

# LAS BRECHAS QUE PERDURAN:

una radiografía de  
la exclusión social  
en **Perú**

Un trabajo de:

# CONTENIDO

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>I. Caracterización de las poblaciones excluidas</b>	<b>5</b>
Mujeres	5
Pueblos indígenas	6
Población Afrodescendiente	8
Personas con discapacidad	10
<b>II. Las brechas sociales de los grupos excluidos</b>	<b>11</b>
Educación	11
Empleo	18
Ingresos y Pobreza	23
Salud	28
¿Quiénes son los más excluidos y cuáles son las principales brechas?	31
La ‘interseccionalidad’: ser mujer e indígena	33
<b>III. Buscando la igualdad de oportunidades para los grupos excluidos: leyes, políticas, planes y programas</b>	<b>34</b>
III. 1 Marco legal e institucional para la igualdad de oportunidades para todos los peruanos	34
III. 2 Políticas, programas y acciones específicas a los grupos excluidos	37
Mujeres	37
Pueblos indígenas	45
Afroperuanos	55
Personas con discapacidad	59
<b>IV. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>68</b>
Bibliografía	74
Anexos	82
Tablas	82

# INTRODUCCIÓN

El Perú alcanzó muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de la fecha límite de 2015, señal de los grandes avances económicos y sociales de las últimas décadas. Sin embargo, los altos niveles de heterogeneidad que persisten en los indicadores de desarrollo evidencian las altas desigualdades en el país, en particular con relación a los grupos tradicionalmente excluidos como son las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

Al inicio del milenio, el Perú vivió una transición democrática y cambios en políticas que incluyeron la introducción de políticas públicas basadas en resultados, que mejoraron la cantidad y la calidad de la inversión pública y el gasto social. Entre el 2000 y el 2016, Perú experimentó un gran crecimiento económico, lo que llevó a un crecimiento promedio anual del PIB del 5.6% entre el 2000 y 2010 y del 4.6% entre el 2011 y 2016 (INEI, 2017). El crecimiento sostenido del país acompañó una de las reducciones más significativas de la pobreza en América Latina durante el nuevo milenio: entre 2003 y 2013, la pobreza se redujo en casi la mitad (Herrera, 2017). El país también logró su objetivo de reducción de la mortalidad infantil seis años antes de 2015 y demostró un progreso considerable en los objetivos relacionados con la educación y la salud.

Sin embargo, las mejoras en los indicadores de desarrollo no se lograron de manera equitativa. En 2018, por ejemplo, el 32.4% de los peruanos indígenas vivían en la pobreza, en comparación con el 17.5% para los peruanos no indígenas. Las desigualdades a nivel regional también son evidentes: si bien la tasa de pobreza en la costa de Perú es del 13.5%, alcanza el 30.4% en la sierra y el 26.5% en la selva (INEI, 2019). La evidencia muestra que algunas brechas sociales aún persisten, como las brechas por género, etnia, área de residencia y grupo etario. Así, a pesar del crecimiento económico sostenido de las últimas décadas y de políticas públicas para promover la inclusión social, Perú sigue siendo un país caracterizado por grandes brechas de condiciones de vida entre diferentes poblaciones: entre hombres y mujeres, entre indígenas y no indígenas, entre afrodescendientes y no afrodescendientes y entre personas con discapacidad y personas sin discapacidad.

Si bien existen muchas otras poblaciones vulnerables como el colectivo LGBTI<sup>1</sup>, adultos mayores o migrantes, este documento se concentra en las mujeres, indígenas, afroperuanos y personas con discapacidad debido a la proporción de la población que representan, la severidad de las disparidades entre la población vulnerable y no vulnerable, y a la disponibilidad de información estadística.

El presente estudio, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por Lorena Alcazar<sup>2</sup> del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), introduce, en primer lugar, la caracterización de los grupos vulnerables considerados. Luego, presenta las principales brechas socioeconómicas que enfrentan estos grupos en lo referente a educación, empleo, ingresos, pobreza y salud, considerando además la intersectorialidad de los grupos más excluidos, en particular el de mujeres indígenas. En tercer lugar, revisa el marco institucional de atención a los grupos marginales, principales normas, acuerdos y programas orientados a enfrentar su problemática socio económica. Finalmente, el estudio presenta conclusiones y recomendaciones.

## I. Caracterización de las poblaciones excluidas

Antes que nada, es importante indicar cómo identificamos a las poblaciones marginalizadas que nos ocupan de acuerdo con las definiciones de la literatura y la información estadística existente.

