidades específicas. Se trata principalmente de medidas de apoyo financiero y son evaluadas como respuesta de determinadas universidades frente a las demandas del entorno en que se insertan, o como estrategia de diferenciación ante el crecientemente competitivo mercado de la educación superior.

Tanto en las medidas promovidas por los estados, como en las que surgen de las universidades destaca la casi total ausencia de programas destinados directamente a mejorar el rendimiento académico y la calidad de la inserción de los grupos destinatarios. Esto repercute en los índices de retención, especialmente críticos en Argentina y tan preocupantes como los problemas de acceso en los restantes países.

Respecto de las iniciativas encabezadas por las propias universidades, los cuatro países enfrentan situaciones parecidas. Estas se caracterizan por la fuerte dispersión de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes, la escasez de evaluaciones sistemáticas sobre sus resultados y la difusa información que cada universidad o facultad tiene respecto de lo que otras puedan estar ejecutando en la misma área.

Considerando el número de universidades existentes en cada uno de los países estudiados en el período en que se realizó la investigación (Argentina, 93; Colombia, 73; Chile, 60, y Perú, 75) y la ausencia de políticas generales que orienten medidas de acción afirmativa a este nivel, se optó por delimitar a priori el número de universidades a examinar en cada país. Los esfuerzos se centraron en aquellas que por su naturaleza y/o ubicación geográfica reunían mayores probabilidades de ofrecer algún tipo de medida como las buscadas.

La opción por esta focalización intencionada se vió respaldada a través de la constatación, en terreno, que muchas veces no bastaba con levantar información de las universidades al nivel de la administración central, ya que varias han delegado en sus facultades o en

departamentos específicos la responsabilidad de generar medidas adecuadas a la captación y/o retención de aquellos alumnos cuyo perfil es diferente al del conjunto del alumnado.

## **6. Los informes nacionales**

La presentación de la información nacional está dividida en cuatro capítulos. En el Capítulo I se analiza la acción afirmativa vigente en la normatividad a nivel constitucional, en la jurisprudencia, en la legislación y en los tratados internacionales suscritos por el país. En el Capítulo II se presenta un catastro de las principales medidas de acción afirmativa promovidas por los respectivos gobiernos. En ambos se configura el panorama general de la acción afirmativa, como contexto para analizar, en el Capítulo III, la acción afirmativa en la educación superior. Por último, en el Capítulo IV se presentan las lecciones obtenidas sobre los avances y limitaciones de la acción afirmativa en el nivel nacional.

La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue cualitativa y cuantitativa. El método cualitativo correspondió a la realización de entrevistas y análisis de documentos. El método cuantitativo se dio en el análisis de información estadística y bases de datos correspondientes a la situación financiera y evaluaciones, cuando existían. De igual forma, se trabajaron datos estadísticos y bases de datos de registro académico de las universidades.

Las fuentes primarias fueron líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de las ramas del poder público, congresistas, abogados, líderes de movimientos sociales, funcionarios de entidades públicas y privadas que manejan programas o medidas especiales, autoridades universitarias, responsables del registro académico en las universidades, profesores, investigadores y estudiantes. También se contó con datos cuantitativos primarios suministrados por las diferentes instituciones. Como fuentes secundarias se utilizaron documentos jurídicos, estudios de evaluación existentes sobre algunos programas, planes y proyectos de medidas específicas y bibliografía de apoyo.

Toda la información recopilada en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite afirmar que, incluso en los casos en que el discurso de la acción afirmativa y su traducción a políticas y programas es heterogéneo y a menudo rudimentario, existen interesantes avances en el nivel conceptual y en las prácticas, susceptibles de ser sistematizados y debatidos, cubriendo desde el ámbito normativo hasta sectores fundamentales como la educación.

Una mirada transversal sobre algunos de los principales antecedentes recabados por la investigación desarrollada simultáneamente en los cuatro países, da cuenta de que las especificidades locales son, sin duda, tan relevantes como las similitudes, abriendo importantes espacios para la colaboración y complementariedad entre las experiencias nacionales.

Este libro busca contribuir a un mejor conocimiento de los alcances y las posibilidades de la acción afirmativa en la región. Tanto la lectura correspondiente a lo registrado en los distintos países como un análisis integrador del conjunto de la información recopilada permitirán profundizar en el incipiente debate a escala nacional y latinoamericana. La expectativa es, así, contribuir a sentar las bases necesarias para seguir avanzando en la construcción de sociedades más democráticas, inclusivas y justas.

Pamela Díaz-Romero M.

Coordinadora de la investigación  
Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS

## Notas

- i El indicador más frecuentemente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini. El valor 0 de este índice representa la igualdad perfecta y el valor 1 la desigualdad absoluta. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es el menos desigual con un índice Gini de 0.455 y Brasil el más desigual con un índice de 0.639. Entre uno y otro valor se encuentran, en orden ascendente de desigualdad según el *Panorama social de América Latina 2004* (CEPAL, 2004), los cuatro países a los que sirve la Fundación Ford a través de su oficina para la Región Andina y el Cono Sur: Perú (0.525), Chile (0.550), Colombia (0.575) y Argentina (0.590).
- ii Véanse el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *Panorama Social de América Latina 2004*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- iii Este prólogo se basa en United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- iv Esta ha sido definida en el 4º Compromiso de Copenhague de la siguiente manera: "Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables."
- v Véase el análisis de United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- vi *Ibíd.*, acápite [29], página 7.
- vii *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. página 110.
- viii *Ibíd.*, página 129.
- ix *Ibíd.*, página 110.
- x Se refiere al Convenio 111 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de 1958, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo 5 este instrumento autoriza *medidas especiales* de protección o asistencia para satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, en razón del sexo, la edad, alguna discapacidad, cargas familiares o su nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de resguardo o atención especial.

## Fundación EQUITAS

- xi Aparece por primera vez en el marco del Decreto N° 10.925, promulgado en Estados Unidos por el Comité por la Igualdad de Oportunidades de Empleo, creado por el presidente John F. Kennedy en 1961, como respuesta a las demandas del movimiento por los derechos civiles que enfrentaba su gobierno. El decreto usó *acción afirmativa* en relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa, los efectos de la discriminación racial.
- xii Véase el proyecto de investigación "Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur".
- xiii Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2001) *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.
- xiv Vogel-Polsky, Eliane (sin fecha) *Comentarios sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación respecto de las Mujeres* (CEDAW). El artículo 4 se refiere a las acciones positivas. Véase en Internet, <http://www.federacionjuristas.org>
- xv Bossuyt, Marc (2002) *Prevention of Discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.
- xvi *Ibidem*.
- xvii La recolección de la información nacional se realizó a través de entrevistas a constitucionalistas, actores de los tres poderes del Estado, representantes de agencias de cooperación y de organismos multilaterales, de la Defensoría Pública o su equivalente (cuando correspondía), además de sostener reuniones con representantes de las ONG que trabajan en materias de derechos humanos, no-discriminación e igualdad de oportunidades en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Tanto la revisión bibliográfica como las entrevistas desarrolladas en la fase inicial de la investigación permitieron la sistematización de gran cantidad de información. Esta puso de manifiesto la importancia de contextualizar el primer objetivo, situándolo temporalmente a partir de un determinado hito relevante a escala nacional y en referencia a los gobiernos concretos: en Argentina, a partir de la reforma constitucional y política de 1994; en Colombia, en la Constitución de 1991; en Chile, en el retorno a la democracia en 1990, y en Perú, en la Constitución de 1993.
- xviii Véase *Constitución de la Nación Argentina*, en Base de datos políticos de las Américas, en Internet, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- xix El recurso de amparo colectivo sirve para la protección de los derechos llamados de tercera generación o de incidencia colectiva. Se trata de una variada gama de intereses que afectan al conjunto o a una parte importante de la ciudadanía. Por esta razón es muy empleado para asuntos como la defensa de los derechos del consumidor, entre otros casos.

- xx Conocida también como Ley Malharro porque el proyecto fue promovido por la senadora Margarita Malharro de Torres, de la Unión Cívica Radical (UCR).
- xxi Se refiere al artículo 37 de la Constitución Nacional, que propone la definición de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos así como en el régimen electoral.
- xxii Véase *Constitución Política de Colombia* en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/constitu/>
- xxiii Sentencia N° C-410/94, expediente N° D-517, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxiv Procurador General de la Nación, Oficio N° 427, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxv Véase en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/ley.htm>
- xxvi Por esta razón es que el Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe entregar a los ciudadanos, tendría poco poder en Chile.
- xxvii Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, Expediente N° 0261 - AA/TC año 2003.
- xxviii En la reforma del sistema electoral en 2000, una de las modificaciones fue que los parlamentarios pasaron desde ser elegidos a escala nacional, a serlo en distritos electorales (24 en total).
- xxix Véase Cox, Cristián 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- xxx Braslavsky, C. y Cosse, G. 1997 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.



# CAPÍTULO I



# ENFOQUES Y ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA NORMATIVIDAD, EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA AGENDA PÚBLICA

En este capítulo se revisa el estado de la cuestión de las acciones afirmativas en Perú. Con ese objetivo, primero se delimita el concepto de acción afirmativa que conduce esta investigación y luego se dan a conocer las diferentes medidas de acción afirmativa que se encuentran en la Constitución, las leyes y la jurisprudencia peruana. Finalmente se da cuenta de los principales instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano que favorecen el establecimiento de medidas especiales de protección.

## 1. El concepto de acción afirmativa

El punto de partida de las acciones afirmativas en Perú ha sido reconocer que en la sociedad existen desigualdades por asuntos de raza, clase, género, etnicidad, discapacidad, edad, entre otras, las que se expresan en prácticas discriminatorias y excluyentes hacia ciertos sujetos o grupos vulnerables. En tales circunstancias, estos sujetos no se encuentran en igualdad de condiciones o no tienen las mismas oportunidades que los demás, pues aún cuando la Constitución consagre la igualdad ante la ley, con frecuencia ésta no se expresa en una situación de igualdad en los hechos. La acción afirmativa busca corregir, emparejar, superar o nivelar tales desigualdades, y si bien no existe una definición única sobre la naturaleza de la acción afirmativa, diversos autores y entidades coinciden en algunas características mínimas que estas medidas deben contar para ser consideradas como acciones afirmativas.

Así, la primera característica de la acción afirmativa es que busca corregir una desigualdad de hecho. El Comité para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Consejo de Europa considera que la acción afirmativa es *"una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas (temporales) que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que*

*son el resultado de prácticas o sistemas sociales”* (citado por Osborne, 1995). Con el propósito de corregir la desigualdad producto de la discriminación, la acción afirmativa incentiva la aplicación de medidas compensatorias a favor de aquellos grupos o sujetos que se encuentran en una situación de menoscabo. Como lo señala Osborne, la acción afirmativa es una medida especial de protección que intenta *“invertir la tendencia hacia la desigualdad que los principios de igualdad de oportunidades sin actuaciones correctoras generan”* (op.cit.,1995).

No obstante este trato diferenciado hacia ciertos sujetos o colectivos que propicia la acción afirmativa, ésta no vulneraría el principio de la no discriminación, porque se parte de la premisa que en la sociedad existen diferencias que se tornan en desigualdades y que requieren de una intervención directa.

*“Se consideran como lícitas y necesarias ciertas medidas destinadas, preferentemente, a grupos especiales, a fin de remediar las desigualdades que de hecho afectan a sus oportunidades en distintos campos”* (E. Vogel-Polky,1989, citado por Osborne, 1995).

El Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo (artículo 5, numeral 2) reafirma lo anterior al sostener que

*“todo estado miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial”.*

Otra característica básica de la acción afirmativa es que debe ser una medida temporal, es decir, con una duración acotada. Se parte de la premisa de que el tiempo en que una acción afirmativa tenga vigencia, permitirá corregir aquellas situaciones discriminatorias (Osborne, 1995).

En el mismo sentido, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1981), señala que *"la adopción por los estados miembros de medidas temporales especiales con el fin de acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre los hombres y las mujeres no es considerada como un acto de discriminación tal y como queda definido en la presente convención... estas medidas deben ser suprimidas en cuanto hayan sido conseguidos los objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de tratamiento"*.

Asimismo, Fidel Tubino afirma que:

*"Las leyes basadas en la discriminación positiva son necesarias como medidas transitorias, a corto plazo, que no se justifican por sí mismas sino en tanto son capaces de promover la autonomía pública de los grupos menospreciados y, de esta manera, generar las condiciones necesarias para la promoción democrática de las transformaciones estructurales a largo plazo"*. (Tubino, 2002)

En resumen, la acción afirmativa es un paso para el logro de la igualdad real, ya que la igualdad formal ante la ley y el principio de igualdad de oportunidades no bastan para que los grupos en desventaja consigan niveles aceptables de igualdad de hecho, necesarios para obtener resultados satisfactorios en diferentes esferas de la vida social. (Deere y León, 2000)

Grover Pango, director de Foro Educativo y ex ministro de Educación de Perú, lo resume así: *"La discriminación positiva tiene que contar con un sustento que no puede ser el de la caridad sino de la justicia. Tiene que ofrecer una salida, una puerta hacia el trabajo, la inserción social plena, hacia el desarrollo de las capacidades humanas como tales. No sólo un acto de reparación, que de por sí ya sería justo, pero para no quedarnos en la postura del populismo, es necesario incorporar un elemento de posibilidad, es decir que a través de ésta vamos a llegar a concretar cosas"*.<sup>1</sup>

En este contexto, y para los propósitos de este capítulo, se considerarán como acción afirmativa las medidas tomadas desde el Estado u otras entidades que se orienten en dos sentidos: (i) como medidas de protección que busquen garantizar la igualdad legal. Su propósito

es lograr la igualdad formal y evitar la discriminación, desigualdad y exclusión de sectores de la población. Están consagrados en la Constitución y corresponden a leyes, decretos, reglamentos, y otros cuerpos normativos; y (ii) como mecanismos para acceder o promover mayores grados de igualdad real. Su propósito es lograr igualdad de resultados. Aquí se incluyen las medidas especiales orientadas a ubicar en una situación de igualdad de oportunidades en el punto de partida a los grupos discriminados o excluidos, con el resto de la población. Tal es el caso de las cuotas o cupos mínimos.

Para este estudio, se diferenciaron las acciones afirmativas de las políticas sociales a favor de grupos vulnerables como niños, mujeres, ancianos, que son obligación del Estado y que están vinculadas con los derechos individuales de primera generación (a la vida, a la integridad física, al alimento, entre otros), de las medidas de acción afirmativa que tienen la característica de poner de relieve los derechos sociales o colectivos de los sujetos hacia los cuales están orientadas, otorgándoles un derecho o beneficio especial a fin de que estén en paridad de condiciones con el resto de la sociedad y así puedan acceder a una situación de igualdad real.

## **2. La acción afirmativa en Perú**

Constitucionalmente, en Perú todos los ciudadanos son iguales ante la ley. No obstante ello, subsisten inequidades y situaciones de profunda discriminación por cuestiones de raza, clase, género, edad, que son producto de situaciones estructurales y de la historia del país. Por ello, si bien en un nivel formal existe igualdad entre todos los peruanos, un gran sector de la población no goza de igualdad real. Ante esto, la puesta en práctica de acciones afirmativas aparece como una necesidad.

Una interesante argumentación a favor de tomar medidas de trato preferente o acciones afirmativas, la encontramos en el artículo 17 de la Ley General de Educación<sup>2</sup>, de reciente promulgación:

*"Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho*

*a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente”.*

Sin embargo, pese a la relevancia de la aplicación de estas medidas en un país tan desigual como Perú, la discusión sobre el tema recién se ha iniciado. El concepto de acción afirmativa es poco conocido por los funcionarios públicos. Quienes sí manejan el concepto como un punto de la agenda son los colectivos de mujeres (abogadas y científicas sociales) ligadas a organizaciones feministas y las organizaciones de discapacitados. Cuando las mujeres se refieren a políticas de acción afirmativa se remiten concretamente a una medida específica: la Ley de Cuotas que se promulgó en 1997.

El debate acerca de la participación política de las mujeres a través del establecimiento de cuotas en las listas de candidatos para elecciones municipales, regionales y parlamentarias, fue el punto de origen de la discusión sobre la acción afirmativa, y el que permitió diferenciar entre estas medidas, vale decir aquellas especialmente orientadas a lograr una mayor igualdad de hecho o de resultado, en este caso en la participación igualitaria de las mujeres en política, de aquellas medidas de protección hacia grupos vulnerables, como indígenas, niños o discapacitados, que el Estado peruano ya venía tomando con antelación. Es el caso de, por ejemplo, la Ley N° 26.260 promulgada en 1993 que establece procesos legales eficaces para las mujeres que habían sido víctimas de violencia, les brinda medidas cautelares y otorga resarcimiento por los daños y perjuicios causados; o de la Resolución Ministerial N° 069-2001-MTC/15.04 del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción<sup>3</sup>, que actualiza las normas técnicas de edificación para asegurar la adecuación urbanística y arquitectónica tendiente a facilitar el libre tránsito de las personas con discapacidad<sup>4</sup>.

Violeta Bermúdez, abogada y ex viceministra de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Promudeh)<sup>5</sup> cree que *"en realidad aquí no ha habido debate sobre la acción afirmativa, aquí el gran debate que se produjo fue a partir de la Ley de Cuotas. Las normas sobre cuotas son las que han marcado el debate sobre la acción*

*afirmativa en términos conceptuales [...] quienes más difusión le dan a la acción afirmativa son las organizaciones de mujeres desde fines de los años ochenta, en que empiezan a darse medidas en contra de la violencia contra la mujer. Desde ese momento ya se están planteando acciones afirmativas, porque habían medidas contra la violencia hacia niños, niñas, pero cuando se plantea ese enfoque de medidas específicas para un grupo en particular, desde mi punto de vista ya se está hablando de una medida de acción afirmativa".<sup>6</sup>*

Bermúdez agrega que las medidas de acción afirmativa, antes de que se hiciera conocido el concepto, eran vistas como medidas de protección para poblaciones que se encontraban en una situación de desventaja. *"La discusión de la Ley de Cuotas marca un hito en tanto que esta es una mirada que se da más por la igualdad de oportunidades. En Perú se rechazaba el término de discriminación positiva porque decíamos que la discriminación siempre tiene una connotación negativa, entonces hay que recuperar el concepto de acción afirmativa porque lo que queremos es orientar hacia la igualdad de oportunidades, es decir la igualdad real y no solamente la igualdad ante la ley".<sup>7</sup>*

Sobre la naturaleza específica de las medidas de acción afirmativa, Cecilia Blondet, historiadora y ex ministra del Promudeh agrega:

*"Hay que distinguir entre las medidas que el Estado ha dado a favor de grupos específicos desde mucho tiempo atrás y [las medidas correspondientes a] cuando se empieza a considerar la concepción de discriminación positiva o acción afirmativa, que es justamente a partir de la discusión de la Ley de Cuotas cuando se convierte en un tema de discusión pública. Hasta antes había sido una acción del Estado a favor de grupos en riesgo o de determinadas poblaciones, pero el tema adquiere una relevancia política a partir de la cuestión de las cuotas hacia las mujeres".<sup>8</sup>*

Sobre este mismo punto, Carlos Iván Degregori, miembro de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación<sup>9</sup> cree que no se deben confundir las políticas que atienden derechos básicos con los cuales el Estado debe cumplir como parte de sus obligaciones hacia los ciudadanos, con las acciones afirmativas que tienen una especificidad.<sup>10</sup>

Con el establecimiento en 1997 de una acción de preferencia o prioridad afirmativa (según la clasificación de Naciones Unidas<sup>11</sup>) como la Ley de Cuotas, se despertaron una serie de resistencias a ésta por parte de ciertos sectores de la sociedad peruana. Así por ejemplo, Arturo Salazar Larraín, reconocido activista católico y entonces congresista por el Movimiento Renovación, defendió con vehemencia su posición en contra de las cuotas durante el debate del proyecto de ley. Sostenía que:

*"El sistema de cuotas colisiona asimismo con otro principio fundamental en toda democracia electiva, el derecho de cada elector o ciudadano a elegir libremente la opción que se le presente. El concepto de discriminación positiva a favor de la mujer no es conciliable con el principio de libertad de la elección y de la igualdad formal ante la ley entre hombres y mujeres... Los argumentos estadísticos que revelan simplemente que una situación de hecho no puede ser invocada para justificar la trasgresión de los principios, tampoco lo puede justificar el hecho de que ese sistema haya sido adoptado en España, Noruega, Alemania, Francia, Suecia, Chile, Paraguay, Venezuela o Argentina".<sup>12</sup>*

Opiniones similares en contra de las cuotas fueron expresadas por algunas mujeres durante el debate parlamentario. La congresista Edit Mellado, de la agrupación gobiernista Cambio 90 Nueva Mayoría, dijo que a su juicio la discriminación positiva es siempre discriminación, y que *"hacernos objeto de una discriminación, significa tenernos como una especie de minusválidas sexuales, que no lo somos".<sup>13</sup>*

Al final de todo este debate, a pesar del interés de los colectivos de mujeres por sacar adelante la Ley de Cuotas, la aprobación de ésta fue más producto de un hecho político que de una voluntad democrática. Cecilia Blondet resume lo acontecido en 1997:

*"Mientras las mujeres congresistas de la oposición y algunas oficialistas sustentaron la propuesta señalando que este sería el primer paso para superar los serios problemas de la discriminación femenina en la política, hubo otras voces entre los hombres y mujeres fujimoristas que se opusieron abiertamente a la ley.*

*"El debate fue áspero y los argumentos en contra señalaron la irrelevancia de una norma que, en principio, presentaba a las mujeres como seres inferiores e incapaces de competir por sus méritos con los hombres en igualdad de condiciones, y que en consecuencia requerían de una legislación protectora que les facilitara el camino. Las fujimoristas que estaban en contra de la ley se sintieron agredidas por la propuesta y mostraron su descontento argumentando su posición. El debate quedó ahí. Sin embargo en la siguiente sesión del Congreso, ante la sorpresa del pleno, se presentó nuevamente la propuesta de Ley de Cuotas y al pasar a votación, todos y todas los representantes de la bancada del oficialismo votaron masivamente por su aprobación.*

*"Milagrosamente las diferencias se habían esfumado y las congresistas opuestas a las cuotas, de pronto, suscribieron la ley, que fue aprobada sin reservas. Pudieron haber cambiado de opinión después del debate, en efecto, y quizá hubiera sido deseable que eso explicara el cambio de posición: que luego de la discusión hubieran quedado convencidas de las bondades de la discriminación positiva, y que el voto a favor mostrara una inusitada flexibilidad para modificar sus opiniones. Sin embargo, las razones estaban por otro lado. El jefe máximo, un varón, el Presidente Fujimori, las había llamado al orden y en un claro gesto de autoridad, obligó a toda su bancada a votar a favor de la ley. Su interés y la estrategia diseñada estaban claros. En el mercado político contemporáneo las mujeres constituyen un apetecible botín para captar y controlar. Este tipo de medidas, sumadas a otras de corte clientelista dirigidas a las mujeres de sectores pobres permitiría al jefe de gobierno consolidar e incrementar su base social de apoyo". (Blondet, 2002)*

Además de las agrupaciones de mujeres, la acción afirmativa también ha sido tema de agenda para las agrupaciones de discapacitados. Madezha Cepeda, educadora peruana, no vidente, becaria del Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford y activista de los derechos de las personas con discapacidad, argumenta que *"las discriminaciones positivas se dan porque somos diferentes y necesitamos oportunidades diferentes, si estamos al nivel de partida*

*de una persona que no tiene discapacidad, no es lo mismo... las personas somos iguales en tanto a derechos, pero somos diferentes por una serie de factores, ya sea por discapacidad, porque somos mujeres u hombres, porque somos de una etnia o de otra, de una cultura u otra. En ese sentido, creo que las políticas de acción afirmativa son válidas porque no puedes tratar de igual manera a quienes son diferentes... si hablamos de igualdad de oportunidades, hay algunos que siempre van a estar en ventaja, ya sea por cuestión de su posición económica o porque su nivel de instrucción mayor".<sup>14</sup>*

Una interesante fundamentación de por qué son necesarias las medidas de acción afirmativa en Perú se encuentra en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Persona con Discapacidad<sup>15</sup>:

*"En consideración a la situación de desventaja en que se encuentran las personas con discapacidad con relación a las personas sin discapacidad, nuestro ordenamiento jurídico ha adoptado a su favor una serie de medidas afirmativas o de discriminación positiva que están orientadas a lograr la igualdad y equiparación de oportunidades entre todos los ciudadanos y ciudadanas. Estas medidas afirmativas están constituidas por el establecimiento de derechos especiales y de beneficios a favor tanto de las personas con discapacidad como de aquellos que contribuyan con su integración". (PIO, 2003)*

Así, gracias a la labor de estos colectivos y a la insistencia de algunos congresistas sensibilizados con el tema, como Javier Diez Canseco –entonces representante de Izquierda Unida–, en 1999 se logró promulgar la Ley General de la Persona con Discapacidad.

Aunque en menor medida, también se ha producido presión por parte de otros colectivos de la sociedad civil, como indígenas o afroperuanos por medidas de acción afirmativa.

No obstante ello, si bien ha sido factible establecer medidas de acción afirmativa de acuerdo a las variables de edad, sexo o situación de discapacidad de una persona, el asunto se torna más complejo cuando entra en juego la variable étnica o racial en Perú. Tal es el caso de la aplicación de cuotas por el hecho de ser indígena

o afroperuano, dado que los límites respecto a la raza y a la etnicidad en el país son conceptual y políticamente muy difusos. En Perú el término "indígena", a diferencia de lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, conlleva aún una connotación peyorativa, arraigada en el carácter profundamente racista y discriminador de la sociedad peruana.

Según sostiene el sociólogo Juan Carlos Callirgos, *"en la sociedad peruana, existe una identificación entre raza y clase, por lo que clasificar a un individuo dentro de un grupo racial significa también clasificarlo socio-económica y culturalmente [...] La mezcla racial es realmente fuerte en el Perú, por lo que es difícil clasificar racialmente a alguien con las categorías tradicionales tales como 'blanco', 'indio' o 'negro'. Es por eso que la mayoría de las personas denominan y se denominan 'mestizas' [...] Clasificar racialmente implica ir en contra del valor de igualdad pues al existir una conocida 'jerarquía racial', clasificar significa ubicar(se) en una posición definida: 'arriba' o 'abajo'"*. (Callirgos, 1991)

Esta no ha sido una limitación para las organizaciones nativas amazónicas, entre las que ha calado el discurso del movimiento indigenista latinoamericano. Estas federaciones constituyen en la actualidad el actor social más importante en la Amazonía peruana, pues han logrado la redefinición de roles de liderazgo y la formación de dirigentes que responden adecuadamente a los nuevos desafíos que ponen en peligro su integridad territorial y cultural. (Calderón, 2000) Consecuentemente, en el 2001 se ha establecido una cuota para la participación de indígenas en la conformación de los gobiernos regionales<sup>16</sup>. Esta cuota sólo es aplicable a los departamentos del país en los que existe un alto número de comunidades amazónicas.

Un hecho que revela un cierto avance en el plano formal en la lucha por la igualdad de oportunidades en Perú, lo constituye el Acuerdo Nacional de julio de 2002. Este compromiso, firmado por siete partidos políticos y siete organizaciones sociales, buscaba lograr el consenso político y social en diversos temas. El acuerdo contempla 30 políticas de Estado para trabajar a corto, mediano y largo plazo, hasta un máximo de 20 años. La política de Estado número 11 se refiere específicamente a la promoción de la igual-

dad de oportunidades sin discriminación. Esta señala textualmente que *"nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población"*.

Con este objetivo, para los firmantes del Acuerdo Nacional, el Estado debe comprometerse a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; a fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; a fortalecer una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; a dar acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; a desarrollar sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y a promover y proteger los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

Sin embargo, en estos momentos la política número 11, así como varias de las otras políticas del Acuerdo Nacional, siguen sin ser traducidas medidas concretas que aseguren el cumplimiento efectivo de lo comprometido por las diferentes fuerzas políticas y sociales que lo suscribieron.

### 3. La acción afirmativa en la Constitución

Actualmente se encuentra en vigencia la Constitución de 1993, promulgada durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori. Hasta ese año, se encontraba en vigencia la Constitución de 1979. Esta última estableció por primera vez el principio de igualdad y no discriminación. Para comprender mejor los alcances de este principio constitucional es necesario remitirse al escenario social y político anterior a 1979.

#### a. Antecedentes

Hacia fines de la década de los sesenta, Perú tenía una economía exportadora de productos primarios y contaba con una sociedad urbana marcadamente estamental y excluyente de las poblaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, se vivía un acelerado proceso de urbanización, lo que sumado a las cada vez mayores demandas provenientes de agrupaciones campesinas y de sectores marginales, así como el surgimiento de un movimiento que propulsaba una actitud más firme de la Iglesia Católica ante problemas sociales como discriminación, pobreza y desigualdad, inspirado en la Teología de la Liberación, estaban cambiando la fisonomía social del país.

El 3 de octubre de 1968 un grupo de militares, encabezados por el general Juan Velazco Alvarado, dio un golpe de Estado e instauró el denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Los militares derogaron la Constitución de 1933 y cerraron el Parlamento. Para ese entonces, las Fuerzas Armadas se regían por la Doctrina de Seguridad Nacional que había incorporado un componente reformista desarrollista en la visión castrense. El reformismo era una estrategia "preventiva" diseñada para apaciguar las contradicciones de clase y asegurar la estabilidad interna del Estado. (Rodríguez Beruf,1983, citado por Degregori y Rivera,1994)

El gobierno militar encarnaba un proyecto autoritario de modernización dirigida del país (Contreras y Cueto,2000) y para ello elaboró el Plan Inca, el que plasmaba una serie de reformas radicales como la del agro, la reforma de la educación, la ley de propiedad social,

la racionalización de empresas extractivas y diversas medidas orientadas a la redistribución de la riqueza, así como de protección e incentivo a las actividades sindicales. Estas reformas de fondo se produjeron en la llamada primera fase del gobierno militar (1968-1975). Durante este periodo se ensayó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con medidas tendientes a estimular la inversión y la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.

Para Contreras y Cueto (op.cit.,2000) el gran legado de los militares, además de la liquidación de la oligarquía latifundista y la adopción de políticas económicas desarrollistas, fue la "revolución cultural" que llevaron adelante, la que cuestionó el racismo y el estigma sobre el cual estaban basadas muchas relaciones entre los peruanos. Esto se aprecia claramente en el Mensaje a la Nación dirigido por el general Velazco Alvarado en el primer aniversario de su gobierno, en octubre de 1969.

*"Una revolución profunda y verdadera, no podía surgir de un ordenamiento político que en los hechos discriminó y siempre puso de lado a las grandes mayorías nacionales. La realidad de una revolución así sólo podía concretarse rompiendo ese ordenamiento tradicional. Esta revolución se inició para sacar al Perú de su marasmo y de su atraso. Se hizo para modificar radicalmente el ordenamiento tradicional".<sup>17</sup>*

Declarando su identificación con las mayorías nacionales, tradicionalmente relegadas, es decir, principalmente campesinos e indígenas, los militares difundieron un discurso de espíritu integrador, el que prácticamente eliminó el término "indígena" o "indio" en los medios de comunicación, reemplazándolo por el de "campesino". En esa línea, cambiaron la denominación de "comunidades indígenas" a "comunidades campesinas", para referirse a las comunidades de la sierra, y de "comunidades nativas", para referirse a las comunidades de la selva.

Los militares reconocieron el quechua como lengua oficial y establecieron el derecho de las comunidades nativas, las de la selva, de nombrarse a sí mismas con la denominación elegida por ellas.

## **Fundación EQUITAS**

En 1974 promulgaron el Decreto Ley N° 20.653 de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, el que otorgaba personalidad jurídica a las comunidades campesinas y nativas, y les reconocía derechos colectivos, así como autonomía territorial. Esta ley también establecía, en el artículo 19, que las comunidades nativas y campesinas debían recibir de los organismos públicos un trato prioritario para la comercialización de sus productos.

El 29 de agosto de 1975 se produjo un “golpe institucionalista” al interior de las Fuerzas Armadas, con lo que se inició la segunda fase del gobierno militar. El nuevo gobierno fue encabezado por el general Francisco Morales Bermúdez. La aguda crisis económica que vivía el país activó las movilizaciones de trabajadores, bajo el alero de organizaciones sindicales, que desencadenaron las grandes huelgas nacionales de 1976 y 1977. Este incontenible proceso de movilizaciones evidenció el profundo desgaste de las Fuerzas Armadas como conductoras del país y el clima creciente de insatisfacción entre la población. En ese contexto de presión social, en 1978 los militares convocaron a una Asamblea Constituyente para que elaborara un nuevo texto rector. De esta forma se iniciaba el repliegue ordenado de los militares a sus cuarteles y el retorno a la institucionalidad democrática.

Mediante el Decreto Ley N° 21.949 se convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente que se abocó exclusivamente a la elaboración de una nueva Constitución. En 1977 se puso en marcha la maquinaria de un proceso electoral, luego de casi quince años sin elecciones. Se rebajó la edad ciudadana para votar y se dio ese derecho a los analfabetos. Así se eligieron 100 representantes para la Asamblea Constituyente que durante un año trabajó en la redacción de la nueva carta fundamental. (Quiroga, 1980)

### **b. Constitución de 1979**

La nueva Constitución fue promulgada el 12 de julio de 1979, pero sólo entró en vigencia el 28 de julio de 1980, cuando los militares dejaron efectivamente el poder. El nuevo texto constitucional refleja las transformaciones ocurridas en el país, gestadas largamente

a lo largo del siglo XX, al ritmo de fuertes movimientos sociales en las zonas urbanas y rurales. Uno de los aspectos más relevantes de esta Constitución es que por primera vez se establecen iguales derechos, libertades y garantías para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Si bien la Constitución anterior declaraba la igualdad, a la vez establecía tratos diferenciados para iguales, como los hijos dentro del matrimonio y fuera de él. De esta forma, si bien existía una igualdad formal, propia de la Declaración de la Revolución Francesa, lo cierto es que dicha igualdad ciudadana no se expresaba necesariamente en aspectos concretos.

En la Constitución de 1979 se concede el voto a los analfabetos. Esta medida fue realmente significativa, ya que para esa fecha uno de cada cinco peruanos no sabía leer ni escribir y la mayor parte de estos analfabetos eran mujeres (Blondet y Montero, 1994). Asimismo, en este texto se señala que el régimen económico se fundamenta en principios de justicia social orientados a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de la persona humana, de acuerdo con su artículo 110.

Respecto al perfil de esta carta fundamental, el jurista Aníbal Quiroga señala:

*"El perfil de la nueva Constitución del Perú de 1979 es francamente moderno y avanzado. Se inicia con un preámbulo inédito en que proclama ante todo, la primacía de la persona humana, el respeto a la familia como célula básica de la sociedad, la justicia como valor primario de la vida comunitaria, la necesidad de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores, la necesidad de fundar un Estado democrático de derecho, la supremacía del texto constitucional y la consolidación de la personalidad histórica de la patria peruana. Este Preámbulo no tiene valor normativo vinculante. Tiene, sin embargo, el valor informador de una declaración de principios y valores contenidos en el texto constitucional que servirán de marco y sustento a la tarea interpretativa de la Constitución... [En esta carta magna] hay también sin duda, muchas declaraciones de principio,*

*aspiraciones maximalistas y el deseo de modificar la realidad de la Nación a partir de la normatividad constitucional. Su origen al cabo de doce años de Gobierno Militar explican históricamente esta circunstancia". (Quiroga,1989)*

### **(i) Principio de igualdad y no discriminación**

El principio de igualdad y no discriminación obliga al Estado a realizar ciertos actos e impulsar políticas que aseguren que ningún ciudadano sea discriminado. Este principio está garantizado en el artículo 2, donde se señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. Este principio se ve reforzado por el artículo 88 que señala que el Estado rechaza toda forma de discriminación racial.

Más específico es el artículo 6, al establecer que todos los hijos tienen iguales derechos, que está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y la naturaleza de la filiación de los hijos en los registros civiles y en cualquier documento de identidad. Tal condición de igualdad entre los hijos no estaba considerada en la Constitución de 1933.

### **(ii) Sujetos especialmente protegidos**

En la Constitución de 1979 existen cuatro sujetos especialmente protegidos: las mujeres, mayormente en cuanto madres; las personas de la tercera edad; los discapacitados; y los indígenas.

#### **• Mujeres**

El artículo 65 de la Constitución de 1979 afianza las bases para la participación de mujeres en política, al establecer igualdad y obligatoriedad en el voto para todos aquellos ciudadanos peruanos mayores de 18 años. Adicionalmente, la mujer es sujeto de "protección especial" en distintos artículos de su texto: el artículo 2, junto con reconocer el principio de igualdad entre todos los peruanos, también reconoce iguales oportunidades y responsabilidades al hombre y la mujer; el artículo 43 aboga por la igualdad en términos laborales entre hombres y mujeres al señalar que el trabajador, sea hombre o mujer, tiene derecho a igual remunera-

ción por igual trabajo prestado en idénticas condiciones para un mismo empleador.

La madre, como se advirtió, es sujeto de protección especial en este texto constitucional. El artículo 7 asegura a la madre la protección del Estado y a su asistencia en caso de desamparo; y el artículo 45 establece que la ley determinará las medidas de protección a la madre trabajadora.

#### • **Discapacitados**

El artículo 19 establece que la persona incapacitada para velar por sí misma como causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

#### • **Tercera edad**

Con respecto a la población de la tercera edad, el artículo 8 de la Constitución señala que el anciano está protegido por el Estado ante al abandono económico corporal o moral de su familia.

#### • **Indígenas**

El artículo 35 señala que el Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes y garantiza el derecho de las comunidades quechuas, aymaras y demás comunidades nativas a recibir educación primaria en su propio idioma o lengua.

Otra medida de protección especial que se encuentra en la Constitución de 1979 se encuentra en el artículo 161, que señala que las comunidades campesinas nativas tienen existencia legal y personalidad jurídica, son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo. Este artículo también establece que el Estado debe respetar y proteger las tradiciones de las comunidades campesinas y nativas, así como propiciar la superación cultural de sus integrantes.

Finalmente, el artículo 162 determina que el Estado debe promover el desarrollo integral de las comunidades campesinas y nativas y fomentar sus empresas comunales y cooperativas.

### **c. Constitución de 1993**

El 5 de abril de 1992, en medio de una profunda crisis institucional por el incremento del terrorismo, Alberto Fujimori, con el apoyo de las Fuerzas Armadas y la aprobación de buena parte de la población, dio un "autogolpe". Cerró el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Contraloría General y el Jurado Nacional de Elecciones. A partir de ese día el gobierno de Fujimori se convirtió en el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. En noviembre del mismo año se llamó a elecciones para la conformación de un Congreso Constituyente Democrático (CCD), cuyo objetivo central fue la redacción de una nueva Constitución.

La nueva carta fundamental fue sometida a un referéndum. Fue aprobada estrechamente, con el 51% de los votos, el 49% de la población se opuso a ella. Alberto Fujimori promulgó la nueva Constitución el 29 de diciembre de 1993.

Esta nueva carta fundamental, que rige hoy, es un documento de carácter neoliberal que establece una economía social de mercado en la que el Estado se asigna tan sólo un rol económico orientador (artículo 58), garantiza la propiedad privada de la tierra (artículo 70) e introduce la figura de la reelección presidencial inmediata sólo por un periodo (artículo 112). También introduce la figura del Tribunal Constitucional (artículo 201), órgano destinado a evitar la promulgación de leyes inconstitucionales. Y establece la pena de muerte por terrorismo (artículo 140).

Al comparar las constituciones de 1979 y 1993, el constitucionalista Jorge Avendaño, apunta que *"la Constitución del 79 fue producto de un gran acuerdo que hubo en la Asamblea Constituyente entre todos los grupos políticos, a diferencia de la actual que fue una imposición fujimorista. Además, fue la coartada para que el Fujimorismo retornara al régimen democrático que había quebrado el propio Fujimori con el golpe de abril del 92"*.<sup>18</sup>

Por otro lado, la Constitución de 1993 es más regulatoria que declarativa. Al respecto Avendaño sostiene que:

*"Hubo un sentimiento entre la gente del Congreso Constituyente Democrático (CCD), que elaboró la Constitución actual, de que*

*no había que hacer una Constitución declarativa sino una mucho más regulatoria y por eso se suprimen varias cosas... [...] Hay muchos derechos que están mucho más explícitos en la Constitución del 79, como por ejemplo el derecho a la seguridad social, a la salud, al bienestar, a la educación, al trabajo, a la función pública. Esto se ha criticado porque se dice que esas normas son básicamente de carácter declarativo y que el Estado no las cumple y no pasa nada, por ejemplo, la declaración "todo el mundo tiene derecho al trabajo" y a la hora de la verdad pocos tienen trabajo. Pero no hace daño que estén, yo creo es mejor que esas normas estén porque pueden ser la base para que luego haya una legislación que desarrolle esa idea".<sup>19</sup>*

### **(i) Principio de igualdad y no discriminación**

Es oportuno señalar que en la actual Constitución no se encuentra el término "acción afirmativa" de manera explícita, sin embargo, si nos atenemos a la definición que establecimos precedentemente, podemos considerar como acción afirmativa aquellos artículos de la Constitución orientados a dar protección especial a grupos históricamente postergados con el propósito de que logren alcanzar una igualdad real. En tal sentido, la principal base constitucional para las medidas de acción afirmativa en Perú se encuentra en el inciso segundo del artículo 2, que establece la igualdad de todos los ciudadanos.

En esta Constitución se introdujeron modificaciones al segundo acápite del artículo 2, pues se explicitó las formas de discriminación. Así, se señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Refiriéndose a la modificación de este inciso del artículo 2, Avendaño sostiene que no es que los legisladores de 1993 hayan sido más conscientes de la discriminación y la desigualdad ante la ley, *"sino que sólo quisieron explicitarlo un poco más (siguiendo las tendencias de la época), pero no porque fueran más conscientes del fenómeno".<sup>20</sup>*

Sin embargo, en este mismo acápite se omitió el texto referente a las iguales oportunidades de las mujeres con respecto a los hombres. Rocío Villanueva señala que con este hecho *"la Carta de 1993 recorta explícitamente los alcances del derecho a la igualdad consagrados en el texto del 79. De esta manera regresa a la fórmula que plasma la igualdad formal en términos restrictivos, eliminando incluso el dispositivo que establecía la igualdad de trato contenido en el artículo 43 de la Constitución anterior. No obstante lo dispuesto, la fórmula adoptada en la nueva Constitución no debe ser entendida como un obstáculo para el logro de la igualdad sustancial vía la adopción de medidas de acción positiva, o de medidas afirmativas destinadas a crear las condiciones para una igualdad real de las mujeres. Ello, porque las nuevas tendencias en materia de derechos humanos afirman que el derecho a la igualdad no debe ser más entendido en términos restrictivos que impidan tratos diversos ante situaciones distintas. E igualmente, teniendo en cuenta que un derecho fundamental puede ser incrementado, pero no mutilado"*. (Bermúdez,1995)

Otro artículo de la Constitución donde se establece el principio de igualdad de oportunidades es el 26. Ahí se señala que en la relación laboral debe respetarse el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación.

Durante la realización de este estudio, se llevaba a cabo un proceso de reforma constitucional. En el marco de esta reforma ya se había acordado una modificación al artículo 2 que elimina la especificidad de la discriminación. Esta modificación ha sido aprobada por el Congreso, pero aún no ha entrado en vigencia ya que falta su promulgación. Según algunos juristas, la promulgación de la modificación a este artículo implicaría un retroceso en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, pues -para ellos- en la medida en que el texto constitucional sea más específico, brindaría un marco legal mayor para la generación de acciones afirmativas y acciones de clase.

**CUADRO 1**  
**Comparación del texto del segundo artículo**  
**de la Constitución de 1993**

<b>Constitución de 1993</b>	<b>Proyecto de Reforma Constitucional</b>
Artículo 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.	Artículo 2 Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por ningún motivo.

**(ii) Sujetos especialmente protegidos**

Al igual que en la Constitución de 1979, en la de 1993 cuatro son los sujetos especialmente protegidos: mujeres, discapacitados, personas de la tercera edad e indígenas.

**• Mujeres**

El artículo 30 de la Constitución es interpretado como el fundamento para posteriores normas sobre cuotas de representación femenina, al establecer que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos y que tienen el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes.

Al igual que la Constitución previa, la madre es sujeto especialmente protegido. Su inclusión en este caso está asociada a otras figuras consideradas "vulnerables", sujetos de protección desde un punto de vista asistencial en caso de haber perdido sus redes familiares y estar en condiciones de pobreza. A esto se refiere el artículo 4, en el que se señala que *"la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono"*.

En el artículo 23, referente a los derechos sociales y económicos, se declara que el Estado *"protege especialmente a la madre trabajadora"*, sin que se precise cómo o ante qué.

**• Discapacitados**

El artículo 7 estipula que la persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al

respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

El artículo 23 obliga al Estado a brindar protección especial a la persona discapacitada en el ámbito laboral. Asimismo, se afirma que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

En el artículo 59 se garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa y se señala que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, promoviendo las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

#### • **Tercera edad**

Como se mencionó en relación a la protección de la madre en cuanto sujeto vulnerable, los ciudadanos de la tercera edad son motivo de protección del Estado a través del referido artículo 4.

#### • **Indígenas**

Los indígenas de Perú gozan de una medida de protección contemplada en el inciso 19, del artículo 2, donde se señala que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. Dicho artículo también establece que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación y que todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete.

En el artículo 89 se señala que el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas.