### Mujeres

Este es un grupo fácil de identificar y de reconocer en la información estadística para cuantificar brechas. En el Perú, el 50.8% de la población es del género femenino, es decir 15 millones 868 mil 592 peruanas según el censo 2017.

Por ‘mujer’ se entiende el concepto de género al cual se asigna identidades, funciones y atributos construidos socialmente a partir de las diferencias biológicas entre ambos sexos. Estas características dan lugar a relaciones jerárquicas del hombre sobre la mujer en demérito de la segunda (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Naciones Unidas, 2010). La vulnerabilidad de la mujer se manifiesta de muchas formas. Aunque sean casi la mitad de la población mundial, es un grupo que solo tiene el 24% de representación en los parlamentos alrededor del mundo (Inter-Parliamentary Union, s.f.) y se estima que el 35% ha sufrido algún tipo de violencia física o sexual (WHO, 2013). La situación de la mujer en Perú también es desfavorable y sigue quedándose detrás de sus pares latinoamericanos. De encontrarse en el décimo puesto latinoamericano de 22

<sup>1</sup> El colectivo LGBTI incluye a las Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales, Intersexuales y personas que no se alinean a un género y/o sexualidad heteronormativa.

<sup>2</sup> El estudio contó con la valiosa colaboración de Emilio López de Romaña.

países en el Índice de Brecha de Género 2008 del Foro Económico Mundial; en el 2018 se encuentra en el puesto 13ro de 24.

## Pueblos indígenas

El Ministerio de Cultura define al Pueblo Indígena como “(...) aquel pueblo que descende de poblaciones que habitaban en el país antes de la época de la Colonia y que, cualquiera sea su situación jurídica, conserve todas o parte de sus instituciones sociales, económicas y políticas y que, además, se auto reconoce como tal.” Extensiones de la definición incluyen compartir manifestaciones culturales y una lengua (Martínez Cobo, 1982).

La definición de etnicidad no está exenta de discusión. Valdivia (2011) recuerda que la identificación étnica es compleja debido a que las identidades son “múltiples, flexibles y ‘porosas’” y que la “identidad” depende del plano de referencia. Valdivia reconoce también la importancia de “marcadores” (lengua, vestimenta, costumbres, “raza”) en los censos y encuestas para los objetivos de política orientados a la educación, salud y lucha contra la discriminación.

Hasta la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de comienzos del milenio, la única forma de identificar a las poblaciones indígenas era por su lengua materna. Desde el 2013, dicha encuesta incluye una pregunta de identificación étnica a todos los mayores de 14 años. La Encuesta Demográfica y de Salud familiar (ENDES) realiza la misma pregunta a todas las mujeres seleccionadas desde el 2014. En el caso del Censo, la pregunta de auto identificación étnica<sup>3</sup> se aplicó por primera vez en el 2017.

En el presente documento se identifica a este grupo poblacional en las bases de datos cuando la observación cumple con dos condiciones: 1) que se auto identifique como ‘Quechua’, ‘Aimara’ (ambas de la sierra), ‘Nativo o indígena de la Amazonía’ o ‘Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario’ y, 2) que tenga por lengua materna una lengua nativa u originaria del Perú. Se considera que el indígena debe cumplir ambas condiciones<sup>4</sup> dado que estos marcadores específicos de los indígenas permiten identificar la condición de exclusión y las mayores brechas en los indicadores sociales, que si solo se considera la auto identificación (Evia, 2018).

En el Perú, según datos del censo 2017, quienes se auto identifican como indígenas son el 25.8% de la población mayor a 12 años. Sin embargo, al acotar la clasificación étnica a la auto identificación y también al lenguaje, solo el 14.2% de la población es indígena. Del total, el 96% se considera de los andes y tan solo el 4% de la Amazonía. De esta población

<sup>3</sup> La pregunta de auto identificación en el censo es la siguiente: “Por sus costumbres y antepasados, ¿usted se siente o considera: (...)?” Con las siguientes posibles respuestas:

1) Quechua, 2) Aimara, 3) Nativo o indígena de la Amazonía (Especifique), 4) Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario (Especifique), 5) Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente, 6) Blanco, 7) Mestizo, 8) Otro (Especifique).

<sup>4</sup> En algunos casos, cuando no hay la disponibilidad de una de las condiciones, se usa únicamente la otra, realizándola precisión correspondiente.

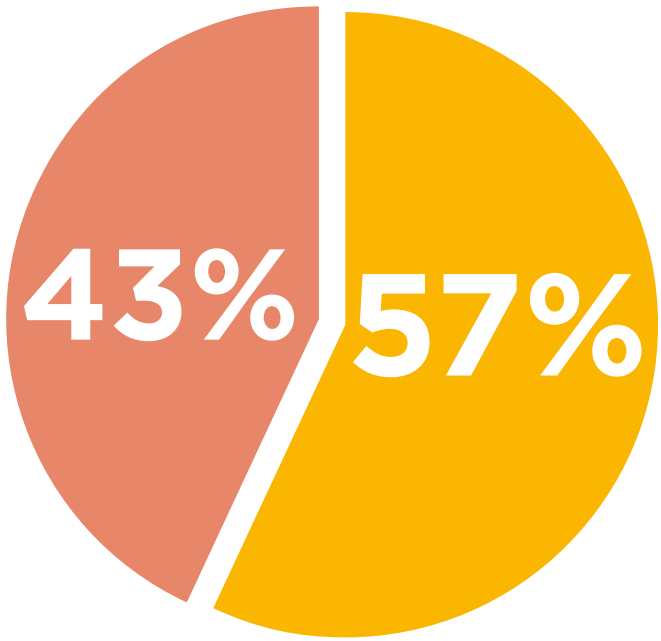


Gráfico #1: Población autoidentificada indígena según lengua hablada, Censo 2017.

Lengua Nativa  
**3.420.027**

Lengua Castellana u otras  
**2.557.974**

indígena el 42.6% se encuentra en el ámbito rural. Cabe notar que, si bien la mayoría de esta población indígena se encuentra actualmente en área urbana, se trata de población con lengua materna mayormente al quechua o aimara (ambas de la sierra peruana). Es decir, se trata de población recientemente migrante que proviene mayoritariamente del ámbito andino rural. Es importante además notar que existen regiones del país donde se puede apreciar una concentración de las poblaciones indígenas. Los departamentos que concentran la mayor cantidad (en proporción a su población) son Puno, Apurímac, Huancavelica

Tabla 1: Los cinco departamentos con mayor concentración poblacional de indígenas, diferenciado entre indígena de la sierra o de la selva. Fuente: Censo 2017 Elaboración propia.

Departamento	Porcentaje de población indígena de los andes	Departamento	Porcentaje de población indígena de los andes
Puno	72.3%	Amazonas	10.4%
Apurímac	69.7%	Ucayali	8.3%
Huancavelica	62.9%	Pasco	3.4%
Ayacucho	62.4%	Loreto	3.2%
Cusco	54.1%	Junín	2.9%

Ayacucho y Cusco, todos de la región sur andina, con proporciones superiores al 50%. La población de indígenas de la selva es significativamente menor, pero los departamentos que cuentan con una mayor proporción de personas indígenas son Amazonas, Ucayali, Pasco, Loreto y Junín, con proporciones entre 10.4% y 2.9%. El mapa elaborado por el INEI (2018), muestra la distribución de la población indígena a nivel distrital para todo el territorio nacional, en valor absoluto (Ilustración 2 en el anexo). Más allá de la concentración poblacional en Lima, se observa la población dispersa principalmente en la costa y sierra centro y sur. Un caso excepcional es el distrito de Tambopata en Madre de Dios con alta concentración de indígenas de la sierra que representa un ejemplo de la fuerte migración de la sierra a la selva. Por otra parte, la concentración de población indígena u originaria de la selva<sup>5</sup> en términos absolutos se observa tanto en Lima, como en la zona norte del departamento de Amazonas y los distritos vecinos de Pasco, Junín y Ucayali.

## Población Afrodescendiente

La identidad afroperuana está centrada en la autopercepción racial. También reconoce valores, costumbres y rasgos psicológicos compartidos, pero como consecuencia de la ‘raza’ o fenotipo negro (Valdivia, 2014). A diferencia de los pueblos indígenas, a quienes se les puede y suele identificar por su lengua materna, los afroperuanos hablan castellano, lo que los invisibilizaba de las estadísticas oficiales. Parte de la invisibilización histórica del grupo afroperuano se debe a su menor importancia demográfica y la carencia de elementos culturales y tradiciones milenarias arraigadas en la tierra, a diferencia de las poblaciones indígenas (Valdivia, Benavides, & Torero, 2007).