Con respecto a la educación, el artículo 7 consagra que toda persona tiene derecho a una educación de calidad y a una formación que respete su identidad y promueva su autoestima.

El artículo 15 refuerza lo anterior al señalar que el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad.

En el artículo 8 se garantiza el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación en su lengua materna, mientras el artículo 17 establece que el Estado debe fomentar la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona.

## CUADRO 2

### Comparación de artículos que tienen contenido de Acción Afirmativa entre las Constituciones de 1979 y 1993

Constitución de 1979	Constitución de 1993
<p>Artículo 2, Inciso 2.                      Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que el varón.</p>	<p>Artículo 2, Inciso 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.</p>
<p>Artículo 88                      El Estado rechaza toda forma de imperialismo neocolonialismo y discriminación racial. Es solidario con los pueblos oprimidos del mundo.</p>	<p>Sin equivalente.</p>
<p>Sin equivalente.</p>	<p>Artículo 26                      En la relación laboral se respetan los siguientes principios:                      Inciso 1                      Igualdad de oportunidades sin discriminación.</p>
<p>Artículo 7                      La madre tiene derecho a la protección del Estado y a su asistencia en caso de desamparo.</p>	<p>Artículo 4                      La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.</p>
<p>Artículo 43                      El trabajador tiene derecho a una remuneración justa que procure para él y su familia el bienestar material y el desarrollo espiritual. El trabajador, varón o mujer tiene derecho a igual remuneración por igual trabajo prestado en idénticas condiciones al mismo empleador. Las remuneraciones mínimas vitales, se reajustan periódicamente por el Estado con la participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, cuando las circunstancias lo requieran La ley organiza el sistema de asignaciones familiares a favor de los trabajadores con familia numerosa.”</p>	<p>Sin equivalente.</p>
<p>Artículo 45                      La ley determina las medidas de protección a la madre trabajadora.</p>	<p>Artículo 23                      El trabajo en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. El estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.</p>
<p>Artículo 19                      La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. Las entidades que sin fines de lucro prestan los servicios previstos en este régimen, así como quienes tienen incapacades a su cargo, no tributan sobre la renta que aplican a los gastos correspondientes, tampoco tributan las donaciones dedicadas a los mismos fines.</p>	

## Fundación EQUITAS

<p>Artículo 8 El niño, el adolescente y el anciano son protegidos por el Estado ante el abandono económico, corporal o moral.</p>	<p>Artículo 4 La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono.</p>
<p>Sin equivalente.</p>	<p>Artículo 7 Toda persona tiene derecho a una educación de calidad. El Estado tiene la obligación de garantizar que nadie se vea impedido de obtenerla. El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad y promueva su autoestima. Está prohibido todo acto que atente contra su integridad y dignidad.</p>
<p>Artículo 161 Las comunidades Campesinas Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes.</p> <p>Artículo 162 El estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Fomenta las empresas comunales y cooperativas.</p>	<p>Artículo 89 Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.</p>
<p>Artículo 35 El Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades quechuas, aymaras y demás comunidades nativas a recibir educación primaria también en su propio idioma o lengua materna.</p>	<p>Artículo 17 La educación inicial primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuentan con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación. Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y a favor de quienes no puedan sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades incluyendo la comunal y la cooperativa. El Estado promueve la creación de Centros de educación donde la población los requiera. El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional.</p>
<p>Sin equivalente.</p>	<p>Artículo 15 El profesorado en la enseñanza oficial es una carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y</p>

obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.

El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad así como el buen trato psicológico y físico.

Artículo 65

Son ciudadanos los peruanos mayores de 18 años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre y secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.

Artículo 30

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo a las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica.

Fuente: Textos constitucionales de 1979 y 1993.

## 4. Acción afirmativa en la jurisprudencia

En el sistema jurídico peruano existe la noción de jurisprudencia. Se entiende como jurisprudencia, en sentido estricto, *"las resoluciones que emite el máximo tribunal, pero no a las resoluciones de los tribunales y juzgados inferiores a él"* (Rubio, 1999). En Perú el Tribunal Constitucional es la máxima instancia en materia constitucional, en los demás temas lo es la Corte Suprema.

El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución<sup>21</sup>, es un organismo autónomo e independiente y se compone de siete miembros elegidos por siete años. Son funciones del Tribunal Constitucional conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad; conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de corpus, amparo, corpus data y acción de cumplimiento; y conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.

El Tribunal Constitucional fue creado por la actual Constitución en reemplazo del antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales. Si bien el texto constitucional entró en vigencia el 1 de noviembre del 1993, el Tribunal Constitucional recién quedó constituido e instalado el 24 de junio de 1996. Hacia fines de 1996 el Congreso, de

amplia mayoría fujimorista, dictó la Ley N° 26.657 de Interpretación Auténtica de la Constitución. De acuerdo al artículo 112 de la Constitución de 1993 sólo se permite una reelección inmediata. Fujimori ya había sido reelegido como presidente en 1995; sin embargo, como contaba con mayoría en el Congreso, promulgó la ley que le permitiría tentar una segunda reelección consecutiva en el 2000.

El Tribunal Constitucional declaró que tal medida era inconstitucional y a los pocos días el Congreso destituyó a los tres magistrados que habían dictaminado en contra de las intenciones de Fujimori (Cotler,2001). Desde ese momento, y por cuatro años el Tribunal Constitucional sólo funcionó con cuatro magistrados y no pudo conocer acciones de inconstitucionalidad porque para ello debía contar con el número total de magistrados; sin embargo, sí podía pronunciarse respecto de las acciones de amparo. La situación del Tribunal Constitucional se regularizó con la caída de Fujimori, cuando los magistrados destituidos fueron repuestos en sus cargos.

A pesar de los problemas que tuvo el Tribunal Constitucional durante los años del fujimorismo, el constitucionalista Jorge Avendaño considera que esta instancia es mejor que el antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales previsto en la Constitución de 1979, primero por su composición, es decir, magistrados nombrados íntegramente por el Congreso con un alto quórum. *"En cambio el Tribunal anterior tenía tres representantes del Ejecutivo, tres representantes del Legislativo, si el Ejecutivo tenía mayoría en el Legislativo ya tenía seis y tres del Judicial, con lo cual si tenía mayoría también. A nivel de sentencias este Tribunal también es mejor porque el antiguo casi no falló, casi no resolvió nada porque requería de sus nueve miembros y un número determinado de votos y si no había ese número de votos no había sentencia, no había pronunciamiento. [...] El actual Tribunal a veces es un poco desconcertante, un poco imprevisible, pero lo cierto es que la institución funciona".*<sup>22</sup>

Por otro lado, la actual Constitución, en su artículo 200, reconoce seis garantías constitucionales. Para los fines de esta investigación, las garantías más pertinentes son la Acción de Amparo y la

Acción de Inconstitucionalidad<sup>23</sup>. La Acción de Amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la constitución; y la Acción de Inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley (decretos, reglamentos del congreso, normas regionales, ordenanzas municipales, entre otras).

Al Tribunal Constitucional le compete directamente ver las Acciones de Inconstitucionalidad, es decir, aquellas normas de rango de ley que sean contrarias a la Constitución, ya sea de fondo o de forma; sin embargo, excepcionalmente el Tribunal puede revisar los fallos de las Acciones de Amparo a través de un "recurso extraordinario". Así, por ejemplo, si un ciudadano siente que sus derechos han sido vulnerados presenta una Acción de Amparo ante un juzgado de primera instancia; si en el fallo de este juzgado considera que su reclamo no ha sido atendido puede apelar ante un juzgado de segunda instancia y luego a la Corte Suprema. Sólo al haber cubierto todas estas instancias y asumir que no le han concedido un fallo satisfactorio, puede llegar con la Acción de Amparo hasta el Tribunal Constitucional.

### **a. El principio de igualdad y trato diferenciado**

El Tribunal Constitucional ha establecido en sus sentencias que la igualdad es un derecho fundamental de la persona y es un principio rector del Estado.

*"La noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero aparece como un principio rector de la organización y actuación del Estado Democrático de Derecho. En el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona. Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológico, que, por tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de una persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en relación a*

*hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes; por ende, como tal deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias".* (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

Según el Tribunal Constitucional, la igualdad también tiene un carácter relacional, es decir, para que una persona sea considerada como igual a otra tiene que estar en una situación de idéntica condición o equivalencia. *"Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones".* (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

Otra sentencia del Tribunal Constitucional aclara otros aspectos del derecho relacional.

*"La igualdad garantiza el ejercicio de un derecho relacional. Es decir, funciona en la medida que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales. Más precisamente, opera para asegurar el goce real, efectivo y pleno del plexo de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan".* (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

De este carácter relacional se desprende la posibilidad de aplicar un trato diferenciado o especial bajo ciertas circunstancias. *"La diferenciación debe perseguir una intencionalidad legítima, determinada, concreta y específica, cuyo fin sea la consecución o aseguramiento de un bien o valor constitucional, o de un bien o valor constitucionalmente aceptable. Es decir, deberá asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con certeros juicios de valor generalmente aceptados. En ese sentido, no cabe hablar válidamente de un proceso diferenciador de trato, cuando éste se basa en supuestos de hecho o en situaciones subjetivas".* (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

Desde esta perspectiva el principio de igualdad no estaría reñido con el reconocimiento legal de la diferencia de trato, siempre que éste estuviera fundado en una base objetiva. *"La idea de la igualdad se*

*desprende de la dignidad y naturaleza de los seres humanos. El tratamiento desigual no será injustificado en tanto no se afecte dicha dignidad...[Además, el principio de igualdad no impide al operador del derecho determinar, entre las personas, distinciones que expresamente obedezcan a las diferencias que las mismas circunstancias prácticas establecen de manera indubitable]". (EXP N° 0261-2003-AA/TC)*

El Tribunal Constitucional acoge en sus sentencias que el principio de la justicia requiere tratar igual a los que son iguales y distinto a los que son distintos, pues reconoce que existen diferencias y desigualdades entre los sujetos, por lo que declara necesarias las leyes que traten de remediar esa realidad. (EXPs. ACUMS. N°s 0001/0003-2003-AI/TC)

Así, el Tribunal reconoce que es tarea del Estado generar acciones afirmativas para que se logre igualdad de los individuos cuando las situaciones reales ubican a unos en situación de desventaja con respecto a los otros.

*"Cuando el artículo 103 de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales 'en razón de las diferencias de las personas', abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2) de su artículo 2, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante 'acciones positivas' o 'de discriminación inversa', ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos". (EXPs. ACUMS. N°s 0001/0003-2003-AI/TC)*

En los siguientes extractos el Tribunal Constitucional justifica el trato diferenciado entre los ciudadanos.

*"Un texto normativo es coherente con los alcances y el sentido del principio de igualdad, cuando su imperio regulador se expande a todas las personas en virtud de no acreditar ningún atisbo de discriminación; y cuando, luego de satisfacer dicha prioridad, adjudica beneficios o castigos diferenciadamente, a partir de rasgos distintivos relevantes. En ese mismo contexto, es igualmente aceptable para el derecho que la pauta basilar de la*

*igualdad esté subordinada al desarrollo pleno de otros principios constitucionales, valorados como de superior jerarquía en específicas y concretas circunstancias". (EXP N° 0261-2003-AA/TC)*

*"La existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto, derivado de la interpretación-aplicación de la ley, deben ser apreciadas en relación con la finalidad y los efectos de la medida legal adoptada sobre la materia. El establecimiento de una diferenciación jurídica ha de perseguir un resultado jurídico legítimo, a la luz de la moral y los valores del derecho". (EXP N° 0261-2003-AA/TC)*

*"La naturaleza de la cosa que hace a la materia del Derecho, se encuentra inserta en una realidad social que puede tender hacia la disfuncionalidad de la cosa, esto es, a desvirtuar su finalidad. En estos casos, el orden constitucional debe permitir a la ley incidir en aquella realidad de hecho y componer la funcionalidad de la naturaleza de las cosas. Así pues, cuando el artículo 103 de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales "porque así lo exige la naturaleza de las cosas", no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas". (EXPs. ACUMS. N°s 0001/0003-2003-AI/TC)*

En síntesis, el Tribunal Constitucional propugna que la noción de igualdad ante la ley no se vea amagada por la existencia de acciones afirmativas o normas diferenciadoras, con la condición de que se acredite (i) la existencia de una desigualdad de hecho, y por ello la relevancia de hacer una diferenciación positiva, (ii) tener una finalidad específica, (iii) ser razonable, es decir, ser admisible según los valores, preceptos y principios constitucionales, (iv) ser racional, es decir, que haya coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue, y (v) ser proporcional, es decir, que la

consecuencia jurídica de la acción diferenciadora sea armónica con los supuestos de hecho y la finalidad. (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

Los instrumentos que el Tribunal Constitucional toma en consideración para determinar si se requiere una medida especial, así, son la diferenciación y la regla de proporcionalidad. La diferenciación implica una relación efectiva entre el trato desigual que se introduce y la finalidad de igualdad que se persigue alcanzar. La proporcionalidad se refiere a la armonía y correspondencia que debe existir entre la situación de hecho y la finalidad perseguida. En consecuencia, la diferenciación será válida si demuestra ser proporcional a la situación de hecho y a la finalidad perseguida.

*"A la base objetiva y razonable de la diferenciación debe añadirse la racionalidad. Ésta debe ser entendida como la necesidad de acreditar la adecuación del medio empleado por la ley con los fines perseguidos por ella. Esto implica la existencia de una conexión o vínculo eficaz entre el trato diferenciado que se legaliza, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se pretende alcanzar".* (EXP N° 0261-2003-AA/TC)

## **b. Sujetos protegidos**

Son dos los sujetos que reciben atención especial en las sentencias del Tribunal Constitucional, que se relacionan con medidas de protección especial: discapacitados y personas de bajos recursos. Se revisará el contenido de las sentencias que establecen jurisprudencia en relación al primer grupo, pertinente a esta investigación.

### **(i) Personas discapacitadas**

El Tribunal Constitucional reconoce que las personas con discapacidad deben ser objeto de un trato especial debido a su especial condición y considera que no pueden ser objeto de discriminación. Así por ejemplo, ante la Acción de Amparo presentada al Tribunal Constitucional por César Augusto Zevallos Eyzaguirre<sup>24</sup>, quien según su presentación había sido despedido injustificadamente de su centro de labores con el agravante de que no se había considerado su condición de persona con discapacidad, el Tribunal falló a su favor argumentando que *"al haber procedido la demandada a despedir*

*al demandante, sin tener en cuenta principalmente su condición de impedido físico –que le faculta tener un tratamiento especial en cuanto a las condiciones de acceso, desenvolvimiento y permanencia en el empleo donde realiza la prestación de su trabajo–, y sin que éste haya incurrido en la comisión de falta grave, establecida en la ley, que constituya causa justa para extinguir la relación laboral; ha vulnerado sus derechos constitucionales invocados en la demanda materia de autos, a través de un acto viciado de inconstitucionalidad, que torna a la disolución de vínculo laboral del demandante, en contraria al principio de igualdad e inclusive transgresora de la especial protección que se debe brindar a quienes se encuentran en la situación de impedidos físicos (discapacitados), toda vez que se ha disuelto el vínculo laboral por discriminación negativa derivada de la particular condición de discapacitado del demandante; además de que, no obstante observarse dicha especial condición, no se haya practicado en su favor la discriminación positiva que exige la cláusula de la igualdad jurídica consagrada en el artículo 2º, inciso 2) de la Constitución Política del Estado, como ha tenido oportunidad de advertir este Tribunal en causas similares a la presente”. (EXP. N° 324-99-AA/TC)*

### **c. Jurisprudencia contra el trato discriminatorio**

En relación al trato discriminatorio, si bien el Tribunal Constitucional no ha declarado sentencia contra situaciones de discriminación racial o por cuestiones de género, existe una sentencia a favor de una ciudadana que exigía se le reconociera el grado de coronel de la Policía Nacional y de todos los derechos adquiridos relativos a su grado.

Es el caso de Julia Quintanilla Taquia de Matos, obstetra, quien el 13 de mayo de 1997 interpuso una Acción de Amparo contra el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y el Consejo de Ministros. En ella solicitaba se declarase inaplicable el Decreto de Urgencia 029-97, del 2 de abril de 1997, por considerar que transgredía y desconocía sus derechos adquiridos con el grado de coronel de Sanidad de la Policía Nacional. Dicho decreto resolvía declarar nulas y sin efectos una serie de resoluciones supremas en la Ley N° 24.173, que establecía la restitución en el escalafón de servicios al

personal femenino profesional de las fuerzas policiales. El Tribunal Constitucional declaró fundada la Acción de Amparo de esta ciudadana estableciendo que al habersele desconocido su grado de coronel se afectó evidentemente su estado laboral y pensionario, y que *"los derechos correspondientes a los grados u honores, las remuneraciones y las pensiones propios de las jerarquías de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, sólo pueden retirarse a sus titulares por sentencia judicial [...] por consiguiente, y habiéndose acreditado la trasgresión de los derechos constitucionales reclamados [...] y al no haberse acreditado actitud o intención dolosa de parte de quien representa la entidad demandada, no resulta de aplicación el artículo 11 de la Ley N° 23.506"*. (Exp. N° 1006-98-AA/TC)

Esta sentencia es importante, ya que reconoce la legitimidad de los derechos adquiridos y la condición de igualdad ante la ley de una mujer al interior de una institución como la Policía Nacional, en la que el personal femenino con rango de oficial todavía es minoritario.

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional establece jurisprudencia respecto a otro caso que, aunque de alcance más limitado, es de interés para esta investigación. Este fallo establece la discriminación de una persona por razones educacionales.

En la sentencia del expediente N° 510-96-AA/TC, Segundo Isabel Samamé Dávila, interpone Acción de Amparo contra la dependencia para la cual trabajaba, la Región Nor Oriental del Marañón-RENOM, que lo cesó en el cargo amparándose en el Programa de Racionalización Administrativa, pese a que él no se encontraba comprendido entre los alcances de dicha norma. Samamé Dávila había sido incluido en dicho proceso, con lo que se vulneró su derecho al trabajo, luego que se le impidió dar examen porque no contaba con educación secundaria. El Texto Único de las Bases para la Evaluación y Selección de Personal de la Región Nor Oriental del Marañón, aprobado por resolución ejecutiva regional N° 088-93-RENOM, en su ítem 8.3, establecía que sólo podrían ingresar a tal proceso evaluativo los servidores del grupo auxiliar o técnico con educación secundaria completa.

Ante esa situación el Tribunal Constitucional falló que:

*"De lo expuesto precedentemente, se infiere que las citadas bases contravienen lo dispuesto por el Decreto Ley N° 26.109, que no establecía excepciones de ninguna índole para la participación del personal en el Programa de Racionalización Administrativa; por lo que el demandante en su calidad de nombrado en el cargo de Trabajador de Servicio del Sector Educación, en conformidad con el art. 48 de la Constitución Política del Estado de 1979, aplicable al caso, sólo podía ser despedido por causa justa prevista en la ley o por no haber aprobado el examen de evaluación. Sin embargo, al accionante se le impidió rendir el referido examen, por no tener educación secundaria, dando lugar a la resolución de cese, resolución que resulta violatoria de sus derechos fundamentales referidos a la igualdad ante la ley sin discriminación alguna y a la estabilidad en el trabajo, consagrados en los artículos 2 inciso 2 y 48 de la Carta Política del Estado de 1979, vigente en la fecha de ocurridos los hechos". (Exp. N° 510-96-AA/TC)*

En síntesis, si bien son escasas las sentencias del Tribunal Constitucional que tienen contenido de acción afirmativa, éstas apuntan a un interés expreso de este órgano del Estado por brindar un marco de protección de ciertos derechos sociales, como el derecho al trabajo, asociándolos a un derecho fundamental como la igualdad ante la ley.

## **5. La acción afirmativa en las leyes**

Cinco son los grupos vulnerables que han merecido la atención del Estado en la búsqueda de garantizar sus derechos. A continuación se presentan las leyes con las que cada uno de estos colectivos ha sido beneficiado.

### **a. Mujeres**

#### **(i) Las cuotas**

Una de las principales medidas de acción afirmativa que ha propiciado la participación de mujeres en política es la Ley de Cuotas para la conformación de las plantillas de candidatos en elecciones

nacionales, regionales y municipales. Las cuotas obligan a que las listas electorales tengan un mínimo de candidatas mujeres.

Modificación a la Ley Orgánica de Elecciones que incorpora el mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al congreso (Ley N° 26.859)

Esta ley, aprobada el 1 de octubre de 1997, fue elaborada por la Comisión de la Mujer del Congreso de la República<sup>25</sup>. La ley incorpora el mecanismo de cuotas para mujeres u hombres en las listas de candidatos al Congreso. En el artículo 116 se estipula que *"las listas de candidatas al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones"*, de cien candidatas. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiera tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres de 25 a 30% a través de la Ley N° 27.387, de diciembre de 2000.<sup>26</sup>

• *Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26.864)*

Tras ser incorporadas las cuotas en las elecciones nacionales a comienzos de octubre de 1997, inmediatamente, el 14 de octubre las cuotas fueron incorporadas para la elección de los gobiernos locales. En el inciso 2 del artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales quedó estampado que *"el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres"*<sup>27</sup>.

• *Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27.683)*

Las cuotas también fueron introducidas para los gobiernos regionales. En el artículo 12 de la Ley N° 27.683, promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que *"la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesitario (suplente) en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres"*.

Esta ley también contempla la cuota por etnicidad, pues se establece que la lista también debe estar conformada por *"un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades"*

*nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”.*

**(ii) Ley que penaliza los actos de discriminación (Ley N° 27.270)**

Esta ley, promulgada el 29 de mayo del 2000, incorpora el delito de discriminación al Código Penal. Así, el nuevo artículo 323 del Código Penal señala hoy que *"el que discrimina a otra persona o grupo de personas, por su diferencia racial, étnica, religiosa, o sexual, será reprimido con prestación de servicios a la comunidad de treinta a sesenta jornadas o limitación de días libres de veinte a sesenta jornadas. Si el agente es funcionario público la pena será prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas e inhabilitación por tres años”.*

En el segundo artículo de la Ley Contra Actos de Discriminación introduce cambios a la Ley sobre Responsabilidad Administrativa. El legislador ofrece aquí una interesante definición sobre el concepto de discriminación.

*"Se entiende por discriminación, la anulación o alternación de la igualdad de oportunidades o de trato en los requerimientos de personas a los requisitos para acceder a centros de educación, formación técnica y profesional, que impliquen un trato diferenciado basado en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquiera índole”.*

En el mismo texto, se señala de manera explícita la prohibición de prácticas discriminatorias en el acceso a un centro laboral o a un centro de estudio. *"La oferta de empleo y el acceso a centros de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato”.*

En la tercera parte del artículo 2 se determinan las sanciones que se aplicarán a los discriminadores. Se señala que:

*"Las personas naturales o jurídicas que, en el ejercicio de su actividad a través de sus funcionarios o dependientes, incurran en las conductas que impliquen discriminación, anulación, alteración de*

*igualdad de oportunidades de trato, en las ofertas de empleo, serán sancionadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social; y cuando se refieran al acceso a centro de formación educativa, serán sancionadas por el Ministerio de Educación. La sanción administrativa será de multa no mayor de 3 Unidades Impositivas Tributarias o cierre temporal del local que no excederá de un año. En los casos antes mencionados se podrá sustituir la sanción o de cierre temporal por el doble de la multa impuesta, si las consecuencias que pudieran seguir a un cierre temporal lo justifican. La sanción se aplica sin perjuicio de la indemnización a que hubiere lugar a favor de la persona adecuada”.*

Además de ofrecer una definición de discriminación, esta ley es relevante porque abre la posibilidad de que los que se sientan afectados por una situación o actitud discriminatoria puedan exigir una sanción a sus discriminadores y también optar a una potencial indemnización por el hecho sancionado.

### **(iii) Ley de fomento de la educación de las niñas y adolescentes rurales (Ley N° 27.558)**

Esta ley, promulgada el 10 de octubre del 2001, es el fruto de la persistente acción de personas e instituciones integrantes de la Red Nacional de Educación de la Niña Florecer, así como de la acogida que tuvo su demanda entre algunos congresistas. La ley resuelve declarar el quinquenio 2000-2005 como el de la Educación de la Niña Rural, obligando al Estado a priorizar recursos públicos para (i) garantizar la matrícula universal de las niñas y adolescentes menores de 18 años en la educación básica, (ii) promover la equidad de género y hacer de las escuelas espacios amables y atractivos para la presencia y el aprendizaje de las niñas, y (iii) mejorar la calidad de la educación que se ofrece a las niñas rurales.

Esta ley tiene tres estrategias de gestión: (i) la creación del Consejo Nacional de Educación de la Niña Rural, integrado por representantes del Estado y de la sociedad civil; (ii) invertir en la educación de la niña rural, proponiéndose "*garantizar recursos estatales, privados y de la cooperación internacional para los fines de esta ley*"; y (iii) ofrecer información pertinente y transparente

sobre matrícula, asistencia, permanencia y logros de aprendizaje de las niñas rurales.

**(iv) Ley que declara de carácter prioritario el seguro integral de salud para las organizaciones de base (Ley N° 27.660)**

Esta ley, promulgada el 6 de febrero de 2002, es una medida de protección especial y directa de las mujeres de sectores populares que participan de organizaciones sociales de base como comedores populares y las salas cunas infantiles o Wawa Wasis.

*El artículo 1 de la Ley N° 27.660 declara como de "carácter prioritario la atención de salud que brindará el Seguro Integral de Salud a las mujeres de las organizaciones sociales de base, comprendidas en la Ley N° 25.307, que prestan servicio no remunerado en forma directa y permanente en los Programas de Apoyo Alimentario. Compréndase también a quienes laboran en iguales condiciones en Wawa Wasis".*

**(v) Ley por la que se modifican artículos de la Ley de Formación y promoción laboral relacionados con el Programa de Formación Laboral Juvenil (N° 27.404).**

El de Formación Laboral Juvenil es un programa coordinado por el Ministerio del Trabajo, que tiene como objetivo lograr la inserción laboral de los sectores más jóvenes de la población. Con las modificaciones introducidas al artículo 14 de esta ley promulgada el 19 de enero de 2001, éste puede considerarse como una medida de acción afirmativa porque establece que el número de trabajadores que son contratados por una empresa bajo la modalidad de este programa, puede incrementarse siempre y cuando estos trabajadores adicionales sean discapacitados o mujeres con carga familiar.

Dicho artículo 14 señala textualmente que:

*"El número de jóvenes en Formación Laboral Juvenil no podrá exceder el 10% del total del personal en la empresa. Dicho límite podrá incrementarse en un 10% adicional siempre y cuando este último porcentaje este compuesto exclusivamente por jóvenes participantes que tenga limitaciones físicas, intelectuales o sensoriales, así como mujeres con responsabilidades familiares".*

## **b. Discapacitados**

De acuerdo al estudio realizado en 1993 en conjunto por el Instituto Nacional de Rehabilitación, el Instituto Nacional de Estadística y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el 30% del total de los peruanos presenta alguna forma de discapacidad<sup>28</sup>, mientras el 13%, es decir, más de tres millones de personas, sufren minusvalía, una discapacidad severa acompañada de ausencia de integración social. Para enfrentar esta realidad, en la legislación peruana existen algunas medidas de protección especialmente orientadas hacia los discapacitados.

### **(i) Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27.050)**

Esta ley fue promulgada el 6 de enero de 1999. Está destinada a establecer el régimen legal de protección y atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo e integración social, económica y cultural. Asimismo, se señala que la persona con discapacidad tiene iguales derechos que la población en general. La ley también contempla medidas de prevención orientadas a impedir las deficiencias físicas, mentales y sensoriales, y a evitar que las deficiencias ya producidas tengan mayores consecuencias negativas tanto físicas, psicológicas o sociales.

En el artículo 2 de la ley se define lo que se debe entender por persona discapacitada:

*"La persona con discapacidad es aquella que tiene una o más deficiencias evidenciadas con la pérdida significativa de alguna o algunas de sus funciones físicas, mentales o sensoriales, que impliquen la disminución o ausencia de la capacidad de realizar una actividad dentro de formas o márgenes consideradas normales limitándola en el desempeño de un rol, función o ejercicio de actividades y oportunidades para participar equitativamente dentro de la sociedad".*

El artículo 23 protege a la persona con discapacidad de ser víctima de una discriminación en el sistema educativo y señala que no

podrá negarse el acceso a un centro educacional a personas con discapacidad física, sensorial o mental, ni tampoco ser expulsada por este motivo. Tal protección se hace extensiva a otros ámbitos, distintos del educativo, ya que en el artículo 31 establece que nadie puede ser discriminado por tener una discapacidad.

La Ley de la Persona con Discapacidad se refiere de forma específica al ámbito de la educación superior. En el artículo 26 establece que las universidades públicas y privadas, dentro del marco de su autonomía, deberán implementar programas especiales de admisión para personas con discapacidad.

Por otro lado, en la ley se establecen beneficios para las entidades públicas o privadas que empleen personas con discapacidad. Esto está estipulado en el artículo 35:

*"Las entidades públicas o privadas, que a partir de la vigencia de la presente Ley empleen personas con discapacidad, obtendrán deducción de la renta bruta sobre las remuneraciones que se paguen a estas personas, en un porcentaje adicional que será fijado por el Ministerio de Economía y Finanzas".*

El artículo 37 de la ley establece créditos preferenciales a micro y pequeñas empresas integradas por discapacitados. Esto se hace a través del Conadis, organismo público responsable de implementar la política sobre discapacidad, en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Una medida de acción afirmativa a favor de los discapacitados, en el ámbito laboral, se encuentra en el artículo 36 de la ley, el que establece una bonificación especial en el concurso de méritos para cubrir vacantes en el sector público.

*"En los concursos para la contratación de personal del sector público, las personas con discapacidad tendrán una bonificación de 15 puntos en el concurso de méritos para cubrir la vacante".*

Sin embargo, esta medida sólo obliga al sector público y no es extensiva a la empresa privada. Madezha Cepeda<sup>29</sup>, invidente y activista por los derechos de los discapacitados, advierte sobre la limitación que esto significa para la disposición. *"Si estamos en un*

*boom de la privatización, eso implica que el espacio que se da [para la persona con discapacidad] es restringido porque cada vez hay menos empresas públicas, que no hay contrataciones permanentes y si sólo ese es el ámbito donde se está haciendo la discriminación positiva, entonces la ley no tiene todo el alcance que debería tener”.*<sup>30</sup>

### **(ii) Ley que crea el Seguro Social de Salud (EsSalud) (Ley N° 27.056)**

Esta ley, aprobada el 28 de enero de 1999, establece los alcances y las características de la seguridad social en Perú. Una primera medida a favor de los discapacitados se encuentra en el inciso k del artículo 2, donde se señala que EsSalud *"desarrolla programas especiales orientados al bienestar social, en especial del adulto mayor, y las personas con discapacidad, en las condiciones que establezca el reglamento"*.

Esta función de EsSalud está mejor explicada en el artículo 8 del Reglamento de la ley:

*"EsSalud desarrolla programas orientados a la rehabilitación para el trabajo, en un proceso de integración socio laboral a las personas que sufren discapacidad física o mental que se encuentran en desventaja social, así como para prevención de la discapacidad física y mental en edad productiva"*.

Así como en el artículo 20 del mismo Reglamento:

*"Las personas con discapacidad física o mental... son beneficiarias de las prestaciones a través de los programas de proyección a la comunidad mediante la suscripción de convenios con los Poderes Públicos, organismos, instituciones y reparticiones del Estado, cuya financiación deberá sustentarse en sus respectivos presupuestos"*.

### **(iii) Ley General de Educación (Ley N° 28.044)**

Esta ley, promulgada el 17 de julio de 2003, es uno de los documentos normativos que brinda un mayor sustento para el desarrollo de acciones afirmativas, pues hace de los temas de la equidad y de inserción sus ejes principales. Además cuenta con varios artículos

que aluden a la igualdad de oportunidades, así como de medidas especiales de protección para discapacitados, mujeres e indígenas.

Así, el artículo 8 señala que uno de los principios de la educación es la inclusión o inserción de las personas discapacitadas, así como de otros grupos vulnerables *"sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades"*.

Sobre el papel del Estado, el artículo 21 lo obliga a promover la universalización, calidad y equidad de la educación. En este sentido, las principales funciones del Estado, según esta ley, son *"ejercer un rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional, y garantizar iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que favorezcan el aprendizaje oportuno, efectivo y pertinente"*.

El artículo 18, respecto de las medidas que promuevan la equidad en la educación, establece que las autoridades educativas deben (i) ejecutar políticas de acción positiva para compensar las desigualdades entre la población; (ii) elaborar y ejecutar proyectos educativos que incluyan objetivos, estrategias, acciones y recursos tendientes a revertir situaciones de desigualdad y/o inequidad por motivo de origen, etnia, género, idioma, religión, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; e (iii) implementar en el marco de una educación inclusiva, programas para personas con problemas de aprendizaje o necesidades educativas distintas en todos los niveles y modalidades.

Finalmente, el artículo 39 de la ley se refiere a la educación básica especial orientada a las personas que tienen un tipo de discapacidad que dificulte un aprendizaje regular y señala que esta debe tener un enfoque de inserción en la vida comunitaria y social.

**(iv) Ley por la que se modificaron artículos de la ley de Formación Laboral relacionados con el Programa de Formación Laboral Juvenil (Ver texto del punto 5.a.v)**

## c. Indígenas

### (i) Ley General de Educación (Ley N° 28.044)

Así como se mencionó en el punto sobre las personas con discapacidad (5.b.i), el artículo 8 de la Ley General de Educación es explícito en establecer el principio de que todos deben ser incluidos en el sistema educativo formal, sin discriminación. Además, el mismo artículo 8 establece la interculturalidad como un principio de la educación. *"La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, sustento para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo"*.

En la Ley General de Educación queda de manifiesto que el enfoque intercultural es requisito de la igualdad de oportunidades. En el artículo 10, al referirse a los criterios para la universalización, la calidad y la equidad de la educación, la ley señala:

*"Para lograr la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural y se realiza una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria, y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje"*.

Respecto de las obligaciones de las autoridades educativas, en el sentido de garantizar la equidad, que están contenidas en el artículo 18 citado en el punto anterior, en el caso de los grupos excluidos entre los que estarían los indígenas, la Ley ordena priorizar la asignación de recursos por alumno en las zonas de mayor exclusión, lo cual comprende atender la necesidad de infraestructura, equipamiento, material educativo y recursos tecnológicos.

El artículo 19 se refiere exclusivamente a la educación de los pueblos indígenas. Aquí se señala que *"de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales sobre la materia, la Constitución Política y la presente ley, el Estado reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a una educación en condiciones*

*de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Para ello establece programas especiales que garanticen igualdad de oportunidades y equidad de género en el ámbito rural y donde sea pertinente”.*

**(ii) Cuota de indígenas en elecciones regionales (Ley N° 27.683)**

En la Ley de Elecciones Regionales, aprobada el 14 de marzo del 2002, se introdujo la cuota para indígenas en las plantillas de candidatos. La cuota rige para todas aquellas regiones con población indígena. El artículo 12 explica que la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, y que de esa lista no menos de un 30 por ciento deben ser hombres o mujeres, y de la misma forma no menos de un 15 por ciento deben ser representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde habiten. Esto último lo debe determinar el Jurado Nacional de Elecciones.

**d. Tercera edad**

**(i) Ley que creó el Seguro Social de Salud (EsSalud)**

Tal como se mencionó en el punto 5.b.i, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social establece que EsSalud debe desarrollar *"planes especiales orientados al bienestar social, en especial del adulto mayor y las personas con discapacidad"*.

Más adelante, el artículo 21 del Reglamento de dicha ley, al definir las prestaciones de bienestar y promoción social que otorga EsSalud se señala a las poblaciones beneficiarias. Así, se establece que *"las prestaciones de bienestar y promoción social comprenden actividades de proyección, ayuda social y rehabilitación para el trabajo, orientadas a satisfacer las demandas complementarias de salud, especialmente de la población asegurada adulta mayor o con discapacidad"*.

Esta base legal es lo que permite la creación del Programa de Prestaciones Sociales de EsSalud para las personas de la tercera edad, a través de los Centros del Adulto Mayor (CAM).

### **e. Población afectada por la violencia**

A consecuencia del conflicto interno vivido entre 1980 y 1992, murieron en el Perú más de 69 mil personas. Esto ha dejado secuelas que se evidencian en profundos cambios en los estilos de vida de personas, familias, grupos y pueblos, proceso que habría afectado a más de dos millones de peruanos en sus condiciones de vida, patrones culturales, valores, normas, costumbres y capacidades<sup>31</sup>.

#### **(i) Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) (DL N° 866)**

El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) es un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, creado especialmente para tratar la problemática de las poblaciones desplazadas por la violencia política. Fue creado en 1996 mediante Decreto Legislativo, el 866. En el artículo 14 se señala que el PAR *"tiene como misión establecer las condiciones básicas para el desarrollo de las poblaciones desplazadas por la violencia terrorista, así como para el desarrollo integral de las zonas declaradas en emergencia a fin de consolidar la paz social"*.

La labor del PAR ha cobrado importancia en los últimos meses, pues será el organismo responsable de varias líneas del programa integral de reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

#### **(ii) Ley que establece vacantes de ingreso a las universidades para las víctimas del terrorismo (Ley N° 27.277)**

Se trata de una Ley bastante breve, de sólo tres artículos. La Ley fue promulgada el 2 de junio del 2000, durante el gobierno de Alberto Fujimori. En el artículo 2 se establece que las universidades públicas deben contar con un número de vacantes reservadas para los hijos de las víctimas de la violencia.

## **f. Conflicto con Ecuador**

### **(i) Ley que reconoce como defensores de la patria a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con Ecuador**

Esta ley fue promulgada el 2 de junio de 1995, durante el gobierno de Alberto Fujimori. Establece una serie de beneficios en vivienda y salud para el personal de la Fuerzas Armadas y Policía Nacional (y sus familiares) que fueron heridos durante el conflicto militar con Ecuador. Así por ejemplo, el artículo 2 determina una bonificación mensual extraordinaria, de tres unidades impositivas tributarias (UIT), a favor del personal que quedó inválido en ese conflicto; en el artículo 3 se señala que los “defensores de la patria” tienen derecho a ser beneficiados con viviendas financiadas por el Estado; el artículo 7 determina que los hijos de éstos cuenten con los recursos económicos necesarios que les garanticen una adecuada educación durante el periodo escolar primario y secundario; y finalmente, en el artículo 8 se establece que el Estado les debe otorgar un trato preferencial en sus proyectos de micro y pequeña empresa.

En síntesis, esta ley ofrece una serie de beneficios a los ex combatientes del conflicto con Ecuador, en distintos rubros, no obstante, la realidad es que muchos de estos combatientes viven en situación de pobreza.

## **6. Tratados internacionales**

Existen una serie de tratados y compromisos internacionales que han sido suscritos y ratificados por el Estado peruano, lo que pueden implicar medidas de acciones afirmativas. De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado forman parte integral del derecho nacional; sin embargo, no se reconoce la supremacía de dichos tratados internacionales cuando hay choques de disposiciones con la ley interna. A continuación se presentan algunos de los tratados que pueden representar medidas de acción afirmativa.

## a. Mujer

### (i) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Perú es parte de esta Convención desde 1982 (Resolución Legislativa N° 2343 del 4 de junio de 1982) y fue ratificada el 20 de agosto del mismo año. Este tratado internacional es un acuerdo que determina la posición de los Estados partes ante la discriminación como obstáculo para la materialización de los derechos humanos de la mujer y del principio de igualdad ante la ley. La Convención tiene carácter vinculante.

En el artículo 1 de la Convención se conceptualiza el término discriminación:

*"Para los efectos de la presente Convención, la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier esfera".*

El artículo 4 determina la necesidad de un trato diferenciado entre hombres y mujeres para conseguir una situación de igualdad real.

*"La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de oportunidad y trato".*

Por su parte, el artículo 7 interpela a los Estados a que tomen las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la política:

*"Los estados partes tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política del país,*

*y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:*

*"a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*

*"b) 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;*

*"c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país..."*

## **(ii) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer**

La Convención, que fue aprobada por el Estado peruano el 1 de julio de 1975, tiene carácter vinculante. Los artículos más relevantes referentes a la participación de las mujeres en política son:

Artículo 1

*"Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna".*

Artículo 2

*"Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna".*

Artículo 3

*"Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna..."*

## **b. Discapacitados**

### **(i) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad**

Esta Convención fue aprobada mediante la Resolución Suprema (RS) N° 27.484, del 18 de junio de 2001. Este documento define, en su

primer artículo, la discapacidad como una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

El artículo 2 entra de lleno al tema de la discriminación contra las personas discapacitadas.

*"a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.*

*"b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación".*

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, entre las que se enumeran:

*"a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades,*

*tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;*

*"b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;*

*"c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y*

*"d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo".*

## **c. Indígenas**

### **(i) Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**

El Estado peruano suscribió esta Convención por Decreto Ley N° 18.969, del 21 de julio de 1971, y fue ratificado por el Congreso el mismo año. Tiene carácter vinculante.

#### Artículo 1

*"4) Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o de ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantenga en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron".*

**(ii) Convenio 169-OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

Este convenio fue ratificado mediante RS N° 26.253, en 1994.

Artículo 4

*"1) Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.*

*"2) Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente de los pueblos interesados.*

*"3) El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo como consecuencia de tales medidas especiales".*



# **CAPÍTULO II**



## **CATASTRO DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA ADOPTADAS EN PERÚ**

Este capítulo revisa el estado de ejecución en que se encuentran las principales medidas de acción afirmativa llevadas adelante en Perú, de las cuales se dio cuenta en el Capítulo I, respecto de su presencia en la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y otras normas. Esta lista se ordenó tomando como referencia a los grupos de sujetos hacia los cuales se orientan tales medidas, es decir, mujeres, discapacitados e indígenas.

Esta revisión consideró también a ciertas oficinas gubernamentales que tienen entre sus responsabilidades la protección y la incorporación en igualdad de condiciones a ciertas poblaciones vulnerables, como el Ministerio de la Mujer, el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad y, en menor medida, la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Conapa). Al final del capítulo se presenta un cuadro resumen de los principales programas y medidas de carácter afirmativo que se encuentran actualmente en ejecución.

### **1. Mujeres**

#### **a. Las cuotas para las elecciones**

Como se señaló en el Capítulo I, las cuotas constituyen una de las principales medidas de acción afirmativa tomadas en Perú, con el objetivo de lograr una mayor participación de las mujeres en política. Como se vio, la aprobación de las cuotas generó un interesante debate político y jurídico con relación al derecho de igualdad y al principio de no discriminación.

##### **• Origen**

Si bien desde inicios de la década de los noventa existía interés por parte de colectivos de mujeres<sup>32</sup> por sacar adelante una Ley de Cuotas que facilitara la participación de mujeres en política, no fue sino hasta 1997 en que este tema entró en la agenda pública. Ese año, la congresista por el Partido Popular Cristiano, Lourdes

Flores Nano<sup>33</sup> presentó un proyecto de ley ante la Comisión de Constitución del Congreso, que se encontraba por esos días deliberando sobre una nueva Ley Electoral. A pesar de contar con el apoyo de un partido tradicionalmente asociado a la derecha, el proyecto de Flores Nano no fue tomado en cuenta por los legisladores con mayoría fujimorista.

En el ínter tanto se creó la Comisión de la Mujer, la que poco después volvió a trabajar la propuesta original de la congresista Flores Nano y presentó un nuevo proyecto ante el Congreso. Llegado al pleno, el proyecto produjo un intenso debate jurídico en torno a la naturaleza del principio de igualdad consagrado en la Constitución y se abrió un debate político transversal centrado en si las mujeres debían estar en la política por derecho propio o si tenían que hacer méritos para ello (Yáñez, 2001). El debate se vio enriquecido con el aporte de las abogadas feministas, quienes contribuyeron a la discusión sobre la naturaleza de las cuotas. Así, por ejemplo, Violeta Bermúdez señaló que:

*"La cuota, es un mecanismo de acción afirmativa orientado a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinada fórmula utilizada para definir el número mínimo de mujeres que deben ser postuladas y designadas a cargos públicos... Por ello, las medidas de acción positiva o acción afirmativa se conocen hoy también como medidas correctivas, su objetivo entonces es corregir una situación que de facto existe... Lo que se pretende es promover la mayor participación política de la mujer en las organizaciones políticas y garantizarnos a hombres y mujeres, al electorado en general, una mayor oferta de diversidad, es decir una mayor oferta de mujeres como postulantes a cargos públicos".<sup>34</sup>*

Mujeres de distintos bloques políticos se manifestaron en ese entonces con respecto a las cuotas. Beatriz Merino, ex primera ministra del gobierno de Alejandro Toledo, y en ese entonces congresista y presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso sostuvo que:

*"Es importante que las mujeres participen en política porque pueden concretar avances reales para las mujeres en el terreno*

*jurídico, económico y social. Es decir, que la participación de más mujeres en la política permite poner en la agenda pública los temas ligados a la mujer, como la violencia doméstica, el acoso sexual o los techos de cristal. Del mismo modo, permite, cuando la mujer opina sobre temas de importancia para la opinión pública –como la conducción de la economía nacional– que la sociedad civil perciba que las mujeres son capaces de asumir el reto de liderar el país, y más aún, afirma su condición de ciudadanas plenas”.*<sup>35</sup>

La congresista Lourdes Flores, una de las principales impulsoras de la Ley de Cuotas, manifestó en ese momento que:

*"A las mujeres que desean participar en política yo les diría que se decidan a hacerlo y que la frase 'no estoy preparada' no sea más pronunciada por ellas. Si bien la educación y la formación son importantes, las habilidades y experiencia de vida que cada una tiene orientarán el desempeño de las responsabilidades políticas que asuman. Las mujeres deben recordar también que nadie nace sabiendo”.*<sup>36</sup>

Esbozando un balance sobre lo acontecido durante el debate de las cuotas, Rocío Villanueva afirmó que:

*"El proceso puso de manifiesto el desconocimiento en nuestro medio del concepto de acción positiva, como estrategia para corregir y superar la discriminación histórica de las mujeres y la cuota como un mecanismo transitorio que se utiliza frente a situaciones de discriminación y que busca mejorar la participación de las mujeres, cuando la legislación que prohíbe la discriminación se muestra insuficiente para asegurar a las mujeres una presencia y participación efectivas”.* (Villanueva,1998)

A pesar del interesante debate surgido alrededor de las cuotas, lo cierto es que la mayoría oficialista estaba en contra de la aprobación del proyecto. Fue la participación del propio presidente Fujimori la que determinó su aprobación. Fujimori amenazó con enviar su propio proyecto de cuotas si no se aprobaba el que estaba en discusión, lo que propició que la mayoría fujimorista cambiara de opinión y diera su voto para la aprobación de la ley. (Yáñez, 1998)

El interés mostrado por Fujimori tiene su explicación en el momento político que vivía el país. Para 1997 ya había sido reelecto presidente y empezaba a preparar el terreno que le permitiría ir por una segunda reelección en el 2000<sup>37</sup>. Como parte de su estrategia política, Fujimori había empezado a manejar programas de compensación social como el Foncodes (Fondo de Compensación para el Desarrollo) y el Pronaa (Programa de Apoyo Alimentario). Quienes conformaban la gran base social de Fujimori eran, sobre todo, mujeres de escasos recursos económicos que se beneficiaban de estos programas<sup>38</sup>.