Es recién a partir del censo 2017 que se tiene una cifra nacional de auto identificación étnica, la cual ha mostrado que en el Perú el 3.6% de la población mayor a 12 años se considera a sí misma negra, morena, zamba, mulata, parte del pueblo afroperuano o afrodescendiente. La ENAHO empezó a preguntar a inicios del milenio pero solo a los jefes de hogar y sus cónyuges, y sólo a partir del 2013 se hace la pregunta a todos los mayores de 14 años. La ENDES hace la misma pregunta desde el 2014. Según la ENAHO del 2018 el 5.9% de la población del Perú se identifica como afrodescendiente.

Por otro lado, mientras las brechas de las poblaciones indígenas están asociadas a la pobreza y pobreza extrema las brechas de los afroperuanos están principalmente vinculadas a la exclusión ocupacional, acceso a educación superior y discriminación racial (Valdivia, Benavides, & Torero, 2007). Esto puede deberse a que los afroperuanos son en su mayoría urbanos (el 73.6% viven en zonas urbanas según la ENAHO 2018) y presentan problemas específicos a la marginalización urbana.

El mapa elaborado por el INEI (2018), da cuenta de la distribución geográfica de la concentración de las poblaciones afroperuanas (en valor absoluto). Se observa que la mayor concentración se encuentra en el norte, en la región Piura, en la costa norte de Áncash y en Lima.

<sup>5</sup> Identificado únicamente por la pregunta de auto identificación étnica y no por lengua materna.