Como lo sostiene Cecilia Blondet:

*"Las mujeres de sectores populares fueron convocadas segmentariamente por las políticas sociales focalizadas, se les otorgó asistencia directa (nutrición, planificación familiar y crédito), infraestructura social (agua, desagüe, postas médicas, centros de salud, aulas, colegios, locales comunales) e infraestructura económica (electrificación, caminos, pequeñas obras de irrigación)".*  
(Blondet, 2002)

Por otro lado, durante su gobierno, Fujimori dio cabida en el partido de gobierno y en altos cargos de la administración pública a mujeres profesionales o con cierta cercanía al poder. Entonces, durante la década del noventa se configuró un particular escenario en el que la voluntad y el interés político de Fujimori se encontró con un amplio número de mujeres profesionales y dirigentes sociales, que no sólo le perdieron temor al poder, sino que se prestaron para ser parte de su gobierno.

*"Hubo una correspondencia entre los intereses del Presidente y los de un sector importante de mujeres peruanas. Ellas fueron convocadas para participar en un escenario político desregulado y con instituciones débiles, y así lo hicieron. En su comportamiento político dejaron de lado valores fundamentales como la democracia, la honestidad y la transparencia de la función pública. A ellas se suman las cientos de miles de mujeres de los sectores más pobres que estuvieron, a su vez, dispuestas a continuar apoyando al Presidente en tanto les asegurara cuestiones*

*tan concretas como asistencia alimentaria, ropa o escuelas, o bienes tan difusos como autoridad, orden y estabilidad para el Perú". (Blondet, 2002)*

Por ello, si bien es cierto que hubo interés de los colectivos de mujeres y de algunas congresistas del oficialismo y de la oposición por sacar adelante la Ley de Cuotas, si no hubiera sido por la decisión política de Fujimori, es probable que habrían pasado varias legislaturas hasta que esta se aprobara<sup>39</sup>. Finalmente, la Ley de Cuotas fue promulgada el 1 de octubre de 1997.

### • **Objetivos**

El principal objetivo de las cuotas es lograr la promoción de la participación política de las mujeres, quienes tradicionalmente han sido relegadas en ese campo.

### • **Descripción de la medida**

Las cuotas en Perú obligan la participación de un porcentaje mínimo de mujeres (el 30%) en la conformación de las listas electorales. Todas las agrupaciones políticas que se presentan a una elección municipal, regional o general<sup>40</sup> deben cumplir con este porcentaje mínimo de mujeres establecido por ley para poder inscribir su lista ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Si bien las cuotas indican un mínimo de mujeres en las listas electorales, no determinan su ubicación en éstas, lo que no asegura que sean electas el 30% de las mujeres candidatas.

Este mecanismo de cuotas tiene su base legal en las siguientes leyes: a) Ley Orgánica de Elecciones que incorpora el mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso (Ley N° 26.859), promulgada el 1 de octubre de 1997; b) Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 26.864), promulgada el 14 de octubre de 1997; c) Ley que elevó el porcentaje de la cuota para el Congreso de 25% al 30% (Ley N° 27.387), promulgada el 29 de diciembre de 2000; d) Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27.683), promulgada el 14 de marzo de 2002.

• **Inicio y duración**

Las cuotas entraron en vigencia en las Elecciones Municipales de 1998. Posteriormente han sido aplicadas en las Elecciones Parlamentarias de 2000 y 2001 y en los comicios regionales y municipales del 2002<sup>41</sup>.

**(i) Elecciones Municipales**

Fue en las Elecciones Municipales de 1998 cuando se aplicó por primera vez la cuota para mujeres. Uno de los aspectos más relevantes de ese proceso electoral fue la intensa búsqueda de los partidos de candidatas mujeres para cumplir con los porcentajes establecidos por la ley, especialmente de aquellas provenientes de agrupaciones de base que ya tenían cierta experiencia en el ámbito público. Algunas listas llegaron a contar hasta con un 40% de mujeres del total de candidatos<sup>42</sup>.

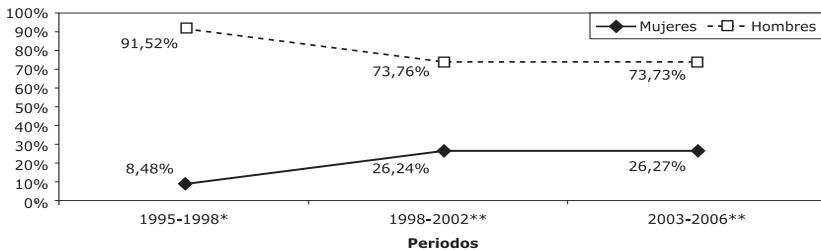
No obstante, la aplicación de las cuotas en esa elección municipal no estuvo exenta de dificultades. La difusión de la norma fue muy limitada, concentrándose esta información en los centros urbanos. En las localidades rurales no sólo las mujeres sino también los varones desconocían completamente la existencia de esta norma. Por ello, muchas mujeres fueron convocadas en el último momento, como "relleno" para cumplir con la letra de la ley, y fueron derechamente ubicadas en los últimos puestos de las listas, disminuyendo así sus posibilidades de ser electas.

A pesar de estos problemas, la aplicación de las cuotas en los comicios municipales de 1998 dio resultados, especialmente en las zonas rurales, pues permitió el ingreso al gobierno local de mujeres que de otra manera no habrían llegado a esos lugares de poder local. Fue el caso de mujeres indígenas y de sectores populares. Un hecho interesante en esta elección fue que la agrupación gobiernista "Vamos Vecino" atrajo a un gran número de mujeres que pertenecían a organizaciones populares. En general, durante el tiempo que Alberto Fujimori se mantuvo en el poder, desarrolló un discurso bastante inclusivo con las mujeres, especialmente aquellas de menores ingresos económicos.

Refiriéndose a la relación entre las mujeres de sectores populares y el fujimorismo Blondet señala que el ex presidente las convocó con un discurso populista, *"les dio un libreto sencillo que rápidamente hicieron suyo y se enrolaron en sus filas... La noción de seguridad, orden y estabilidad que el gobierno fujimorista manipuló a lo largo de toda la campaña sería la clave para conseguir la disponibilidad de esta mayoría femenina"*. (Blondet, 2002)

En el ámbito de resultados, en esas elecciones de 1998 se produjo un notable incremento en el número de mujeres electas como regidoras en comparación con las anteriores elecciones municipales de 1995. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, el porcentaje de mujeres regidoras pasó de un 8,48% en 1995 a un 26,24% en 1998. El porcentaje de mujeres en las alcaldías también se incrementó, aunque de manera más discreta, de un 2,92% pasó a un 3,30%.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje de regidores elegidos en las tres últimas elecciones municipales**

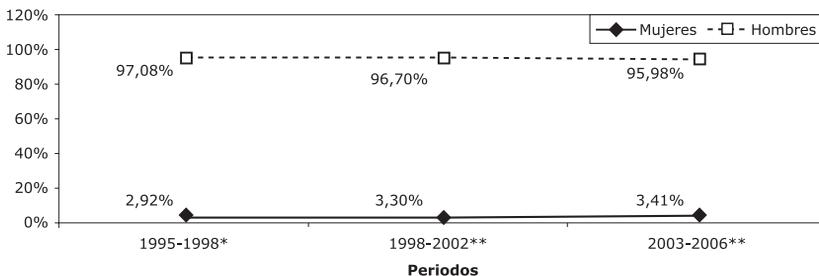


\*sin cuota, \*\* con cuota

Fuente: *Desde las regiones y municipios*, Manuela Ramos, 2003.

No obstante el efecto de las cuotas en el nivel de regidoras, el porcentaje de mujeres en los gobiernos locales se ha mantenido prácticamente inalterado desde 1998, ya que en las elecciones de 2002 el porcentaje de regidoras fue de 26,27%, en tanto que el de alcaldesas fue de 3,41%.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de alcaldes y alcaldesas elegidos en las tres últimas elecciones municipales**



\* sin cuota, \*\* con cuota

Fuente: *Desde las regiones y municipios*, Manuela Ramos, 2003.

## (ii) Elecciones Parlamentarias

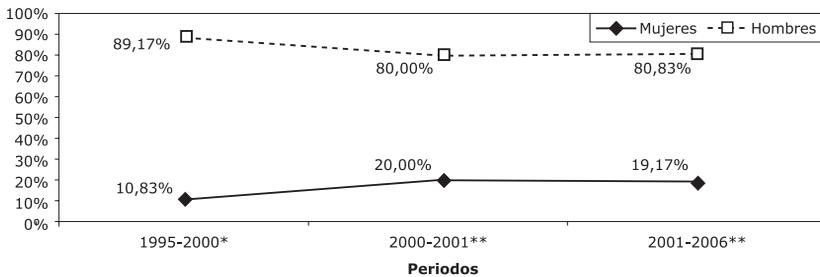
Las cuotas también han sido aplicadas en la elección de parlamentarios, que se realiza paralelamente a la elección de presidente. Las cuotas para el Congreso fueron aplicadas por primera vez en las elecciones generales de 2000. Ese proceso electoral fue muy accidentado porque Alberto Fujimori intentaba reelegirse por segunda vez, por lo que había iniciado una “guerra sucia” contra la oposición (Cotler, 2001) que se expresó en un hostigamiento constante a políticos y medios de comunicación que cuestionaban su régimen.

Dada la relación ya descrita entre las mujeres populares y Fujimori, en esos comicios se produjo un incremento considerable de candidatas al Congreso. Así, de 11% en 1995 se había elevado a 26% en el 2000 (Yañez, 2001). En aquella ocasión, al igual que en las elecciones municipales de 1998, las mujeres tampoco negociaron bien su ubicación en las listas al Congreso, fueron convocadas a última hora y un gran número de ellas participó en condición de invitada, es decir, fueron convocadas sólo para completar el mínimo exigido por ley. Sin embargo, a diferencia de las elecciones de 1998, en éstas la situación fue mucho más disputada por parte de las mujeres que eran candidatas.

Si bien los municipios son los espacios más cercanos de poder para una sociedad diversa y heterogénea como la peruana (Miloslavich, 1998), llegar a ser congresista es un paso que da prestigio y un mejor salario que un cargo de regidor o alcalde, muy por encima del promedio de ingresos peruano.<sup>43</sup> Lo cierto es que en estas elecciones se notó un incremento en el porcentaje de mujeres elegidas para el Parlamento con respecto al proceso electoral anterior. Así, de un 11% en el periodo 1995-2000, se pasó a un 20% de mujeres congresistas después de 2000.

**Gráfico 3**

**Porcentaje de parlamentarios elegidos en las tres últimas elecciones congresales**



\*sin cuota, \*\*con cuota

Fuente: *Desde las regiones y municipios*, Manuela Ramos, 2003.

Alberto Fujimori no concluyó su tercer gobierno. Debido a la presión popular y al destape de un sinnúmero de actos de corrupción en los que estaba implicado, abandonó el país en noviembre del 2000 y el Congreso declaró la vacancia de la presidencia por "incapacidad moral". La jefatura de gobierno y del Estado, entonces, fue asumida por el presidente del Congreso, Valentín Paniagua, quien a la cabeza de un gobierno de transición, convocó a un nuevo proceso electoral general para el 2001. El ganador de esas elecciones fue Alejandro Toledo, de la agrupación política Perú Posible.

En esas elecciones se produjo un cambio estructural en el sistema electoral peruano, que pasó de contar con un distrito electoral único

a distritos electorales múltiples<sup>44</sup>. Asimismo, se aumentó la cuota del 25% al 30% de candidatas mujeres en listas. Si bien se produjo un incremento en el porcentaje de mujeres postulantes con respecto al proceso electoral del 2000, cuando las mujeres postulantes llegaron a ser el 26% del total, el 2001 ese porcentaje fue de 36%, la representación parlamentaria de las mujeres descendió ligeramente.

Durante esas elecciones generales de 2001 se suscitó un hecho que perjudicó la aplicación de la Ley de Cuotas en determinadas circunscripciones. Como vimos anteriormente, en el caso de las elecciones municipales de 1998, al aplicarse la cuota, la fracción siempre era redondeada en favor de las mujeres; sin embargo, en esta ocasión el Jurado Nacional de Elecciones, por medio de la Resolución N° 068-2001, para el caso de los departamentos de Ica, La Libertad y la provincia constitucional del Callao, redondeó la fracción hacia el número entero inferior, perjudicando así a las postulantes mujeres en esas jurisdicciones.

Pese a que la resolución fue apelada por la Defensoría del Pueblo, la agrupación feminista Manuela Ramos y la Comisión de la Mujer del Congreso, éste calificó dicha apelación como "improcedente" y continuó con el proceso electoral. En vista que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser revisadas por ningún otro organismo del Estado, la Defensoría del Pueblo y la agrupación Manuela Ramos presentaron una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Al momento de la investigación se esperaba el dictamen de este organismo multilateral.

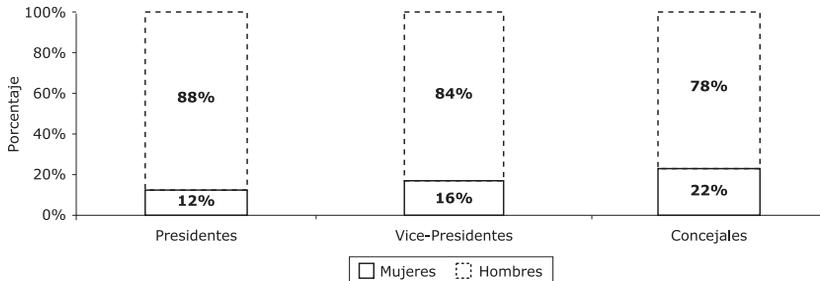
### **(iii) Elecciones regionales**

La regionalización, tema importante en un país profundamente centralista como Perú, fue uno de los ejes del discurso político del presidente Alejandro Toledo durante su primer año de gobierno (Meléndez, 2003). Así, a inicios del 2002 convocó a elecciones de gobiernos regionales para noviembre de ese mismo año, mientras paralelamente el Congreso aprobaba la Ley N° 27.683, General de Elecciones Regionales.

El 5 de noviembre de 2002 se realizaron estas elecciones y el 30% de la cuota para postulantes mujeres fue aplicada en las 25 regiones donde se realizaron estos comicios. En estas primeras elecciones regionales el partido APRA, una de las principales y más antiguas fuerzas políticas del país, ganó la mayor parte de estos gobiernos regionales; en segundo lugar quedó el Perú Posible del Presidente Toledo.

Los consejos regionales están conformados por un presidente, un vicepresidente y el número de consejeros regionales que determine el Jurado Nacional de Elecciones. Como se observa en el Gráfico 4, el 12% de presidentes regionales son mujeres, en tanto que las vicepresidentas son el 16% del total y el porcentaje de consejeras es de 22%. Es evidente que el mayor porcentaje de mujeres se encuentra en los estratos menos decisivos del gobierno regional.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de autoridades regionales elegidas en las elecciones del 2002.**



Fuente: *Desde las regiones y municipios*, Manuela Ramos, 2003.

• **En suma**

Del análisis de los resultados de los procesos electorales llevados adelante en Perú en los últimos cinco años, queda en evidencia que la Ley de Cuotas es una medida que ha brindado resultados muy favorables para la presencia de las mujeres en el ámbito político. El contar con un mayor número de mujeres en los puestos de poder,

ya sea a escala local, regional o nacional, permite diversificar los referentes políticos femeninos para la población. En síntesis, la participación de un mayor número de mujeres como candidatas permite la elección de un mayor número de mujeres en las diferentes instancias de gobierno, tanto local, regional o nacional. En tal sentido Ana María Yáñez señala que la *"la oferta y demanda de candidatas femeninas es un hecho político, el electorado escoge a las mujeres en la misma proporción que se oferta. A eso le hemos denominado el fenómeno del espejo. Si las listas llegan a 10% de mujeres, entonces elegirán a un 10% de mujeres, si llegan hasta el 25% la tendencia es que se elija a poco más de un 22%"*.<sup>45</sup>

La aplicación de las cuotas ha sido particularmente significativa en el ámbito municipal. Desde que se aplicaron las cuotas en las elecciones locales, el número de mujeres electas como regidoras ha ido un aumento. Sin embargo, una medida como ésta se puede ver afectada por decisiones de organismos del Estado, como el Jurado Nacional de Elecciones. Esto obliga a la sociedad civil a estar alerta para evitar que se violenten las normas con contenido de acción afirmativa.

## **b. Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social**

Este Ministerio es una medida administrativa que en sí misma puede ser tipificada como acción afirmativa, por cuanto fue creado especialmente por el Estado para atender preferentemente las demandas y necesidades de grupos específicos en situación de menoscabo, bajo el principio de igualdad de oportunidades. Este Ministerio reúne institucionalmente a mujeres, niños, ancianos e indígenas.

### **• Origen**

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) fue creado en 1997 durante el gobierno de Alberto Fujimori y formó parte de una serie de medidas administrativas tomadas para darle mayor cabida en el espacio nacional a la problemática de la mujer<sup>46</sup>. Antes de la creación de este Ministerio existía una Comisión Permanente de la Mujer, que funcionaba dependiente del Ministerio de Justicia (Shmidt, 2003).

• **Objetivos**

De acuerdo al artículo 3 del DL N° 866, son objetivos del Ministerio de la Mujer: (i) promover para los grupos objetivos de competencia del Ministerio la equidad en el acceso a la ocupación, salud y educación, (ii) afianzar el rol de la mujer y la familia en la sociedad, así como en los programas orientados a su desarrollo y en la lucha contra la pobreza, (iii) formular y ejecutar políticas de atención orientados a prevenir, atender, promover y rehabilitar a los menores de edad en situación de riesgo, y (iv) promover los valores cívicos y las normas de comportamiento, acordes con los principios de ética, la moral, la solidaridad y la paz; así como promover el acceso a la información, la cultura, la recreación y el deporte, como medios del desarrollo personal y colectivo.

• **Descripción de la medida**

El Ministerio de la Mujer fue creado a través del DL N° 866, del 25 de octubre de 1996. El Mimdes es la entidad encargada de generar las políticas sociales orientadas hacia los grupos en riesgo. Dentro de su estructura el Mimdes cuenta con dos viceministerios: (i) el Viceministerio de la Mujer y (ii) el Viceministerio de Desarrollo Social.

**(i) Viceministerio de la Mujer**

Tiene a su cargo la promoción de igualdad de oportunidades para las personas, niños y niñas, adolescentes, hombres y mujeres, adultas mayores, discapacitadas, con prioridad en la población que vive en situación de pobreza extrema y sufre los efectos de la discriminación, violencia e inequidad social. A este despacho gubernamental le corresponde dirigir, evaluar y supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales impartidas por la Ministra, dirigir y supervisar a los órganos de línea técnico normativos y a los Programas Nacionales Wawa Wasi y Contra la Violencia Familiar y Sexual, así como a los organismos públicos descentralizados: Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif), Patronato del Parque de las Leyendas (Patral), y Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)<sup>47</sup>.

## (ii) Viceministerio de Desarrollo Social

Tiene a su cargo la dirección y supervisión de los órganos de línea técnico normativos, así como a los Organismos Públicos Descentralizados como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), la Oficina Nacional de Cooperación Popular (Coopop) y el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR). A este viceministerio le corresponde dictar las políticas y las normas técnicas y legales que promuevan la inversión social, el fortalecimiento institucional, la descentralización, concertación y participación social, priorizando a la población que vive en situaciones de pobreza extrema y sufren de discriminación, inequidad o exclusión social.<sup>48</sup>

### • Inicio

El Mimdes inició sus funciones en 1997. Durante los años de Alberto Fujimori fue empleado como una maquinaria electoral en provecho del partido de gobierno y especialmente de la figura presidencial. En vista que esta institución tenía a su cargo la administración de la mayoría de los programas sociales para los que había conseguido financiamiento internacional, Fujimori los usó abiertamente para asegurarse las lealtades de cientos de miles de personas de los sectores más pobres del país, especialmente de las mujeres<sup>49</sup>. Así por ejemplo, refiriéndose a la labor realizada por el Mimdes en esos años, Schmidt señala que:

*"La reubicación de los programas de asistencia social existentes en el Promudeh, virtualmente garantizó una cara femenina en el gabinete, pero no impidió la manipulación política de ayuda alimentaria y otras ayudas, de las que las mujeres y los niños dependen desproporcionadamente. Pronto, algunos observadores agudos de la política peruana concluyeron que el Promudeh era un poco más que una maquinaria electoral para Fujimori (Htun, 1998). Por cierto la manipulación política de los programas sociales fue más flagrante durante la campaña re-reeleccionista del año 2000". (Schmidt, 2003)*

En el marco de la Reforma y Modernización del Estado, en julio del 2002 el Promudeh cambió de denominación mediante Ley Orgánica Nº 27.779. El actual Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (Mimdes) tiene como responsabilidad diseñar, proponer y ejecutar la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas. También le corresponde al Mimdes velar por el cumplimiento de los programas y plataformas de acción suscritos por Perú en las conferencias mundiales relativas al desarrollo humano<sup>50</sup>; garantizar la cooperación de los sectores público y privado así como de la sociedad civil y la cooperación internacional; y contribuir a la lucha frontal contra la pobreza.

El Mimdes cuenta entre sus responsabilidades cinco planes de acción:

- (i) El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- (ii) El Plan Nacional para los Adultos Mayores.
- (iii) El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia.
- (iv) El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.
- (v) Y el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer.

Más adelante nos centraremos en algunos de estos planes que tienen un fuerte contenido de acción afirmativa.

### **c. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2000-2005)**

#### **• Origen**

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres fue promulgado en febrero del 2000 por Decreto Supremo Nº 001-2000-Promudeh, durante el gobierno de Alberto Fujimori. No obstante ello, en estos momentos se encuentra en observación general, es decir, aún no entra en ejecución. La ejecución y control del Plan depende de la Dirección General de la Mujer del Ministerio de la Mujer.

• **Objetivo**

El objetivo principal de este Plan es servir de guía para el diseño de políticas específicas del Estado que permitan lograr el acceso equitativo de las mujeres a oportunidades para su desarrollo personal y social, y a las condiciones que le permitan el ejercicio de una ciudadanía plena.

• **Descripción de la medida**

Este Plan es un instrumento técnico que sirve de marco orientador de las políticas públicas del Estado, cumple un rol importante en la orientación de las acciones estratégicas que este realiza para dinamizar y perfeccionar el trabajo multisectorial hacia la adopción de medidas que favorezcan la equidad de género, velando por el desarrollo de las mujeres. La coordinación, seguimiento y evaluación de las medidas contempladas en el Plan están bajo la responsabilidad del Mimdes<sup>51</sup>.

Este Plan tiene un sentido amplio, pues se centra en seis áreas para lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: educación, salud, violencia, empleo, participación social y política, y comunicación. En tal sentido, el Plan apunta a lograr (i) la concientización de los agentes laborales, empresas y organizaciones sindicales sobre los obstáculos y discriminaciones en el mundo laboral; (ii) la promoción de los derechos económicos de las mujeres, en el sentido que se apoyen las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales que fomenten y respalden el trabajo de la mujer por cuenta propia, la creación de pequeñas empresas y faciliten su acceso al crédito y al capital en condiciones apropiadas y mediante mecanismos idóneos; (iii) y la adopción de medidas para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones, fomentando las responsabilidades compartidas (Manuela Ramos, 2001).

Algunas medidas concretas que la Dirección de la Mujer está tomando para lograr que se cumplan los objetivos del Plan son<sup>52</sup> (i) reuniones multisectoriales periódicas con otros ministerios, ya que las medidas que el Plan sugiere son intersectoriales y conciernen a

áreas como salud, seguridad interna, trabajo, entre otras; (ii) promoción de la Mesa Intersectorial de la Mujer Rural, espacio a través del cual se convoca a mujeres líderes y dirigentes rurales, con las que se ha estado realizando una fuerte campaña de obtención del documento nacional de identidad; (iii) mesa de las mujeres indígenas y campesinas a través de la ONG Chirapaq, con la que se realizan reuniones convocando a líderes de grupos indígenas; y (iv) acuerdos con municipios y gobiernos locales, actores clave del proceso de descentralización.

La Dirección General de la Mujer también está elaborando un proyecto de ley de igualdad de oportunidades para las mujeres, el que estaría centrando en tres ejes principales: derechos humanos, empoderamiento y participación activa<sup>53</sup>.

### • Inicio y duración

El Plan empezó a aplicarse en el 2000 y tiene una vigencia de cinco años. Como se advirtió anteriormente, en estos momentos el Plan está en observación, pues el texto original elaborado bajo la gestión de la ministra Luisa María Cuculiza, durante el gobierno de Fujimori, no consideraba el tema de la igualdad como eje direccional del Plan y se notaba la ausencia de una priorización de éste en las inequidades y desigualdades entre mujeres y hombres en las políticas del Estado<sup>54</sup>. Por esto, en la primera etapa de ejecución del Plan se evidenciaron dificultades que impidieron su cumplimiento cabal y que afectaron la calidad de las acciones comprometidas.

En la actualidad existe una propuesta de seguimiento del Plan<sup>55</sup>, elaborada por el Mimdes, que tiene como finalidad no sólo fortalecer a los representantes oficiales de cada sector sino también consolidar un grupo de técnicos y directivos intermedios que se comprometan con el Plan en tanto política de Estado. Estos permitirían dar mayor continuidad a las iniciativas, ya que cada vez que cambia un ministro, cambian también los directivos y los funcionarios que ocupan cargos de confianza, redefiniendo prioridades y agendas de trabajo.

- **Presupuesto**

El presupuesto para la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres depende de la partida que el gobierno central otorga al Mimdes.

#### **d. Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer para el periodo 2002-2007**

- **Origen**

Este Plan fue elaborado en el 2000, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, por una comisión multisectorial, de alto nivel, conformada por la ministra de la Mujer y representantes de los ministerios del Interior, Salud, Educación y Justicia.

- **Objetivos**

Los siguientes son los objetivos generales del plan<sup>56</sup>:

(a) Promover cambios en los patrones socioculturales que toleran legitiman o exacerban la violencia hacia la mujer, en sus diferentes manifestaciones y espacios en los que opera.

(b) Instituir mecanismos, instrumentos y procedimientos de prevención, protección, atención, recuperación y reparación oportunas y eficaces para las mujeres víctimas de violencia que considere las diferentes realidades culturales y geográficas del país.

(c) Establecer un sistema que brinde información cierta, actual y de calidad sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia hacia la mujer.

(d) Brindar atención preferente a mujeres que se encuentran en particular situación de vulnerabilidad, sea en razón de su condición socioeconómica, edad, condición étnica, discapacidad o de su estatus de migrante o desplazada. Para los propósitos de esta investigación, este último objetivo tiene que ver con la acción afirmativa en tanto medida de atención preferente.

- **Descripción de la medida**

El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer parte de la base que, a pesar de existir en el país importantes normas legales que

sancionan la violencia contra las mujeres, existen un conjunto de vacíos y limitaciones de diversa índole y nivel que se traducen en la extensión del fenómeno de violencia de género, en particular la violencia doméstica. El Plan también se inscribe en el marco de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos asumidos por el Estado peruano, por tal razón cuenta con un enfoque que se centra en los derechos humanos, la perspectiva de género y la transversalidad y integralidad con otras áreas.

### • **Inicio y duración**

El plan entró a operar en el 2000 y tiene vigencia hasta el 2007. En el 2002 se creó una comisión especial de monitoreo para su vigencia y se inició el proceso de actualización del Plan, por el cual se ha aprobado<sup>57</sup> (i) generar las condiciones para la construcción de un sistema de relaciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en el marco de una cultura de igualdad y paz libre de prejuicios y discriminación en todos los sectores del Estado y la sociedad civil; (ii) promover el pleno ejercicio de los derechos orientados al desarrollo humano equitativo entre hombres y mujeres; (iii) eliminar condiciones y manifestaciones de subordinación y violencia contra las mujeres; (iv) garantizar el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres, en condiciones de equidad e igualdad de género y la eliminación de prácticas discriminatorias; y (v) promover la participación efectiva de mujeres en estructuras de poder y posiciones de toma de decisión, equidad que requiere de medidas de acción positivas dirigidas específicamente a las mujeres, atendiendo las diferencias de condición y valoración social de las mismas producto de los sistemas de relaciones de género existentes con el propósito de poner fin a las desigualdades.

### • **Recursos**

Este Plan se ejecuta con los presupuestos de los ministerios de Educación, Salud, Justicia, Interior y de la Mujer. No se conoce el monto que aporta cada una de estas entidades.

## **e. Programa Femenino de Consolidación del Empleo (Profece)**

### **• Origen**

Profece es el Programa Femenino de Consolidación del Empleo, fue creado por el Ministerio de Trabajo en septiembre de 1996, durante el gobierno de Alberto Fujimori. El Programa se inició como un programa temporal de trabajo para hacer frente a la cesantía.

### **• Objetivos**

El objetivo general del Programa es mejorar la inserción al mercado laboral de las mujeres adultas de bajos recursos, con preferencia de zonas urbanas del país, creando condiciones igualitarias y oportunidades económicas y sociales para mejorar su empleabilidad y competencias, de modo que puedan generarse ingresos regulares.

### **• Descripción de la medida**

El Programa trabaja con mujeres reunidas en grupos organizados de oferta laboral, denominados GOOL, de zonas marginales de Lima, y de las familias artesanas de escasos recursos agrupadas en unidades productivas en zonas semi urbanas de Ayacucho y de otras ciudades del interior como Cusco, Huancayo, Piura y otras.

Profece capacita y forma a las integrantes de los GOOL de acuerdo a las necesidades del mercado. Además, brinda asistencia técnica a mujeres con habilidades económicas a través de instituciones especializadas de capacitación; también brinda certificación a las mujeres para vincularlas al mercado laboral. Finalmente, lleva a cabo campañas de sensibilización a empresas sobre el Programa y prepara módulos de Desarrollo Personal para el trabajo, con enfoque de género, a través de instituciones especializadas<sup>58</sup>.

### **• Inicio y duración**

El Programa se inició en 1996 y contó durante cuatro años con financiamiento vía cooperación internacional. Durante ese tiempo fue un programa exitoso. En el 2000 se inició una segunda etapa, al ser financiado íntegramente por el Estado. A inicios de esta segunda etapa, prácticamente se mantuvo el mismo esquema de

trabajo, un programa de "primer piso", es decir de trabajo directo, proveyendo capacitación técnica y articulando a las mujeres con mercados compradores y laboral. Paulatinamente el programa se ha ido extendiendo a otras zonas del Perú como Huancayo, Arequipa, Piura, Cusco, entre otras ciudades.

• **Presupuesto**

Hasta el 2000 el Programa funcionó con fondos provistos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde esa fecha hasta hoy, el programa ha funcionado con una partida otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este presupuesto es muy limitado pues al igual que lo que ocurre en otras dependencias del Estado, la mayor parte de los recursos se emplean en el pago de los sueldos de los funcionarios.

Estas limitaciones presupuestarias afectan en parte la labor del Programa. Como lo señala la operadora del programa en Lima, Jenny Rosas:

*"Si contáramos con más recursos para poder trabajar el tema del mercado, podríamos hacer más... en el presente periodo del programa sólo contamos con apoyo del ministerio para el pago de los sueldos. No hay fondos adicionales para publicidad, sino que usamos la infraestructura existente en el ministerio".<sup>59</sup>*

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, el programa ha sido efectivo pues ha logrado generar empleos temporales para muchas mujeres, según Rosas:

*"El programa ya se posicionó como una política de Estado y también dentro del Ministerio (de Trabajo) ya no es un programita que entra por la cooperación y acaba la cooperación y desaparece como tantos programas que sólo existen mientras haya recursos internacionales. Esto ya se posicionó como estrategia dirigida a mujeres de bajos recursos que requieren apoyo comercial para diversos mercados para generar, no empleo, sino empleabilidad, es decir, la capacidad para generar sus propias ventas, su propio mercado".<sup>60</sup>*

## 2. Personas con discapacidad

### a. Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27.050)

#### • Origen

Hasta antes de 1990 operaban en el país impuestos específicos que favorecían a las empresas promocionales de las personas con discapacidad; se promulgaron leyes que promovían su empleo y normaban la eliminación de barreras arquitectónicas, se crearon mecanismos para créditos promocionales y se otorgaron beneficios tributarios a las empresas que contrataran trabajadores con discapacidad. Sin embargo, durante el gobierno de Fujimori este panorama empezó a cambiar, ya que la normatividad existente y las instituciones creadas fueron prácticamente anuladas entre los años 1990 y 1994<sup>61</sup>.

El cambio sustancial ocurrido en la política económica y en la legislación referido a personas con discapacidad, conllevó un drástico recorte en sus derechos, en sus beneficios tributarios, y la desarticulación de instituciones del Estado encargadas de atender a este sector de la población. Ante esta situación, desde 1995, diversas organizaciones de personas con discapacidad<sup>62</sup> ejercieron presión a diferentes niveles con el fin de recuperar beneficios y obtener nuevos con una legislación integral. El proyecto de ley de la persona con discapacidad se remonta a 1995, cuando un grupo de asociaciones de personas con discapacidad se reunió y decidió poner el tema en agenda pública. El proyecto de ley estuvo listo ese mismo año, pero debieron pasar tres legislaturas para que finalmente se aprobara la norma<sup>63</sup>. En enero de 1999 se promulgó la Ley General de la Persona con Discapacidad.

#### • Objetivos

De acuerdo a su artículo 1, la finalidad de la ley es establecer el régimen de protección, de atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención, para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo e integración social, económica y cultural, previsto en el Artículo 7 de la Constitución Política del Estado.

### • Descripción de la medida

La ley cuenta con 50 artículos y está dividida en ocho capítulos. A lo largo de cada capítulo se desarrollan una serie de temas, como por ejemplo, se establece la estructura del Conadis, organismo encargado de velar por el cumplimiento de ley y que en teoría debería participar en la elaboración de políticas en favor de la persona con discapacidad. También se hace mención a la certificación y el registro de las personas con discapacidad para poder contar con información censal sobre este sector de la población. Se señalan una serie de hechos relacionados con el cuidado de la salud de las personas discapacitadas. Por otro lado, se establecen una serie de mecanismos para la promoción del empleo y de las empresas de las personas con discapacidad. También se señalan las medidas compensatorias y de protección hacia los discapacitados. En los otros artículos de la ley se enumeran los derechos de la persona con discapacidad y se resalta el rol que cumple el Estado y la familia en el desarrollo e integración de los discapacitados a la sociedad.

### • Inicio

La Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley N° 27.050) fue promulgada el 6 de enero de 1999, pero fue reglamentada recién en el 2000.

Esta ley es un buen ejemplo de que en Perú las normas son consideradas como letra muerta, pues a pesar de establecer una serie de medidas y beneficios directos a un grupo específico de ciudadanos, éstos no se cumplen. Esto se debe, por un lado, a la poca cultura de cumplimiento de las leyes en Perú, pero también a que dentro de la misma norma existen una serie de vacíos que la hacen inaplicable, tal es el caso del artículo 35, donde se señala que *"las entidades públicas o privadas que empleen personas con discapacidad, obtendrán deducción de la renta bruta sobre las remuneraciones que se paguen a éstas personas, en un porcentaje adicional que será fijado por el Ministerio de Economía y Finanzas"*. Este artículo es inaplicable porque no existe un reglamento que establezca el procedimiento para determinar el nivel de exención tributaria.

Incluso la medida de los 15 puntos adicionales para discapacitados en los concursos públicos, que contiene el artículo 36 de la ley, es confusa porque como lo señala el congresista Diez Canseco, la ley también establece la obligación legal de las instituciones del sector público de bonificar con un 10% a las empresas de discapacitados en los concursos de precios, pero este dispositivo no se cumple. *“Son 15 puntos, pero ¿sobre cuánto? ¿sobre 100, sobre 150? pues los concursos no siempre tienen un puntaje sobre 100. Hasta hoy este punto es objeto de numerosos problemas en las dependencias públicas que abren concursos para contratación o nombramiento de personal. Hemos constatado numerosas deficiencias en el área del Ministerio de Educación, por ejemplo, para que se les den beneficios en los concursos para maestros”*.<sup>64</sup>

La Ley General de Personas con Discapacidad también establece la obligación municipal de crear oficinas de protección a las personas con discapacidad, pero éstas sólo se han implementado en tres municipalidades de Lima. Estos son sólo algunos de los ejemplos que evidencian el estado de cumplimiento de esta ley.

- **Presupuesto**

No cuenta con presupuesto.

## **b. Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)**

- **Origen**

En el marco de la “Década Internacional de las Personas Impedidas”, establecida por las Naciones Unidas (ONU) entre 1982 y 1993, se promulgaron en Perú varias leyes a favor de las personas con discapacidad y se constituyó el Consejo Nacional de Integración de Impedidos (Conaii), que debía diseñar las políticas y coordinar los esfuerzos del Estado, la sociedad y la familia en favor de las personas con discapacidad. Esta institución operó muy limitadamente en dependencias del Instituto Nacional de Rehabilitación. En 1997 el Conaii fue definitivamente cerrado al crearse el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Promudeh), y bajo la dependencia de éste el Conadis. El último presidente del

Conaii transfirió los escasos bienes de que disponía la institución a éste Ministerio y cerró sus puertas.

### • **Objetivo**

La función del Conadis es promover el cumplimiento de la Ley General de la Persona con Discapacidad y de las normas conexas que deriven de ella. Asimismo, establecer las políticas multisectoriales nacionales sobre discapacidad a fin de contribuir en el proceso de integración social, económica y cultural de la persona con discapacidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 7 de la Constitución Política.

Este organismo apunta a que las personas con discapacidad puedan gozar de condiciones adecuadas de seguridad y autonomía, como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria, sin restricciones urbanas, arquitectónicas, de transporte o de comunicación para su integración y equidad de oportunidades con el resto de la población (artículo 4)<sup>65</sup>. Asimismo, promueve programas de información, educación y comunicación para la toma de conciencia de la comunidad en el campo de la prevención (artículo 26), y coordina con el Ministerio de Salud la información, capacitación y actualización al personal médico, profesional, auxiliar y administrativo para la atención, comunicación y conducción que facilite el desplazamiento, asistencia y tratamiento de la persona con discapacidad (artículo 27).

### • **Descripción de la medida**

El Conadis es un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Mujer y del Desarrollo Humano (hoy Mimdes, antes Promudeh). Es responsabilidad del Conadis liderar y convocar a todos los sectores representativos de la sociedad para que con sus aportes se puedan plantear al Congreso las modificaciones que sean necesarias<sup>66</sup>. Asimismo, el Conadis es responsable de establecer las políticas y los lineamientos a seguir en todos los aspectos de su actividad (artículo 8). El Conadis estableció el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad, con el cual se logrará registrar, compilar y procesar información referente a las personas discapacitadas.

## **Fundación EQUITAS**

Para alcanzar sus objetivos, el Conadis ha establecido convenios con una serie de instituciones estatales:

(i) Convenio Conadis-Inabec (Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo). Tiene por objeto contribuir a la capacitación, especialización y profesionalización de los discapacitados. El Inabec se compromete a otorgar becas para estudios universitarios y técnicos a los afiliados al Conadis, y a establecer que un porcentaje de los postulantes sean discapacitados.

(II) Convenio Conadis-Foncodes (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social). Por el acuerdo se destinarán más de dos millones 170 mil soles (unos US\$ 653.000) del Programa de Apoyo a la Microempresa (Pame) para que pequeños y medianos empresarios con discapacidad puedan reactivar, ampliar o mejorar sus negocios de calzado, artesanía, producción, comercio, turismo y servicios. Dicho monto representa el 5% de los fondos del Pame. Los beneficiarios podrán solicitar sus créditos en cualquiera de los 23 operadores financieros del citado programa, instalados en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Áncash, Apurímac, Moquegua, Tacna y Cusco.

### **• Inicio**

El Conadis fue creado mediante la Ley N° 27.050, General de la Persona con Discapacidad. El artículo 14 señala que en la ejecución de su política de prevención, el Conadis, en coordinación con las instituciones públicas correspondientes, debe realizar las investigaciones científicas necesarias para detectar las causas que ocasionan discapacidad en las diferentes zonas del país. Esto tampoco se cumple.

Una de las principales dificultades que afronta el Conadis, además de su limitado presupuesto, es que su presidente es elegido por la presidencia del Consejo de Ministros, pero depende orgánicamente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>67</sup>.

### **• Presupuesto**

El Conadis es una institución que recibe un presupuesto de aproximadamente un millón de soles al año (US\$ 300.200). De este

monto, la mayor parte se utiliza en el pago de sueldos del personal<sup>68</sup>. De acuerdo a la ley, al Conadis debería corresponderle, además de los recursos asignados por presupuesto, un porcentaje de los recursos obtenidos de los juegos de azar de las sociedades de beneficencia, conforme lo establece la Quinta Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 26.918, así como por las multas impuestas por incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 27.050<sup>69</sup>, pero esto no se cumple.

### **c. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad**

#### **• Origen**

En la elaboración de este Plan se contó con los aportes de más de 30 instituciones de discapacitados, las que definieron las propuestas que enriquecerían la orientación y lineamientos específicos de instrumento<sup>70</sup>.

#### **• Objetivos**

El objetivo general del Plan es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de medidas de discriminación positiva y el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura.

#### **• Descripción de la medida**

El Plan es un instrumento elaborado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que busca disminuir la frecuencia de los eventos que conducen la discapacidad y minusvalía, así como fortalecer y ampliar los servicios existentes e incrementar la integración familiar, educativa, laboral y social, para asegurar la calidad de vida cotidiana de los discapacitados.

El Plan tiene un carácter multisectorial, en enlace con las redes territoriales tanto del sector público y privado, representado por las agrupaciones de discapacitados. El Plan desarrolla cinco líneas estratégicas: (i) generación de oportunidades de capacitación y de empleo; (ii) ampliación de los servicios de salud y rehabilitación;

(iii) garantizar el acceso universal y la gratuidad en la educación; (iv) eliminación progresiva de las barreras de toda índole; y (v) promoción de la activa participación de las personas con discapacidad en las decisiones que les competen. Estas líneas le permitirán al gobierno central, los gobiernos locales y regionales, incluir en sus planes de desarrollo los recursos que se requieren para cumplir con las directrices de este Plan.

- **Inicio y duración**

El Plan entró en vigencia en junio del 2003.

- **Presupuesto**

No se cuenta con información sobre su presupuesto.

#### **d. Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad (Ceedis) del Congreso**

- **Origen**

Esta Comisión Especial fue creada por el Congreso el 18 de diciembre del 2002.

- **Objetivo**

El mandato que tiene la Comisión es el de analizar y diagnosticar la situación que viven las personas con discapacidad en el país; elaborar propuestas legislativas que promuevan el pleno ejercicio de sus derechos; promover la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones; sensibilizar a la sociedad sobre la problemática de la discapacidad; y colocar la perspectiva de la discapacidad en la agenda pública y política del país.

- **Descripción de la medida**

Esta es una Comisión Especial de carácter multidisciplinario que busca garantizar el consenso sobre el tema de la discapacidad. El Ceedis ha concentrado sus esfuerzos en cinco áreas: (i) accesibilidad; (ii) servicios sociales y redes de protección social; (iii) empleo y los medios de vida sostenibles; (iv) el cuidado y atención de la salud; y (v) la educación, la cultura y el deporte.

El Ceedis determina que la política de discapacidad del país debe estar regida por los siguientes principios<sup>71</sup>: equiparación de oportunidades, inclusión, autodeterminación, vida independiente, accesibilidad, y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. La Comisión Especial ha realizado un estudio socioeconómico sobre la situación que viven las personas discapacitadas y durante los meses de agosto a octubre del 2003 llevó adelante la Consulta Nacional sobre Discapacidad.

### **(i) Consulta Nacional sobre Discapacidad**

La Consulta Nacional sobre Discapacidad fue una iniciativa que tenía como propósito recabar información de primera fuente y realizar un diagnóstico sobre las condiciones de la vida de las personas discapacitadas. Con esta consulta *"se dio voz a las personas con discapacidad y la posibilidad de expresar su opinión frente a temas que les conciernen"*<sup>72</sup>. En el marco de la consulta se llevaron a cabo audiencias en Lima y el interior del país para discutir la problemática de la discapacidad<sup>73</sup>.

Asimismo, la Comisión elaboró dos proyectos que se comenzaron a ejecutar el 2004, un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y uno con la Unión Europea.

### **(ii) Convenio con el PNUD**

Tiene como objetivo incorporar el tema de discapacidad dentro de las políticas, prioridades y estrategias de la cooperación para el desarrollo en Perú, hecho que deberá expresarse de manera gradual y transversal en los planes, proyectos y programas que impulsa el PNUD, orientados al diseño de políticas, planes, proyectos y programas de gobierno.

### **(iii) Convenio con la Unión Europea**

Su objetivo es el fortalecimiento de las redes de personas con discapacidad y de las oficinas municipales de atención a los discapacitados.

#### **• Inicio y duración**

La Comisión Especial entró en funcionamiento el 2002 y no tiene fecha prevista de término.

- **Presupuesto**

La Comisión Especial cuenta con financiamiento del PNUD, la Unión Europea y de otras agencias de cooperación internacional. No se cuenta con información sobre el monto total involucrado.

### **e. Programa de Prestaciones Sociales de EsSalud para las Personas con Discapacidad**

- **Origen**

La base legal de este Programa se encuentra en la Ley N° 27.056, que creó EsSalud, en cuyo artículo 3 se establece que el Seguro Social debe brindar prestaciones de bienestar social que comprendan la proyección, ayuda social y rehabilitación para el trabajo de los discapacitados.

- **Objetivos**

El programa para discapacitados trata de brindar una rehabilitación integral, constituyendo para ello dos niveles de acción: (i) recuperar al máximo a la persona, de acuerdo a sus posibilidades físicas residuales, y (ii) lograr insertar laboralmente al discapacitado. Para ello se realiza una evaluación psíquica y física de la persona con discapacidad y se le brinda la capacitación laboral necesaria para que sea económicamente productivo.<sup>74</sup>

- **Descripción de la medida**

Este un Programa auspiciado por el Seguro Social de Salud (EsSalud) que trata de dar una rehabilitación integral a las personas con discapacidad. Para lograr sus objetivos, el Programa cuenta con centros de rehabilitación profesional, módulos de rehabilitación y unidades básicas de rehabilitación. Asimismo, realiza labores de prevención a través de charlas y folletería difundida entre las poblaciones de riesgo. A pesar de sus buenas intenciones, este programa tiene una cobertura muy limitada, pues sólo unos 50 discapacitados han podido beneficiarse de él.

### 3. Jóvenes

#### a. Programa de Formación Laboral Juvenil (Projooven)

##### • Origen

Projooven es un programa social iniciado por el Ministerio de Trabajo en agosto de 1996. Los orígenes del Programa se remontan a octubre de 1995, cuando el Ministerio inició el diseño del Programa de Capacitación Laboral Juvenil, para lo cual constituyó un equipo de trabajo integrado por funcionarios de ese Ministerio y del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, el gobierno suscribió un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el cual se concertó una línea de crédito destinada a financiar la fase de diseño y el desarrollo de un programa piloto.

Hasta junio de 1996, durante la fase piloto, el programa contó con la asistencia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En esa etapa se realizó el diagnóstico del grupo objetivo primario, la cuantificación de la demanda por empleo, la evaluación de la oferta de servicios de capacitación, todo a fin de ajustar los contenidos y lineamientos del programa, la organización operativa, la negociación del financiamiento externo y finalmente, la propuesta final del programa<sup>75</sup>.

##### • Objetivo

El objetivo principal del programa es calificar y capacitar la mano de obra juvenil y facilitar la inserción laboral de los jóvenes entre 16 y 24 años, que no han culminado sus estudios escolares, o que habiéndolo hecho no han seguido estudios técnicos o superiores, o que comenzándolos no los han concluido.

##### • Descripción de la medida

El Programa de Formación Laboral Juvenil se ejecuta a través de la capacitación que brindan entidades denominadas ECAPS, a jóvenes, hombres y mujeres, en oficios técnicos, de acuerdo a la demanda real de las empresas. La población objetivo del Programa la conforman todos aquellos jóvenes que tienen entre 16 y 24

años con 3 meses, que viven en zonas urbanas y provienen de hogares pobres. En el Programa tienen prioridad los jóvenes discapacitados y las mujeres jóvenes con responsabilidades familiares.

Los cursos de capacitación comprenden dos fases. Una de formación técnica, con una duración promedio de tres meses; y otra de formación laboral, que se realiza en las empresas que tienen convenio vigente con el Programa de Formación Laboral Juvenil, trabajo que es remunerado, y donde los jóvenes adquieren una experiencia real de trabajo durante un período mínimo de tres meses. Cuando los jóvenes concluyen la fase de capacitación técnica en la entidad de capacitación, la empresa puede recibir a jóvenes previamente capacitados y motivados para desempeñarse en las funciones que la empresa determine, complementando su proceso de capacitación y entrenamiento a través de la experiencia laboral. Así, a través del programa se brinda capacitación técnica en oficios específicos, experiencia laboral en empresas, así como ampliación de sus redes sociales relevantes para la búsqueda de empleo.

Actualmente, el Programa se ejecuta en Lima y Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Cusco, Piura, Huancayo, Iquitos, Cajamarca; y a fines de 2003 tenía proyectado ampliarse a Ica, Juliaca, Huánuco, Tarapoto y Ayacucho<sup>76</sup>. Para definir las prioridades de sus zonas de atención, el Programa ha tomado en consideración el tamaño de la población, calidad de las entidades de capacitación en esa ciudad, presencia significativa de empresas, concentración de actividades productivas, concentración de jóvenes de escasos recursos, la capacidad operativa de la entidad ejecutora y la disponibilidad presupuestaria.

### • **Inicio y duración**

El reconocimiento legal del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent) como un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se dio mediante la Resolución Ministerial N° 077-96-TR, del 2 de septiembre de 1996.

Posteriormente, el 20 de julio de 1999, se emitió la Resolución Ministerial N° 112-99-TR, por la cual el Programa se constituyó en

una unidad ejecutora del Ministerio. A través de este dispositivo, adquirió autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, designándose a su coordinador nacional.

El Programa de Formación Laboral Juvenil fue cuestionado durante el gobierno de Fujimori por las organizaciones de trabajadores, debido a la forma como se implementó, pues facilitó a las empresas sustituir mano de obra adulta por mano de obra juvenil, que bajo convenios de "formación laboral" podían constituir hasta un 40% del total del personal de las empresas y permanecer en esa estatus hasta tres años<sup>77</sup>.

- **Presupuesto**

El Programa se planteó como meta capacitar a 160 mil jóvenes en cinco años de ejecución, con un costo aproximado de 115 millones de dólares, los cuales fueron aportados por el BID, el 70%; y por el Estado peruano, en un 30%.

## **4. Adultos mayores**

### **a. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas Adultas Mayores**

- **Origen**

El origen de este Plan se encuentra en los lineamientos de política para los adultos mayores aprobado durante el gobierno de Alberto Fujimori, en donde se señala la importancia de otorgar un tratamiento especial a la población de la tercera edad, considerando su condición de vulnerabilidad fisiológica y social.

- **Objetivo**

Los objetivos del plan son<sup>78</sup>:

(i) Mejorar el bienestar físico, psíquico y social de los adultos mayores, a través del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud, la garantía de una asistencia alimentaria y nutricional y la generación de oportunidades para una vida armónica con su familia y su comunidad.

(ii) Promover la solidaridad con las personas adultas mayores ofreciendo mecanismos para mejorar su calificación e inserción en el mercado laboral, garantizar un nivel mínimo de ingresos y adecuar los servicios de previsión y seguridad social a sus características e intereses.

(iii) Incrementar los niveles de participación social y política de los adultos mayores, especialmente de la mujer, de manera que la sociedad los integre como agentes del desarrollo comunitario.

(iv) Elevar el nivel educativo y cultural de la población adulta mayor, promover una imagen positiva del envejecimiento y la vejez, e incrementar en la sociedad el reconocimiento hacia los valores y experiencia de vida de las personas que han alcanzado una edad avanzada.

**• Breve descripción de la medida**

El Plan es el instrumento a través del cual se implementan acciones coordinadas entre las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil a fin de incrementar la participación e integración social del adulto mayor. Esto se hace a través del incremento de la cobertura y calidad de los servicios de salud, la garantía de una asistencia alimentaria y nutricional, y la generación de oportunidades para una vida armónica con su familia y su comunidad. Las estrategias del Plan postulan la coordinación multisectorial e interinstitucional, la participación de los adultos mayores y sus organizaciones, la consideración de la real capacidad de las familias de los adultos mayores para asumir responsabilidades, la incorporación del enfoque de género, la formación de redes de servicios integrales, la investigación y estudio permanentes y el fortalecimiento de las estructuras administrativas.

**• Inicio y duración**

El Plan fue aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-Promudeh, el 6 de julio del 2002.

**• Presupuesto**

No se cuenta con información sobre el presupuesto de este Plan.

## 5. Indígenas

### a. Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Conapa)

#### • Origen

La Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Conapa), fue creada el 5 de Octubre de 2001 mediante Decreto Supremo N° 111-2001-PCM, y tiene sus orígenes en la antigua Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), un órgano de discreto nivel dentro del ámbito administrativo del Ministerio de la Mujer, que desde hacía más de una década se encontraba dedicada a los pueblos originarios del país.

#### • Objetivo

Los principales objetivos de la Conapa son<sup>79</sup>: (i) promover y garantizar el reconocimiento y aplicación, por parte de la sociedad peruana, de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas; (ii) asegurar el respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas vulnerables, especialmente a los pueblos en aislamiento voluntario y en extrema pobreza; (iii) fortalecer institucionalmente a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y a la Secretaría Técnica; (iv) representar al Estado como la entidad transversal que promueva las demandas de los pueblos indígenas con los organismos públicos y la sociedad civil; y (v) promover el desarrollo autodeterminado, sostenible y con identidad propia de los pueblos indígenas.

#### • Descripción de la medida

La Conapa es un organismo dependiente de la presidencia del Consejo de Ministros, que no cuenta con presupuesto propio, y que llegó a concretarse gracias al interés de Eliane Karp, esposa del presidente Alejandro Toledo, en el tema indígena. La Comisión tiene como finalidad *"liderar el proceso de cambio, priorizando estrategias de desarrollo que respeten los valores culturales y eliminen toda forma de discriminación con los pueblos indígenas y afroperuanos"*<sup>80</sup> y *"propiciar la promoción, el desarrollo e integra-*

*ción de los pueblos indígenas y poblaciones afroperuanas. Así como adoptar las políticas de Estado para promover y proteger las diversas etnias y culturas y concertar los esfuerzos de los diferentes sectores de la administración pública relacionados con el desarrollo de los pueblos indígenas y poblaciones afroperuanas, dando participación directa a los representantes de tales pueblos, a fin de propiciar su integración manteniendo su identidad".<sup>81</sup>*

El hecho de que la esposa del presidente Toledo, Eliane Karp, se desempeñara como presidenta de la Conapa hasta julio del 2003 –hoy tiene el rango de presidenta honoraria–, permitió que varias gestiones a favor de los derechos de los indígenas fueran exitosas. Así fue con las cuotas por minoría étnica en las elecciones regionales del 2002. Sin embargo, a pesar de que la Comisión ha logrado visibilizar el problema indígena, pues en repetidas ocasiones la esposa del presidente ha manifestado en los medios de comunicación la problemática por la que atraviesan los indígenas en Perú, su labor como institución gubernamental orientada a poner el tema indígena en la agenda del Estado ha sido profundamente cuestionada.

Una de las principales críticas apunta a que su creación implicó la desactivación de un órgano técnico (la SETAI), que ya venía trabajando el tema y que contaba con la colaboración de profesionales con experiencia, los que no fueron convocados a colaborar en la nueva Comisión. Por otro lado, a pesar de los buenos propósitos de Eliane Karp, dentro de la Comisión no se ha producido un manejo ordenado de los objetivos que se trazó desde un inicio, y no se han dado mayores coordinaciones con otras instituciones del Estado para la concreción de ellos. Como lo señala el editorial de un servicio de información indígena,

*"La verdadera crisis de Conapa no es la falta de liderazgo o de una cabeza visible sino la falta de un diseño institucional adecuado que atienda y promueva de manera eficaz el desarrollo participativo de los pueblos y comunidades indígenas del Perú. No es de manera principal un problema de personas sino de políticas... La voluntad política no se expresa fundamentalmente en los discursos (por ejemplo la Declaración de Machu Picchu) o en las fotografías. Se expresa en las políticas públicas, en las*

*decisiones de Estado –no solo de gobierno– que se acompañan de recursos humanos y presupuesto. Si el Estado no institucionaliza políticas públicas, ni las financia, no está demostrando voluntad política a favor de los pueblos indígenas”.*<sup>82</sup>

La Comisión también ha perdido legitimidad ante las organizaciones indígenas. El 29 de octubre del 2003 una coalición de organizaciones indígenas, encabezada por la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (Coppip), presentó ante la justicia una Acción Popular en la que demanda al Estado peruano, personificado en la presidencia del Consejo de Ministros, por usurpar el derecho de representación, manipular y dividir al movimiento indígena a través de la Conapa. Finalmente, esta aparente falta de legitimidad también se debe a que con frecuencia el discurso de Eliane Karp sobre los temas étnicos ha sido confrontacional. Al respecto, Patricia Oliart sostiene que *"quedan algunas dudas respecto a su disposición [de la Conapa] para poder atender movimientos que no apelen a una identidad étnica definida, y que los beneficios obtenidos por quienes se acogen a este discurso estimulen la adopción de identidades étnicas particulares más allá de la propia voluntad de la gente"*. (Oliart, 2003)

- **Inicio**

La Comisión empezó a funcionar en el 2001.

- **Presupuesto**

No cuenta con presupuesto propio.

## **b. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (Pdpia)**

- **Origen**

El Pdpia se empezó a ejecutar en el 2001.

- **Objetivo**

El objetivo principal del proyecto es fortalecer las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas en la idea de que puedan diseñar e implementar proyectos de desarrollo comunal, articular

mejor sus propuestas, y utilizar efectivamente los servicios ofrecidos por el Estado y otros sectores de la sociedad civil, promoviendo métodos innovadores a través del proceso de "aprender haciendo".<sup>83</sup>

• **Descripción de la medida**

El Pdpia es un proyecto piloto orientado hacia las comunidades indígenas y afro-peruanas de cinco zonas, involucrando una metodología género-sensitiva con la participación activa de organizaciones de mujeres.<sup>84</sup>

Para alcanzar sus objetivos, el Proyecto busca (i) fortalecer las capacidades organizativas, institucionales, técnicas y empresariales de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas; (ii) la preparación de sub proyectos de desarrollo comunal basados en diseños participativos y la organización de propuestas técnicas junto con los estudios de pre inversión requeridos; y (iii) la implementación de sub proyectos con financiamiento de las agencias donantes.

• **Inicio y duración**

El Proyecto empezó a ejecutarse en el 2001 y en el 2002 estuvo a punto de ser cerrado debido a los recortes de gasto del sector público. Su extensión a partir de junio del 2004 estaba condicionada a la implementación de ajustes institucionales que garantizaran la capacidad de ejecución en corto tiempo de recursos significativos, de lo contrario, estaba previsto que devolviera el dinero no gastado y asumiera las sanciones por su no-ejecución.<sup>85</sup>

A mediados del 2003 una comitiva conformada por representantes de una coalición de organizaciones indígenas, integrada por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepp), la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami), la Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú (Coicap), presentó a la presidencia del Consejo de Ministros una serie de propuestas de institucionalización de los pueblos indígenas y comunidades. Entre éstas, los indígenas solicitan la creación de tres espacios institucionales:

- (i) Un organismo público descentralizado para pueblos y comunidades indígenas con personalidad jurídica, autonomía y rango ministerial;
- (ii) Un fondo de desarrollo para pueblos indígenas y afroperuanos, que maneje con eficiencia, transparencia y participativamente los recursos destinados al sector indígena; y
- (iii) Un espacio de concertación de alto nivel entre Estado y pueblos indígenas de carácter paritario<sup>86</sup>.

Actualmente el Proyecto está paralizado y su situación es crítica, al punto que la Coppip, una de las principales organizaciones de pueblos indígenas del país, solicitó el cierre definitivo del Proyecto, por atentar contra la dignidad de los pueblos originarios y servir únicamente para la corrupción y malversación por parte de funcionarios del partido de gobierno<sup>87</sup>.

#### • Presupuesto

El presupuesto total de este Proyecto es de 6,7 millones de dólares, de los cuales cinco millones provienen de una partida otorgada por el Banco Mundial (BM). Para el 2003 el Proyecto contaba con un techo presupuestario de 1,53 millones de dólares, y de enero a junio del 2004 debía ejecutar el saldo por 4,21 millones de dólares. Estos recursos debían ser empleados en seis zonas del país para establecer foros, elaborar diagnósticos y diseñar y ejecutar iniciativas piloto de desarrollo local.

### c. Cuotas para elecciones regionales

Las elecciones regionales se realizaron en noviembre del 2002. Uno de los hechos más interesantes de esas elecciones fue la introducción de la cuota para indígenas.

#### • Origen

La cuota para indígenas tiene su base en Ley N° 27.683, de Elecciones Regionales, que establece que el 15% del total de candidatos que se presenten a los Consejos Regionales, en todos aquellos departamentos donde exista población indígena o pueblos originarios, deben ser indígenas.

### • Objetivo

El objetivo de esta medida es promover la participación política de indígenas en los gobiernos de las regiones donde viven. Sin embargo, la ley no especifica si se refiere a indígenas amazónicos o andinos. En la práctica la ley sólo ha beneficiado a indígenas de la Amazonía.

### • Inicio

La cuota del 15% fue implementada en las elecciones del 2002 en once departamentos donde de acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones hay población indígena amazónica.

**Cuadro 3**  
**Cuota mínima del 15% de miembros de comunidades nativas en las listas de candidatos para los consejos regionales en las elecciones del 2002**

Nº	Regiones	Consejeros	15% del total	Mínimo de candidatos de comunidades nativas
1	Amazonas	7	1,05	1
2	Ayacucho	11	1,65	1
3	Cajamarca	13	1,95	1
4	Cusco	13	1,95	2
5	Huanuco	11	1,65	1
6	Junín	9	1,35	1
7	Loreto	7	1,05	1
8	Madre de Dios	7	1,05	1
9	Pasco	7	1,05	1
10	San Martín	10	1,50	2
11	Ucayali	7	1,05	1

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

### (i) Debate sobre la cuota indígena

El tema de las cuotas para indígenas fue introducido en el Congreso por la bancada oficialista, Perú Posible, a instancias de Eliane Karp. Sin embargo, la aprobación de esta medida se dio en medio de una total ausencia de debate académico y de la sociedad civil sobre el tema indígena en el país. Si bien en las décadas del cincuenta y sesenta el tema fue tratado por distintos académicos como Luis Valcárcel o José María Arguedas, tales reflexiones tenían como

eje principal las condiciones de vida la población indígena peruana, así como el problema de la tenencia de la tierra.

Aunque en los últimos años se han venido sucediendo situaciones que evidencian el riesgo en que se encuentran los pueblos originarios, que van desde disputas entre organizaciones amazónicas con sectores mestizos y empresas privadas por el usufructo de sus territorios, hasta el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, donde se constata que tales poblaciones fueron las más afectadas por el conflicto armado interno, el tema indígena no ha trascendido al campo académico o al debate nacional. De esta manera, la discusión sobre el tema está circunscrita a las mismas organizaciones indígenas, a algunas ONG cercanas a éstas y al entorno de la esposa del presidente Toledo.

Un ejemplo de esta desconexión y falta de interés en el tema, es el mínimo debate que generó en el Congreso la incorporación de la cuota para indígenas en el texto de la Ley de Elecciones Regionales. En comparación con el debate producido por las cuotas para mujeres en 1997, el debate sobre la cuota indígena fue escaso. Al analizar las intervenciones de los congresistas durante la sesión, se observa que el debate se centró principalmente en temas relacionados con la descentralización, así como la edad y el género de los representantes a las instancias de gobierno regional; sin embargo, fue muy poco lo que se dijo sobre las cuotas por etnicidad.

Así, el congresista Javier Diez Canseco, de la Unidad Democrática Popular (UDP), se mostró favorable a la reafirmación de la cuota de mujeres como instrumento de discriminación positiva, pero no se refirió a las cuotas para indígenas:

*"Respecto al rol de las mujeres en estas elecciones, quisiera respaldar la noción de que se considere un mecanismo de discriminación positiva para su participación, es decir, que se alienten sus derechos a tener una presencia efectiva en los órganos de dirección regional, lo cual corresponde a los tiempos actuales donde la equidad de género es fundamental".<sup>88</sup>*

De la misma manera, la congresista Anel Townsend, de Perú Posible, se refirió a lo beneficioso que era ampliar la cuota de participación

de las mujeres del 25 al 30 por ciento, pero sólo tangencialmente se refirió a la importancia de las cuotas por condición étnica:

*"Señalar el 30% como cuota de participación mínima de mujeres y de hombres en las listas de candidatos para indicar que no se beneficia sólo a alguno de los géneros constituye una proyección que tiende a un mayor equilibrio... Asimismo, celebro que se haya fijado un mínimo de 15% para la representación de las comunidades nativas y pueblos originarios en cada lista. Ambas propuestas son novedosas y modernas".*

Paulina Arpasi, aymara y única representante indígena ante el Congreso de la República por el departamento de Puno, se expresó a favor de la cuota para pueblos originarios y reconoció que indígenas y mujeres con frecuencia han sido convocados por las agrupaciones políticas sólo para completar las listas electorales y no porque tengan un serio interés en ampliar la participación de estos sectores en el ámbito público. La congresista Arpasi afirmó que fue gracias al presidente Toledo y su esposa, que una indígena aymara como ella fue elegida para el Congreso, invitada a postular como parte de la lista de Perú Posible.<sup>89</sup>

*"Señor Presidente: En este gran día quiero felicitar a los presidentes de las dos comisiones... También quiero expresarme desde el Congreso para pedir apoyo a los demás congresistas para mis hermanos nativos, porque los campesinos tienen que estar representados tanto en las elecciones regionales como en las elecciones locales. Hoy, gracias al Presidente de la República y a la Primera Dama hay un solo representante, pero eso no es suficiente porque los hermanos nativos y campesinos son ciudadanos igual que nosotros. Por ello, quiero pedir a los dos presidentes de las dos comisiones que ellos puedan ser incluidos en las listas... Nosotros no queremos más servir de relleno en las listas, pues siempre nos han puesto al final de éstas y, a veces, por suerte hemos sido elegidos".*

Aunque no hubo mayores opiniones a favor de las cuotas por etnicidad, una de las pocas voces discordantes con la propuesta fue el Congresista Daniel Estrada, de la UDP. El congresista señaló su

disconformidad por el sistema de cuotas, porque con ello se atentaba contra el principio de igualdad:

*"Nos regocijamos de que esta ley pueda inscribir en uno de sus textos algo que es trascendental para el futuro del Perú: el reconocimiento de los partidos políticos regionales. Aspiro a que el Perú, que es diverso, múltiple y plural, no ponga cupos para que se reconozca dicha diversidad, porque todos debemos ser iguales ante la ley... Yo recuso abiertamente los cupos, sea cual fuere el sector o el segmento que quiera imponerse, porque denota bien un complejo de inferioridad o bien un complejo de superioridad. Si en el Perú todos somos iguales ante la ley, todos tenemos entonces el mismo derecho a postular, a dirigir, a mandar –y a obedecer si es que no llegamos a ocupar cargos de dirección–; sin embargo, como decía antes, en esta iniciativa están consagrados los partidos políticos regionales".*

Más allá del limitado debate que se dio en el Congreso, una de las principales observaciones que se ha hecho a esta cuota es la ausencia de una definición del sujeto indígena a quien va a beneficiar. La ley sólo se refiere a *"un mínimo de quince por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan"*, y no especifica si entre esos pueblos originarios también debe considerarse a las comunidades andinas, además de los grupos amazónicos. Para el académico Fidel Tubino, la correcta aplicación de estas cuotas parte de una adecuada definición de lo indígena en Perú.

*"¿Cuáles son los criterios que determinan, para acceder a la cuota, si fulano es indígena y sutano no? No se sabe si es la procedencia o la lengua, entonces si una persona viene a Lima y tiene un hijo que no tiene como lengua materna la lengua nativa, ya perdió, ¿ya no es indígena?, eso no se sabe, la autoadscripción es importante, pero no es suficiente... es algo que tiene que ser discutido en el movimiento social... en otros sitios no hay este problema [sin embargo aquí] éste es un asunto que tendría que ser discutido en grupos de trabajo, de indígenas, de abogados comprometidos con el tema para ver cuál sería la forma jurídica que hay que darle a todo esto, hay que discutir y ponerse a*

*trabajar en ello. Este es un proceso que toma tiempo, me parece que las leyes que se han dado están bien, yo estoy de acuerdo con ellas, el problema es que si no son discutidas, conversadas, internalizadas por los movimientos, si éstos no se apropian de esas leyes para que puedan darles uso... no son efectivas".<sup>90</sup>*

Otro aspecto negativo de la forma cómo se ha tratado la cuota para indígenas es que el tema ha sido visto sólo como un punto de agenda del gobierno y en ese proceso no contó con la participación de las principales organizaciones indígenas del país. Por ello, una vez aprobada esta medida, la mayor parte de indígenas no sintieron como suyo tal logro.

Como lo señala Oseas Barbarán, dirigente shipibo:

*"No ha sido un trabajo propuesto por los indígenas. Después de haber sido aprobada la ley, vino un representante de la Defensoría del Pueblo para explicar la ley, nos dijeron que a la semana siguiente iban a sacar una ley oficial".<sup>91</sup>*

Por otro lado, en la implementación de las cuotas indígenas también hubo problemas muy similares a los ocurridos en 1998, cuando se puso en marcha la cuota de mujeres. Así, por ejemplo, además de una falta de conocimiento sobre la norma y de que fueran ubicados en los últimos lugares de las listas, la medida afectó la ya de por sí precaria solidez de las organizaciones indígenas, pues al tratar de cumplir con la cuota mínima en las listas electorales, las agrupaciones políticas tentaron a varios dirigentes de las mismas organizaciones, lo que generó enfrentamientos entre ellos.

Como lo afirma el mismo dirigente shipibo, Oseas Barbarán:

*"Hemos tenido problemas porque la ley permite la participación del 15% de indígenas, y como hay tantos partidos políticos, por ejemplo, en una región si hay 15 partidos políticos o movimientos independientes que participen en la región y cada movimiento o partido tiene que llevar a un representante nativo, el nativo también ambiciona el poder, lo intenta, quiere ir para allá o para acá y esto también divide al movimiento, eso pasó en Ucayali".<sup>92</sup>*

Finalmente, un hecho que la cuota ha puesto en evidencia es la poca preparación de los dirigentes indígenas en temas de gestión y gobiernos locales. En algunos consejos regionales se ha cuestionado la labor de los consejeros indígenas, primero por sus bajos niveles educativos, pues no muchos tienen secundaria completa, y muchos menos cuentan con educación superior; y segundo, por su falta de conocimiento en gestión administrativa.

## **6. Población afectada por la violencia**

### **a. El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)**

#### **• Origen**

El Programa de Apoyo al Repoblamiento fue creado durante el gobierno de Alberto Fujimori, tras concluir el conflicto armado interno, en un contexto en que un gran número de población había sido desplazada de sus comunidades y zonas de origen.

#### **• Objetivo**

Entre sus principales objetivos está el (i) proponer e implementar políticas y normas de reparación integral de personas y grupos afectados por la violencia política; (ii) diseñar, proponer e implementar políticas, normas y programas de prevención de violencia política; (iii) diseñar e implementar procesos de investigación y sistematización; y (iv) desarrollar e implementar estrategias de formación de opinión pública e incidencia política.

#### **• Descripción de la medida**

El Programa es una entidad especializada en atender y prevenir las secuelas generadas por el conflicto armado. Un elemento importante del Programa es el concepto de reparación, entendido éste como el restablecimiento de las condiciones, derechos, capacidades y calidad de vida perdida por efecto de la violencia política. Por ello, el PAR tiene como misión proponer y ejecutar políticas, normas y programas de reparación de secuelas y prevención de la violencia política en el marco de la promoción de una cultura de paz.

### ● **Inicio y duración**

El artículo 14 del Decreto N° 866 estableció la creación del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR), como un organismo público descentralizado.

Para concretar los objetivos de retorno, el PAR ha diseñado el “Plan Nacional de reparación de secuelas de la población afectada por la violencia política”. Dicho Plan tiene como propósito atender los distintos tipos de secuelas producidas a consecuencia de la violencia a través de una serie de proyectos que se implementan de manera parcial y en un ámbito de acción prioritario. El Plan está dividido en cuatro áreas:

(i) Ciudadanía y gestión local: El objetivo del programa es lograr la reconstrucción y fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo y la promoción de los derechos individuales y colectivos y la seguridad ciudadana (redes de concertación por la paz y restitución y ejecución de derechos).

(ii) Salud mental comunitaria: El objetivo del programa es contribuir a la rehabilitación de las condiciones físicas y de salud mental de los individuos y la comunidad, y a la promoción social de niños, adolescentes y jóvenes afectados por la violencia política en la perspectiva de mejorar el bienestar familiar y comunal.

(iii) Etnicidad y equidad de género: El objetivo del programa es lograr la reparación y la prevención social de formas particulares de afectación de las mujeres (mejorar su protagonismo y calidad de su participación política).

(iv) Rehabilitación económica y productiva: El objetivo del programa es lograr la rehabilitación y mejora de las condiciones económico-productivas y de hábitat de la familia y la comunidad.<sup>93</sup>

Ahora que ha concluido el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el PAR se convirtió en la entidad del Estado encargada de implementar las recomendaciones relacionadas con la reparación social de las secuelas de la violencia, en razón del carácter vinculante establecido por el actual gobierno.<sup>94</sup>

**Cuadro 4**  
**Resumen de programas y medidas de carácter afirmativo en Perú**

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio y duración	Estado Actual	Recursos	Sectores	Responsable
Mujeres	Ley de Cuotas	Movimiento mujeres y Legislativo.	Garantizar la participación de las mujeres en política.	Inicio: octubre 1998 Duración: indefinida	Avanzado	Presupuesto Nacional	Político	Jurado Nacional de Elecciones
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Ejecutivo	Promover la equidad en el acceso a la ocupación, salud y educación.	Inicio: 1997	Avanzado	Presupuesto Nacional	Legislativo	Mimdes
	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2005	Ejecutivo	Servir de guía para el diseño de políticas que permitan un acceso equitativo a oportunidades de desarrollo personal y social.	Inicio: 2000 Fin: 2005	En reestructuración	Presupuesto Mimdes, y de los ministerios de Salud, Trabajo y del Interior.	Salud Trabajo	Mimdes
	Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer	Comisión multisectorial del gobierno de transición	Promover cambios en los patrones socioculturales que toleran, legitiman o exacerbaban la violencia de género, en sus diferentes manifestaciones y espacios.	Inicio: 2000 Fin: 2007	Parcial	Presupuesto Nacional	Mimdes	Mimdes
	Programa Femenino de Consolidación del Empleo (Profece)	Ministerio de Trabajo	Mejorar la inserción al mercado laboral de las mujeres adultas de bajos recursos, con preferencia de zona urbanas del país.		Avanzado	Presupuesto nacional	Trabajo	Ministerio de Trabajo

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio y duración	Estado Actual	Recursos	Sectores	Responsable
Personas con discapacidad	Ley General de la Persona con Discapacidad (Ley Nº 27.050)	Organizaciones de la sociedad civil y congresistas interesados en el tema.	Proveer el régimen legal de protección, trabajo educación, rehabilitación, salud y seguridad social, para permitir su adecuado desarrollo e integración social, económica y cultural.	Promulgada: 1999 Reglamentada: 2000	Parcial	Escasos	Trabajo Salud Educación	Conadis
	Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis)	Ley General de la Persona con Discapacidad	Promover el cumplimiento de la ley y de las normas conexas. Establecer las políticas multisectoriales nacionales sobre discapacidad.	Inicio: 1999	Parcial	No cuenta con recursos.	Salud Trabajo Educación	Mimdes
	Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Organizaciones de discapacitados y congresistas interesados en el tema.	Mejorar su calidad de vida por medio de la prevención, atención de preferente, adopción de medidas de acción positiva.	Inicio: 2003	Parcial	No cuenta con recursos.	Saludos Trabajo Educación	Conadis
	Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad (Ceedis) del Congreso	Interés del Legislativo en el tema	Analizar y diagnosticar la situación que viven las personas con discapacidad en el país.	Inicio: 2003	Satisfactorio	Entidades de cooperación internacional	Salud Trabajo Educación	Congreso
	Programa de prestaciones sociales de EsSalud para las personas con discapacidad.		Brindar una rehabilitación integral.	Inicio: 1996	Parcial	EsSalud	Salud Trabajo	EsSalud

Grupo	Medida	Origen e impulso	Objetivos	Inicio y duración	Estado Actual	Recursos	Sectores	Responsable
Jóvenes	Programa de Formación Laboral Juvenil, (Projovent)		Calificar la mano de obra juvenil y facilitar la inserción laboral de los jóvenes entre 16 y 24 años.	Inicio: 1996	Satisfactorio	Presupuesto Nacional	Trabajo	Ministerio de Trabajo
Adultos mayores	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas Adultas Mayores		Mejorar el bienestar físico, psíquico y social de los adultos mayores.	Inicio: 2002	Parcial	No se cuenta con información sobre el presupuesto.	Salud	Mimdes
Indígenasa	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (PDPIA)		Fortalecer las comunidades y organizaciones indígenas y afro peruanas para que puedan diseñar e implementar sub-proyectos de desarrollo.	Inicio: 2002 Término: 2004	Parcial	Banco Mundial	Trabajo Comunicaciones Transporte	Conapa
Población afectada por la violencia	Cuotas para Elecciones Regionales	Conapa	Lograr la participación directa de los indígenas en sus respectivos gobiernos regionales.	Inicio: 2002 Indefinido	Sin acceso a evaluación	Presupuesto Nacional	Político	Jurado Nacional de Elecciones, Oficina de Procesos Electorales
	El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	Ejecutivo	Proponer e implementar políticas y normas de reparación integral de personas y grupos afectados por la violencia	Inicio: 1998	Sin acceso a evaluación	Presupuesto Nacional	Vivienda Transporte Comunicaciones Educación	PAR



# **CAPÍTULO III**



## LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En este capítulo se da cuenta de la situación de la educación superior en Perú y de las experiencias de acción afirmativa que se están desarrollando en beneficio de poblaciones en situación de vulnerabilidad. De forma especial se tratan los programas orientados hacia los jóvenes indígenas.

### 1. La educación superior en Perú

#### a. Las instituciones

La educación superior en Perú es impartida por dos tipos de instituciones: las universidades y los institutos superiores pedagógicos y tecnológicos. Los jóvenes que optan por una carrera universitaria o por estudiar en un instituto pedagógico, tienen que estudiar por, al menos, cinco años<sup>95</sup>; en tanto quienes eligen una carrera profesional técnica lo hacen por, al menos, tres años.

La institución encargada de definir la política educativa en el país es el Ministerio de Educación. Este Ministerio cuenta con dos viceministerios, uno de Gestión Pedagógica y otro de Gestión Institucional. Si bien el ministerio regula los ámbitos de la educación primaria, secundaria, especial, y superior pedagógica y tecnológica, la educación superior no forma parte de su jurisdicción. Esto se debe a que el principio de autonomía universitaria no contempla la ingerencia de una entidad foránea principio de autonomía que se encuentra reconocido en el artículo 18 de la Constitución. Refiriéndose a la autonomía de la educación superior, la congresista por Perú Posible, Gloria Helfer, presidenta de la Comisión de Educación del Congreso explica que *"la legislación universitaria ha cuidado como un tesoro y ha ido ampliando el concepto de autonomía. Se ha producido, entonces, un fenómeno en el país, pues la famosa autonomía de las universidades hace que éstas se encuentren desconectadas del conjunto del sistema educativo"*.<sup>96</sup>

Las universidades son reguladas por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), que reúne a todas las universidades del país y se encarga de aprobar el funcionamiento de los nuevos centros universitarios. Esto lo hace a través de un organismo denominado Consejo para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (Conafu). Sin embargo, la ANR tampoco es un ente rector de todos los ámbitos de la vida universitaria. Como lo señala Grover Pango, Director de Foro Educativo, la Asamblea Nacional de Rectores no es más *"que una institución nominal, no tiene una opinión que el país se detenga a escuchar, no los ves dialogando, no los ves protagonizar el destino de Perú, viven silenciosamente"*.<sup>97</sup>

Además del Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional de Rectores, está el Consejo Nacional de Educación. Este es un órgano especializado, consultivo y autónomo, cuya finalidad es participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del proyecto educativo nacional, las políticas, planes educativos y las políticas intersectoriales<sup>98</sup>. La existencia del Consejo es relevante. Se trata de una instancia de discusión de la realidad educativa del país y también de un espacio que genera propuestas para superar sus problemas. Es el Consejo quien asumiría el seguimiento de las propuestas de reforma institucional en el área de educación contenidas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.<sup>99</sup>

Otra entidad relevante para el ámbito de la educación es la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso. Se trata de una Comisión regular que se encarga del estudio y dictamen de asuntos ordinarios que tienen que ver con el tema de la educación en el país. La labor más importante de esta Comisión en los últimos años fue el papel generador de la actual Ley General de Educación.

Además, existen instituciones estatales encargadas de la administración y la asignación de becas y crédito educativo. Una de ellas es el Instituto Nacional de Becas (Inabec), que se encarga de canalizar becas para pregrado y postgrado, tanto en instituciones educativas peruanas como extranjeras. La otra es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concytec), cuya misión es promover la actividad científica y tecnológica<sup>100</sup>. Por ello ofrece becas para

estudios de postgrado en áreas científicas y tecnológicas en universidades peruanas públicas y privadas.

## **b. El marco legal**

En Perú la educación superior está sustentada y es regulada por la Ley N° 28.044, General de Educación, y la Ley N° 23.733, de Educación Superior. La Ley General de Educación fue el resultado de un largo trabajo de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso entre el 2001 y 2003. La ley se logró de manera concertada y para su elaboración se contó con la participación masiva de la comunidad nacional, a través de la "Consulta Nacional de Educación", una acción pública que contó con la participación de más de cien mil personas, directamente en talleres y seminarios, quienes opinaron y aportaron a través de sus instituciones, vía internet o de una cédula de votación. En la elaboración de la ley también se tomó en cuenta legislación comparada reciente, compromisos internacionales asumidos por Perú, así como las propuestas de organismos públicos, asociaciones, gremios y diferentes sectores de la sociedad civil<sup>101</sup>.

El pronunciamiento del Foro Educativo en los días de debate público de la ley, resume las expectativas surgidas en torno a su discusión:

*"Contar con un marco legislativo acorde con las necesidades de cambio educativo es una necesidad imperiosa de los tiempos políticos. Hoy, esta posibilidad está colocada en la agenda educativa nacional con motivo de la puesta en debate en el Congreso de una propuesta de ley de educación. Está en juego la posibilidad de dotar al país de un documento eficaz para avanzar en la transformación necesaria y sustancial de un sistema educativo obsoleto y en crisis... El país necesita instrumentos efectivos para generar cambios reales de un sistema educativo que no prepara adecuadamente a los jóvenes y adultos para el país que necesitamos construir. Una ley de educación, acorde con los vientos de innovación y capaz de recrear el sistema educativo con vistas a colocar la educación al alcance de todos los peruanos es uno de esos instrumentos... Somos conscientes, no obstante,*

*que una ley sola no cambia un país. Requiere de mecanismos que permitan concretar el compromiso de diversos actores en la tarea educadora. Se necesitará, sin duda, además de la movilización de voluntades, de la creación de capacidades, de la concertación de alianzas y de la construcción de nuevos sentidos comunes. Todo ello, una ley incluida, debiera abonar el camino de la construcción de un proyecto educativo nacional que dé continuidad a las políticas educativas, que otorgue sentido a la acción educadora de los maestros, que posibilite el desarrollo de capacidades a todos los estudiantes del país y que infunda legítimas esperanzas de bienestar a todos los peruanos”.*<sup>102</sup>

Lo más relevante de esta Ley General de Educación, promulgada en julio del 2003, es que establece una serie de principios que rigen a todos los niveles de la educación, es decir, primaria, secundaria y superior universitaria o no universitaria, y cuenta con todo un capítulo donde se introduce la noción de equidad en la educación y la necesidad de ejecutar políticas de acción positiva para compensar las desigualdades entre los sectores de la población<sup>103</sup>.

Así, por ejemplo, la ley establece que la educación se sustenta en los principios de equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad; inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales, excluidos marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación; e interculturalidad, pues la diversidad cultural, étnica y lingüística del país es considerada como riqueza y no como una limitación<sup>104</sup>. Este nivel declarativo constituye una base para el establecimiento de políticas de acción afirmativa no sólo en la educación básica, sino también en la educación superior.

Justamente, con respecto a la educación superior, la Ley General de Educación señala que ésta consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales especializados a fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sustentabilidad del país<sup>105</sup>.

Si bien la ley no tuvo mayores cuestionamientos al interior del Congreso, ya que se legisló en consenso, las opiniones críticas vinieron desde el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Perú (SUTEP<sup>106</sup>), y de ciertos sectores neoliberales que sentían que los contenidos de la ley iban en contra de sus propuestas educativas.

Martín Vegas<sup>107</sup>, secretario general del Concejo Nacional de Educación, señala que en el caso del SUTEP, la nueva ley resulta incómoda porque otorga autonomía a las instituciones educativas para evaluar, según el desempeño y el mérito, a los docentes en ejercicio y con ello se rompió con el monopolio que tenía el sindicato en este ámbito. Por otro lado, sostiene Vegas, la noción de equidad que está presente en diferentes acápite de la ley va en contra de algunas propuestas educativas neoliberales que postulan hacer un mayor gasto educativo en la formación de una elite nacional, la que con el tiempo elevaría los niveles educativos del resto de la población; en lugar de fortalecer el gasto en educación básica para todos y no sólo para una minoría, que es lo que propone la ley.

El caso de la Ley General de Educación también es un ejemplo más de cómo el clima político del país puede afectar medidas tan bien elaboradas e inclusivas como ésta. En una muestra de falta de coherencia con su propia política educacional, durante la gestión del ex ministro de Educación, Carlos Malpica<sup>108</sup>, se elaboró una propuesta de reglamento de la ley que desvirtuaba el sentido de la misma, dejando de lado temas como el rol de Estado en el proceso educativo o las propuestas de educación básica para poblaciones marginadas.

Por esto, diferentes sectores de la sociedad civil, a través de pronunciamientos públicos, mostraron su preocupación y desacuerdo con la propuesta de reglamento:

*"El Ministerio de Educación ha publicado el miércoles 21 de enero del presente año la Propuesta de Reglamento de la Ley General de Educación, poniéndola a consulta. Frente a este pedido, organizaciones y personas de la sociedad civil manifiestan su preocupación porque su normatividad es muy general, no amplía*

*ni precisa aspectos fundamentales, y contradice disposiciones fundamentales de dicha ley. La referida propuesta reinterpreta conceptos básicos de la ley como el de la gratuidad de la enseñanza, elimina la idea de que el subsidio público se dirige a instituciones privadas y mixtas sin fines de lucro. No desarrolla lo referido a los roles del Estado y de la sociedad civil, a la educación de los pueblos indígenas, a la educación básica alternativa, una de las principales innovaciones de la ley para atender a sectores tradicionalmente marginados, ni se le da la debida importancia a los aprendizajes que se producen más allá de la escuela; de allí el pobre tratamiento de la educación comunitaria y la nula alusión a la sociedad educadora”.*<sup>109</sup>

Con la designación de Javier Sota Nadal como ministro de Educación en febrero del año 2004, la propuesta de reglamento quedó suspendida. Dada su trayectoria, hay expectativas que bajo la administración de Sota Nadal, ex presidente de la Asamblea Nacional de Rectores y autor de una propuesta de nueva ley universitaria, se ponga en la agenda la discusión de una nueva ley de educación superior.

La necesidad de contar con una nueva norma que regule le educación superior se debe a que la actual Ley de Educación Superior (Ley Nº 23.733), en vigencia desde 1983, resulta obsoleta. Los contenidos de esta ley contrastan notablemente con el sentido de la nueva Ley General de Educación. Así por ejemplo, la universidad es considerada en la Ley de Educación Superior como la institución dedicada al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber y la cultura<sup>110</sup>; que tiene como fin realizar investigación y formar humanistas, científicos y profesionales de alta calidad académica<sup>111</sup>, pero no existe en la norma mayor alusión a las formas de solucionar los problemas por los que atraviesa el sistema universitario peruano, tampoco toma en cuenta la diversidad cultural del país, ni contiene disposiciones donde se haga alusión directa a la implementación de programas de admisión especial en favor de las poblaciones excluidas o marginadas.

Sólo en el artículo 56 se señala que están exonerados del procedimiento ordinario de admisión a las universidades "los dos primeros

*alumnos de todos los centros educativos de nivel secundario respecto a las universidades de la región".* En la práctica, este mecanismo de admisión especial queda condicionado a las vacantes abiertas por las respectivas universidades a esta modalidad de ingreso, lo que les permite seleccionar entre amplio número de candidatos. La competencia entre egresados del sistema público y los del sistema privado generalmente favorece a éstos últimos. Por otro lado, en el artículo 75, al referirse al bienestar universitario, la ley señala que *"las universidades ofrecen a sus miembros y servidores, dentro de sus posibilidades, programas y servicios de salud, bienestar y recreación"*, pero no especifica de qué manera pueden hacerse efectivos tales programas y servicios.