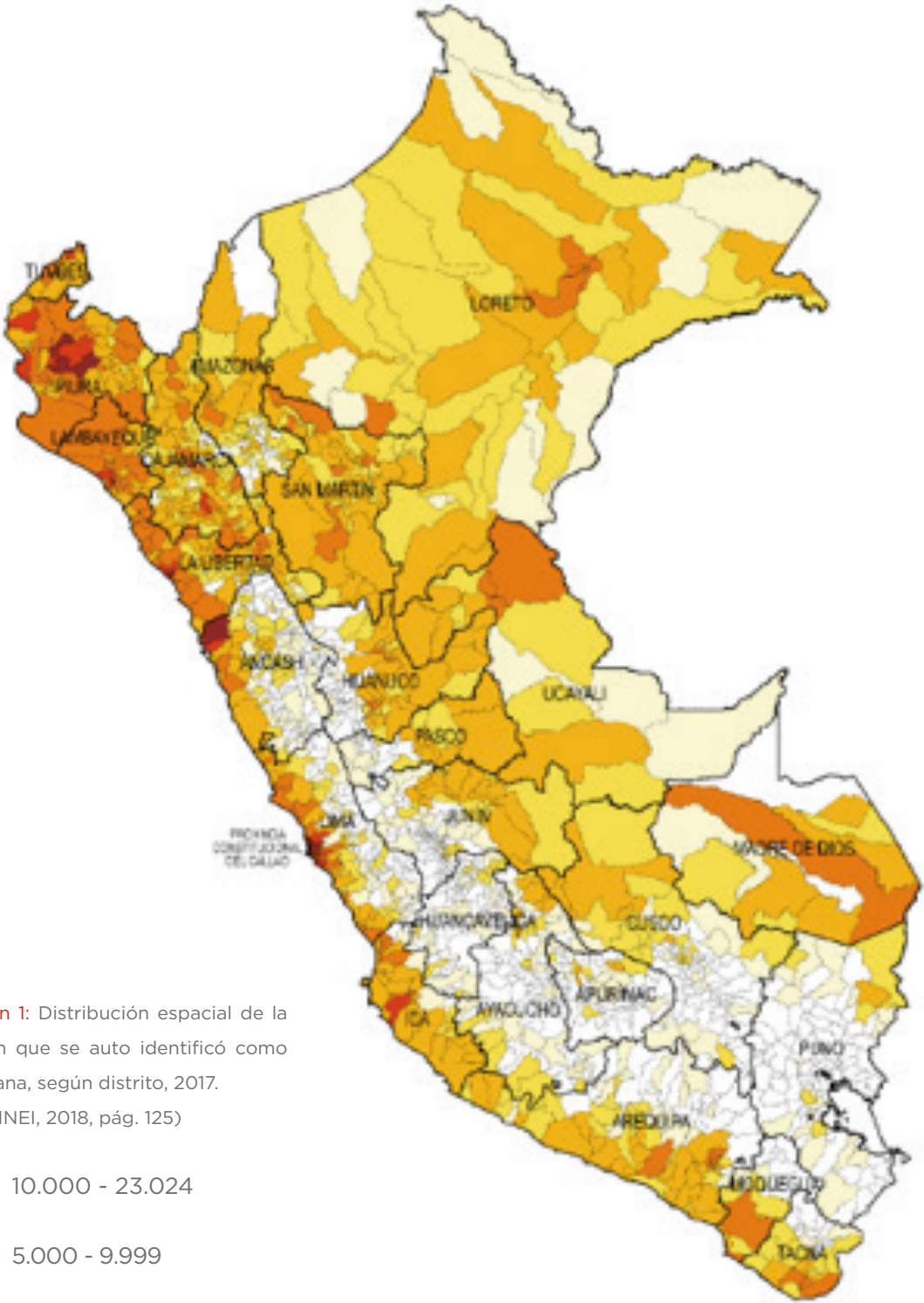


Ilustración 1: Distribución espacial de la población que se auto identificó como afroperuana, según distrito, 2017. Fuente: (INEI, 2018, pág. 125)

10.000 - 23.024
5.000 - 9.999
1.000 - 4.999
100 - 999
10 - 99
1 - 9



## Personas con discapacidad

La persona con discapacidad es quien tiene dificultades de interacción personal y con el ambiente, que se expresan en deficiencias de la estructura o función corporal, en limitaciones para realizar acciones o tareas o en restricciones de participación (WHO, 2019). Existen diferentes tipos de discapacidad, tanto en la severidad como en la duración o variedad de afectaciones, por lo que la población de personas con discapacidad es muy heterogénea. Las personas pueden enfrentar retos como demencia, condiciones congénitas, artritis, ceguera, falta de extremidades, entre muchas otras.

Para estandarizar la identificación de esta población y facilitar la recolección de información estadística, el INEI usa las 6 preguntas propuestas por el Grupo de Washington (2006) sobre el tipo de discapacidad y la severidad de esta. Basta que una sea respondida positivamente para considerar a un individuo como una persona con discapacidad:

- ¿Tiene dificultad para ver, aunque use anteojos?
- Tiene dificultad para oír, aunque use audífonos?
- ¿Tiene dificultad para caminar o subir escaleras?
- ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse?
- ¿Tiene dificultad para lavarse o vestirse independientemente?
- ¿En su propio lenguaje, tiene dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender o ser entendido?

En el Perú, la población que declaró tener algún tipo de discapacidad en el último Censo del 2017 representa el 10.4% de la población nacional. Cabe mencionar que casi la mitad de la población con discapacidad declara que tiene problemas de visión, el 15% declara tener un problema físico, el 7.6% problemas auditivos, 4.2% para relacionarse con los demás, 3.1% dificultad para hablar o comunicarse y 18.5% declara tener dos o más tipos de discapacidad.

No obstante, la primera y única Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS) del 2012 estima que la población con algún tipo de discapacidad es de 5.6%, mientras que la ENAHO 2018 estima 4.6%. La discapacidad más prevalente es la dificultad para moverse o caminar (49.5%), seguida por la dificultad para ver (25.5%). Asimismo, el 30.2% de las personas con discapacidad declara tener más de una.

Se considera la tasa de prevalencia de discapacidad de la ENEDIS como la adecuada, debido a que surge de un estudio muestral específicamente diseñado para identificar a dicha población. La tasa del censo puede haber resultado mayor debido a una mala comprensión de las preguntas. El presente documento elabora los indicadores de discapacidad en base a la ENAHO 2018 debido a que es la base de información más actual y a que la tasa de prevalencia de la discapacidad es similar a la de la ENEDIS.

## II. Las brechas sociales de los grupos excluidos

Son cuatro los principales campos de análisis de brechas socioeconómicas de las poblaciones excluidas: educación, empleo, ingresos y pobreza, y salud. Se escogieron dichos campos porque cubren las principales necesidades de un individuo para auto realizarse y por aspectos de disponibilidad de información.