El artículo 6 señala que cuando existe un excedente presupuestario en las universidades privadas, *"lo invierten a favor de la institución y en becas para estudios"*, pero esto se cumple sólo de manera limitada pues la mayoría de universidades privadas no otorgan becas. Las escasas becas disponibles se asignan mayoritariamente bajo el requisito de excelencia académica, al que en ciertos casos suman la condición de pobreza comprobada. Lamentablemente, la mayoría de quienes proceden de contextos empobrecidos ven en general afectado su rendimiento académico, lo que restringe sus posibilidades de acceder a estos beneficios.

En la misma línea, en el artículo 89 la ley señala que debe existir un apoyo especial a las universidades ubicadas en zonas de frontera, lo que tampoco se cumple ya que, en general, las universidades públicas del interior del país han sido las más afectadas por los ajustes presupuestarios y de calidad de la enseñanza que cruzan a toda la educación superior en el país. Esta falta de relación con la realidad educativa actual y su antigüedad de más de 20 años, hacen evidente la necesidad de elaborar un nuevo texto normativo para las universidades.

### **c. Historia reciente del sistema universitario en Perú**

#### **(i) Años sesenta: Expansión de la educación superior**

En la actualidad las universidades peruanas cuentan con un total de 415 mil 465 estudiantes, lo que representa el 1,62% de la población

total del país<sup>112</sup>. El número de estudiantes universitarios empezó a incrementarse notablemente a partir de los años cincuenta (ver Cuadro 5), periodo que coincide con el interés estatal de expandir la educación básica en todo el país y con el inicio de las masivas migraciones del campo a la ciudad. Guiadas por el mito del progreso (Degregori, 1990), grandes contingentes provincianos se desplazaron hacia las urbes de la costa en busca de mejores espacios para vivir.

El incremento notable del número de estudiantes universitarios durante este periodo fue consecuencia no sólo del crecimiento de la población peruana sino también de una mayor oferta educativa amparada en la Ley Universitaria, N° 13.417, que autorizó la creación de nuevas universidades. Así, si hasta inicios de la década del sesenta, en Perú sólo había nueve universidades (ocho públicas y una privada), entre 1961 y 1970 se crearon 22 universidades. Durante estos años la universidad gozó de autonomía para el diseño y manejo de su presupuesto, y predominó una concepción que asignaba al Estado la obligación de asegurar la solvencia económica de las universidades, dotándolas de rentas suficientes para sus gastos.

**CUADRO 5**  
**Alumnos en universidades públicas y privadas**  
**1940 y 1995**

<b>Año</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Total</b>
1940	2.0324	1.046	3.370
1950	13.154	1.515	14.669
1960	27.040	3.207	30.247
1970	81.486	27.744	109.590
1980	183.317	73.903	257.220
1990	233.625	81.173	314.798
1995	246.678	126.230	372.908

Fuente: Contreras y Cueto, 2001, Historia del Perú Contemporáneo. IEP.

**(ii) Años setenta: Delimitación de la autonomía financiera**

En febrero de 1969 el gobierno revolucionario de la Fuerzas Armadas promulgó el Decreto Ley N° 17.437, que recortó la autonomía universitaria y buscó establecer un modelo de universidad apolítica. El experto educativo Antonio Gonzales Norris sostiene que en este

segundo momento se delimitó el concepto de autonomía financiera de las universidades a la libre disposición de las rentas que el gobierno decidiera darle (Gonzales, 1993). Este periodo se caracterizó por una fuerte inestabilidad de los presupuestos universitarios y de alta dependencia de la situación fiscal; asimismo, la universidad estuvo marcada por un tratamiento burocrático y racionalizador de los procesos de asignación de recursos, a través de una instancia creada para tal efecto. Al amparo de este decreto ley, se crearon cinco nuevas universidades nacionales. Los años setenta fueron de una fuerte agitación universitaria. Numerosos estudiantes se movilizaron en los paros nacionales de 1978, que luego tendrían un efecto decisivo en la entrega pactada del poder a los civiles, lo que se llamó transición democrática.

### **(iii) Años ochenta: La década de la privatización**

Tres años después de haberse reestablecido la democracia, en 1983, se promulgó la Ley Nº 23.733, de Educación Superior, que restituyó la autonomía universitaria, otorgó algunas atribuciones a las facultades y creó la Asamblea Nacional de Rectores como ente fiscalizador de los planteles. Con la promulgación de esta ley se promovió la aparición de un gran número de universidades privadas, lo que inició una suerte de privatización de la educación universitaria.

Autores como Patricia McLaughlan de Arregui, sostienen que el proceso de privatización de las universidades puede ser visto como una respuesta al impacto de la crisis económica, la que afectaba principalmente al sector público (McLaughlan, 1993). Sin embargo, apunta la autora, el hecho que caracteriza esta tendencia no fue sólo un cambio en el sector que domina la oferta educativa (entidades privadas versus el Estado), sino que la "privatización" se produjo bajo la forma de una penetración gradual de criterios de mercado en el manejo de los recursos al interior de las universidades públicas. Esto, además del poco interés del Estado por extender la educación universitaria pública, llevó a que de las 18 universidades que se crearon en los ochenta, 15 fueran privadas y sólo tres estatales.

Pese a que la ley universitaria dispuso la creación de varios mecanismos de financiamiento, como el Fondo de Ayuda del Profesional a las Universidades<sup>113</sup>, el Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria<sup>114</sup>, y la Corporación Financiera Universitaria<sup>115</sup>; éstos no llegaron a cumplir su objetivo *"al no poderse diseñar las modalidades administrativas necesarias para su funcionamiento"* (Gonzales, 1993). En este contexto, la crisis económica afectó profundamente el nivel académico de las universidades y a sus estudiantes y docentes, como lo señalan Sandoval y Toche:

*"La crisis de la universidad pública no fue solamente económica sino, sobre todo, institucional. Hacia los años ochenta era evidente que mostraba un inadecuado sentido organizativo, ausencia de planificación y desarticulación de sus planes educativos. Todo ello fue determinante para que no pudiera atraer profesores con el mínimo de calidad exigible para impartir cursos a este nivel y, lo que es más, formó una situación que resultó intolerable para muchos que formaban sus planes docentes, los que prefirieron retirarse de sus aulas y reaparecer en las universidades privadas".* (Sandoval y Toche, 2003)

Además de la crisis económica, el escenario de los ochenta se complicó por la convulsión política que se vivía al interior de los claustros académicos. En estos años las universidades estatales desarrollaron un rol preponderante en la conformación y difusión del fundamento político del Partido Comunista Sendero Luminoso. De esta manera, universidades públicas como la Nacional de San Cristóbal de Huamanga (Ayacucho), la Nacional del Centro (Junín), la Nacional Enrique Guzmán y Valle o la Nacional Mayor de San Marcos (ambas de Lima), se convirtieron en espacios de formación y adoctrinamiento de nuevos militantes de Sendero Luminoso.<sup>116</sup>

*"El rápido y elevado incremento en el número de estudiantes universitarios, como resultado de la expansión de la cobertura educativa fomentada desde el Estado, y la generación de nuevas expectativas entre sectores sociales emergentes, incentivadas por el proceso de modernización que se escenificaba en el país desde mediados del siglo XX; la tendencia decreciente de la inversión estatal en la educación superior pública; y la limitada*

*capacidad de absorción de profesionales por parte del entorno socio económico del país; fueron factores que entraron en contradicción y, en perspectiva, dieron como resultado una alta sensación de frustración entre los estudiantes, favoreciendo la generación de un ambiente proclive a la reproducción de violencia política". (Sandoval y Toche, 2003)*

#### **(iv) Años noventa: Fujimorismo y desinstitucionalización**

En los años noventa se produjo el debilitamiento y decadencia de la universidad nacional, debido a *"una restricción de los recursos financieros a las universidades estatales vía presupuesto, produciendo un grave deterioro de los sueldos de los docentes y del mantenimiento y desarrollo de la infraestructura"* (Portugal, 1997). En febrero de 1990, en un intento por mejorar las finanzas de las universidades públicas y contrariando la política de evitar impuestos dirigidos, el Congreso promulgó una ley que creó el Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU), constituido con recursos provenientes de varios impuestos indirectos. La recaudación total se debía distribuir entre las universidades estatales en montos proporcionales a su población estudiantil, número de docentes y capacidad para promover profesionales. Sin embargo, en agosto de 1992, como parte de una reforma tributaria, se promulgó un decreto suprimiendo casi todos los impuestos que sostenían al FEDU.

Además, se promulgó el Decreto Ley N° 882, de Promoción de las Inversiones en Educación, del 9 de noviembre de 1996, que incentivó la creación de universidades por parte de entidades privadas. La dictación de este decreto tuvo resultados muy negativos, porque bajo el pretexto de promover la inversión en servicios educativos para modernizar el sistema y ampliar su oferta y cobertura<sup>117</sup>, autorizó a toda persona natural o jurídica a realizar actividades en educación. Así, se promovía la gestión de instituciones educativas con o sin fin lucrativo<sup>118</sup>.

En otro aspecto, el clima de gran agitación política que se vivía dentro de las universidades públicas propició que se convirtieran en blanco habitual de las fuerzas policiales. De acuerdo a las estadísticas manejadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación,

176 estudiantes universitarios fueron asesinados o hechos desaparecer entre 1990 y 2000.

*"No será sino hasta mediados de los ochentas y principios de los noventa, con el recrudecimiento del accionar subversivo en el país, que la universidad pública planteará un escenario algo distinto al que era habitual hasta esos momentos: se convertirá en campo de disputa entre las fuerza del orden y los grupos subversivos. La cuestión fundamental fue que la universidad pública fue vista por el Estado como un espacio subversivo y su acción estuvo dirigida, en términos generales, a disputárselo militarmente a los grupos levantados en armas que supuestamente tenían libertad de movimiento en estos ambientes". (Sandoval y Toche, 2003)*

Asimismo, con el pretexto de reinstaurar el orden en los claustros universitarios, el gobierno de Fujimori decidió intervenirlas. Así, entre 1995 y 2001, comisiones interventoras asumieron el control de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y otras universidades públicas. En estos centros de estudio desapareció la autonomía universitaria, se restringió la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad, pues se disolvieron los tercios estudiantiles<sup>119</sup>, y se procedió a la expulsión de numerosos alumnos y docentes que las comisiones interventoras consideraban "inadecuados" para el sistema universitario.

## **2. La situación actual de la educación superior**

El Perú cuenta con 77 universidades, de las cuales 46 son privadas y 31 públicas. Del total de universidades, 25 –casi la tercera parte– se encuentra en la capital, Lima, la mayor parte de éstas privadas. Esta predominancia de Lima con respecto a las provincias y de las universidades privadas con respecto a las universidades públicas es un hecho relevante para entender la brecha educacional que existe entre Lima y el resto del país; y la que, en consecuencia, existe entre los planteles privados y los públicos.

**CUADRO 6**  
**Número de universidades en Perú al 2001**

Ubicación	Lima	Provincias	Total
Universidades públicas	6	25	<b>31</b>
Universidades privadas	19	27	<b>46</b>
Total	<b>25</b>	<b>52</b>	<b>77</b>

Fuente: Dirección de Estadística e informática de la ANR.

La situación de la educación superior pública en Perú es crítica. Los planteles públicos, que son los que concentran a la mayor parte de los estudiantes, tienen una frágil situación financiera, ya que sus recursos provienen de las asignaciones del tesoro público, los ingresos por concepto de leyes especiales y los ingresos propios. Sin embargo, lo que les otorga el Estado es muy poco, por ejemplo, para el 2000, el presupuesto otorgado a las universidades públicas fue de mil 44 millones 246 mil soles, unos 316 millones de dólares en moneda actual, lo que equivale al 3,3% del presupuesto nacional total (ver Cuadro 7). En este panorama, las universidades públicas prácticamente están abandonadas a su suerte, cuentan con una infraestructura precaria y presupuestos exiguos que no les permiten otorgar una remuneración adecuada a su plana docente, implementar bibliotecas actualizadas o invertir en investigación, y menos aún en programas de becas.

*"En donde es menos autónoma la universidad pública es en el campo económico porque no dispone de los recursos que necesita para llevar a cabo sus programas académicos de investigación y de proyección social... a la universidad pública se la controla, se la maniatada a través del presupuesto y de su economía, frenándola en sus planes, impidiendo su desarrollo y condenándola a sobrevivir vegetativamente con un cúmulo de necesidades desatendidas y otras satisfechas parcialmente. La postración de las universidades estatales queda explicada por el maltrato económico que recibe del Estado [el docente universitario] quien también padece la injusticia de su remuneración y de la falta de valoración social de la función magisterial que desempeña. Con el pago de sus haberes se le circunscribe en su accionar, en su desarrollo académico, personal y en su contribución al desarrollo institucional". (Rodríguez, 2003)*

Ante la crisis económica, las universidades se han visto en la necesidad de generar sus propios recursos. En vista que la educación superior pública es gratuita, la universidad no puede elevar los costos mínimos que se pagan por matrículas anuales o semestrales; por ello, en los últimos años se ha hecho común que creen sus propios centros preuniversitarios, los que otorgan ingreso directo a los mejores alumnos. Las mensualidades que se pagan en estos centros son muy elevadas.

**CUADRO 7**  
**Presupuesto para las universidades públicas y su relación con el presupuesto nacional (1995-2000)**

Años	Presupuesto en miles de US\$ <sup>120</sup>		
	Nacional	Sector educación	Universidades públicas
1995	6.618.173	433.716	176.391
1996	6.746.294	530.245	207.834
1997	7.504.654	1.057.620	196.506
1998	8.946.598	1.343.665	271.386
1999	9.544.638	1.409.180	286.470
2000	10.316.910	Sin información	316.438

Fuente: Dirección de Estadística e Informática de la ANR.

Otro hecho que ha agudizado la crisis del sistema universitario es la creación indiscriminada de universidades privadas al amparo del DL N° 882. Es cierto que existe un grupo de universidades privadas que brinda una alta calidad académica, tal es el caso del Consorcio de Universidades conformado por las Universidades Católica, Pacífico, Cayetano Heredia y Lima, (todas ellas de la capital) que se propone contribuir al perfeccionamiento institucional mediante la autoevaluación del proceso formativo y las actividades inherentes a él, como son la docencia, la investigación y la proyección social, mejorar la calidad de sus instituciones, formar recursos humanos calificados y coordinar programas conjuntos de investigación básica y aplicada<sup>121</sup>. Sin embargo, éste no es el caso de la mayor parte de universidades privadas recientemente creadas.

Gran parte de las universidades privadas no brindan una buena formación académica a sus estudiantes y cada año egresan más

profesionales de los que realmente pueden insertarse laboralmente. La formación otorgada por estos planteles de educación superior se convierte en una suerte de estafa de tiempo, dinero y expectativas tanto para los estudiantes como para sus familias. No obstante, a pesar del bajo nivel académico, la demanda de estudiantes crece cada año.

Para Grover Pango, ex ministro de Educación y director de Foro Educativo, el problema radica en la fuerza del mito de la universidad:

*"Uno de los mitos terriblemente difíciles de superar es el del título universitario, porque hay títulos y títulos y vaya usted a hacerle entender a alguien que lo que ha dado la universidad ha sido poco o de muy mala calidad. Es terrible, es casi ofender a alguien. ¿Cómo no va a ser ofensivo si hasta hace muy poco tiempo en [la sección calificada del periódico] los anuncios [con ofertas laborales] decían que sólo recibían estudiantes de las universidades A, B y C y a los de la universidad L, ¡no los recibían!, aunque hubiera sido el primer alumno de dicha universidad? Esta horrible separación viene de la realidad al decir que de esta universidad son buenos, a priori, y de ésta son malos, me dirán que esto es verdad, bueno pues si esto es así, algo tenemos que hacer para que se resuelva porque sino estamos fomentando una mascarada, una farsa".<sup>122</sup>*

En síntesis, como lo señala Franz Portugal, retomando las ideas de César Germaná:

*"[en el Perú] se tendría dos tipos de universidad, la elitizada y la universidad de masas. La elitizada es desarrollada por un grupo reducido de universidades que se incorporan al proceso de mundialización de las relaciones sociales, estrechamente vinculadas con el mercado de trabajo, socialmente restrictivas y con una forma de enseñanza orientada tecnocráticamente. La universidad de masas es la mayoría del país, aquellas que se han convertido en un sector residual y a las que se les achacan todas las características que en el imaginario del país configuran la crisis universitaria: baja calidad de producción intelectual, cursos desfasados de la necesidades sociales, superpobladas con*

*escaso recursos y en muchos caso ingobernables, además con profesores mal pagados y alumnos con futuro profesional incierto y con escaso prestigio ante la opinión pública". (Germaná, 1994, citado por Portugal, 1997)*

Entonces, las universidades en Perú están marcadas tanto por brechas económicas como académicas. En las universidades, al igual que en otras instancias de educación se reproduce una estratificación de los establecimientos educacionales en términos de calidad y recursos, es decir, las diferencias y brechas existentes entre centros de formación básica primaria y secundaria también se registran en el nivel de la educación superior, incluso en los sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Así, por ejemplo, si dos universidades estatales tienen problemas económicos, y una es de la capital y otra de provincia, es la universidad de provincia la que se encontrará en peores condiciones.

En este escenario, las universidades de provincia se convierten en el peldaño más bajo de la formación universitaria en Perú, ya que con su empobrecida infraestructura y una plana docente mal remunerada y con pocas posibilidades para capacitarse, la posibilidad para formar profesionales de calidad, que brinden alternativas de desarrollo a sus propias localidades son muy limitadas. A esto se debe que con gran frecuencia los estudiantes de las universidades públicas de provincia critiquen ácidamente a sus pares de Lima y a las autoridades del gobierno central por el poco interés que demuestran en reducir la actual brecha educacional. Como lo sostienen Pablo Sandoval y Eduardo Toche, *"en Perú el proceso seguido por la educación las últimas décadas, significó la continuidad de los sentidos de exclusión y diferenciación. Una marcada diferencia entre los entrenamientos ofrecidos por la educación pública y privada hizo que, desde los años sesenta, la demanda de conocimientos profesionales y técnicos, tanto del sector público como privado, se dirigiera fundamentalmente hacia las entidades de educación privada, mientras que para la universidad pública no quedaba otro remedio que sobrevivir en función a los menguantes presupuestos asignados, sin que sus integrantes vislumbraran maneras para ampliar sus propias oportunidades". (Sandoval y Toche, 2003)*

Otro hecho que agudiza el problema de la educación superior es que el tema no está en la agenda del gobierno. Las prioridades del sector educación apuntan a la educación primaria y secundaria.

El tema universitario o de la educación superior en general tampoco está en la agenda del Congreso, ni de los mismos estudiantes y profesores universitarios. En el caso del Congreso, a pesar de reconocer los problemas por los que pasa la educación superior, en estos momentos no hay interés al interior de la Comisión de Educación por sacar adelante una nueva ley de educación superior; en parte porque no hay ningún congresista que "se compre el pleito" y se comprometa a sacar adelante un proyecto de esta naturaleza, pero también porque la sociedad civil no está demandando una nueva ley de educación superior, ni siquiera las universidades afectadas, los estudiantes o los académicos.<sup>123</sup>

En el pasado, la movilización popular estudiantil fue un factor importante para expandir el acceso a la educación. Esta tradición de demandas de la sociedad civil tuvo uno de sus eventos más importantes en el departamento de Ayacucho, en 1969, cuando se produjo un movimiento reivindicatorio que salió en defensa de la gratuidad de la enseñanza.

Para Carlos Iván Degregori los levantamientos de Ayacucho y Huanta representan:

*"la culminación de varias semanas de movilizaciones en las cuales los estudiantes secundarios de esas ciudades nuclearon masivamente tras suyo a los campesinos en Huanta y a los pobladores urbanos en Ayacucho. Su objetivo: la restitución plena de la gratuidad de la enseñanza, recortada por un Decreto Supremo (DS N° 006) promulgado meses antes. Alrededor de esa bandera, una nueva generación de adolescentes se convirtió en la punta de lanza de un levantamiento más masivo en intenso que cualquier lucha por la tierra en esa región abrumadoramente campesina. Desde su promulgación, el decreto provocó el rechazo de las asociaciones de padres de familia. Sin embargo, a pesar de que en todo el país las capas empobrecidas se veían afectadas por las medidas, el descontento no se tradujo en*

*movilizaciones masivas... excepto en Ayacucho y Huanta... El movimiento por la gratuidad de la enseñanza en Ayacucho y Huanta constituyó el detonante que reveló un conjunto de tendencias regionales profundas, cuyo estudio ayuda a comprender la crisis por la que atraviesa actualmente Ayacucho y también el país. Por otro lado, el análisis de esa coyuntura contribuye a explicar el surgimiento del Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso y su potencialidad de crecimiento entre ciertos sectores juveniles. Porque si bien no dirigió cabalmente el conjunto del movimiento, el núcleo político que pocos meses después constituiría Sendero Luminoso, que era por entonces la fuerza política de izquierda más importante de la región". (Degregori, 1990)*

Esa misma movilización popular estudiantil que exigió al Estado que cumpliera con sus obligaciones, sufrió una distorsión terrible en los años ochenta y principios de los noventa, durante el conflicto armado interno. En ese periodo, las demandas de un sector de estudiantes altamente ideologizado y politizado cobraron un matiz sanguinario, pues con sus actos, Sendero Luminoso no exigía al Estado sino que quería destruirlo.

La represión ejercida contra los estudiantes durante el gobierno de Fujimori, así como la drástica legislación antiterrorista establecida por el gobierno de facto que encabezó luego del golpe del 5 de abril de 1992, dieron lugar a que en los siguientes años la movilización estudiantil se redujera a su mínima expresión. Sin embargo, hacia fines del la década del noventa se produjo un tímido florecimiento del movimiento estudiantil. Para ese entonces, el régimen había empezado a evidenciar fisuras y fueron haciéndose públicos actos de corrupción de funcionarios del gobierno que apuntaban a entronizar a Fujimori en el poder.

En ese contexto, un incipiente movimiento estudiantil comenzó a tomar fuerza y forma, lo que llevó a que en junio de 1997 miles de estudiantes de universidades estatales y privadas se volcaran a las calles y plazas a expresar su descontento con el gobierno. En los años siguientes las movilizaciones estudiantiles jugaron un papel importante en la protesta ciudadana que conduciría a la caída de Fujimori.

No obstante el papel jugado en la caída de Fujimori, durante el periodo de transición el movimiento estudiantil no logró plasmarse en demandas conjuntas, en las que se exigiera, por ejemplo, una mayor atención del Estado a la precaria situación de la educación superior. Por el contrario, lo que ha ocurrido es el fortalecimiento, especialmente en universidades estatales como San Marcos o Villarreal, de un movimiento radical y confrontacional que se ha ordenado en torno a pequeñas demandas, como el fin de los pagos simbólicos de matrícula en las universidades públicas, o el fin del pago por el carnet universitario. Estas demandas no trascienden y no logran articularse con demandas mayores que involucren a todas las universidades del país.

Como lo señalan Sandoval y Toche:

*"Actualmente, la institución universitaria y el movimiento estudiantil se encuentran en una encrucijada. Por un lado, el gobierno de Alejandro Toledo no ha mostrado indicios de querer cambiar la situación del sistema educativo peruano, en particular el superior, implementando por el contrario medidas de reducción del presupuesto y profundizando la autogestión privada en las universidades. Por su parte, el movimiento estudiantil, que tuvo una participación activa en la lucha por la recuperación de la democracia en los últimos años del fujimorismo, se encuentra ahora desmovilizado, sin propuestas claras, ni mucho menos con alternativas al actual modelo hegemónico de universidad".* (Sandoval y Toche, 2003)

Carlos Iván Degregori establece las diferencias entre las demandas del movimiento estudiantil de hoy, en un contexto de transición democrática, en comparación con las demandas estudiantiles del pasado:

*"Las demandas de los años sesenta se dieron en un contexto nuevo para la universidad peruana. Eran demandas en un contexto esperanzador y comprensible, eran movimientos por el acceso a la educación superior como medida de ascenso social. Ahora esas esperanzas se han marchitado, tenemos taxistas ilustrados, gente que tiene un título y no puede ejercer su profesión. Esos buenos*

*deseos se marchitaron, como todo lo de la transición democrática peruana, no se convirtió en verano, habría que ver qué pasó en Perú, el movimiento fue arrastrado por la sociedad peruana”.*<sup>124</sup>

Una de las pocas instituciones del Estado que está considerando el tema de la educación superior como eje de una de sus futuras líneas de trabajo, es el Consejo Nacional de Educación. El Consejo tiene en mente elaborar una propuesta de reforma del financiamiento de la educación superior, hecho que pasa por la redefinición del concepto de gratuidad de la enseñanza superior<sup>125</sup>. Si bien gran parte de los problemas que sufren las universidades estatales se debe a que el Estado le asigna presupuestos irrisorios, también es cierto que estas universidades albergan a estudiantes de sectores medios que podrían hacer un desembolso económico mínimo para pagar parte de su educación.

Como lo señala Carlos Iván Degregori:

*"En el país existe una tradición de trabajo comunal para contribuir a la construcción de escuelas, mientras que en la Educación Superior no hay eso. Entonces, lo que queda es una tradición populista de educación universal gratuita y democrática que es justa, pero que aplicada al caso peruano lo que hace es reproducir brechas entre gente que podría pagar algo y no paga y entre los jóvenes que no pueden hacerlo. Yo estoy de acuerdo con la educación superior gratuita, con un sistema que reconozca la pobreza, pero también creo que debe haber un sistema de pagos, con escalas para que los estudiantes se reclasifiquen y que paguen una parte de lo que venían pagando en la secundaria. Tienen que haber préstamos, fondos rotativos para aliviar el sistema, esto relativizaría la gratuidad de la enseñanza”.*<sup>126</sup>

En síntesis, aunque el tema de la educación superior no está en agenda en estos momentos, dada la inestabilidad del clima político peruano y los giros que súbitamente puede tener la política educativa, la designación de Sota Nadal como ministro de Educación, por su experiencia como ex rector de la Universidad Nacional de Ingeniería y ex presidente de la ANR, abre la posibilidad de que el tema de la educación superior sea puesto en el tapete de la discusión.

### 3. Justificación de los programas de acción afirmativa en favor de poblaciones marginadas o excluidas

Para las poblaciones tradicionalmente marginadas por cuestiones de etnicidad, género o pobreza, la educación juega un papel crucial y fundamental en sus intentos por superar la pobreza y lograr acceder a la ciudadanía. José Rivero señala que con la educación, el hombre y la mujer tienen la posibilidad de poseer y disfrutar una vida más plena y de alcanzar mejores alternativas ocupacionales, de información y de recreo, más oportunidades de crecimiento. (Rivero,1999) En ese aspecto, la educación universitaria o superior juega un papel relevante en las posibilidades de ascenso social que brinda. Gonzalo Portocarrero afirma que:

*"(en Perú) la universidad no solamente ha actuado como formadora de recursos humanos y canal de movilidad social, ha tenido un papel central como laboratorio ideológico o si se quiere como antena difusora de un discurso muy radical y por lo tanto como agente de democratización de la sociedad. La universidad tiene como una de sus funciones básicas la crítica social. La función democratizadora tiene que ver tanto con favorecer la movilidad social como son producir un discurso igualitario. Los partidos políticos fundamentales en Perú han nacido de la universidad. Desde luego que esta función ha sufrido distorsiones, como la generación de ideologías ultrarradicales y el empobrecimiento académico". (Portocarrero, 1993)*

A pesar de que en el país la mayor concentración de gasto se orienta hacia la educación básica, y especialmente la rural, ésta es de muy mala calidad. En parte por el bajo sueldo que perciben los profesores, éstos no están motivados, no asisten a clase con regularidad, no cuentan con formación intercultural y con frecuencia no tratan a los estudiantes como iguales. Esta serie de factores dan como resultado que el nivel educativo de los estudiantes que terminan la enseñanza secundaria en una zona rural o pobre, que desean acceder a un centro de formación superior, sea realmente deficiente.

Como lo señala la antropóloga Patricia Ames:

*"La escuela rural, modalidad a la que accede mayoritariamente la población indígena, presenta una serie de deficiencias en cuanto a la calidad del proceso educativo, la formación de los maestros, la adecuada provisión de infraestructura, mobiliario y materiales educativos, el uso adecuado del tiempo, y el trato a los niños y las niñas. La escuela rural es, en términos generales, una escuela pobre, que reproduce las diferencias sociales en vez de contribuir a su superación. Los padres y madres de familias indígenas y campesinos son conscientes de estas deficiencias... esa escuela está lejos de contribuir a las metas que estas poblaciones se trazaron: superar sus condiciones de pobreza y atrás, articularse de modo más equitativo con los otros, la sociedad nacional, la población no indígena, el Estado y el mercado".*  
(Ames, 2002)

Entonces, lo que justifica las medidas de acción afirmativa en favor de poblaciones indígenas, en comunidades en situación de pobreza o personas con discapacidad, es que la educación que reciben es insuficiente y no es la misma que para el resto de la población. Esta educación deficiente y una serie de condiciones estructurales, como la pobreza, dificultan el acceso de sus jóvenes a la educación superior. Las malas condiciones en las que se imparte la educación básica a la población de menores recursos y en particular a los indígenas, es un hecho que a la larga repercutirá en los bajos rendimientos de los alumnos egresados de sus aulas, y que limitarán sus posibilidades para acceder a algún tipo de educación superior, de no mediar una intervención directa.

Rivero señala que:

*"La discriminación positiva es, en la práctica una estrategia inversa al tratamiento 'igual para todos' planteado en documentos de política nacional e internacional y en argumentos legislativos. Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos a centros y programas educativos que atienden a sectores más pobres, se permite que el medio en que viven les otorgue más oportunidades*

*para aprende... la discriminación positiva no debiera ser limitada sólo a lo educativo, sino tratar de influir para que con su acción se enfrenten otras carencias sectoriales que impiden una mejor calidad de vida". (Rivero, 1999)*

Entonces, los programas de acción afirmativa para poblaciones marginadas se convierten en la única alternativa que asegurará una presencia constante, en el corto plazo, de jóvenes provenientes de estos sectores en centros de educación superior. De no producirse esta intervención sería muy difícil que logran acceder a una situación de igualdad de oportunidades. Se trata de un hecho de justicia que se revierte a favor de estas poblaciones, ya que al contar con una población mejor instruida, las comunidades amazónicas y pueblos originarios del país tendrían herramientas para superar su situación de marginación y pobreza. Así, por ejemplo, en el caso de los indígenas, contar con una dirigencia con más educación les permitiría incidir de mejor forma para poner asuntos de su propio interés en la agenda pública. Por ello se hace necesario que exista una mayor preparación de los líderes indígenas, para que tengan un desarrollo óptimo cuando lleguen a sus gobiernos regionales o locales. Como lo señala un dirigente indígena:

*"Las agrupaciones hemos sido marginadas por diferentes gobiernos, no sólo por el actual. Este tipo de apoyo a los jóvenes es necesario, es indispensable que esto se vaya reformulando de acuerdo a las prioridades de las comunidades porque sin educación no hay desarrollo".<sup>127</sup>*

Sin embargo, una de las dificultades que podrían surgir en el país al plantearse experiencias de acción afirmativa por cuestiones de etnicidad, es que pueden convertirse en un limitante de medidas de este tipo en favor de las poblaciones andinas, que por lo general no asumen lo étnico como un referente de identidad. Como ya se señaló en el Capítulo I, la población de origen andino no se considera indígena, sino campesina o mestiza. Una alternativa para implementar programas de este tipo sería el uso de otras variables, como el nivel de pobreza, ya que las comunidades andinas y amazónicas comparten el estar en una condición de pobreza extrema.

## 4. Programas de admisión especial

A continuación se revisan los programas de educación superior en los que existe algún tipo de admisión especial. Se han dividido estas admisiones en: por excelencia académica, por becas y apoyo económico, y por carácter afirmativo.

### a. Por excelencia académica

De acuerdo al artículo 56 de la Ley Universitaria, están liberados del procedimiento ordinario de admisión a las universidades de su región, los dos primeros alumnos de los centros educativos de nivel secundario. Las universidades tienen asignadas un número vacantes por esta modalidad de admisión, por lo que los mejores alumnos de secundaria pública entran en competencia con los mejores alumnos de los demás colegios de la región para acceder a estas vacantes. Como la competencia por estos cupos es muy alta, generalmente los estudiantes provenientes de las escuelas públicas no logran acceder a ellos.

### b. Por becas y apoyo económico

Consignamos aquí experiencias de universidades que brindan apoyo a algunos sectores de la población en situación de vulnerabilidad.

#### (i) Programas de semibecas para policías y militares y sus familiares directos

En la actualidad, ser militar o policía en Perú no es una carrera que otorgue estatus, como sí lo fue en el pasado, en que los jóvenes se incorporaban a estas instituciones para ascender socialmente. En los últimos años las remuneraciones de éstos han sido recortadas y el salario mensual promedio de un oficial del Ejército o de la Policía Nacional, con 25 años de servicio, es de unos 300 dólares. La falta de prestigio y los bajos sueldos han incidido en un proceso de proletarización de su personal. En medio de este panorama, las instituciones han tenido que establecer alianzas y convenios con algunas instituciones educativas para obtener facilidades de pago.

Las universidades de San Martín de Porres y Garcilazo de la Vega tienen convenios firmados con las Fuerzas Armadas y la Policía

Nacional. Si bien es cierto que estas universidades no se ubican entre las mejores privadas del país, al menos brindan la posibilidad de que los hijos de policías y militares puedan contar con educación superior a un precio razonable.

Para acceder a los beneficios de pago de estos programas se tiene que ser policía o militar en situación de actividad o retiro, o ser hijo o cónyuge de éstos. Dependiendo de las notas y la situación económica del estudiante, el descuento en el pago de las mensualidades puede ser de hasta un 50%<sup>128</sup>. La lógica para establecer un tratamiento especial para los miembros de institutos castrenses y policiales y sus familias, es el reconocimiento de que tanto policías como militares cuentan con sueldos muy bajos y conforman al igual que el magisterio uno de los colectivos peor remunerados del país.

Como lo señala el responsable de la Oficina de Bienestar de la Universidad Garcilazo de la Vega, Félix Torres, *"el criterio de este tratamiento está basado en el principio de desarrollo de la persona humana que maneja nuestra universidad. Nosotros estamos centrados en la persona y en estos centros [Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales] los salarios son bajos, entonces eso les impide desarrollarse adecuadamente como personas. Así vamos a ellos y les ofrecemos esta posibilidad. Todo esto se da a través de canales institucionales, basados en el desarrollo humano y considerando sus bajos recursos"*.<sup>129</sup>

### **(ii) Programas de becas en universidades privadas para estudiantes de bajos recursos**

Las universidades públicas son gratuitas. Ello facilita el acceso de estudiantes procedentes de familias de escasos recursos, pero no les asegura que podrán permanecer en la universidad, por los costos asociados de alimentación, transporte, residencia y otros gastos asociados con una carrera universitaria. Las universidades públicas no cuentan con presupuesto para ofrecer becas a estos estudiantes. Por ello, los planteles superiores que pueden otorgar estos beneficios son las universidades privadas que cuentan con presupuestos independientes, las que además pueden eximir del cobro de aranceles a determinados estudiantes.

En el pasado algunas universidades privadas recibían subsidios del Estado, siempre que parte de este dinero fuese orientado a becas y préstamos a los estudiantes. Hoy esos subsidios públicos han desaparecido, por lo que el número de becas a otorgar a estudiantes de bajos recursos se ha reducido enormemente en las universidades privadas. Otra alternativa de ayuda a los estudiantes de bajos recursos es el préstamo universitario, a alumnos con excelencia académica. El punto es que queda a libre criterio de la universidad privada el decidir si otorga estas becas a sus estudiantes de menores recursos o no.

Las siguientes son algunas universidades privadas que otorgan becas o apoyos económicos de este tipo en la ciudad de Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima, Universidad Cayetano Heredia, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Universidad de Piura, Universidad Católica Sedes Sapientiae, Universidad Garcilazo de la Vega y Universidad de San Martín de Porres.

### **c. Por acción afirmativa**

Aquí se encuentran programas que tienen un carácter afirmativo pues permiten el ingreso libre a la universidad a grupos específicos de la población. En primer lugar mencionaremos las que sólo implican admisión especial y luego nos centraremos en aquellas que se encuentran orientadas a la población indígena.

#### **(i) Sólo admisión especial**

En este grupo se encuentran dos programas de admisión que tienen un carácter de acción afirmativa, ya que están orientados a ciertos sectores de la población que han sido golpeados por dos hechos de violencia que ocurrieron en la década del noventa, la violencia política interna y el conflicto en el Cenepa con Ecuador.

##### **• Admisión especial para víctimas de la violencia**

Tiene su base legal en la Ley N° 27.277, que establece vacantes de ingreso a las universidades para las víctimas de la violencia política proveniente del terrorismo. En el artículo 2 de la ley se otorga el beneficio de vacantes en universidades públicas para estas

personas y sus familias. Como señalamos en el Capítulo I, entre 1980 y 1992 fueron asesinadas en el país alrededor de 67 mil personas. Las universidades públicas deciden anualmente cuántas vacantes otorgarán para esta admisión especial. Para acceder a este beneficio los afectados deben demostrar, con la acreditación que les da el PAR, que han sido afectados por la violencia política que azotó al país en esos años.

• **Admisión para defensores de la patria**

La Ley N° 26.511 reconoce como defensores de la patria y otorga beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con Ecuador. En el Artículo 7 se señala que *"el Poder Ejecutivo dispondrá de las acciones necesarias para garantizar a los hijos de los defensores de la patria que hubieran sufrido invalidez permanente o a los hijos de los combatientes fallecidos, cuenten con los elementos y recursos económicos que garanticen una adecuada educación durante el periodo escolar y secundario. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo brindará apoyo económico y facilidades a aquellos defensores de la patria que cursen estudios de nivel técnico y superior, previo cumplimiento de los requisitos académicos correspondientes"*. Dicha ley, promulgada el 23 de julio de 1995, otorga formalmente a los miles de combatientes peruanos del conflicto con Ecuador, beneficios en los rubros de vivienda (que no se cumplen), salud, educación y trabajo. Estas medidas empezaron a implementarse a partir de 1999, en el marco de la firma del acuerdo de paz con Ecuador. Los ex combatientes conforman un colectivo que ha hecho gran presión para que el Estado cumpla los compromisos que asumió con ellos.

Actualmente, algunas universidades públicas cuentan con una cuota para los jóvenes que tomaron parte en el conflicto del Cenepa o los hijos de inválidos o fallecidos. Para lograr acceder a la cuota respectiva, los postulantes deben acreditar su condición de ex combatientes con documentos oficiales expedidos por alguna dependencia militar, ya que están empadronados por el Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas. Aparte de la admisión especial no existe ningún otro tipo de beneficio para estos estudiantes, ni

tampoco hay un seguimiento sobre su situación una vez dentro de la universidad. Algunas de las universidades públicas limeñas que cuentan con este programa de admisión especial son la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Federico Villarreal, Universidad Técnica del Callao y la Universidad Nacional de Educación. En el interior del país está la Universidad Nacional de Huancavelica.

### **(ii) Admisión especial para miembros de comunidades indígenas**

En Perú se han establecido algunos programas de educación superior con contenido afirmativo, al tomar en cuenta la procedencia étnico/cultural de los beneficiados. Este tipo de experiencias no son, sin embargo, nuevas en el país. La investigadora Lucy Trapnell señala que a mediados de la década del ochenta la confederación indígena Aidesep contó con un amplio programa de becas universitarias que benefició a cerca de sesenta estudiantes, quienes recibieron apoyo para financiar sus pensiones académicas, así como su alojamiento y alimentación; sin embargo, el programa culminó a inicios de los noventa porque la mayor parte de los becarios fueron retirados de las universidades por su pobre rendimiento académico. (Trapnell, 2003)

Otro aspecto a considerar fue señalado en el punto 2 del Capítulo 1, respecto de las dificultades que existen en el país para clasificar a las personas en categorías étnicas o raciales. Si bien una gran mayoría de la población peruana podría ser considerada como indígena o de fisonomía indígena, los únicos que se autoadscriben como tales son aquellos que pertenecen a los distintos grupos étnicos de la selva amazónica<sup>130</sup> y que a su vez forman parte de las grandes asociaciones interétnicas amazónicas como la Aidesep o Conap. Los pobladores de las comunidades andinas no se autoadscriben como indígenas, alertados por la carga peyorativa que arrastra esta denominación en las ciudades.

Entonces, si la identidad étnica no pasa por la autoadscripción y tiene que ser otorgada desde afuera, desde una posición más subjetiva, se tendría que decidir qué variables se definirían para ello,

como el idioma, el lugar de residencia, los rasgos fenotípicos, entre otros. Un caso particular, sin embargo, lo constituye la población aymara, que son minoritarias con respecto a las comunidades quechuas. Estos sí se autoadscriben como aymaras, pero no como indígenas.

En este escenario de límites difusos, que evidencian las dificultades para clasificar a los ciudadanos por su origen étnico, existen algunas experiencias especialmente orientadas a indígenas de la Amazonía. Estas tienen un carácter afirmativo porque relevan la variable étnica como un aspecto que requiere atención especial.

A continuación se reseñan los principales programas de este tipo.

### **Admisión especial para indígenas amazónicos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

La Universidad Nacional Mayor de San Marcos es la universidad más antigua y más grande de Perú. Cuenta con más de 50 mil estudiantes distribuidos en 20 facultades. A pesar de ello, tiene un presupuesto público muy reducido y no cuenta con sistemas de beca para los estudiantes más necesitados. La planta docente no exhibe las mejores credenciales académicas, ya que enseñar en San Marcos no es atractivo para muchos de los académicos mejor calificados que prefieren enseñar en universidades privadas donde los salarios son considerablemente más altos.

El programa para indígenas amazónicos fue producto de una decisión tomada durante el gobierno de Alberto Fujimori en el contexto del Acuerdo de Paz con Ecuador, en acuerdo con el entonces rector y presidente de la comisión interventora nombrada por su gobierno, Manuel Paredes Manrique<sup>131</sup>. Este acuerdo contemplaba impulsar la formación académica de los combatientes, motivo por el cual se incorporó también a los héroes del Cenepa en este programa. Este consiste en la admisión especial a ciertas facultades de la universidad, a través de un sistema de cupos, de jóvenes provenientes de las distintas etnias amazónicas, entre los 20 y 30 años. El programa cuenta con el respaldo de organizaciones indígenas como Aidesep y Conap.

• **Proceso de admisión**

Los estudiantes indígenas cuentan con un proceso de admisión especial, ya que dentro de las vacantes asignadas existe una cuota para los estudiantes provenientes de poblaciones originarias amazónicas. Cada año la universidad asigna entre 15 y 20 cupos, la mayor parte de éstos en Lingüística y Antropología. No hay vacantes para las áreas de Ciencias de la Salud o Ingeniería. Las vacantes asignadas son cubiertas por los postulantes indígenas que obtienen el puntaje más alto en el examen de admisión. Cuando el programa se inició en 1999, los estudiantes dieron el examen de admisión, pero no necesitaron aprobarlo porque fueron cubiertas todas las vacantes ofrecidas incluso con notas reprobatorias.

Para aceptar la postulación de un estudiante amazónico, en el pasado bastaba con presentar un documento expedido por la comunidad del joven, donde se reconocía su condición de indígena. Durante los primeros años, los docentes de lingüística verificaban si se trataba realmente de estudiantes con “perfil indígena”, pues se habían presentado casos de estudiantes de padres mestizos o hijos de autoridades con escasa experiencia de vida en comunidades. El criterio de selección habría sido básicamente de carácter lingüístico, por la formación de los evaluadores y por la ausencia de profesionales con conocimientos sobre las diversas culturas nativas amazónicas. En la actualidad no sólo deben ser avalados por una organización indígena sino que además por una municipalidad, es decir, un gobierno local.

• **Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva**

Hasta el momento el programa no cuenta con medidas de este tipo. Durante su primer año de implementación, profesores de las facultades de Ciencias Sociales y Letras elaboraron un diagnóstico de la problemática de los alumnos indígenas, donde se recomendaba un sistema de tutorías en las áreas de lenguaje y matemática, donde los estudiantes encontraban sus mayores dificultades.

Se propuso un ciclo propedéutico, preparatorio o de nivelación, de un año, con intervención pedagógica interdisciplinaria, lo que im-

plicaría el desembolso de alrededor de 50 mil soles al año, unos 15 mil dólares, pero fue desestimado porque no se contaba con presupuesto. Se propuso, entonces, recurrir a financiamiento externo, aprovechando la alianza con la Aidesep, pero también fue rechazada esta alternativa<sup>132</sup>. De esta forma, el programa de nivelación nunca llegó a concretarse porque la universidad carecía de recursos para ello. Como no existió una oficina desde la cual se hiciera un seguimiento a estos estudiantes, el comportamiento con hacia ellos fue finalmente una decisión de las autoridades de cada facultad o de su planta docente. Así por ejemplo, en la Facultad de Ciencias Sociales y la de Letras se estableció una red alternativa de apoyo, conformada por alumnos y profesores interesados en temas de Amazonía, que dieron tutorías a los jóvenes indígenas<sup>133</sup> y en el caso de la Facultad de Administración y Contabilidad, se establecieron sesiones de nivelación que corrieron por cuenta del decanato.<sup>134</sup>

#### • **Las medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo**

La universidad no cuenta con medidas especialmente diseñadas a favor de estos estudiantes indígenas. Sin embargo, la ciudad universitaria cuenta con un comedor en el que diariamente se reparten alrededor de 200 raciones diarias de desayunos, almuerzos y cenas. Así, varios de los estudiantes indígenas logran tener sus tres comidas diarias. Pero para ello deben hacer largas colas y emplear alrededor de dos o tres horas en el proceso de empadronamiento para poder acceder a cada comida.

Esto ha llevado a que los estudiantes vean su permanencia en la universidad como una cuestión de lucha y resistencia:

*"Desde la implementación del programa cada uno se ha venido sacrificando por su lado, porque carecemos de recursos. Somos de diferentes departamentos y etnias, hemos venido afrontando estos problemas en estos cinco años. Si bien es cierto la universidad brinda ciertas posibilidades en cuanto al alojamiento, para la alimentación como cualquier alumno sanmarquino hacemos cola, eso es casi normal".<sup>135</sup>*

*"Los que viven en la residencia y están más en contacto con los otros estudiantes sufren un poco de resentimiento por parte de los estudiantes de la sierra, que no cuentan con esa facilidad de ingreso a la residencia. Ellos [los andinos] tienen que sacar notas altas, en cambio los amazónicos con unas notas bajas han podido ingresar".<sup>136</sup>*

*"El recelo fue porque había tanto privilegio [para nosotros] y para los andinos no, para los amazónicos el ponderado es 12, en cambio en los andinos el promedio es 13 ó 14 y tienen que estar en ese rango para que les permitan quedarse en la residencia".<sup>137</sup>*

### • Situación actual del programa

El programa se implementó durante el gobierno de Alberto Fujimori, cuando la universidad estaba intervenida<sup>138</sup> por una comisión reorganizadora. Así, esta admisión especial fue producto de la decisión política de Fujimori y no de las fuerzas sociales indígenas que reclamaban este tipo de derecho. Por otro lado, los encargados de poner en práctica este programa no tenían una idea clara de lo que se iba a hacer, sólo consideraron que con la admisión libre de los estudiantes indígenas era suficiente y no se tomaron en cuenta una serie de hechos que debían considerarse en un programa de esta naturaleza, lo que creó frustración en muchos estudiantes.

En tal sentido, no hubo un seguimiento adecuado de aquellos que ingresaron a la universidad.

*"El programa de San Marcos es discriminatorio, pues más que luchar contra la discriminación la refuerza porque le estás dando otro estatus a personas que podrían nivelarse a las capacidades que cualquier urbano podría tener, pero para eso tiene que tener una capacitación previa. Cuando los haces ingresar a una institución que te exige un promedio mínimo de capacidades, lo metes y lo dejas ahí tirado, en realidad lo que haces es frustrarlo y lo excluyes. Más que luchar contra la discriminación lo que haces es reforzar una exclusión y una discriminación".<sup>139</sup>*

El estado en que se encuentra el programa de admisión especial para indígenas pone en cuestionamiento a la misma universidad,

al haber sido implementado sin mayor interés en el beneficio de los estudiantes. El clima dentro de la universidad también es difícil debido a las luchas internas entre las distintas facciones políticas que tratan de controlarla.

Debido al alto porcentaje de deserción del programa, las cuotas por etnicidad estuvieron a punto de ser suspendidas. De un total de 201 estudiantes indígenas que ingresaron desde 1999, en la universidad sólo quedan 107. El número de vacantes ha ido descendiendo cada año y este año son sólo 21 vacantes<sup>140</sup>.

En estos momentos se observan cambios en el programa de San Marcos, ya que desde la Oficina Técnica del Estudiante (OTE) existe un gran interés por brindar una solución a los problemas que han venido enfrentando los estudiantes indígenas. Uno de los primeros pasos fue la realización del Primer Encuentro de Estudiantes Indígenas Amazónicos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, organizado en septiembre del 2003. Fueron dos días, donde unos 60 estudiantes indígenas, de un total de 107<sup>141</sup>, participaron de exposiciones y talleres participativos, los que giraron en torno a cuatro ejes: formación académica, servicios universitarios, contexto y relación con los demás universitarios y compromiso con la Amazonía. En el marco del encuentro surgieron una serie de propuestas de solución a los problemas de los estudiantes indígenas de la universidad. El evento ha sido descrito como *"un paso pequeño pero significativo en la solución de los problemas de los estudiantes amazónicos"*<sup>142</sup>. En estos momentos la OTE se encuentra sistematizando la información surgida en dicho encuentro y estudia editar una publicación con un balance del encuentro y alternativas de solución a corto y largo plazo.<sup>143</sup>

Tras el encuentro, la OTE se ha convertido en la instancia encargada de canalizar las demandas de los estudiantes indígenas, pues hasta hace un tiempo sólo dependían de la oficina de bienestar universitario, para resolver los asuntos relacionados con la vivienda y el comedor universitario. Hay un genuino interés por escuchar sus demandas. Asimismo, se ha establecido una mesa consultiva que velará por la implementación de los acuerdos establecidos en el evento, y de la coordinación con instituciones públicas y privadas

que puedan apoyar la puesta en funcionamiento y/o elaboración de políticas sociales y académicas en beneficio de estos estudiantes<sup>144</sup>. La OTE, en coordinación con la Asociación de Estudiantes Indígenas Amazónicos de la Universidad, también está elaborando una propuesta que será presentada a una organización indígena canadiense para que brinde financiamiento para una mejor implementación del programa.

- **Fortalezas del programa**

- **Existencia de la AAUPI**

- La Asociación de Estudiantes Indígenas Amazónicos de la Universidad de San Marcos tiene personería jurídica, lo que les permitiría convertirse en receptores de ayuda internacional.

- **Interés de la Oficina Técnica del Estudiante por los problemas del programa**

- En estos momentos existe gran interés por parte de la OTE en canalizar las demandas de los estudiantes indígenas e interceder ante las autoridades universitarias para que el programa permanezca.

- **Debilidades del programa**

- **Alta deserción**

- De acuerdo al censo universitario, en la actualidad hay 107 estudiantes indígenas amazónicos, que son alrededor del 51% del total de estudiantes que ingresaron a este centro de estudios por medio de los cupos para indígenas. Estas cifras indican que la deserción de estudiantes indígenas es muy alta.

- **Presupuesto insuficiente**

- Uno de los principales problemas del programa es que los jóvenes no cuentan con un presupuesto adecuado para solventar sus gastos una vez que han ingresado a la universidad. En vista que estos jóvenes provienen de comunidades pobres, una vez que están en Lima, tienen que pasar por una dura etapa de privaciones y carencias. Los más afortunados son aquellos que logran conseguir un

cupo en la residencia universitaria, pues así ya no tienen que pagar por el alquiler de una habitación. Asimismo, pueden contar con tres comidas al día, pero sólo si gastan un gran tiempo haciendo las colas frente al comedor. Pero techo y comida no son suficientes para un estudiante universitario indígena, pues con mucha frecuencia no cuentan con dinero para pagar fotocopias y pasajes.

Además de ello, en un primer momento los estudiantes estaban liberados del pago de la matrícula, pero luego eso se perdió. Actualmente tienen que pagar un monto por derecho de matrícula, que si bien no es tan alto (un pago único de alrededor de 50 dólares semestrales), para un estudiante amazónico que viene de una comunidad pobre sí es significativo.

*"Muchos se están retirando por la falta de financiamiento, no pueden vivir acá [en Lima] hay otros que están trabajando en mi zona con uno o dos años de universidad, están trabajando de profesores, docentes de primaria contratados. Algunos están trabajando en el campo minero para regresar a la universidad el año que viene... Aquí no tenemos familiares, no tenemos nada. Allá en nuestro pueblo, si fueran la gente de la ciudad sufriría igual, cuando las personas que no son de la zona llegan, piden auxilio y mis parientes, mi gente, son capaces de regalarle un racimo de platanitos, unas papayas, unas piñas, pero acá cada uno lucha por sobrevivir en la ciudad".<sup>145</sup>*

*"La universidad no entiende [nuestras necesidades] parece que ellos entendieran como que nosotros estamos mendigando, parece que fuera un chiste decir que uno anda con hambre y entonces, todo mundo se va a reír y la pregunta es ¿por qué tienen hambre? Y no sienten esa necesidad de los estudiantes. Eso es lo que se percibe allá en la universidad sobre las autoridades y no quieren atender las solicitudes [de los estudiantes]. Antes, con las exoneraciones de las matrículas nos ayudaba bastante porque algunos viajan en vacaciones y regresan con un poquito de dinero y más se va en pagar aquí. Claro que para los que tienen mucha plata el monto es insignificante, casi no sirve para nada, 'compáren con lo que se paga en una universidad particular', eso es lo que señalan las autoridades de la universidad.*

*Si es una miseria entonces ¿cómo no pueden pagar eso?, eso es lo que dicen”.*<sup>146</sup>

Esta situación de precariedad económica que afecta al programa se ve agudizada por el hecho de que San Marcos, al igual que las otras universidades públicas, está ante una restricción del gasto. Si bien la universidad cuenta con algunos ingresos propios, estos son muy limitados, por lo que se hace difícil que invierta en mejorar este programa.

### **Deficiencias en los niveles de escolaridad de los beneficiarios**

Los niveles educativos son muy bajos en las zonas de la sierra y selva de Perú, especialmente en las zonas rurales. Por ello, los jóvenes procedentes de escuelas amazónicas tienen muchas dificultades en las áreas de lenguaje y matemáticas. No existe en la universidad un programa especial de nivelación para los jóvenes amazónicos que les permita ponerse al día en estas áreas, antes que inicien las clases regulares. Por otro lado, con frecuencia el manejo del castellano entre estos estudiantes es bastante limitado. Si bien lo hablan y lo entienden, a veces su nivel de competencia lingüística es insuficiente para un aula universitaria. La conjunción de estos detalles provoca frustración en los estudiantes y con frecuencia desaprueban varias materias durante los primeros ciclos.

### **La cuestión cultural**

En vista que no hubo un enfoque integral que permitiera hacerle frente a las dificultades que encuentran los estudiantes amazónicos en Lima, se suscitaron algunas situaciones incómodas para los estudiantes. Por ejemplo, se produjeron roces con otros estudiantes por ser indígenas, hechos que se tradujeron en algunas actividades discriminatorias. Como los señala Oseas Barbarán, dirigente shipibo.

*”Entender el mundo occidental es complicado al relacionarse con gente que no es indígena, que no es nativa, que es de una realidad diferente de todas maneras se produce un choque”.*<sup>147</sup>

O la experiencia de Isaac, estudiante aguaruna-huambisa:

*"En mi escuela en un comienzo como que hubo esa mira [por ser indígena] pero les dije 'pero si ustedes fueran ricos ¿por qué no están en la Universidad Católica, en la del Pacífico o en la Ricardo Palma? Si están acá es porque son serranos que no tienen nada, igual que yo. Entonces, ¿cuál es la diferencia [entre ustedes y yo]?'".<sup>148</sup>*

En el caso de los estudiantes que fueron albergados en la residencia universitaria, éstos tuvieron roces y ciertas situaciones de tensión con los estudiantes "andinos", provenientes de la sierra de Perú. Al comienzo les fue difícil convivir con estudiantes que provenían de otras zonas del país. Ellos sentían que había cierto resentimiento por parte de algunos estudiantes provenientes de la sierra de Perú, pues estos se preguntaban por qué tenía que existir un tratamiento especial hacia los amazónicos.

Entre las estudiantes mujeres los embarazos no planificados han sido otra razón para dejar la universidad. Al embarazarse han tenido que regresar a sus comunidades de origen.

### **Restricción al ingreso a ciertas facultades**

La universidad restringe las facultades a las cuales pueden postular los indígenas. No existen cupos para indígenas en las facultades de Ciencias de la Salud o en las Ingenierías. Los cupos se concentran en los programas de lingüística y antropología. Tanto los estudiantes como los dirigentes señalan la importancia de que exista una mayor amplitud de los cupos y se generen vacantes para carreras como estudios forestales o programas ambientales. Para los indígenas estas carreras son sumamente importantes para el desarrollo de sus propias comunidades, ya que el compromiso es que ellos regresen a trabajar a favor de sus lugares de origen.

*"Sin tener en cuenta las dificultades y deficiencias que se han dado en el camino, ha tomado como excusa, como pretexto, limitar las vacantes que nos dan desde el comienzo. Nos han llenado de lingüistas, pero el sector [indígena] no sólo necesita eso, el sector necesita un empuje industrial porque prácticamente tenemos todo, la parte genética, química y otras cosas más importante, las petroleras, los tenemos nosotros [entonces]*

*¿cuál es la razón de ponernos límites?... Primero queremos producción y economía para luego impulsar el resto”.*<sup>149</sup>

### **Accesibilidad y criterios de selección**

La aplicación de la experiencia evidencia otras limitaciones, tales como el mayor acceso de determinadas etnias (y el consecuente menor acceso de otras) a la experiencia, en función de la cercanía con Lima. Así, las etnias favorecidas por las cuotas son básicamente cinco, destacando el caso de los ashaninkas, huambizas y shipibo-conibo. Asimismo, se constata que el criterio de selección sigue siendo insuficiente, viéndose favorecidos generalmente los hijos de las autoridades locales o de los maestros.

### **Programa para indígenas de la Universidad de San Antonio de Abad del Cusco**<sup>150</sup>

La Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (Unsaac) presenta dos medidas de acción afirmativa, y una medida especial destinada a la población de origen andino del Departamento de Cusco, que dadas sus características no puede considerarse como una acción afirmativa. La primera de ellas es la admisión especial de estudiantes de origen amazónico. La segunda es el desarrollo del proyecto Hatun Ñan, “El camino hacia la educación superior”, financiado por la Fundación Ford, con el objetivo de desarrollar un programa de apoyo académico a los estudiantes indígenas de origen andino y amazónico. La medida especial es la creación de filiales de la universidad en el Departamento de Cusco y localidades cercanas.

### **Admisión especial de estudiantes de origen amazónico**

La Unsaac cuenta con un proceso de admisión especial para estudiantes de origen amazónico, producto del Convenio Marco firmado en 1998 entre la Universidad y las comunidades amazónicas que se ubican en el bajo y alto Urubamba (machiguengas y piros), los pueblos del Alto Madre de Dios y el Río Manu y las poblaciones del Bajo Madre de Dios. El Convenio Marco tiene como objetivo brindar formación académica en las carreras profesionales a los estudiantes de estas comunidades. La idea básica de la UNSAAC es que las comunidades indígenas requieren de un apoyo especial

para insertarse en la modernidad. Este proceso de inserción implica apoyo por parte de las instituciones de educación superior en la formación de un capital humano que contribuya al desarrollo sostenible de las comunidades amazónicas.

La admisión especial es anual, y consiste en que un número de estudiantes ingresan al Ciclo Básico Universitario (CBU) de forma gratuita y una vez culminados esos estudios, ingresan a la carrera profesional elegida. Hay una restricción de admisión a las carreras de Ingeniería (con excepción de Ingeniería Química), Derecho, Medicina Humana y Odontología.

• **Proceso de admisión**

El Convenio Marco establece compromisos de las partes (Federaciones amazónicas y Unsaac) para dar cumplimiento al ingreso de estudiantes de origen amazónico. Las federaciones se comprometen a acreditar y presentar a los estudiantes que postulan a los cupos de admisión especial para su selección. Asimismo, las federaciones se comprometen a asegurar el sostenimiento material requerido por los estudiantes que deben desplazarse desde sus lugares de origen hasta Cusco. Dentro del convenio está establecido que los estudiantes, una vez finalizada la carrera, deben regresar a sus sitios de origen para prestar un servicio a su comunidad por el doble de tiempo cursado en el desarrollo de sus estudios.

Los compromisos adquiridos por la Unsaac se refieren al establecimiento de los criterios de selección de los postulantes. La universidad se compromete a recibir a los estudiantes seleccionados al Ciclo Básico Universitario de forma gratuita. La admisión especial consiste en que los estudiantes pueden ingresar a sus carreras sin cumplir con la exigencia que se le hace a los estudiantes regulares de obtener un puntaje mínimo en el CBU que corresponde a 9 puntos sobre un máximo de 20.

La aplicación y desarrollo del Convenio se ha dado en dos fases. En la primera, 1998 a 2000, ingresaron trece estudiantes a la sede central de la Unsaac, en Cusco, y nueve estudiantes a la filial de la Unsaac en Puerto Maldonado. En este periodo los estudiantes presentaron dificultades económicas, académicas y disciplinarias que

conllevaron a su deserción paulatina, razón por la cual la universidad se vio en la necesidad de diseñar medidas adicionales para garantizar la permanencia de los estudiantes.

Este proceso se llevó a cabo en el 2000, cuando se decidió que el Instituto de Estudio y Desarrollo de la Amazonía y de la Región (IDEAR), que había venido trabajando con las comunidades amazónicas con anterioridad, desempeñara un papel de apoyo a la universidad y las federaciones amazónicas. El IDEAR asumió la tutoría de los estudiantes y trabajó con las federaciones para conseguir un apoyo económico mayor para ellos. De esta forma, se inició la segunda fase de aplicación del Convenio Marco con la admisión de un grupo de 16 estudiantes en el 2001. En esta segunda fase han ingresado dos grupos de estudiantes (en el 2001 y 2003) y se preparaba para recibir el tercer grupo en el 2004.

En la selección de los beneficiarios de la medida y la asignación de los cupos especiales se han presentado variaciones en las dos fases de aplicación del Convenio Marco como consecuencia de que la Unsaac no ha reglamentado los criterios de selección. Así, durante la primera fase del Convenio se manejó el criterio del mérito académico. En la segunda fase se dio un cambio. Ingrid Huamani, tutora de los estudiantes, explica que la selección desde el 2001 está organizada en dos niveles: a nivel de las comunidades y a nivel de los colegios. La selección debe operar así: cada comunidad tiene derecho a presentar a uno o dos estudiantes (dependiendo del número de comunidades que vayan a participar en la convocatoria de admisión especial en la Unsaac). Para la selección interna de esos estudiantes, las comunidades recurren a los colegios en donde las autoridades postulan a los mejores estudiantes de último año de secundaria. El colegio envía a los primeros puestos con una carta del director, en el que se resalta los méritos del estudiante<sup>153</sup>.

El proceso de selección fue acordado informalmente entre las autoridades de la Unsaac y los dirigentes de las federaciones amazónicas. No obstante, en el año 2003 se dio un cambio al interior de las comunidades en la selección de los estudiantes: los líderes de las federaciones seleccionaron a quienes van a acceder a esos cupos. Eso tiene un criterio político. De ahí ya han surgido

quejas porque en el 2003 accedieron fundamentalmente los hijos de los profesores, que no necesariamente eran los mejores estudiantes. Los líderes de las comunidades respondieron a esa queja argumentando que la universidad fue quien cambió los criterios de selección. Los colegios han sido obligados por los dirigentes a presentar a estos estudiantes<sup>154</sup>.

Durante las dos fases de aplicación del Convenio Marco la difusión de la información del convenio ha estado a cargo de los dirigentes de las federaciones amazónicas. Esto ha conllevado a que parte de los estudiantes amazónicos que han ingresado a la Unsaac por este medio tengan una relación directa de parentesco con estos dirigentes<sup>155</sup>.

De esta manera, no se cuenta en la actualidad con un proceso de selección y de asignación de cupos uniforme, en el que se privilegien criterios objetivos para escoger a los estudiantes, que en este caso deberían ser criterios de mérito académico.

#### • **Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva**

El ingreso de los estudiantes amazónicos al CBU tiene como finalidad darles un apoyo de actualización y nivelación académica antes de iniciar los estudios profesionales. Esta disposición puede considerarse como la única medida académica previa al inicio de los estudios profesionales. Esto significa que los estudiantes amazónicos no cuentan con medidas académicas de apoyo una vez han iniciado sus estudios. Tal y como lo señala el estudiante Gabriel Urquía, *"el requisito de la Unsaac es pasar por un periodo de prueba o de nivelación en el CBU que ha sido gratuito para nosotros. Allí estamos cuatro meses y de ahí ya ingresamos a las carreras. De ahí en adelante cada uno se tiene que defender por sus propios medios"*<sup>156</sup>.

La ausencia de medidas académicas de apoyo se relaciona con el desempeño académico de los estudiantes amazónicos, que en términos generales es calificado como deficiente<sup>157</sup>.

#### • **Las medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal**

Los estudiantes amazónicos son beneficiarios de los servicios de bienestar universitario que presta la Unsaac para toda la población

estudiantil<sup>158</sup>. No existe una medida adicional especialmente diseñada por la universidad para apoyar a los estudiantes de origen amazónico. Al respecto Huamani señala que:

*"Los estudiantes amazónicos no tienen facilidades en la universidad. Ellos por ejemplo para sacar su carnet universitario pagan, para el examen médico pagan, para todo tienen que pagar"*<sup>159</sup>.

No obstante, en la actualidad y desde 2001 los estudiantes amazónicos cuentan con un apoyo económico proveniente de la compañía petrolera Pluspetrol. Este convenio se estableció entre las federaciones amazónicas y la compañía que opera en la zona del Bajo y Alto Urubamba. El apoyo consiste en la asignación a los estudiantes de 600 soles mensuales, unos 180 dólares, para cubrir gastos de vivienda, alimentación y de materiales académicos.

Sobre la relación con la Pluspetrol, Huamani sostiene que se trata de una relación contradictoria porque *"nosotros estamos en contra del impacto ambiental que se está generando en la zona con los trabajos de ellos. Eso está produciendo pobreza, se está acabando con la fauna y se está erosionando la tierra. Pero por otro lado, si no fuera por la ayuda que presta la Pluspetrol, estos estudiantes no podrían estar acá estudiando en la ciudad de Cusco porque ninguno de ellos tiene los recursos suficientes para estar en buenas condiciones acá"*<sup>160</sup>.

Ni las autoridades de la universidad ni el IDEAR intervienen en el convenio con la Pluspetrol. Las tutoras del IDEAR sólo vigilan que efectivamente Pluspetrol cumpla con su parte del convenio, es decir, la asignación de los recursos.

#### • **Situación actual de la medida**

Durante los cinco años de vigencia del Convenio Marco han ingresado 47 estudiantes amazónicos. Estos estudiantes se han distribuido en varias carreras, sin que se presente una concentración significativa en un área de conocimiento.

En la actualidad el Convenio Marco cuenta con 16 estudiantes activos, diez de ellos ingresaron en el 2001 y seis en el 2003. El tema de la deserción sigue siendo una constante.

Una de las dificultades que se presentan es el desempeño académico de los estudiantes amazónicos, que se hace evidente desde su ingreso al CBU<sup>161</sup>. Por esta razón, este es uno de los puntos cruciales sobre los cuales se encuentra trabajando la universidad a través del proyecto Hatun Ñan.

### **Proyecto Hatun Ñan**

El Proyecto Hatun Ñan, "El gran camino hacia la educación superior", comenzó a desarrollarse en el 2003 gracias al financiamiento de la Fundación Ford, dentro de su programa Pathways for Higher Education (PHE). El objetivo del PHE es, entre otros, promover, incentivar, fortalecer y expandir medidas de acción afirmativa dirigidas a estudiantes de origen indígena para que ingresen a instituciones de educación superior, logren culminar sus estudios exitosamente y así puedan contar con mayores posibilidades para iniciar estudios de postgrados. Por esta razón, la Unsaac, junto con la Universidad de la Frontera de Temuco, de Chile, fueron seleccionadas para el desarrollo de un programa piloto de apoyo académico para los estudiantes de origen indígena. La Unsaac es una universidad ubicada en un lugar que presenta una alta concentración de población indígena; adicionalmente, en la actualidad, atiende parte de dicha población andina y amazónica a través de medidas dirigidas a remediar de alguna manera su situación de marginalidad y discriminación histórica en la sociedad<sup>162</sup>.

De esta forma, el proyecto Hatun Ñan busca crear mejores condiciones y oportunidades académicas para los estudiantes andinos y amazónicos que asisten a la sede central y a las filiales de la Unsaac por medio del Programa de Apoyo Académico. Así el objetivo general del proyecto Hatun Ñan es *"evaluar las políticas y las medidas de acción afirmativa que se vienen implementando en la Universidad Nacional del Cusco y que están dirigidas a los estudiantes de origen indígena, para formalizarlas en instrumentos de dirección y acción por medio de un programa de apoyo específico, con la finalidad de elevar las probabilidades de éxito en la formación de pregrado y de mejorar la probabilidad de continuación de sus estudios en los niveles de postgrado"*<sup>163</sup>.

Los objetivos específicos del proyecto son:

1. Identificar las acciones, las medidas, las iniciativas y las políticas de acción afirmativa dirigidas a los estudiantes de origen andino y amazónico presentes en las universidades nacionales de Cusco, Puno, Arequipa y Apurímac.
2. Evaluar las medidas y políticas de acción afirmativa implementadas por la Unsaac dirigidas a estudiantes de origen indígena para identificar su problemática, su pertinencia y conocer sus resultados.
3. Creación de una base de datos de los estudiantes indígenas de la Unsaac en donde se tengan en cuenta las características socioculturales, condiciones de vida y estudio, niveles de aprendizaje y resultados académicos.
4. Implementación gradual de un programa de apoyo académico para estudiantes de origen indígena.
5. Conformar una red interuniversitaria con la Universidad de la Frontera, Temuco, Chile, para el intercambio de experiencias, información, metodologías y estrategias de aplicación de medidas de acción afirmativa<sup>164</sup>.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Proyecto Hatun Ñan cuenta con un equipo de trabajo interdisciplinario y está dividido en dos fases. La primera consiste en hacer la evaluación de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes de origen andino y amazónico, el funcionamiento académico, la participación y logros académicos de los estudiantes de origen indígena a través del estudio de los procesos académicos y administrativos implementados para el funcionamiento de las filiales ubicadas en las provincias del Departamento de Cusco y evaluar la experiencia de ingreso directo de los estudiantes de origen amazónico<sup>165</sup>. La segunda fase consiste en el diseño e implementación del programa de apoyo académico para los estudiantes de origen andino y amazónico pertenecientes a la Unsaac. En la actualidad el proyecto se encuentra en la culminación de la primera fase.

Durante la primera fase del proyecto se han desarrollado varias acciones entre las que se destacan: en primer lugar, y como un aspecto importante para resaltar, la incursión de lo étnico dentro

del debate y del discurso al interior de la universidad, tanto por parte de las directivas de la institución como de sus estudiantes<sup>166</sup>. Esto se constituye en la primera acción y en el primer logro del proyecto, ya que si bien la universidad fue escogida por la Fundación Ford por ser una institución de educación superior con un alto componente indígena dentro de su población estudiantil<sup>167</sup>, el tema de lo étnico no había entrado en la Universidad<sup>168</sup>.

Adicionalmente, dentro del proyecto se han presentado informes sobre el diagnóstico socioeducativo de las filiales de la Unsaac, en donde se tuvieron en cuenta las características demográficas, étnicas, sociales y educativas de los estudiantes y docentes de origen amazónico y andino, lo que tiene como productos específicos una base de datos socioeducativa de los estudiantes de origen andino y amazónico que ingresaron a las filiales en los años 2001, 2002 y 2003, y una base de datos socioprofesionales de los docentes que trabajan en las filiales<sup>169</sup>.

Por último, durante la primera fase del proyecto se contrató una consultoría externa para la evaluación de las medidas que se vienen desarrollando en la Unsaac dirigidas a estudiantes andinos y amazónicos, esto con el objetivo de formular recomendaciones para el mejoramiento de las medidas existentes y el diseño e implementación del Programa de Apoyo Académico.

Las recomendaciones presentadas en la consultoría están encaminadas hacia la creación de una política universitaria integral de acción afirmativa en donde se tengan en cuenta medidas académicas y no académicas, no sólo referentes a la inclusión de grupos excluidos en la educación superior, sino que además busquen brindar un apoyo holístico, que le permita a los estudiantes mantenerse satisfactoriamente dentro del sistema, culminen sus estudios profesionales y se proyecten para de estudios de postgrado<sup>170</sup>.

### **Creación de filiales en el Departamento de Cusco y alrededores**

Por último, la Unsaac cuenta con una medida que beneficia en gran parte a estudiantes de origen andino. Esta medida no se considera como una acción afirmativa, sin embargo se reseña a continuación por ser una de las medidas especiales presentes en la Unsaac.

La medida consiste en la creación de filiales en las provincias de la Convención (Quillabamba), Canchis (Sicuani), Espinar y Canas (Yanaoca), del Departamento de Cusco. De igual forma cuenta con filiales en los Departamentos de Madre de Dios (Puerto Maldonado) y Apurímac (Andahuaylas).

La creación de las filiales se basa en el hecho de que gran parte de la población que habita en la región andina de Perú se encuentra en una situación de extrema pobreza, con un porcentaje alto de analfabetismo y con una prevalencia de usos y manejos de técnicas agropecuarias tradicionales, con bajos índices de productividad. Esto, unido a la escasez de recursos económicos, ha conllevado a que la región andina no se integre al proceso de desarrollo nacional, quedando cada vez más aislada de los grandes cambios sociales. Tomando en cuenta estas causales, la Unsaac decidió aproximarse a los sectores menos favorecidos mediante la creación de sedes (filiales) y de ese modo contribuir al desarrollo de la región<sup>171</sup>.

Dada la localización geográfica de las provincias en donde se encuentra las filiales, la mayor parte de los beneficiados de esta medida son los estudiantes de origen andino. Cabe señalar que la universidad no cuenta con procesos de admisión especial para estos estudiantes en ninguna de sus sedes. De igual manera, no existen medidas académicas ni medidas no académicas de apoyo.

### **Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía (Formabiap) para alumnos indígenas**

El Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (Formabiap), es una institución educativa que tiene como propósito responder a las necesidades educativas de los niños indígenas de la Amazonía, y formar nuevas generaciones que asuman el ejercicio de sus derechos colectivos, la defensa y manejo sostenible de su territorio bajo los principios de autonomía y autodeterminación<sup>172</sup>. Desde esa perspectiva, el programa tiene como misión formar profesores indígenas especializados en educación intercultural, capaces de liderar propuestas educativas innovadoras y de desarrollo sostenible basadas en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Si bien en el pasado existió una experiencia similar en el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en Yarinacocha (Pucallpa), la gran diferencia entre esta institución con el Formabiap es que este programa busca no desvincular a los indígenas de su realidad, en el entendido que la educación occidental tradicionalmente ha deseducado de su propia cultura a las poblaciones indígenas. De esta forma, el programa actúa en dos niveles, profesionalizando a los excluidos y haciéndolo de manera que a la larga revierta en beneficio de su propia comunidad.

El programa es ejecutado en conjunto por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) y el Ministerio de Educación a través del Instituto Superior Pedagógico Público Loreto (ISPPL), con sede en Iquitos. Formabiap inició sus actividades en 1988.<sup>173</sup> En sus inicios el programa fue financiado con aportes de la cooperación internacional, pero actualmente es ejecutado por el Estado a través del Ministerio de Educación.

El programa cuenta con una codirección indígena, un representante de Aidesep y otra codirección no indígena, un académico comprometido con la agenda indígena. Asimismo, durante la formación de los maestros amazónicos, el monitoreo de los estudiantes es llevado a cabo tanto por especialistas indígenas como no indígenas. Los especialistas indígenas son personas mayores, representantes de cada pueblo indígena, destacados conocedores de la lengua, cultura e historia de sus pueblos.

El programa cuenta con un especialista por cada uno de los pueblos integrantes del programa. Los especialistas participan en el diseño y elaboración de los materiales didácticos, en el apoyo a los alumnos y alumnas en el análisis y revalorización de sus sociedades y de su herencia cultural, y colaboran con los docentes no indígenas en el aprendizaje y análisis de la lengua y cultura del pueblo con el que trabajan. Los profesionales no indígenas son de las áreas de Pedagogía, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Lingüística, quienes conforman equipos multidisciplinarios de reflexión, análisis y docencia, enriqueciendo de esta manera el trabajo que se realiza el programa.<sup>174</sup>

Recientemente el programa ganó el Premio Bartolomé de las Casas, otorgado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, por su contribución al desarrollo y educación de los pueblos originarios de la amazonía.

• **El programa**

El Programa forma maestros interculturales en un periodo de cinco años. Durante ese tiempo los alumnos llevan cinco semestres presenciales o residenciales y cinco semestres de práctica en comunidades. Los ciclos presenciales son de formación teórica y se dictan en las instalaciones que el Instituto Pedagógico Loreto tiene en Zungarococha, en las afueras de Iquitos. Esta sede del ISP cuenta con casas que albergan a los estudiantes, aulas, y un comedor. Los ciclos de práctica en comunidades indígenas tienen como propósito el no deseducar a los estudiantes de su propia cultura, lo que sucede con frecuencia cuando los nativos estudian en universidades o institutos superiores pedagógicos. Durante el tiempo que los estudiantes se encuentran en el campo, recolectan parte del material que luego es empleado para la elaboración del nuevo currículo formativo. En los semestres de campo son constantemente supervisados por tutores del Formabiap. En los casi 15 años del programa, se han graduado más de 500 maestros especializados.

Tal como lo señala Patricia Ames:

*"Los resultados de este trabajo de campo permiten la recolección de información útil para los contenidos escolares mismos, pues el Formabiap se planeaba desde el inicio un nuevo currículo no sólo para la formación magisterial, sino también para la educación primaria, adaptado a los conocimientos y la realidad de los grupos indígenas amazónicos, así como a la producción de materiales adecuados a la realidad de estas culturas. En 1998 aparece un primera versión de este currículo, que intenta ligar los contenidos y aprendizajes escolares con los conocimientos y actividades tradicionales de los pueblos amazónicos, otorgando por primera vez un lugar central a la cultura indígena en el proceso educativo escolar". (Ames, 2002)*

La otra línea de trabajo del programa consiste en la capacitación y formación de los docentes –no necesariamente indígenas– en servicio, esta es una variante de la profesionalización de maestros que están trabajando en escuelas rurales, pero que no cuentan con el título pedagógico.<sup>175</sup> En los años de funcionamiento de Formabiap, alrededor de mil profesores han participado de esta modalidad de formación.<sup>176</sup>

### **Proceso de admisión**

El proceso de selección de los alumnos tiene una dimensión individual y al mismo tiempo colectiva, pues es la comunidad la encargada de escoger a los alumnos que van a formarse en el Instituto Pedagógico. Una vez elegidos, los jóvenes asumen un compromiso público ante la comunidad de que cuando hayan egresado, regresaran a sus lugares de origen.<sup>177</sup> El programa brinda anualmente 50 cupos para formar maestros interculturales.

### **Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia durante la fase lectiva**

Conscientes del bajo nivel educativo que traen consigo los estudiantes indígenas, pues se han formado en escuelas rurales, el programa tiene como política el desarrollo de sesiones de nivelación para todos sus estudiantes. Además, cuentan con tutores que hacen un seguimiento detallado de sus progresos, tanto durante el módulo presencial como en la práctica en sus comunidades.

### **Las medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo formal**

#### *Becas para estudiantes*

Todos los estudiantes del Formabiap están becados, ya que si ellos mismos tuvieran que correr con sus gastos, simplemente les sería imposible mantenerse en Iquitos.

Como lo señala Lucy Trapnell:

*"Desde el inicio del programa había toda esta idea de becas a su jóvenes, de ofrecerles oportunidades a estos chicos que venían de comunidades y orientar el dinero que venía de la cooperación*

*hacia ellos. Esa era una gran prioridad porque sentían que el dinero que llega de afuera a veces se queda en los intermedarios y no llega a ellos y había esta conciencia fuerte de favorecer a sus jóvenes y darles posibilidad de ser profesionales y había una gran conciencia de que los chicos que estaban saliendo de las comunidades hacia la secundaria, hacia posibilidades de educación superior también, eran hijos de la gente que más recursos tenía en las comunidades, entonces, al ofrecerle la beca [de Formabiap] le estabas dando la oportunidad a otro a quien sus padres nunca les habrían dado la oportunidad de salir de la zona”.*

De acuerdo a la información disponible en internet<sup>178</sup>, el costo integral de la formación de un alumno de Formabiap es de dos mil 121 dólares por año. Esto cubre los siguientes costos:

**Derechos Educativos:** Gastos por servicios de enseñanza y administrativos en sus diversas formas prestadas a favor de los alumnos y alumnas del Formabiap, espectáculos educativos, atención a conferencias, participación en eventos locales, entre otros.

**Alojamiento:** Durante el ciclo de estudios que se realiza en la ciudad de Iquitos, el fondo destinado al alojamiento se utiliza para la implementación y mantenimiento de las instalaciones de la residencia de estudiantes.

**Traslados:** Cubre los gastos de viajes y pasajes aéreos, terrestres o fluvial cuando los alumnos y alumnas se trasladan desde sus comunidades a la ciudad de Iquitos y viceversa.

**Salud:** Al inicio y en el transcurso del ciclo se realizan exámenes que aseguran la salud del alumno, además de la prevención y tratamiento básico de enfermedades.

**Útiles de Aseo:** Requerimientos básicos de higiene durante la permanencia de los alumnos en Iquitos.

**Materiales de Enseñanza:** Para la compra de útiles durante el desarrollo del ciclo, tanto escolarizado como no escolarizado.

**Gastos de Supervisión:** Cubre los gastos de la supervisión de las prácticas profesionales en las comunidades indígenas de origen.

**Gastos administrativos:** Teléfono, correspondencia, gastos bancarios, útiles de escritorio, movilidad y fotocopias.

*Becas de manutención para hijos de estudiantes mujeres*

El Formabiap siempre tuvo un especial interés por incorporar mujeres indígenas en el programa.

*"El programa prestó especial atención a la incorporación de mujeres. Las chicas estaban en condiciones muy distintas cuando iban a los exámenes, si hubieran tenido que concursar de igual a igual con unas vacantes únicas para chicos y chicas, no hubiera entrado casi ninguna mujer al programa porque los hombres han tenido mejores oportunidades. Generalmente a las niñas se les saca del salón, son las que siempre faltan, son las que siempre tienen que atender a sus hermanitos. No han tenido las mismas posibilidades de acceder a la primaria y secundaria, entonces muchas de las chicas que han entrado no han hecho una secundaria completa, sino esta secundaria no escolarizada que se hace en dos o tres meses. En algunos pueblos no se presentaba ninguna chica porque no había mujeres con secundaria completa, entonces nosotros logramos que el Ministerio nos aceptara que entraran chicas con tercero de secundaria y luego pudieran nivelarse. Nosotros las ubicábamos en colegios de Iquitos y hacíamos un sistema paralelo para que pudieran avanzar ¡Hemos hecho de todo para que entren chicas!".<sup>179</sup>*

Además de las becas integrales que se otorga a los estudiantes indígenas, el programa cuenta con una medida especial orientada hacia las mujeres estudiantes que son madres. Ya que en las comunidades amazónicas las mujeres se emparejan a muy temprana edad y tienen un alto número de niños; con frecuencia el cuidado de los niños es una de las principales dificultades que enfrentan las jóvenes que desean acceder a la educación superior. Por esta razón, para favorecer la retención y evitar la deserción del programa, se ha establecido un sistema de becas para financiar la estancia de hijos menores de 4 años. Con este sistema de apoyo se garantiza la permanencia de las alumnas, sin que el hecho de ser madres y las responsabilidades que derivan de ello, les signifique alejarse de una formación profesional como maestras.

En estos últimos años el programa está favoreciendo la formación de maestras indígenas porque su presencia en las escuelas, a su

vez, garantiza la permanencia de niñas durante su formación escolar. Con este fin, el programa además facilita la alimentación y hospedaje de un acompañante que apoya en la crianza de la criatura, en tanto la madre atiende clases y continúa con su calificación académica.

La beca para apoyar la estancia de un hijo de alumna por un semestre presencial implica un desembolso de 300 dólares, en tanto que la beca para costear el pago de un acompañante es de 340 dólares. Estos costos comprenden alimentación, hospedaje y atención de salud básica.

#### • **Situación actual del programa**

El programa es una de las experiencias más exitosas en la formación de maestros interculturales de los últimos tiempos, no sólo por la naturaleza de sus contenidos curriculares sino porque ha tomado en consideración todas las necesidades de los estudiantes indígenas relacionadas con casa, comida, transporte, y también afectos. Desde 1988 a la fecha han egresado casi diez promociones de maestros interculturales que están trabajando en distintas comunidades de la amazonía peruana.

#### • **Fortalezas del programa**

Una de las principales fortalezas del programa es la forma innovadora de los maestros interculturales, con respeto a su cultura y desde una visión más holística, ya que considera una serie de incentivos que son necesarios en este tipo de programas para evitar la deserción estudiantil.

#### • **Debilidades del programa**

##### *Situación económica crítica*

Actualmente el programa está atravesando por una situación difícil, ya que sus fuentes de financiamiento se han ido retirando paulatinamente. Por esa razón el número de becas que se otorga anualmente ha disminuido, lo que pone en peligro la continuidad del programa.

### *Accesibilidad*

Una de las principales debilidades del programa es la ubicación del Instituto Superior Pedagógico. La ciudad de Iquitos es una de las zonas más remotas e inaccesibles del país, no cuenta con carreteras y está lejos de los principales grupos étnicos amazónicos. El programa no está ubicado en una zona céntrica y esto en ocasiones dificulta el traslado de los estudiantes que provienen de diferentes grupos étnicos amazónicos. Además de ellos, el número de alumnos que forma anualmente es bastante reducido con respecto a la demanda que existe por formación de profesores interculturales. En la actualidad, el programa tiene una capacidad instalada para atender a 50 nuevos estudiantes cada año. Existen demandas de parte de los grupos amazónicos de que este número se incrementa, pero por el momento eso es imposible presupuestariamente.<sup>180</sup>

### **Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (UNE, La Cantuta)**

La Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle (UNE) es una universidad orientada fundamentalmente a la formación de docentes en más de 40 especialidades. Sus instalaciones se encuentran en Chosica, suburbio ubicado en las cercanías de Lima. Una particularidad de la UNE es que es una universidad pública cuya población estudiantil proviene de sectores bajos y provincianos. Fuertemente politizada, durante los años del conflicto armado interno, la UNE fue uno de los principales núcleos de Sendero Luminoso y cientos de jóvenes maestros se nutrieron con su discurso.<sup>181</sup>

#### **• El programa**

Desde el 2001 funciona una especialidad en educación bilingüe intercultural (EBI) con menciones para el área andina y el área amazónica en la UNE. El programa nació como una respuesta a la constatación de que la EBI estaba orientada a la castellanización y que había una necesidad de que en secundaria también se enseñara en lengua nativa. En agosto del 2001, con 42 vacantes iniciales, ingresaron 40 estudiantes a esta especialidad. No obstante, por problemas administrativos y falta de rigor en los criterios de ingreso, de esos 40 ingresados, sólo uno hablaba en lengua

nativa (quechua).<sup>182</sup> El error provino de la omisión en el prospecto de admisión de colocar como pre requisito para postular, manejar correctamente alguna lengua nativa. Esto obligó a replantear el programa para los siguientes procesos de admisión. Para el 2002, la administración de la universidad ofreció realizar un proceso “excluyente” a estudiantes con manejo de lenguas nativas y la firma de convenios con entidades auspiciadoras interesadas en lograr que sus jóvenes se formen como docentes.

El programa de acción afirmativa que ofrece la UNE consiste en un sistema de admisión especial, con formación de cinco años, para estudiantes andinos e indígenas exclusivamente, para la formación de maestros especializados en Educación Bilingüe Intercultural. Es un programa de responsabilidades compartidas que se ha concretado gracias a la firma de convenios con organizaciones o municipios de los grupos étnicos aguaruna, shipibo, aymara y ashaninka.

#### • **Proceso de admisión**

Para acceder a este sistema de admisión especial, los jóvenes deben ser de alguno de los grupos étnicos que han firmado un convenio con la universidad. Primero hay una preselección en el lugar de origen que es asumida por los líderes de sus organizaciones y luego los estudiantes tienen una entrevista en la universidad. Si bien los jóvenes no tienen que dar un examen de admisión, en el 2003 hubo un control más riguroso en la procedencia de los ingresados, hecho que se refleja en las cláusulas de los propios convenios.

#### • **Medidas académicas de retención dentro del sistema educativo**

Los jóvenes cuentan con sesiones de nivelación en lenguaje y matemáticas. Además, se han llevado a cabo sesiones de consejería y asesoría legal para garantizar el acompañamiento del estudiante indígena durante su formación profesional.

#### • **Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo**

Los compromisos que ha asumido la universidad con los estudiantes de cada etnia dependen del tipo de cada convenio firmado. A

continuación se reseñan los compromisos que la universidad ha asumido con cada uno de estos grupos.

### **Ayamaras**

El convenio entre la UNE con la Asociación Aymara Acepraseh-h (Asociación Central de Productores Agropecuarios de Servicios Múltiples de la Provincia de Huancané, Puno)<sup>183</sup> fue firmado en enero del 2003 y tiene una vigencia de cinco años. La universidad se comprometió a recibir hasta 100 estudiantes egresados de secundaria de las diferentes comunidades aymaras integradas en la Acepraseh-h y a liberarlos del examen de admisión. Los líderes aymaras han buscado formas complementarias de alojamiento para sus estudiantes y actualmente pagan sus gastos de vivienda.

### **Shipibos**

El Convenio de la UNE con la Federación de las Comunidades Nativas del Ucayali y Afluentes (Feconau)<sup>184</sup> fue firmado en el 2001. El compromiso de la UNE es aceptar a los jóvenes de la Feconau que hayan terminado el quinto año de secundaria.

### **Aguarunas**

El Convenio fue firmado con la Municipalidad Distrital de Imaza-Chiriaco, Bagua Chica, Amazonas, en noviembre del 2001. Se benefician de este programa los diez mejores alumnos del distrito de Imaza-Chiriaco que hayan concluido sus estudios con las más altas calificaciones. El convenio presentó una especificidad, ya que de estos diez, dos son "colonos" (mestizos) y ocho nativos (aguarunas). La municipalidad es el ente encargado de evaluar a los candidatos y presentarlos ante la universidad, así como subvencionar el sostenimiento de estos alumnos en Lima.

### **Ashaninkas**

El convenio firmando entre la UNE y la Comunidad Indígena Marankari Bajo (Ciamb-Perú) tiene como objetivo *"promover la interculturalidad y el etnodesarrollo integral autónomo en base a la ayuda mutua de cooperación"*, así como lograr el *"etnodesarrollo integral alternativo sostenible sobre la base de la experiencia*

## **Fundación EQUITAS**

*concreta para dar respuestas prácticas en las soluciones alternativas de conformidad con la propia realidad, desde la cosmovisión amazónica, sin duplicar esfuerzos en la lucha frontal contra la pobreza y la miseria*"<sup>185</sup>. La UNE tiene la obligación de admitir a los estudiantes seleccionados por Ciamb-Perú para las diferentes carreras profesionales y escuelas profesionales, y también se compromete a cubrir los gastos de matrícula y brinda servicio de alimentación gratuita.

Con la suscripción de estos convenios la Universidad Nacional de Educación se beneficia, ya que cuenta con espacios en distintas parte del país, en los que sus estudiantes podrán hacer sus prácticas docentes, así como espacios de apoyo para los profesores de la universidad que viajen hasta las comunidades con fines de investigación.<sup>186</sup>

### **• Situación actual del programa**

Una de las principales barreras que encuentra la aplicación de este programa de educación para estudiantes nativos es la negativa de parte de sus familias y sus autoridades a orientarse a la especialidad de EBI y el problema que conlleva que aún no exista un programa de EBI para secundaria. Se busca solucionar este problema fomentando la promoción legal del sistema secundario de EBI, a través del amparo en marcos legales supranacionales (tratados internacionales) que contemplan la aplicación de programas de EBI en todos los niveles educativos. Otra dificultad por la que atraviesa el programa es la serie de trabas burocráticas para la contratación de maestros que enseñen en lenguas nativas amazónicas, pues desde el inicio sólo se ha enseñando en lengua quechua.

### **Universidad de Ucayali**

El Departamento de Ucayali está ubicado en la selva amazónica. La Universidad Nacional de Ucayali tiene dos convenios de cooperación suscritos con comunidades nativas Shipibo-Conibo: la comunidad de Puerto Belén-Iparía<sup>187</sup> y la comunidad Caco-Macaya<sup>188</sup>. Por estos convenios se libera de examen de admisión a algunos alumnos provenientes de estas comunidades nativas, así como se les brindan una serie de servicios y apoyos durante su permanencia en la uni-

versidad. La finalidad de este convenio es que *"los alumnos tengan un rendimiento académico satisfactorio"*, ya que su permanencia en la universidad depende de su buen rendimiento académico. Además, los convenios suscritos entre la universidad y las comunidades nativas obligan a una serie de actividades de extensión y proyección social desde la universidad hacia las comunidades, en los rubros de salud (charlas y acciones preventivas), educación (orientación vocacional) y las áreas agropecuarias y forestales. Como contraparte, las comunidades se comprometen a brindar el alojamiento al personal enviado por la universidad.

• **Proceso de admisión**

El convenio está orientado a los jóvenes shipibo-conibo de la comunidad nativa de Puerto Belén. Pueden beneficiarse de este proceso de admisión especial los jóvenes que hayan concluido el quinto año de secundaria y que, además, hayan ocupado el primer y segundo puesto en sus cursos.

• **Medidas académicas para mejorar el rendimiento e incentivos a la excelencia**

Los jóvenes indígenas de estas comunidades pueden hacer uso del centro preuniversitario de la universidad y prepararse para el examen de admisión. Durante ese periodo los estudiantes también se benefician del comedor universitario.

• **Medidas no académicas de retención dentro del sistema educativo**

En el marco de los convenios suscritos, la universidad se compromete a brindar a los alumnos alimentación en el comedor universitario, gratuidad en la matrícula y demás pagos, gestiones de vivienda y otorgar una bolsa de trabajo que implica que el alumno debe trabajar para la universidad por un mínimo de tres horas al día. Según los convenios suscritos, *"el propósito de ofrecer estos beneficios tiene como finalidad que los estudiantes indígenas tengan un rendimiento académico satisfactorio"*<sup>489</sup>. Pero en la fundamentación de esta medida afirmativa también se establece que si los estudiantes indígenas no demuestran un rendimiento académico satisfactorio

no podrán seguir contando con los beneficios y ayudas que les brinda la universidad.

### **Universidad de la Amazonía Peruana**

Esta universidad se encuentra ubicada en el Departamento de Loreto, en plena selva amazónica. La única forma de llegar hasta allá es por vía aérea. La universidad cuenta con un convenio con la Aidesep, (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) que tiene como propósito apoyar la educación universitaria de estudiantes procedentes de comunidades de Loreto, en 16 facultades de la universidad.

### **Otras experiencias con poblaciones indígenas en el Departamento de Cusco**

En este apartado se presentan dos experiencias que se han desarrollado en Cusco, en el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas y la Universidad Andina del Cusco. Estas instituciones, si bien no cuentan con procesos de admisión especial para estudiantes de origen indígena ni con programas de apoyo académico dirigido a grupos específicos de la población en reconocimiento de una situación de desventaja o marginalidad expresa, sí han desarrollado algunas actividades que involucran a éstas y otras poblaciones nativas.

#### **• Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas**

El Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC) tiene su sede en la ciudad de Cusco y fue creado en 1974 con el objetivo de fomentar y difundir el estudio del mundo andino<sup>190</sup>. En la actualidad mantiene tres programas que buscan cumplir con dicho objetivo<sup>191</sup>. El primero de ellos es la Casa Editorial o Programa Editorial del CBC<sup>192</sup>. El segundo programa es el Colegio Andino, el cual fue creado en 1986 con el objetivo de promover una formación académica y profesional de alto nivel en la Región de Cusco y a la vez presentar y hacer uso de las experiencias académicas y de los recursos con los que cuenta el CBC. Por último se encuentra el Programa Casa Campesina, que opera desde 1985. Este programa

brinda asesorías y cursos de capacitación a pobladores que habitan fuera de Cusco y que pertenecen a las comunidades del departamento<sup>193</sup>.

Dentro del Programa Casa Campesina se está desarrollando el proyecto de liderazgo en las comunidades andinas, amazónicas y afroperuanas. Este proyecto surgió en el 2003 y en se encontraba en elaboración para su implementación al momento de la investigación<sup>194</sup>. El proyecto busca la formación de líderes que asuman *"su rol y responsabilidad como articuladores sociales en sus espacios de origen, a través de la articulación de acciones y propuestas que respondan a las necesidades y capacidades de los ciudadanos en la perspectiva de la descentralización política y territorial, con el consiguiente fortalecimiento de las culturas nativas y regionales"*<sup>195</sup>.

La implementación de este programa estaba prevista durante seis meses, en los cuales se realizarían talleres en la ciudad de Cusco y en los lugares de origen de los estudiantes<sup>196</sup>. Dichos talleres serían gratuitos.

Las medidas que se han venido desarrollando dentro del programa Casa Campesina no están enmarcadas en el contexto de educación superior en el Perú dado que no hay una exigencia de escolaridad a los estudiantes, el único requisito es ser alfabeto, y que el programa no se encuentra dentro del marco formal de los diferentes niveles de educación en el Perú. No obstante, cabe resaltar esta labor que ha desarrollado el CBC puede considerarse como un primer paso hacia la configuración de una medida de acción afirmativa destinada a las personas provenientes en su mayoría de las comunidades andinas, y en menor medida de las comunidades amazónicas y afroperuanas.

#### • **Universidad Andina del Cusco**

La Universidad Andina (UA) es una institución de educación superior privada, cuya sede central se ubica en la ciudad de Cusco. En la actualidad la UA cuenta con un total de cinco facultades que agrupan a quince carreras profesionales.

La UA cuenta con tres medidas especiales. La primera es la creación de filiales en algunas de las provincias del Departamento de

## **Fundación EQUITAS**

Cusco y Madre de Dios. La segunda medida es el establecimiento de una escala diferenciada de los pagos del valor de la matrícula para las carreras que se ofrecen en dichas filiales. Por último, la universidad tanto en su sede central como en las filiales, cuenta con admisiones especiales para ciertos grupos de la población.

La UA ofrece algunas de sus carreras profesionales en las filiales que se ubican en las provincias de Canchas (Sicuani), La Convención (Quillabamba) y Calca, pertenecientes al Departamento de Cusco, y una filial en el Departamento de Madre de Dios. Las carreras ofrecidas en las filiales son denominadas como terminales, ya que los estudiantes cursan hasta un determinado semestre en las provincias y luego deben desplazarse a la sede central para culminar allí sus estudios. Con la creación de filiales la universidad busca acercar sus programas a los estudiantes de las provincias, para que puedan acceder a la educación superior<sup>197</sup>. Las carreras ofrecidas son Derecho, Enfermería, Educación, Turismo, Administración y Contabilidad y en promedio en cada filial asisten unos 280 estudiantes<sup>198</sup>.

La segunda medida, que se relaciona con la creación de filiales, se refiere a la aplicación de una escala de costos diferenciales para los estudiantes que asisten a las carreras en las filiales. Esta escala establece que los estudiantes en las filiales pagan una mensualidad menor a la que cancelan los estudiantes de la sede central en Cusco<sup>199</sup>.

La tercera medida que se desarrolla en la UA es la admisión especial que consiste en la asignación de un cierto número de vacantes por carreras para estudiantes de secundaria que hayan obtenido los dos primeros puestos de su promoción, personas con título profesional no universitario, estudiantes universitarios que soliciten traslados internos o externos, profesionales de las Escuelas de Oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y deportistas destacados<sup>200</sup>. El número de vacantes que se ofrecen semestralmente para cada una de estas modalidades de admisión es determinado por el Consejo Universitario, de acuerdo con lo propuesto por cada una de las facultades.

### **Apoyos de manutención del Fondo económico del Plan Binacional Perú-Ecuador**

En el marco del Plan Binacional Perú-Ecuador, que está ejecutando la ONG CARE-Perú, los indígenas aguaruna-huambisa han obtenido un fondo para financiar en parte los gastos de manutención en Lima de estudiantes universitarios aguarunas de la zona del Marañón. Actualmente el fondo está beneficiando a siete estudiantes de este grupo étnico. El monto asignado a cada estudiante es de aproximadamente 100 dólares mensuales. El fondo tiene vigencia desde el 2002 hasta el 2005 y se logró por la presión ejercida por los indígenas de la zona del Marañón.

Los estudiantes amazónicos que se benefician con el fondo son elegidos a través del Centro de Antropología Aplicada de la Amazonía Peruana (Caaap), CARE-Perú, y los representantes de los estudiantes amazónicos, quienes se encuentran agremiados en una asociación de estudiantes en Lima. Para que los estudiantes sigan gozando del fondo deben contar con un promedio ponderado mínimo de 13 en las asignaturas de la universidad. Asimismo, el factor de la identidad aguaruna-huambisa es un hecho que se busca relevar.

### **Instituto Superior Pedagógico de Jaén**

Este instituto se encuentra en el departamento de Cajamarca, al norte de Perú, y es patrocinado por sacerdotes jesuitas. El instituto apoya económicamente a estudiantes aguarunas-huambisas, sin embargo, este procedimiento permanece sin ser muy difundido por decisión de los propios sacerdotes.

### **Servicio Agropecuario de Investigación y Promoción Económica (SAIPE) y CARE-Perú**

En Madre de Dios, departamento del sur del país se da una experiencia entre el Servicio Agropecuario de Investigación y Promoción Económica (SAIPE) y CARE-Perú, con intervención también de sacerdotes jesuitas. Otorgan becas de estudio para jóvenes amazónicos en Iquitos y Tingo María.



# **CAPÍTULO IV**



## CONCLUSIONES

### 1. Acción afirmativa: La tensión entre realidad y buenas intenciones

#### a. Medidas de acción afirmativa y clima político

Este estudio sobre la acción afirmativa en Perú revisó la normatividad constitucional, legal, de jurisprudencia e internacional que ha servido como sustento para la puesta en marcha de medidas de acción afirmativa en el sector público y privado. El texto fue organizado para dar cuenta del estado de la cuestión en la acción afirmativa en el Perú tanto a nivel de definición de conceptos como a nivel normativo (Capítulo I), el nivel de ejecución de dichas medidas de acuerdo a los sujetos beneficiarios y las oficinas gubernamentales con responsabilidad en la medida (Capítulo II), y las experiencias concretas de acción afirmativa en el ámbito de la educación superior (Capítulo III).

Como se ha constatado a lo largo de este estudio, la acción afirmativa es un tema relativamente nuevo en Perú, en tanto concepto y experiencia de compensación y justicia en beneficio de los sectores más marginados y excluidos. El debate sobre la acción afirmativa está todavía bastante limitado y fue la discusión acerca de la participación política de las mujeres a través de las cuotas, lo que introdujo el concepto de acción afirmativa a la discusión pública en Perú.

La base que sustenta la acción afirmativa en el país es el principio de igualdad y no discriminación, reconocido por las Constituciones de 1979 y la actual de 1993. La Constitución de 1979 es la más significativa en este punto, ya que es la primera que señala taxativamente que todos los peruanos son iguales ante la ley. Este mismo principio fue recogido por la carta fundamental de 1993. El marco constitucional incluye además una serie de artículos que han servido y pueden servir para el establecimiento de medidas de acción afirmativa, aunque en general éstos se orientan más a garantizar la igualdad formal que a la consecución de una igualdad de hecho.

Además de los textos constitucionales ampliamente analizados en el primer capítulo, existe amplio sustento legal para las acciones afirmativas expresado en algunas leyes y reglamentos en las áreas de la educación, la salud, la vivienda y el acceso a empleo, que favorece de manera explícita la implementación de medidas de acción afirmativa en beneficio de ciertos sectores de la población, tales como mujeres, indígenas, discapacitados y adultos mayores. Gran parte de esta legislación fue elaborada al amparo de documentos y tratados internacionales, firmados por Perú.

Ante eventuales transgresiones al principio de igualdad sustentado en estos textos, el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia sobre la naturaleza de la acción afirmativa, validándola y legitimando su importancia para llevar a la práctica el principio consagrado en la Constitución. El reconocimiento explícito en las sentencias de una relación necesaria entre igualdad formal y de hecho es un importante precedente para el establecimiento de otras experiencias que aboguen por la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Los sujetos directamente beneficiados con el carácter afirmativo de las medidas establecidas en la Constitución, las leyes y la jurisprudencia son mujeres, personas con discapacidad, población indígena, adultos mayores y población afectada por un conflicto armado. De todos estos sujetos, las mujeres son las que han resultado más beneficiadas por la normatividad y por los programas en ejecución. Este interés en las mujeres, especialmente en aquellas más pobres y excluidas, como las indígenas, se debe a que por situaciones estructurales de la sociedad peruana, éstas cuentan con mayores índices de pobreza, menores niveles de educación y han tenido una muy reducida presencia en los ámbitos de la representación política y la actividad administrativa.

En ese sentido, una de las principales medidas que se han tomado para remediar el tema de la participación política es la llamada Ley de Cuotas. Las cuotas para mujeres se han aplicado a nivel nacional en las diferentes elecciones parlamentarias, regionales y municipales que se han llevado a cabo en Perú desde 1998 y han arrojado resultados bastante positivos. La tendencia a que el número

de mujeres en espacios de poder local, regional o congresal se incrementa a raíz del establecimiento de las cuotas evidencia que las medidas de esta naturaleza sí pueden ayudar a revertir la situación de exclusión de este grupo con respecto al poder político. Esto último ha sido más evidente en el caso de los gobiernos locales o municipales, donde el número de mujeres elegidas como regidoras ha crecido continuamente desde que entró en vigencia la ley. Este hecho ha sido particularmente relevante en zonas con un alto número de población indígena y amazónica, donde las mujeres, antes, no tenían ninguna posibilidad de ser incluidas en las listas de los partidos políticos y ser electas en sus municipios, y ahora acceden crecientemente a cargos de representación popular.

Además de la cuota por género, también existe una cuota por etnicidad o, más precisamente, por indigenismo. Estas cuotas han sido aplicadas solamente en las regiones de la Amazonía con población indígena. La aplicación de las cuotas exclusivamente para los grupos amazónicos pone de manifiesto las dificultades que existen en el país para el reconocimiento y auto reconocimiento del origen étnico en Perú. A diferencia de lo que ocurre en otros países andinos, como Bolivia o Ecuador, en Perú las comunidades andinas no se auto adscriben como indígenas debido a la carga peyorativa que han tenido tradicionalmente los términos "indio", "indígena" o "cholo". Por el contrario, la auto adscripción de estos sectores toma más bien referentes comunales, regionales o nacionales. Esto complica identificar la población objetivo bajo términos étnicos, por lo que las comunidades andinas no se han visto beneficiadas por las cuotas. Una alternativa discutida para la aplicación de una cuota por etnicidad en los departamentos del Perú en donde hay amplias poblaciones indígenas andinas, tales como Cusco, Puno y Ayacucho, sería considerar un conjunto de indicadores al margen de la auto adscripción, tales como la lengua materna, la procedencia regional y la ubicación respecto de la línea de pobreza, entre otros.

Es importante consignar que el tema de la no auto adscripción entre los indígenas andinos ha ido de la mano con el hecho de que, a pesar de la composición de su población y la adhesión a

diversos tratados internacionales en esta materia, en Perú no se ha dado aún un debate social amplio sobre lo indígena que permita acuerdos nacionales para avanzar en la inclusión efectiva de este grupo.

Respecto de los indígenas amazónicos, una crítica que se hace a la aplicación de las cuotas por etnicidad son los conflictos que producen al interior de las organizaciones, que se ven tensionadas por tener que decidir quién participará y en qué lista electoral. Según algunos entrevistados, esto ha minado la ya precaria solidez de estas formaciones. No obstante, este tipo de situaciones no son fallas atribuibles a la medida en sí, sino que son consecuencia de la fragilidad de la asociación entre los sujetos a quienes va dirigida la medida.

Hasta ahora, la cuota por etnicidad sólo ha sido aplicada en las elecciones regionales, pero es de esperarse que se haga extensiva a los comicios municipales y generales, pues esa ha sido la tendencia en el caso de las cuotas para mujeres. De la elección del gobierno local, luego se pasó a las elecciones generales y luego a las regionales. A pesar de las dificultades, es posible ser optimista respecto del futuro de la cuota indígena, y es probable que en las siguientes elecciones, con más información sobre los procesos electorales, candidaturas convocadas con mayor antelación, y una mayor preparación de los candidatos, la experiencia logre ser tan exitosa como en el caso de las mujeres.

Las cuotas por género y por etnicidad no han sido sólo consecuencia de la presión organizada e interesada de los colectivos de mujeres o de las organizaciones indígenas, sino principalmente de la decisión de personeros gubernamentales que han mostrado interés en las medidas o que lo han tenido de antemano en sus propias agendas políticas. Tal fue el caso de Alberto Fujimori y las cuotas para las mujeres en la década de los noventa, y es el caso de la esposa del presidente Alejandro Toledo, Eliane Karp, hoy con el tema indígena.

Aparte de las cuotas, los planes de igualdad de oportunidades para mujeres, discapacitados y personas de la tercera edad, así como el plan de lucha contra la violencia hacia la mujer, son herramientas

centrales en la consecución de igualdad de oportunidades e inclusión plena. Estos documentos son valiosos en la medida que permiten establecer lineamientos de políticas a favor de grupos excluidos o marginados por diferentes causas. Sin embargo, debido a las dificultades de la categorización y conceptualización de la variable étnica o racial, abordada anteriormente, no existen documentos similares donde se señalen explícitamente lineamientos a favor de las poblaciones indígenas y afro descendientes. Esta imposibilidad de definir al sujeto beneficiario de la acción afirmativa dificulta la aplicación de medidas para luchar contra la marginación, la pobreza y la desigualdad en las oportunidades.

Las oficinas gubernamentales también juegan un papel importante en el logro de mayor igualdad efectiva o de hecho. Instituciones como el Mimdes, el PAR o el Conadis, tienen como objetivo específico la protección de ciertos sectores de la población, tales como mujeres, población desplazada por el conflicto interno y población con discapacidad, respectivamente. A pesar de las dificultades y carencias presupuestarias que afrontan, la existencia de estas instancias es positiva, ya que están llevando a cabo una serie de actividades orientadas a lograr la incorporación en igualdad de condiciones de poblaciones vulnerables.

Sin embargo, a la par de la existencia de oficinas gubernamentales medianamente eficientes, también hay instancias como la Conapa, a la cual se acusa de haber mermado los intereses de los grupos amazónicos y andinos, ya que en lugar de sacar adelante una propuesta a favor de los pueblos indígenas, ha afectado los intereses de éstos al manejar de mala forma el PDPIA. La situación de esta oficina es mucho más grave aún, porque quién ha sido la responsable de su conducción es la esposa del presidente Toledo, Eliane Karp, y de un grupo de personas fuertemente vinculados a ella y al partido de gobierno.

Este hecho permite mencionar la importancia que ejerce la coyuntura política y la agenda pública en el éxito o fracaso de las medidas de acción afirmativa. El clima político tiene relevancia sustantiva porque existe una estrecha relación entre el interés de la autoridad de turno, vale decir ministros, viceministros o altos funcionarios,

y las políticas sectoriales implementadas. En vista de esa falta de institucionalidad, cada cambio de gobierno implica un giro en la conducción de estas políticas públicas y, por tanto, se pierde continuidad en lo ya avanzado.<sup>201</sup>

A estas carencias institucionales, se debe sumar el desprestigio de ciertos poderes del Estado, como el Poder Judicial, que es el encargado de sancionar el incumplimiento de la ley. Un claro ejemplo sobre la importancia de la coyuntura y la decisión política en la implementación de medidas conducentes a la igualdad de oportunidades, se pudo observar durante el régimen de Fujimori. A pesar de ser un gobierno fuertemente autoritario, incluyó los derechos de las mujeres como parte de su agenda política (Consortio Pro-mujer, 2001). Así, durante el quinquenio 1996-2000 se dio una profusa producción de dispositivos que ampliaron los derechos de las mujeres; asimismo, la violencia familiar y sexual contra la mujer mereció una atención especial.

La preocupación por el tema de los derechos de las mujeres evidenciada en el gobierno de Fujimori ha desaparecido en los gobiernos posteriores. Ni durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), ni en la administración actual de Alejandro Toledo se ha promovido de manera particular la participación política de las mujeres ni se han dado mayores medidas en beneficio de ellas. Más aún, en muchos casos tampoco se han cumplido las ya existentes. Solamente una ministra fue parte del gabinete de Paniagua y Perú Posible, el actual partido de gobierno, no ha continuado con la tradición de otorgar la presidencia del Congreso al candidato más votado en las elecciones, negando esta oportunidad a la congresista Anel Townsend, quien recibió el mayor número de votos en el 2001 (Schmidt, 2003).

A excepción del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, no hubo mujeres en los dos primeros gabinetes de Toledo. Sólo a mediados de 2003 y en una coyuntura particularmente difícil (la aprobación de la gestión presidencial apenas llegaba al 11%<sup>204</sup>), una mujer, Beatriz Merino, asumió como primera ministra. Sin embargo, pocos meses después tuvo que abandonar su cargo debido a la falta de apoyo y confianza del presidente.

Lo que ha sucedido durante el gobierno de Toledo es aún más grave, pues la influencia de ministros conservadores en su gabinete ha hecho dar marcha atrás a lo avanzado en la protección de los derechos reproductivos de las mujeres. Durante su gestión como ministro de Salud, Luis Solari, médico miembro del Opus Dei, redujo el financiamiento para la atención de temas relacionados con la salud reproductiva, vetando incluso ciertos tratamientos. Luego, como presidente del Consejo de Ministros promovió un clima de rechazo a conceptos y términos como equidad de género, derechos reproductivos, entre otros. Así, la existencia de un clima político adverso no sólo no permite implementar nuevas medidas de acción afirmativa sino que pone en peligro las ya alcanzadas.

Algo similar puede verse en el caso de la Ley General de Educación. Después de haber logrado una muy buena ley, con contenidos orientados a la inclusión de los más pobres, el ministro de Educación, Carlos Malpica, impulsó desde su despacho un reglamento de la ley que iba en contra del espíritu inclusivo que ésta establecía.

La debilidad institucional del Estado peruano se expresa en la pobre cultura de cumplimiento de los marcos legales vigentes, pues es frecuente que las leyes no sean cumplidas una vez promulgadas. De esta manera, aunque existan leyes, decretos u otros dispositivos legales orientados a brindar un trato preferencial y afirmativo hacia ciertos sectores de la población, esto sirve de poco para remediar problemas de exclusión o discriminación si no existe la voluntad política de las autoridades para hacer cumplir tales medidas.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en la discriminación que de hecho afecta a las mujeres. Refiriéndose a esta situación Violeta Bermúdez afirma que:

*"la realidad se ha encargado de demostrarnos que ni las normas constitucionales, ni los documentos internacionales sobre derechos humanos que consagran el derecho a la igualdad de las mujeres han conseguido desterrar las desigualdades, ni las situaciones de discriminación de este sector de la población. Por el contrario, bajo el velo del "reconocimiento constitucional" de este*

*derecho, se pretende –en muchos casos– desconocer esta situación y dejar de lado la situación real y la respuesta a las necesidades e intereses de este importante grupo humano”. (Bermúdez, 1995).*

Esto también ocurre respecto al poco cumplimiento que se hace en el país de la Ley de la Persona con Discapacidad. Según el congresista Javier Diez Canseco señala:

*"La ley dice que todos los monumentos históricos considerados patrimonio nacional deberán habilitar y acondicionar accesos, ambientes y señalizaciones para el desplazamiento libre de las personas con discapacidad. Eso no existe sino en escasísimos lugares. La ley dice que deben haber rampas y mecanismos de acceso en edificios públicos y en lugares de acceso público. Esto no sólo se refiere a edificios del Estado sino a estadios, bancos, etc. pero eso no se da [en la práctica]".<sup>205</sup>*

Asimismo, la Ley General de Educación señala que el Estado debe velar porque todas las personas cuenten con una educación integral y de calidad, cuando lo cierto es que la educación pública peruana, y especialmente la impartida en las escuelas rurales del país, es reconocidamente de muy baja calidad, hecho que va en desmedro de los sectores más pobres.

Ese incumplimiento se produce en dos niveles; por un lado de parte del Estado, que no toma las medidas adecuadas y en muchas ocasiones va en contra de la normatividad, y por otro, la sociedad civil, que tiene muy poca capacidad de reacción frente a una vulneración de sus derechos o del marco legal existente. Refiriéndose a este tema, el constitucionalista Avendaño resalta el papel que le corresponde en este incumplimiento al Poder Judicial y a la Policía Nacional.

*"Lo que tiene que haber en el país son entes y organismos, la ley regula una conducta social, humana, el ser humano necesita que lo controlen, tiene que haber algo que lo obligue, el temor a una sanción o un órgano que lo persuada, que lo fuerce a cambiar su conducta, y si no lo hace, que haya una pena. Lo malo es que en Perú, la Policía Nacional y el Poder Judicial son organismos que no dan ninguna seguridad a la ciudadanía, y esos son los entes llamados a hacer que las leyes se cumplan".<sup>206</sup>*

Beatriz Alva Hart, ex viceministra de Trabajo durante el segundo gobierno de Fujimori y miembro de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación sostiene que:

*"en Perú no hay cultura de cumplimiento, la gente siente que te hace un favor porque te respetan los derechos... Aquí no se trata de dar nuevas leyes sino de decisión política, de hacer cumplir lo que ya está".<sup>207</sup>*

Precisamente, la falta de decisión política a la que se refiere Alva Hart se hace evidente en la coyuntura actual en la que el presidente Toledo aún no ha dado su respaldo al Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación<sup>208</sup>.

Así, a pesar del gran avance que significan las leyes, existe una gran distancia entre lo escrito y lo que se cumple en los hechos. Debido a los problemas estructurales del Estado peruano y la falta de compromiso de ciertos sectores de la sociedad civil, muchas leyes no se cumplen o se cumplen a medias, por lo que la acción afirmativa queda principalmente en el nivel declarativo. Por ejemplo, la Ley General de la Persona con Discapacidad señala que las oficinas públicas deben contar con rampas y una serie de facilidades para que las personas discapacitadas puedan desplazarse sin dificultad; sin embargo, esta disposición no se cumple.

Pero también ayuda a esta realidad la falta de organización de la sociedad civil. El desarrollo y puesta en marcha de las medidas de acción afirmativa no son sólo responsabilidad del Estado, sino también a la sociedad en su conjunto. Es necesario el compromiso, acompañamiento y control de parte de los colectivos organizados, interesados en este tema, para que el Estado actúe.

Fidel Tubino, académico especializado en temas de multiculturalidad, resalta al peso que tiene la sociedad civil en este proceso, al sostener que:

*"las cuotas no se justifican por sí mismas sino por el uso que se hace de ellas. Se justifican sí, y solo sí, los representantes de los grupos socialmente menospreciados generan debates públicos, argumentan, sustentan y obtienen consensos en torno de propuestas legislativas a su vez discutidas con los sectores que*

*representan y legitimadas por ellos [...] Es fundamental que los representantes que acceden a las esferas públicas de la sociedad en virtud de las cuotas transitorias propongan y logren la implementación de medidas transformativas que contribuyan a generar cambios cualitativos en las estructuras políticas y en el imaginario colectivo". (Tubino, 2002)*

En Perú no existen movimientos sociales que propongan medidas de acción afirmativa, ya que a excepción del movimiento de mujeres abogadas vinculadas al feminismo, que ha tenido un rol preponderante en la formulación de leyes que favorezcan la eliminación de diversos tipos de discriminación de género, los otros movimientos sociales tienen reclamos de justicia o de reconocimiento de derechos, pero no de promoción activa de la equidad a través de prácticas concretas que modifiquen situaciones corrientes de discriminación. Como lo señalamos anteriormente, esto quizás se deba, en parte, a la escasa discusión y difusión de la naturaleza y ventajas de las medidas de acción afirmativa, así como al poco conocimiento de sus resultados en otros países.

En síntesis, existe una sociedad civil débil, que no presiona lo suficiente por la igualdad de oportunidades y que incluso no protesta cuando es objeto de prácticas discriminatorias o hechos que vulneran sus derechos. La aprobación de la modificación del artículo 2 de la Constitución, que eliminó la enumeración de las formas de discriminación, es un ejemplo de esta situación. A pesar del retroceso que esto implica, no se han alzado voces de protesta. Refiriéndose a este hecho, Rocío Villanueva, defensora de los derechos de la Mujer, señala que:

*"los cambios también dependen mucho de las personas y que haya alguien que quiera impulsar la convocatoria. El tema de la Constitución, por ejemplo, debió haber tenido más impacto; que hubiera tal cambio de un texto a otro parece que hubiera pasado casi desapercibido... probablemente ha faltado ese alguien que quisiera tener alguna acción mucho más reactiva frente al tema de la Constitución. Muchas veces los esfuerzos son individuales y no colectivos".<sup>209</sup>*

En ese mismo sentido, refiriéndose a la situación de las personas con discapacidad, Madezha Cepeda afirma que:

*"el establecimiento de leyes de discriminación positiva es un avance pero no lo hace todo, es importante que en todos los sectores del estado, en salud, vivienda, justicia, etc, siempre tiene que estar presente el tema transversal de la discapacidad. Hay que dar pasos para alcanzar eso [...] con Fujimori tenemos un ejemplo clarísimo de que todo puede cambiar. Tú no tienes algo fijo o establecido todo depende de la perspectiva que se tenga en ese determinado momento político y según eso las cosas pueden cambiar, pueden anular cosas y hacer cambios, en ese sentido es sumamente importante que el trabajo se haga desde las organizaciones fortalecidas y unidas de los discapacitados. Si las personas no están unidas organizadas y atentas a cualquiera de estas coyunturas y salir a defender sus derechos pues las cosas se cambian y no pasa nada".<sup>210</sup>*

Este punto de vista es reafirmado por el congresista Diez Canseco, quien apunta que:

*"el sector de las personas con discapacidad no es un sector organizado en términos de fuerza social y fuerza política, tiene escaso peso y por lo tanto tiene en general, un serio problema de atención por parte de las autoridades por este escaso peso político y social".*

En síntesis, las medidas de acción afirmativa tienen que estar sustentadas por una base social relevante, medianamente organizada y con planteamientos concretos, de lo contrario su implementación y existencia puede ser cuestionada o en el peor de los casos, dejada de lado por irrelevante.

Esta falta de organización y presión de la sociedad civil queda en evidencia en el papel pasivo que ha asumido la sociedad civil respecto de otro grave problema que enfrenta Perú: la discriminación racial y étnica. En general los peruanos no asumen esta discriminación, porque es un fenómeno que se da de manera muy particular en la sociedad peruana.

Nelson Manrique, historiador y antropólogo, reflexiona sobre este problema y señala que:

*"En el Perú, en la inmensa mayoría de los casos, es imposible la "objetivación" del discriminado, pues el sujeto discriminador con frecuencia no puede separarse del objeto de la discriminación. Personas con evidentes rasgos fenotípicos indígenas que insultan a otras personas utilizando peyorativamente el calificativo de "indio" sólo pueden hacerlo a costa de negar una parte de su propia identidad, lo cual supone discriminar, odiar y despreciar los elementos constitutivos del propio yo. El racismo, en este caso, constituye una forma superlativa de la alienación, pues supone la imposibilidad de reconocer el propio rostro, como lo refleja el espejo. Se produce así una forma de racismo profundamente enrevesada y difícil de abordar teóricamente".* (Manrique, 2002).

Respecto a este punto, Jorge Avendaño afirma que:

*"lo grave que hay en el Perú es que existe una discriminación oculta, yo diría que mucha gente no se da cuenta de cómo ni de cuánto discrimina... hay que trabajar el asunto de la discriminación pero no solamente desde el punto de vista legal porque las leyes pueden decir que se prohíbe la discriminación, pero esas leyes no tienen sanción, no pasa nada si es que hay discriminación, salvo un caso muy grave que vayan a los tribunales o que la discriminación tenga consecuencias económicas. Creo que sí hay que hacer legislación pero además de eso una campaña muy grande, yo creo que los colegios, las universidades en general, los líderes de opinión, los padres de familia, tienen que trabajar para que sus hijos sean gente que trate por igual a todos".<sup>211</sup>*

Uno de los hechos más dolorosos de la historia reciente de Perú, donde se puso en evidencia la relación entre discriminación racial y étnica y ejercicio de la violencia, fue durante el conflicto armado interno que vivió el país entre 1980 y el 2000. Para conocer la magnitud del conflicto, sus causas, determinar el paradero de las víctimas, entre otros objetivos, se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Por espacio de dos años esta Comisión investigó el

fenómeno de la violencia y el 28 de agosto de 2003 entregó al Poder Ejecutivo un Informe Final de más de cuatro mil páginas.

Durante el conflicto, las poblaciones campesinas e indígenas estuvieron literalmente entre dos fuegos: el de Sendero Luminoso y el de las Fuerzas Armadas. Sendero Luminoso fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos, lo que lo convierte en un caso excepcional entre los grupos armados de América Latina<sup>212</sup>. El potencial genocida, profundamente racista y discriminador para con los indígenas se hizo evidente en diferentes proclamas ideológicas en las que se inducía a “pagar la cuota de sangre”, “inducir genocidio” y que el triunfo de la revolución costaría “un millón de muertos”<sup>213</sup>. Las Fuerzas Armadas también fueron responsables de numerosas violaciones a los derechos humanos. Al comienzo del conflicto intentaron acabar con el problema de la subversión de manera rápida y no tomaron en cuenta el costo de vidas humanas que ello ocasionaría. Aplicaron una represión indiscriminada contra la población considerada sospechosa de pertenecer a Sendero Luminoso<sup>214</sup>. Si bien, en un segundo periodo la estrategia militar se hizo más selectiva, esta continuó posibilitando numerosas violaciones a los derechos humanos<sup>215</sup>. A lo largo del conflicto, los militares trataron de defender como prerrogativa la exclusividad del fuero militar para los casos de estas violaciones, y a los uniformados los trataron como si hubieran sido actos propios del servicio<sup>216</sup>.

La conclusión 40 del Informe de la Verdad y la Reconciliación señala que la violencia acontecida en el país durante el conflicto se acentuó debido a una serie de prejuicios raciales y étnicos existentes en el país respecto a los sectores más pobres e indígenas. A ello se debe que el 75% de las 69 mil víctimas fatales del conflicto armado interno hayan sido personas que tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno<sup>217</sup>. Con respecto a la magnitud de la discriminación durante el proceso de violencia interna, Isabel Coral, directora del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), afirma que:

*"el tema de la violencia ha puesto sobre el tapete el tema de la discriminación racial y étnico cultural. Muchas víctimas de la violencia se han sentido desprotegidas, su vida no valía, ellos dicen:*

*"¿qué pasa en este país? ¿o es que mi vida vale menos que la vida de ustedes? ¿nosotros acaso seremos el perrito o el chanchito en este país? No parecemos ser personas como el resto". Sentimientos de ese tipo evidencian que la discriminación ha sido muy fuerte, muy honda".<sup>218</sup>*

La presentación del Informe Final de la Comisión estuvo precedida de una campaña de desprestigio proveniente de sectores de la prensa escrita y de algunos políticos vinculados al fujimorismo.<sup>219</sup> Las principales críticas a la labor de la Comisión señalaban que en el Informe se desconocía el papel que habían jugado las Fuerzas Armadas en la pacificación del país, que se quería trastocar los hechos del proceso de violencia y se quería dejar a los victimarios, es decir, a los militantes del Partido Comunista Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, como víctimas y a los efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional como los principales responsables de la violencia. A pesar de toda esa campaña de desprestigio, el 56% de la población aprobó la labor de la Comisión, porcentaje que coyunturalmente es bastante significativo en un contexto en el cual el presidente Toledo y la mayor parte de los miembros de su gabinete no pasan del 15% de aprobación ciudadana.

Las reacciones producidas ante la presentación del Informe Final son comentadas por el constitucionalista Avendaño:

*"Lo de la Comisión de la Verdad le ha dado mucha ira a los políticos, que se les haya culpado a todos de lo que pasó, pero a mucha gente le ha dado igual o más ira que se destaque que la gran mayoría de las víctimas de la violencia fueron indígenas, allí hay un toque revelador de una discriminación que habla muy mal de la sociedad peruana".*

Carlos Iván Degregori, miembro de la Comisión, señala que es justamente en los aspectos de la raza y la etnicidad donde se harían necesarias más políticas y medidas de acción afirmativa. El sostiene que:

*"es pernicioso y retorcida la forma en que los prejuicios raciales se expresan, sutiles, engañosos, difíciles de captar, [en este país].*

*No sé cómo se diseñaría una política de acción afirmativa contra la discriminación racial pero sé que tiene que hacerse y tiene que ser de larga duración, tienen que ser 20 ó 30 años, en que el tema se trabaje en la educación, los medios de comunicación, el centro de trabajo... se tienen que cambiar lo que Bordieu llamaría "habitus" que están profundamente enraizados en la sociedad peruana".*

En el mismo sentido, Isabel Coral, añade que:

*"El corazón de todo este gran tema es la exclusión, ¿cómo hacemos para que este país sea más inclusivo, para que este país acepte lo diferente, lo diverso, para que la gente se acostumbre a tratar a los otros como diferentes pero no por eso tenemos diferentes derechos o diferentes obligaciones? Ese es el tema para mí, teniendo iguales obligaciones e iguales derechos ante la ley ¿por qué el color o la cultura o la raza o la diferente opinión tiene que ser un motivo de exclusión? Eso hay que trabajarlo desde hoy y me parece que ahí está gran parte de lo que se puede hacer para prevenir expresiones de la violencia política en este país"<sup>20</sup>.*

Además del Informe Final, la Comisión ha presentado una propuesta integral de reparaciones orientadas a resarcir de alguna forma el dolor, la postergación y el maltrato sufrido por las principales víctimas de la violencia. Las políticas de reparación propuestas por la Comisión se orientan en dos sentidos: a nivel colectivo y a nivel individual. Dichas reparaciones pueden considerarse como acciones afirmativas porque están orientadas a resarcir a aquellos que son más vulnerables, han sido más discriminados y han sido víctimas de la violencia, es decir, las poblaciones más pobres, indígenas y de las zonas rurales más alejadas del país.

La Comisión sostiene en su Informe Final que *"la reparación tiene profundas implicancias éticas y políticas, y es un componente importante del proceso de reconciliación nacional. Al ser las víctimas del conflicto en su abrumadora mayoría campesinos, pobres, indígenas, tradicionalmente discriminados y excluidos son ellos los que deben recibir atención preferente por parte del Estado"*<sup>21</sup>; además que

*"la reparación implica revertir el clima de indiferencia con actos de solidaridad que contribuyan a la superación de enfoques y hábitos discriminatorios, no exentos de racismo. Aplicadas con equidad, las reparaciones deben, asimismo, generar confianza cívica, restableciendo las relaciones dañadas entre los ciudadanos y el Estado, de modo que se consolide la transición y gobernabilidad democráticas y se prevengan nuevos escenarios de violencia".<sup>222</sup>*

Carlos Iván Degregori advierte que la implementación de las medidas de reparación propuestas por la Comisión desencadenarán

*"una larga batalla con altibajos que va a depender bastante de la situación internacional, de la situación local y de los grupos de la sociedad civil que se organicen alrededor de estos reclamos. En Chile, cuánto tiempo pasó para que recién hace unos meses atrás se dieran reparaciones a las víctimas que no eran detenidos desaparecidos, víctimas de tortura. Esto es algo de largo plazo, además, la Comisión es muy realista, sabe que está planteando su programa de reparaciones en un país pobre y con problemas no sólo de pobreza de larga duración sino problemas presupuestales de este año... de lo que se trata es que se reconozca el derecho que esa gente tiene a reparación, esa es como la primera batalla, que en otras palabras es que se les reconozca como ciudadanos... Que se reconozca el derecho que ellos tienen a una reparación es el primer paso, aún cuando ahora sepas que no se les pueda dar, pero puedes comenzar con las reparaciones simbólicas, con las reparaciones tipo becas que no es un gasto tremendo. Si comienzas reconociendo que ellos tienen derecho a una reparación por el daño sufrido, es un paso adelante".<sup>223</sup>*

En todo caso, a pesar de los desafortunados cuestionamientos a la labor de la Comisión, la magnitud de la información proporcionada por ésta y el debate que tímidamente se está produciendo en torno a la violencia y la exclusión, así como por los horrores del conflicto, hacen que este sea un momento particularmente propicio y de apertura para un reconocimiento del "otro", es decir, de los excluidos por razones de clase, raza, etnicidad o género y que

sufrieron la peor consecuencia del conflicto. Esto pasa por asumir la ciudadanía de ellos y aceptar que las diferencias entre los sujetos no deben constituirse en desigualdades.

En resumen, aunque en la normatividad peruana se ha plasmado una situación de igualdad en términos formales, ésta no se ha reflejado en la práctica, ya que no hay igualdad real entre los diferentes sectores que componen la sociedad peruana; por el contrario, han persistido inequidades y situaciones de discriminación por cuestiones de raza, clase, género, entre otras, que tuvieron su corolario más trágico durante los años del conflicto armado interno. Ante las dimensiones de esa realidad desigual, es que se hacen necesarias acciones afirmativas para poder alcanzar una situación de la igualdad real entre todos los ciudadanos de este país.

### **b. Educación superior y acción afirmativa**

Como se ha visto en este estudio, la educación superior en Perú, tanto a nivel universitario, como superior pedagógica o tecnológica, atraviesa por grandes dificultades, ya que cuenta con presupuestos reducidos, plantas docentes poco capacitadas y currículos cuyos contenidos no son los más adecuados para insertar laboralmente a los miles de profesionales que anualmente egresan de sus aulas. A pesar de que en la actual Ley de Educación Superior se cuentan dispositivos que, de haberse cumplido, habrían favorecido el desarrollo económico de las universidades públicas y centros de educación superior, lo que ha resultado es un paulatino empobrecimiento de la universidad pública.

Las dificultades económicas han dado origen a brechas entre las universidades privadas y públicas, así como entre las de Lima y las de las provincias. Estas brechas no son sólo de carácter económico, sino también académico. Por esta razón, la calidad de formación impartida en estos centros de estudio es muy disímil. Estos mismos problemas se encuentran entre los institutos superiores pedagógicos, tanto públicos como privados, pues reproducen el problema que tienen las universidades.

Si bien las acciones afirmativas tomadas en el ámbito de la educación superior son más bien escasas, ellas provienen desde dos

direcciones; por un lado el Estado, y por otro la sociedad civil. Desde el Estado, porque al establecer la legislación respecto al trato preferente que debe darse en materia educativa a ciertos sectores de la población, como víctimas de la violencia o ex combatientes del conflicto del Cenepa, se abren espacios para que se establezcan programas compensatorios e inclusivos con otros grupos vulnerables. Estos programas tienen un carácter de compensación hacia una población que se ha visto afectada por una situación de violencia.

Desde la sociedad civil, las acciones son principalmente resultado del trabajo de las organizaciones indígenas, especialmente amazónicas, que han demostrado gran interés en suscribir acuerdos o convenios con instituciones educativas para que sus jóvenes logren contar con acceso libre a estos centros de estudio. Estas últimas experiencias son limitadas alianzas con los centros de educación superior que buscan solucionar las demandas de sus poblaciones por mejores niveles educativos y así lograr insertarse mejor en el proceso de modernización. Así, estas experiencias se han configurado con el apoyo de instituciones educativas que reconocen la marginalidad de las poblaciones indígenas, y la necesidad de crear mecanismos especiales para lograr su inserción en la sociedad.

Al margen de si son iniciativas tomadas desde el Estado o de la misma sociedad civil, lo cierto es que los programas más importantes se han implementado en instituciones públicas. Es el caso de la Universidad de San Marcos, la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, y Enrique Guzmán y Valle, Formabiap, que si bien ha trabajado con fondos provenientes de la cooperación internacional, ha tomando como centro de operaciones al Instituto Superior Pedagógico Público de Loreto, que depende del Ministerio de Educación. Esto pone de relieve el papel tan importante que le corresponde al Estado y a sus instituciones, a pesar de sus limitaciones, en la implementación de medidas de este tipo en país.

En ese espectro, las experiencias de las universidades de San Marcos, San Antonio de Abad y el Formabiap, por sólo considerar algunos ejemplos, constituyen formas diferentes de sacar adelante medidas especiales en beneficio de poblaciones excluidas. Así, por ejemplo, en

el caso de San Marcos el programa de admisión de estudiantes de origen amazónico fue producto de la coyuntura política que se vivió a fines de los noventa. No fue diseñado de manera integral y no contó con el presupuesto necesario para concretar las medidas sugeridas por los profesionales consultados, pero al momento de redactar el presente estudio, la institución intenta reorientar la manera cómo ha sido llevado a cabo el programa, acogiendo en ese proceso las demandas de los estudiantes agrupados a partir de la AAUPI. No obstante, una de sus grandes limitantes son los fondos. La política de austeridad establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas ha afectado el presupuesto de las universidades públicas, por lo que la posibilidad de que se establezca una partida especial para mejorar el programa es muy remota.

En el caso de la Universidad San Antonio de Abad, la admisión especial de estudiantes amazónicos ha sido el resultado de una negociación entre las organizaciones indígenas de Cusco y Madre de Dios y la Universidad, de la que se obtuvo adicionalmente el apoyo del sector privado. Al igual que en el caso de San Marcos, aquí también se observa la ausencia de una política integral que considere a la acción afirmativa más allá de la admisión preferencial. Dada esta carencia de medidas de apoyo y acompañamiento, en la San Antonio de Abad se está desarrollando en la actualidad el proyecto Hatun Ñan, con el objetivo de diseñar un programa de acompañamiento académico para los estudiantes de origen andino y amazónico de la Universidad.

En el caso del Formabiap, el programa fue consecuencia de que la Aidesep, la asociación más grande de organizaciones indígenas de Perú, tenía como un punto relevante dentro de su agenda la formación de maestros bilingües indígenas, que brindarían una educación de calidad y no alienante a sus educandos. Lo resalante de una experiencia como Formabiap es que evidencia que sí puede funcionar un programa afirmativo en donde se combinen la formación académica de especialistas "occidentales" con un real interés por mejorar los niveles educativos de sectores indígenas. La experiencia de Formabiap también hace evidente que programas como éstos no salen adelante si es que no existe una presión fuerte y real interés de los sectores de la sociedad.

Los programas que se han implementado no son perfectos debido a que se limitan en su mayoría a la admisión especial y no cuentan con medidas de acompañamiento adicionales, como apoyo durante la formación académica que culmine en la obtención del título académico. De todas las experiencias reseñadas, el Formabiap parece ser la más exitosa, sin embargo, a pesar de los errores iniciales que se han producido en la ejecución de los programas, se observa que existe entre las entidades educativas interés por reorientarlos, aprender de las experiencias anteriores y brindar a los estudiantes beneficiarios las mejores condiciones para el desarrollo de una efectiva experiencia universitaria o superior pedagógica.

Entonces, si bien las medidas de acción afirmativa pueden provenir de parte del Estado, que es quien tiene la facultad para establecer el marco legal que permite su ejecución, también es cierto que para que el Estado decida implementar tales medidas tiene que existir una demanda activa de parte de los grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión.

Finalmente, es necesario resaltar que el proceso de la acción afirmativa no concluye con permitir una admisión libre o una cuota a los centros de formación superior. Como se señaló en el Capítulo III, en el pasado se llevaron a cabo experiencias de becas para indígenas pero sin buenos resultados, porque no fueron programas integrales. Su evaluación evidencia la inexistencia de condiciones mínimas para que los becarios contaran con real igualdad de oportunidades para su inserción académica, considerando por ejemplo la falta de vivienda y alimentación adecuadas, el escaso acceso a libros, entre otras falencias. La ausencia de medidas complementarias a las de acceso, además de la falta de seguimiento para evaluar los procedimientos utilizados y las alternativas para corregirlos o reorientarlos, condujeron a altísimos niveles de deserción y al desprestigio de las medidas.

En la práctica, la mala implementación de estos programas va en contra de las poblaciones a las cuales se quiere beneficiar y podría propiciar el fortalecimiento de una serie de estereotipos negativos respecto a ellas. Así, por ejemplo, si un joven amazónico que ha tenido una deficiente formación secundaria y que no tiene una buena

competencia lingüística en español, ingresa a la universidad acogiéndose a un programa de admisión especial, y luego desapueba de manera recurrente sus cursos hasta que finalmente opta por retirarse (o lo retiran), el razonamiento racista y excluyente sería que este joven no pudo rendir porque era menos inteligente que los demás, cuando lo que ocurrió en realidad fue que inició sus estudios universitarios en una situación de desventaja con respecto al resto y no pudo llegar a insertarse eficientemente en su centro de estudios. Con programas mal implementados, carentes de respaldo y monitoreo adecuados, que luego llevan al fracaso y deserción universitaria, no se corrige ni se incluye, lo que se consigue es frustrar a estos estudiantes y acrecentar las distancias entre ellos y el resto de la población. He ahí la importancia de brindar el apoyo necesario a nivel logístico, financiero y académico para que programas de este tipo logren implementarse de manera integradora de todos los factores que determinan un buen rendimiento.

Finalmente, un hecho común en los programas es la restricción que existe para seguir ciertas carreras, principalmente las relacionadas con las ciencias de la salud y la mayoría de las ingenierías. La lógica de tales restricciones es que los puntajes necesarios para acceder a tales carreras son mucho mayores que para el resto, por lo que sería muy difícil que un estudiante indígena, así contara con una admisión especial, lograra alcanzar el puntaje requerido. En consecuencia, para que los estudiantes indígenas logren llevar a cabo estudios en las áreas antes mencionadas, requerirían de políticas de acción afirmativa que lleven a un mayor acompañamiento durante su proceso de formación educativa previa, para que puedan lograr una inclusión eficiente en sus centros de estudio.

Sin embargo, a pesar de un panorama como el descrito, en el que la educación superior no constituye una prioridad para el Estado: las universidades públicas tienen presupuestos exiguos y muchas instituciones privadas de formación superior tienen como única razón de ser el desarrollo de actividades lucrativas, se están llevando a cabo experiencias de medidas de acción afirmativa dirigidas a grupos indígenas y a otros grupos de la población con resultados medianamente esperanzadores.

## Notas

- 1 Entrevista, Lima, 2 de febrero de 2004.
- 2 Ley Nº 28.044, General de Educación, junio de 2003.
- 3 Publicada en febrero de 2001 e incorporada al Reglamento Nacional de Construcciones.
- 4 Ver: Reglamento Nacional de Construcciones. Adecuación urbanística para personas con discapacidad 2001. Norma Técnica de edificación NTE U.190/ NTE U.060
- 5 Recientemente este Ministerio ha cambiado de nombre, su actual denominación es Mimdes, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- 6 Entrevista, Lima, 11 de junio de 2003.
- 7 *Ibíd.*
- 8 Entrevista, Lima, 11 de junio de 2003.
- 9 El 4 de junio del año 2001 el Gobierno Transitorio presidido por Valentín Paniagua creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta es la instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes del conflicto armado interno que azotó al país entre 1980 y el 2000. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php>
- 10 Entrevista, Lima, 17 de septiembre de 2003.
- 11 Ver introducción
- 12 Citado en: *Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*, Promujer/Manuela Ramos, Lima.
- 13 *Op. cit.*
- 14 Entrevista, Lima, 18 de septiembre de 2003.
- 15 *Plan de Igualdad de Oportunidades para la Persona con Discapacidad*. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2003.
- 16 Ley Nº 27.863, de Elecciones Regionales, 14 de marzo de 2002.
- 17 Mensaje a la Nación dirigido por el general Juan Velazco Alvarado el 3 de octubre de 1969. (citado por Contreras y Cueto, 2000).
- 18 Entrevista, Lima, 24 de agosto de 2003.
- 19 *Ibíd.*
- 20 *Ibíd.*
- 21 Constitución Política del Perú, artículo 201.
- 22 Entrevista, Lima, 24 de septiembre de 2003.
- 23 Las otras cuatro garantías constitucionales son a) La Acción de Habeas Corpus, que procede ante la omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona,

que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos; b) La Acción de Habeas Data, que procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza los derechos relacionados con la información de cualquier entidad pública; c) La Acción Popular, que procede por infracción de la constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general; y d) La Acción de Incumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal.

- 24 Tribunal Constitucional: EXP. N° 324-99-AA/TC
- 25 La Comisión de la Mujer se creó en octubre de 1995 a iniciativa de once de las trece congresistas mujeres representantes de diferentes agrupaciones políticas. En un inicio, fue una comisión especial y por ello no podía presentar proyectos al pleno. Dos años después, en 1997, obtuvo facultad dictaminadora, es decir, la capacidad de presentar proyectos al pleno. (Manuela, 2001).
- 26 En el 2000 se dio una reforma del sistema electoral donde una de las modificaciones fue que los representantes al Congreso pasaron de ser elegidos a nivel nacional a ser elegidos por distritos electorales (24 en total).
- 27 En las elecciones de 1995 el número de mujeres en los municipios fue de 940, esta cifra se incrementó en las elecciones de 1998 a dos mil 258 (Blondet, 2002).
- 28 *¿La discapacidad en el Perú, es un asunto marginal?*  
En: <http://www.discapacidad.org/docs/general/marginal.doc>
- 29 Becaria del Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford.
- 30 Entrevista, Lima, 18 de septiembre de 2003.
- 31 En la página web de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú:  
<http://www.cverdad.org.pe> se pueden encontrar las conclusiones y el informe completo sobre el conflicto armado interno acontecido en el país entre los años 1980 y 2000.
- 32 Tales como Manuela Ramos o Foro Mujer. Este último había propuesto una cuota femenina del 30% de los candidatos en las elecciones nacionales, regionales y municipales, así como para las contiendas internas de los partidos (Yáñez,1998).
- 33 En las elecciones generales del 2001 Lourdes Flores fue candidata a la Presidencia de la República por la agrupación Unidad Nacional. Quedó tercera en el cómputo general.
- 34 Presentación de Violeta Bermúdez en la Quinta Audiencia Pública ante la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, 9 de abril de 1997. Citado en *Poder político con perfume de mujer*, Lima, Manuela Ramos, 1998.
- 35 Citado en *Poder político con perfume de mujer*.
- 36 Op. cit. 1998.
- 37 Alberto Fujimori había sido elegido en 1990, fue nuevamente elegido en 1995, pero dos años antes, en 1993, se había aprobado un nuevo texto constitucional que

## Fundación EQUITAS

- señalaba que el Presidente de la República sólo podía reelegirse una vez. Por ello, el intento de Fujimori de ser candidato a la Presidencia en el 2000 era ilegal.
- 38 El Estado peruano destinó parte del dinero de las privatizaciones de las empresas públicas y de la mayor recaudación tributaria, además de un crecimiento importante del presupuesto nacional, a una masiva ayuda alimentaria por la cual eran asistidos el 42% de hogares peruanos (Grompone, 2001).
  - 39 Como fue el caso de la Ley General de la Persona con Discapacidad.
  - 40 En Perú las elecciones generales para elegir Presidente y al Congreso se realizan cada cinco años, para elegir alcaldes cada cuatro años y para los Gobiernos Regionales cada cinco años.
  - 41 En el 2002 por primera vez se llevaron a cabo elecciones regionales.
  - 42 El 25% estipulado por ley, al ser convertido en números no siempre dio como resultado una cifra exacta, por lo que debió ser redondeada hacia el número superior siguiente. De esta manera, si el 25% de la lista era uno y una fracción, el número de candidatas mujeres tenía que ser redondeado a dos para que se cumpliera con la cuota que exige la ley.
  - 43 El sueldo promedio de un parlamentario peruano es de unos doce mil dólares.
  - 44 En el distrito electoral único los electores votaban por sus candidatos en toda el país, en el distrito electoral múltiple los electores eligen a sus representantes para el Congreso por circunscripción geográfica departamental. En teoría esta nueva forma de elegir a los representantes al Congreso permite una mayor representatividad de los elegidos y permite mayores niveles de accountability.
  - 45 Entrevista, Lima, 8 de junio de 2003.
  - 46 Las otras medidas administrativas fueron la Defensoría de la Mujer en la Defensoría del Pueblo y la Comisión de la Mujer del Congreso.
  - 47 <http://www.mimdes.gob.pe/vmujer.htm>
  - 48 <http://www.mimdes.gob.pe/vdsocial.htm>
  - 49 Del Pronaa recibían directamente alimentos unas tres millones de personas; dos millones de personas recibían desayunos escolares del INS y del Ministerio de Salud; y un millón de personas recibían desayunos del Ministerio de Educación y de Foncodes durante el gobierno de Fujimori.
  - 50 *Derechos de las mujeres y equidad de género: estado actual de su cumplimiento por el estado peruano. Insumo para la vigilancia ciudadana.* Manuela Ramos, 2001, Lima.
  - 51 Presentación del Quinto Informe Periódico ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer CEDAW. (Mimdes, 2002).
  - 52 Olenka Ochoa, jefa de la Dirección General de la Mujer, entrevista realizada el 9 de diciembre de 2003, Lima.

- 53 Olenka Ochoa, jefe de la Dirección General de la Mujer, entrevista realizada el 9 de diciembre de 2003. Lima.
- 54 Propuesta de seguimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2005 (Mimdes).
- 55 Elaborado por el propio Mimdes.
- 56 Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer, 2001.
- 57 Presentación del Quinto Informe Periódico ante del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer CEDAW. (Mimdes, 2002).
- 58 <http://www.mintra.gob.pe/profece/index.asp>
- 59 Entrevista a Jenny Rosas, operadora en Lima del Profece, 22 de octubre de 2003, Lima.
- 60 *Ibíd.*
- 61 *¿La discapacidad en el Perú es un asunto marginal?* En: <http://www.discapacidad.org/docs/general/marginal.doc>
- 62 Tal es el caso de la Confenadip, integrada por las federaciones, asociaciones, corporaciones empresariales, empresas y talleres de personas con discapacidad, instituciones de y para personas con discapacidad física, sensorial y de familiares de personas con discapacidad mental, así como socios adherentes de participación individual.
- 63 Entrevista Congresista Javier Diez Canseco, 21 de octubre de 2003, Lima.
- 64 Entrevista, el 21 de octubre de 2003, Lima.
- 65 Reglamento de la Ley N° 27.050, General de la Persona con Discapacidad.
- 66 *¿La discapacidad en el Perú, es un asunto marginal?* En: <http://www.discapacidad.org/docs/general/marginal.doc>
- 67 Entrevista al congresista Javier Diez Canseco, 21 de octubre de 2003, Lima.
- 68 Entrevista al congresista Javier Diez Canseco, 21 de octubre de 2003, Lima
- 69 Artículo 9, Ley General de la Persona con Discapacidad, N° 27.050.
- 70 Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, 2003.
- 71 En: [file:///C:/WINDOWS/Archivos%20temporales%20de%20Internet/Content.IE5/OTU3SLM7/289,3,Diapositiva 3.](file:///C:/WINDOWS/Archivos%20temporales%20de%20Internet/Content.IE5/OTU3SLM7/289,3,Diapositiva%203)
- 72 Comisión Especial de Estudio Sobre Discapacidad, Informe, Congreso de la República, noviembre de 2003.
- 73 *Personas diferentes, derechos iguales.* Dossier, Congreso de la República, agosto de 2003.
- 74 Entrevista gerente prestaciones sociales EsSalud, Lima, 10 de junio de 2003.
- 75 <http://www.mintra.gob.pe/projovent/medicion.htm>

## Fundación EQUITAS

- 76 <http://www.mintra.gob.pe/projovent/medicion.htm>
- 77 Entrevista Beatriz Alva Hart, ex viceministra de Trabajo, Lima, junio de 2003.
- 78 PIO para las personas adultas mayores, 2002, Promudeh..
- 79 <http://www.conapa.gob.pe/principal.htm>
- 80 <http://www.conapa.gob.pe/>
- 81 <http://www.conapa.gob.pe/>
- 82 Fuente: *La crisis de la CONAPA* en: SERVINDI: Servicio de Información Indígena N° 24 Año 2003, edición de junio.  
<http://peru.indymedia.org/news/2003/07/1949.php>
- 83 <http://www.bancomundial.org.pe/proye007.htm>
- 84 <http://www.bancomundial.org.pe/proye007.htm>
- 85 <http://www.ecoportal.net/noti02/n807.htm>
- 86 <http://www.redindigena.net/noticias/boletines/2063.html#Heading127>
- 87 "Indígenas del Perú inician acción judicial al Estado por usurpar derecho de representación" en: <http://peru.indymedia.org/news/2003/10/3775.php>
- 88 Diario de Debates, 14 de marzo de 2002. Congreso de la República.
- 89 Antes de ser elegida como congresista, Paulina Arpasi era una activa dirigente ayмара de una pequeña comunidad en Puno, departamento al sur del país. Empezó a cobrar notoriedad al ser una de las mujeres que tomó la palabra en los actos celebratorios de la Marcha de los Cuatro Suyos, una multitudinaria marcha de protesta en la que alrededor de 100 mil personas salieron a las calles los días 26, 27 y 28 julio del 2000 para exigir la renuncia de Alberto Fujimori. Su elección fue un hecho sin precedentes; era la primera vez que se elegía a una indígena que se autoadscribiera como tal y que además vistiera su ropa tradicional en todo acto público. Desafortunadamente, a pesar de las expectativas que generó su elección, la labor que ha desempeñado en el congreso ha sido decepcionante. Por un lado, debido a los problemas internos que ha sufrido la agrupación Perú Posible, así como los desatinos de sus militantes, la labor de casi todos los congresistas de esta agrupación se ha visto sumamente desprestigiada. Por otro lado, por la falta de apoyo de su propia bancada pues la congresista ha manifestado en reiteradas ocasiones que es tratada de manera discriminatoria por sus colegas en el Parlamento; pero también porque la congresista adolece de una falta de preparación y asesoramiento en temas de gobierno, que no ha podido revertir en los casi tres años que lleva como congresista.
- 90 Entrevista, Lima, noviembre 11, 2003.
- 91 Oseas Barbarán, dirigente shipibo, CONAP, entrevista, Lima, noviembre 18, 2003
- 92 *Ibíd.*
- 93 Proyectos del PAR <http://www.mimdes.gob.pe/par/index.htm>

- <sup>94</sup> <http://www.mimdes.gob.pe/par/index.htm>
- <sup>95</sup> Estudiar carreras como Medicina o Derecho toman algo más de tiempo.
- <sup>96</sup> Congresista Gloria Helfer, entrevista, Lima, 26 de enero de 2004.
- <sup>97</sup> Grover Pango, entrevista, Lima, 2 de febrero de 2004.
- <sup>98</sup> Artículo 81 de la Ley General de Educación.
- <sup>99</sup> Las principales recomendaciones de la CVR en el área de educación se refieren a la elaboración de una reforma educativa que asegure una educación de calidad que promueva valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural. Fuente: Informe Final de la CVR.
- <sup>100</sup> <http://www.concytec.gob.pe/becas/concurso2003/>
- <sup>101</sup> Nota de prensa del despacho de la congresista Gloria Helfer, presidenta de la Sub Comisión de la Ley General de Educación, 9 de julio de 2003.
- <sup>102</sup> Pronunciamiento del Foro Educativo, Lima, octubre de 2002.
- <sup>103</sup> Artículo 17 de la Ley General de Educación.
- <sup>104</sup> Artículo 8 de la Ley General de Educación.
- <sup>105</sup> Artículo 49 de la Ley General de Educación.
- <sup>106</sup> El SUTEP es una organización sindical que perdió fuerza y legitimidad durante los años del fujimorismo. Sin embargo, durante el gobierno de Alejandro Toledo ha cobrado inusitada vigencia, al punto que en el 2003 propició una huelga en las escuelas públicas que produjo una aguda crisis en el sector educación. En los últimos años las dirigencias del sindicato han sido de sectores radicales de izquierda.
- <sup>107</sup> Martín Vegas, entrevista, Lima, 14 de marzo de 2004.
- <sup>108</sup> Ministro entre junio de 2003 y febrero de 2004.
- <sup>109</sup> Pronunciamiento de la Sociedad Civil, 25 de enero de 2004.
- <sup>110</sup> Artículo 1 de la Ley de Educación Superior.
- <sup>111</sup> Artículo 2 de la Ley de Educación Superior.
- <sup>112</sup> La población estimada para el 2000 es de 25.661.690 habitantes. Fuente: Dirección de Estadísticas e Informática de la ANR.
- <sup>113</sup> Constituido con la contribución anual obligatoria de sus respectivos graduados en un porcentaje de sus ingresos anuales. Artículo 80 de la Ley de Educación Superior.
- <sup>114</sup> Constituido con las donaciones de dinero y valores hechas a su favor por personas naturales y jurídicas. Artículo 81 de la Ley de Educación Superior.
- <sup>115</sup> Tenía como propósito obtener recursos destinados al financiamiento de programas de inversión, becas y bienestar estudiantil. Artículo 82 de la Ley de Educación Superior.

## Fundación EQUITAS

- <sup>116</sup> Informe Final de la CVR.
- <sup>117</sup> Artículo 1 del DL N° 882, 1996.
- <sup>118</sup> Artículo 2 del DL N° 882, 1996.
- <sup>119</sup> El tercio estudiantil estaba conformado por los representantes de los estudiantes ante la Asamblea Universitaria, principal órgano de gobierno de la universidad, y constituyen el tercio del número total de los miembros de dicha Asamblea. Fuente: Artículo 27 de la Ley de Educación Superior.
- <sup>120</sup> Los presupuestos fueron traspasados de soles a dólares de Estados Unidos, al cambio de febrero de 2005, 3,3 soles por dólar.
- <sup>121</sup> <http://www.consortio.edu.pe/>
- <sup>122</sup> Grover Pango, entrevista, Lima, 2 de febrero de 2004.
- <sup>123</sup> Congresista Gloria Helfer, entrevista, Lima, 2003.
- <sup>124</sup> Entrevista, Lima, 30 de marzo de 2004.
- <sup>125</sup> Martín Vegas, entrevista, Lima, 14 de marzo de 2004.
- <sup>126</sup> Entrevista, op.cit.
- <sup>127</sup> Oseas Barbarán.
- <sup>128</sup> Dependiendo de la Facultad, existen algunas restricciones.
- <sup>129</sup> Félix Torres, entrevista, Lima, 25 de noviembre de 2003.
- <sup>130</sup> En Perú existen aproximadamente 65 etnias amazónicas. Los más numerosos son los aguarunas, los ashanincas, los shipibos y los llanezas.
- <sup>131</sup> Permaneció en el cargo entre los años 1995 y 2000.
- <sup>132</sup> Entrevista a Alfredo Rodríguez, dirigente de Aidesep, Lima, 11 de diciembre de 2003.
- <sup>133</sup> SJ James Reagan, investigador del Centro Amazónico de Antropología Aplicada (CAAAP), entrevista, Lima, 12 de noviembre de 2003.
- <sup>134</sup> Noningo Sesen, aguaruna-humabisa. Presidente de la Asociación de Estudiantes Amazónicos de la Universidad de San Marcos.
- <sup>135</sup> Isaac, estudiante aguaruna-huambisa, entrevista, Lima, 6 de noviembre de 2003.
- <sup>136</sup> SJ James Reagan, *ibíd.*
- <sup>137</sup> Isaac, *ibíd.*
- <sup>138</sup> Entre 1995 y el 2001, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y otras universidades públicas estuvieron intervenidas por el gobierno. El pretexto fue evitar que regresara el periodo de politización extrema que se había vivido en los años setenta y ochenta y que había nutrido después a la subversión. En ese contexto, desapareció la autonomía universitaria, se formaron comisiones interventoras que tomaron

- el control de estos centros de estudio y se limitó al máximo la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad, pues se disolvieron los tercios estudiantiles; asimismo, se procedió a la expulsión de muchos alumnos y docentes que la comisión interventora no veía como “adecuados” para la universidad.
- 139 Pablo Sandoval, entrevista, Lima, 1 de diciembre de 2003.
- 140 Luis Tejada, director Oficina Técnica del Estudiante, UNMSM, entrevista, Lima, 26 de enero de 2004.
- 141 Fuente: Censo Universitario UNMSM 2002.
- 142 Noningo Sesén, aguaruna-huambisa. Presidente de la Asociación Indígena de Estudiantes de la Amazonía AAUPI.
- 143 Entrevista a Luis Tejada, *ibíd.*
- 144 Primer Encuentro de Estudiantes Indígenas Amazónicos de la UNMSM. Informe Ejecutivo, septiembre de 2003.
- 145 Isaac, estudiante aguaruna-huambisa, *ibíd.*
- 146 Isaac, *ibíd.*
- 147 Entrevista a Oseas Barbarán, dirigente shipibo, Lima, 18 de noviembre de 2003.
- 148 Isaac, *ibíd.*
- 149 Isaac, *ibíd.*
- 150 La parte referente a la Universidad de San Antonio Abad del Cusco y a las experiencias que se presentan en esta ciudad fueron introducidas en este documento por Magdalena León y Jimena Holguín, quienes desarrollaron un informe de consultoría sobre acciones afirmativas en la Unsaac como parte del proyecto Hatun Ñan de la misma universidad. Véase: León, Magdalena. *Evaluación de las políticas de acción afirmativa en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco: recomendaciones para el diseño de un programa académico para estudiantes de origen andino y amazónico*. En: mimeo, febrero de 2004.
- 151 Marco Villasante es profesor del Departamento académico de Antropología de la UNSAAC y miembro del equipo de trabajo del proyecto Hatun Ñan.
- 152 Entrevista con el grupo de trabajo del Proyecto Hatun Ñan, intervención del profesor Marco Villasante. Cusco, enero 12 de 2004.
- 153 Entrevista con Ingrid Huamaní, tutora de los estudiantes amazónicos, IDEAR, Cusco, 14 de enero de 2004.
- 154 Reunión con grupo de trabajo Proyecto Hatun Ñan. Intervención del profesor Marco Villasante, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 155 Entrevista con Ingrid Huamaní, tutora de los estudiantes amazónicos, IDEAR, Cusco, 14 de enero de 2004.

## Fundación EQUITAS

- 156 Entrevista con Gabriel Urquía Sebastián, estudiante de Economía (quinto semestre), Cusco, 14 de enero de 2004.
- 157 La información sobre el desempeño académico de los estudiantes está basada en el informe presentado por el proyecto Hatun Ñan al Programa de Becas de la Fundación Ford. Véase Astete, Dante, (equipo de trabajo). *Segundo informe del proyecto Retos de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco para la Acción Afirmativa dirigido a estudiantes de origen indígena*. En: Mimeo, noviembre de 2003.
- 158 Estos servicios se prestan en las áreas de salud, con atención médica, odontológica y psicológica; alimentación, con un servicio de almuerzo diario a bajos costos; y recreación y deporte.
- 159 Entrevista con Ingrid Huamaní, tutora de los estudiantes amazónicos, IDEAR, Cusco, 14 de enero de 2004.
- 160 Entrevista con Ingrid Huamaní, Ibid.
- 161 En el informe 2, presentado por el proyecto Hatun Ñan, se señala que el puntaje promedio de los estudiantes amazónicos se encuentra entre 4 y 8 puntos, lo cual es un puntaje por debajo del mínimo exigido por la universidad (9 puntos). Véase Astete, Dante, (equipo de trabajo). *Segundo informe del proyecto Retos de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco para la Acción Afirmativa dirigido a estudiantes de origen indígena*. En: Mimeo, noviembre de 2003.
- 162 Ford Foundation. *Request for Pathways to Higher Education Funds*. Ford Foundation Office for the Andean Region and the Southern Cone. En: mimeo, 2003. Entrevista con Dante Astete, vicerrector académico Unsaac, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 163 Véase Astete, Dante, (equipo de trabajo). *Primer informe del proyecto Retos de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco para la Acción Afirmativa dirigido a estudiantes de origen indígena*. En: Mimeo, septiembre de 2003.
- 164 Ibid.
- 165 Ibid.
- 166 Reunión con grupo de trabajo Proyecto Hatun Ñan. Intervención del profesor Marco Villasante, Cusco, 12 de enero de 2004. Entrevista con Dante Astete, vicerrector académico Unsaac, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 167 Entrevista con Dante Astete, vicerrector académico Unsaac, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 168 Reunión con grupo de trabajo Proyecto Hatun Ñan. Intervención del profesor Marco Villasante, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 169 Astete, Dante, (equipo de trabajo). Op.cit.
- 170 Véase Magdalena León y Jimena Holguín. *Evaluación de las políticas de acción afirmativa en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco: recomendaciones para el diseño de un programa académico para estudiantes de origen andino y amazónico, Bogotá*, febrero de 2004 (mimeo).

- 171 Astete, Dante, (equipo de trabajo). Op.cit.
- 172 [http://www.formabiap.org/es800600/quienes\\_somos\\_frame.htm](http://www.formabiap.org/es800600/quienes_somos_frame.htm)
- 173 [http://www.formabiap.org/es800600/quienes\\_somos\\_frame.htm](http://www.formabiap.org/es800600/quienes_somos_frame.htm)
- 174 [http://www.formabiap.org/es800600/que\\_hacemos\\_frame.htm](http://www.formabiap.org/es800600/que_hacemos_frame.htm)
- 175 Educación Superior Indígena en Latino América. Leonzo Barreno. Documento de trabajo s/f.
- 176 Lucy Trapnell, entrevista, Lima, 15 de diciembre de 2003.
- 177 Patricia Ames, entrevista, Lima, 1 de diciembre de 2003.
- 178 [http://www.formabiap.org/es800600/quienes\\_somos\\_frame.htm](http://www.formabiap.org/es800600/quienes_somos_frame.htm)
- 179 Patricia Ames, entrevista, *Ibíd.*
- 180 Patricia Ames, entrevista, *Ibíd.*
- 181 En septiembre de 1992 se produjo la masacre de la Cantuta. Un grupo de estudiantes y profesores cantuteños fueron secuestrados de la ciudad universitaria por un comando de aniquilamiento de las fuerzas policiales y luego fueron asesinados. Sus restos se encontraron en un paraje cercano a Lima. Fuente: Informe Final CVR.
- 182 María Amelia Rosales, coordinadora general del Programa de Alfabetización de la UNEG- La Cantuta, entrevista, Lima, 3 de diciembre de 2003.
- 183 Resolución Nº 0647-2003-R-UNE.
- 184 Resolución Nº 0137-2001-R-UNE.
- 185 Resolución Nº 0647-2003-R-UNE.
- 186 Resolución Nº 0137-2001-R-UNE.
- 187 Resolución Nº 113/98-CU-R-UNU.
- 188 Convenio de Cooperación entre la Universidad Nacional de Ucayali y la Comunidad Nativa Caco Macaya, 1998.
- 189 Convenio Universidad Nacional de Ucayali y la Comunidad Nativa Caco Macaya.
- 190 <http://www.cbc.org.pe/>
- 191 La mayor parte de la información presentada sobre el CBC fue obtenida en la entrevista realizada a Gustavo Hernández, director del Colegio Andino, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 12 de enero de 2004.
- 192 Centro Bartolomé de las Casas. Proyecto *"Formación continua para líderes indígenas"*. En: Mimeo, mayo de 2003.
- 193 *Ibíd.*
- 194 La idea del desarrollo de este proyecto surgió de un plan piloto que se realizó en el 2003 con líderes de las poblaciones rurales, en el cual se hizo énfasis en el tema de elaboración y gestión de proyectos, así como en el tema de gobierno local.

## Fundación EQUITAS

- 195 Centro Bartolomé de las Casas. Proyecto "*Formación continua para líderes indígenas*". En: Mimeo, mayo de 2003.
- 196 La formación teórica de los talleres estaría dada en cinco líneas de trabajo. Primero, el rol del líder en los procesos de desarrollo; segundo, reflexión, crítica y análisis del líder; tercero, manejo de información; cuarto, planificación y gestión de proyectos; y quinto, medios de comunicación y su incidencia en las comunidades.
- 197 Entrevista con Diyanira Bravo, secretaria general de la Universidad Andina del Cusco, Cusco, 14 de enero de 2004.
- 198 Datos suministrados por la Secretaría General de la Universidad Andina del Cusco, enero de 2004.
- 199 De acuerdo con lo señalado por Raúl Ayala, coordinador de la filial de Sicuani, en promedio los estudiantes de las filiales pagan una mensualidad de 90 soles (US\$ 27) mientras que en la sede central se debe cancelar en promedio una mensualidad de 200 soles (US\$ 58), dependiendo de la carrera. Entrevista con Raúl Ayala, coordinador de la Subse de Sicuani, Universidad Andina del Cusco, Cusco, 14 de enero de 2004.
- 200 Entrevista con Milton Mariño, miembro de la Comisión Central de Admisión, Universidad Andina del Cusco, Cusco, 5 de septiembre de 2004.
- 201 Esto es notorio en la actual coyuntura en que el partido de gobierno Perú Posible ha tratado de copar la mayoría de puestos públicos sin contar con la gente idónea para ello.
- 202 Entrevista, LIMA, Junio 8, 2003.
- 203 *Ibíd.*
- 204 Resultados de la encuesta de opinión realizada por APOYO, difundidos el 22 de septiembre de 2003.
- 205 Entrevista, Lima, octubre 21, 2003.
- 206 Entrevista, Lima, septiembre 24, 2003.
- 207 Entrevista, Lima, junio 7, 2003.
- 208 Al asumir el gobierno en el 2001, Alejandro Toledo se comprometió a brindar su reconocimiento a los resultados de las investigaciones de la CVR, en el momento de este informe, habiendo transcurrido dos meses desde la entrega del Informe Final el Presidente aún no se ha pronunciado al respecto.
- 209 Entrevista, Lima, junio 8, 2003.
- 210 Entrevista, Lima, septiembre 17, 2003.
- 211 Entrevista. Lima, septiembre 24, 2003
- 212 Conclusión N°13, Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. <http://www.cverdad.org.pe>
- 213 Conclusión 21, Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. <http://www.cverdad.org.pe>

<sup>214</sup> Conclusión 54, Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe>

<sup>215</sup> Op.cit.

<sup>216</sup> La conclusión 57 del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación señala que las violaciones más graves de los derechos humanos por parte de militares fueron ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes y violencia sexual. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe>

<sup>217</sup> Conclusión N°6, Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. <http://www.cverdad.org.pe>

<sup>218</sup> Entrevista, Lima, junio 7, 2003.

<sup>219</sup> Tal es fue el caso de diarios como "La Razón", y de conocidos fujimoristas como la ex congresista Martha Chávez y Rafael Rey.

<sup>220</sup> Entrevista.

<sup>221</sup> Conclusión N° 165. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe>

<sup>222</sup> Conclusión N° 166, op. cit.

<sup>223</sup> Entrevista, 17 de septiembre de 2003.



# **BIBLIOGRAFÍA**

Ames, P. 2000 *¿La escuela es progreso? Antropología y Educación en el Perú*. En: No hay país más diverso, IEP. Carlos Iván Degregori (ed.) IEP.

Alvarez, P. 2001 *Generando igualdad. Guía para la incorporación en el enfoque de género en actuaciones y programas*. Editorial Ayuntamiento Victoria-Gasteliz y diputación Floral de Alava, España.

Blondet, C. y Montero, C. 1994 *La situación de la mujer en el Perú*. Documento de trabajo N° 68. IEP, Lima.

Blondet, C. 2002 *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*, IEP, Lima.

Bossuyt, M. (2002) *Prevention of discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.

Braslavsky, C. y Cosse, G. 1996 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.

Brunner, J.J. y Portacerrero, G. 1993 *Financiamiento y evaluación como ejes de la articulación entre la Universidad y el Estado*. En: Notas para el debate. 1993, noviembre, pp.59-84. GRADE/CIES, Lima.

Burga, M. 2003 *La actualidad de una larga historia: la responsabilidad ética y política de la universidad*. En: Hacia una nueva universidad en el Perú. Oscar García Zárate (Comp.), Unmsm, Iesalc, Universidad Ricardo Palma.

Calderon, L. 2000 *Imágenes de Otredad y de frontera: Antropología y pueblos amazónicos*. En: No hay país más diverso: Compendio de Antropología Peruana. Carlos Iván Degregori, ediciones IEP, Lima.

Callirgos, J.C. 1991 *Identidades, estereotipos, tabú: el problema de las razas*. En: Márgenes, año IV, N° 8, diciembre de 1991. SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Lima.

Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos 2001 *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.

- Contreras, C. y Cueto, M. 2000 *Historia del Perú Contemporáneo*. IEP/RED para El Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima.
- Cotler, J. 2001 *La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia*. En: *El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*, IEP, Lima.
- Cox, C. 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- Deere, C. D. y León, M. 2000 *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. UN/TM editores. Bogotá.
- Degregori, C.I. 1990 *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979*. IEP, Lima.
- Diez Canseco, J. 1998 *Discriminación y personas con discapacidad en La República*. Perú, 2 de junio. ¿Personas con discapacidad o sociedad discapacitada? En: <http://www.aprodeh.org.pe/public/ia-desc98/desc9807.htm>
- Gonzales Norris, J.A. 1993 *Asignación de recursos públicos para la Educación Superior Universitaria: Perú 1960-1990*. En: *Notas para el debate N° 8*, Lima 1993. GRADE/CIES pp.39.74, Lima.
- McLaughlan de Arregui, P. y Melgar, E. 1993 *Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: Repuestas a la crisis y al ajuste económico*. En: *Notas para el debate N° 8*, Lima 1993. GRADE/CIES pp.15-34, Lima.
- Manuela Ramos/Promujer 2001 *Derechos de las mujeres y equidad de género: estado actual de su cumplimiento por el estado peruano*. Insumo para la vigilancia ciudadana, Lima.
- Manrique, N. 2002 *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú, 1980-1996*. Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)
- 2003 *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades de la Persona con Discapacidad*.
- 2002 *Plan Nacional del Adulto Mayor*.
- 2000 *Plan de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer*.

2000 *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres*.

Oliart, P. 2003 *El Estado Peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90s*. Claspo, Austin, Texas.

Osborne, R. 1995 *Acción Positiva*. En: 10 palabras claves sobre mujeres. Celia Amorós. Editorial Navarra. Editorial Verbo Divino. Pp. 297-329, España.

Portugal, F.B. 1997 *Universidad y país. Una propuesta para el tercer milenio*. IDL, Lima.

Quiroga, A. 1989 *El modelo de la Constitución de 1979*. En: La Constitución 10 años después. Fundación Friedrich Naumann, Serie Constitución y Sociedad, Lima.

Rivero, J. 1999 *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización*. Madrid, Miño y Dávila.

Rodríguez, I. 2003 *La autonomía universitaria en la legislación universitaria vigente*. En: Hacia una nueva universidad en el Perú. Oscar García Zárate (Comp.), Unmsm, Iesalc, Universidad Ricardo Palma.

Rubio, M. 1989 *El sistema jurídico: Introducción al derecho*, PUC, Lima.

Sandoval, P. y Toche, E. 2003 *El aprendizaje de la ira. Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas* (en prensa), Lima.

Schmidt, G. D. 2003 *Las mujeres del presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?* Manuela Ramos, Lima.

Trapnell, L. 2003 *La educación superior indígena en el Perú: Evolución, tendencias, características y perspectivas*. En: La educación superior indígena en América Latina. Unesco, Iesalc, Caracas.

Tubino, F. 2002 *Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva*. En: Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades. Norma Füller ediciones, PUCP/RED/IEP, Lima.

Yañez, A. M. 2001 *Mujeres y política: El poder escurridizo. Las cuotas en los tres últimos procesos electorales*. Manuela Ramos, Lima.

### **Documentos Jurídicos consultados**

Constitución Política del Perú 1979. Congreso de la República, Lima.  
Constitución Política del Perú 1993. Congreso de la República, Lima.

### **Sentencias del Tribunal Constitucional**

EXP N° 510-96-AA/TC.

EXP N° 0261-2003-AA/TC

EXPs. ACUMS. N°s 0001/0003-2003-AI/TC

EXP. N° 510-96-AA/TC

Exp. N° 1006-98-AA/TC

EXP. N° 324-99-AA/TC

Sitios Web consultados

[www.conapa.gob.pe](http://www.conapa.gob.pe)

[www.conadis.gob.pe](http://www.conadis.gob.pe)

[www.concytec.gob.pe](http://www.concytec.gob.pe)

[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

[www.cverdad.gob.pe](http://www.cverdad.gob.pe)

[www.formabiap.org.pe](http://www.formabiap.org.pe)

[www.inabec.gob.pe](http://www.inabec.gob.pe)

[www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe)

[www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)

[www.mintra.gob.pe](http://www.mintra.gob.pe)

[www.peru.indymedia.org](http://www.peru.indymedia.org)

[www.techopropio.gob.pe](http://www.techopropio.gob.pe)

### **ENTREVISTADOS**

**Beatriz Alva:** abogada, ex viceministra de Trabajo.

**Juan Anshion:** antropólogo, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Lima.

**Jorge Avendaño:** abogado constitucionalista.

**Patricia Ames:** antropóloga, investigadora IEP.

**Oseas Barbarán:** dirigente indígena CONAP.

**Cecilia Blondet:** socióloga, directora de investigaciones IEP.

**Isabel Coral:** trabajadora social, jefe del PAR.

**Carlos Iván Degregori:** antropólogo, comisionado de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR).

## **Fundación EQUITAS**

**Javier Diez Canseco:** congresista.

**Gloria Helfer:** educadora, congresista de la República.

**Grover Pango:** educador, director de Foro Educativo.

**James Regan:** antropólogo, investigador del CAAP.

**María Amelia Rosales:** coordinadora general del Programa de Alfabetización UNE.

**Pablo Sandoval:** antropólogo, investigador IEP.

**Lucy Trapnell:** antropóloga, ex directora del Formabiap.

**Luis Tejada:** director Oficina Técnica del Estudiante Universidad Nacional de San Marcos.

**Fidel Tubino:** filósofo, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Lima.

**Martín Vegas:** secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Educación.

**Rocío Villanueva:** abogada, defensora de los derechos de la mujer.

**Ana María Yáñez:** abogada, directora de la organización Manuela Ramos.

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

**Asceprasem:** Asociación Central de productores Agropecuarios de Servicios Múltiples de la Provincia de Huancané, Puno.

**Aidesepp:** Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

**ANR:** Asamblea Nacional de Rectores.

**BFH:** Bono Familiar Habitacional.

**CAAAP:** Centro Amazónico de Antropología Aplicada.

**CCD:** Congreso Constituyente Democrático.

**Ceedis:** Comisión Especial de Estudio sobre la Discapacidad del Congreso.

**CIAMB:** Comunidad Indígena Marankari Bajo.

**Conadis:** Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad.

**CONAP:** Confederación Nacional de la Amazonía Peruana.

**Conapa:** Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos.

**Coppip:** Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú.

**CVR:** Comisión de la Verdad y Reconciliación.

**EBI:** Educación Bilingüe Intercultural.

**EsSalud:** Seguro Social.

**Feconau:** Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes.

**Foncodes:** Fondo de Compensación para el Desarrollo.

**Formabiap:** Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana.

**Inabec:** Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo.

**ISPP:** Instituto Superior Pedagógico Público.

**Mimdes:** Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social.

**OTE:** Oficina Técnica del Estudiante de la Universidad de San Marcos.

**PAR:** Programa de Apoyo al Repoblamiento.

**PDPIA:** Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Amazónicos.

**PIO:** Plan de Igualdad de Oportunidades.

**Profecce:** Programa Femenino de Consolidación del Empleo.

**Promudeh:** Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano.

**SETAI:** Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas.

**TC:** Tribunal Constitucional.

**UNMSM:** Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

## CUADROS Y GRÁFICOS

**Cuadro 1:** Comparación del texto del segundo artículo de la Constitución de 1993.

Página 69

**Cuadro 2:** Comparación de artículos que tienen contenido de Acción Afirmativa entre las Constituciones de 1979 y 1993.

Página 71

**Cuadro 3:** Cuota mínima del 15% de miembros de comunidades nativas en las listas de candidatos para los consejos regionales en las elecciones del 2002.

Página 142

**Cuadro 4:** Resumen de programas y medidas de carácter afirmativo en Perú.

Página 149

**Cuadro 5:** Alumnos en universidades públicas y privadas entre 1940 y 1995.

Página 162

**Cuadro 6:** Número de universidades en Perú al 2001.

Página 167

**Cuadro 7:** Presupuesto para las universidades públicas y su relación con el presupuesto nacional (1995-2000).

Página 168

**Gráfico 1:** Porcentaje de regidores y regidoras elegidos en las tres últimas elecciones municipales.

Página 109

**Gráfico 2:** Porcentaje de alcaldes y alcaldesas elegidos en las tres últimas elecciones municipales.

Página 110

**Gráfico 3:** Porcentaje de parlamentarios elegidos en las tres últimas elecciones de congresales.

Página 111

**Gráfico 4:** Porcentaje de autoridades regionales elegidas en la elección de 2002.

Página 113