### Educación

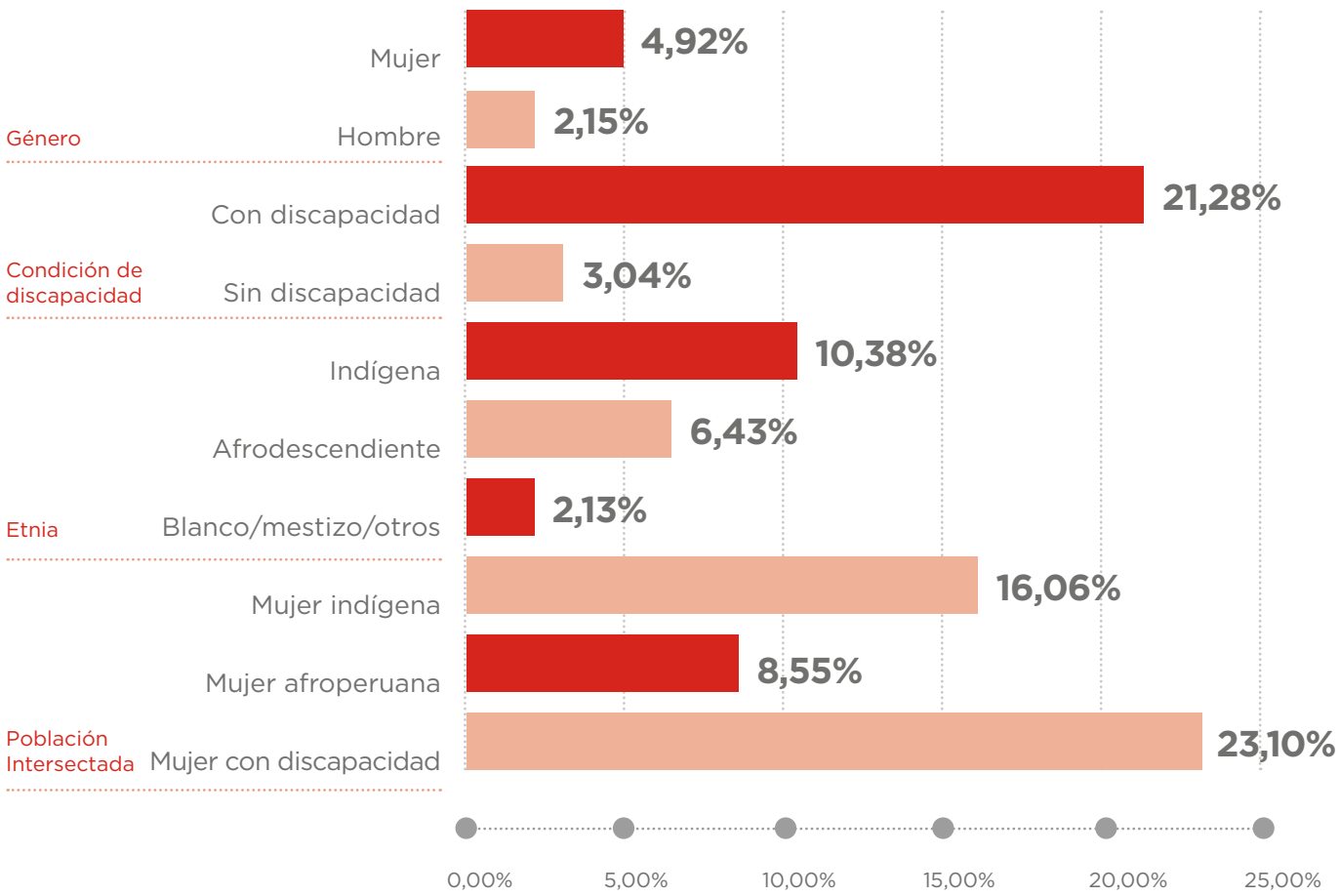
En educación, se presentan las principales brechas considerando nivel educativo alcanzado, brecha de analfabetismo y los resultados de matemáticas y lectura para cuarto de primaria y segundo de secundaria según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2016. Lo más destacado es la persistencia del analfabetismo para los indígenas, la alta brecha de mujeres con primaria incompleta o menor y los malos resultados educativos en general de las personas con discapacidad.

Como vemos en el gráfico #2, El 4.92% de las mujeres mayores de 15 años y menores de 60 años no sabe ni leer ni escribir, frente a tan solo el 2.15% de los hombres. La prevalencia de analfabetismo en indígenas es de 10.4%, para la población afrodescendiente es de 6.4%, contra solo el 2% de quienes se consideran blanco, mestizo u otros<sup>6</sup>.

No obstante, la brecha de analfabetismo para las mujeres indígenas es de 13.91pp sobre los hombres (gráfico #2), situación grave por los efectos intergeneracionales que representa para la salud, educación y actitudes familiares (Thorp, Paredes, & Figueroa, 2011, pág. 112). Por otro lado, la brecha de analfabetismo de las personas con discapacidad frente a las que no tienen discapacidad alguna es la más alta de los grupos vulnerables estudiados, con 18.24pp (gráfico #2).

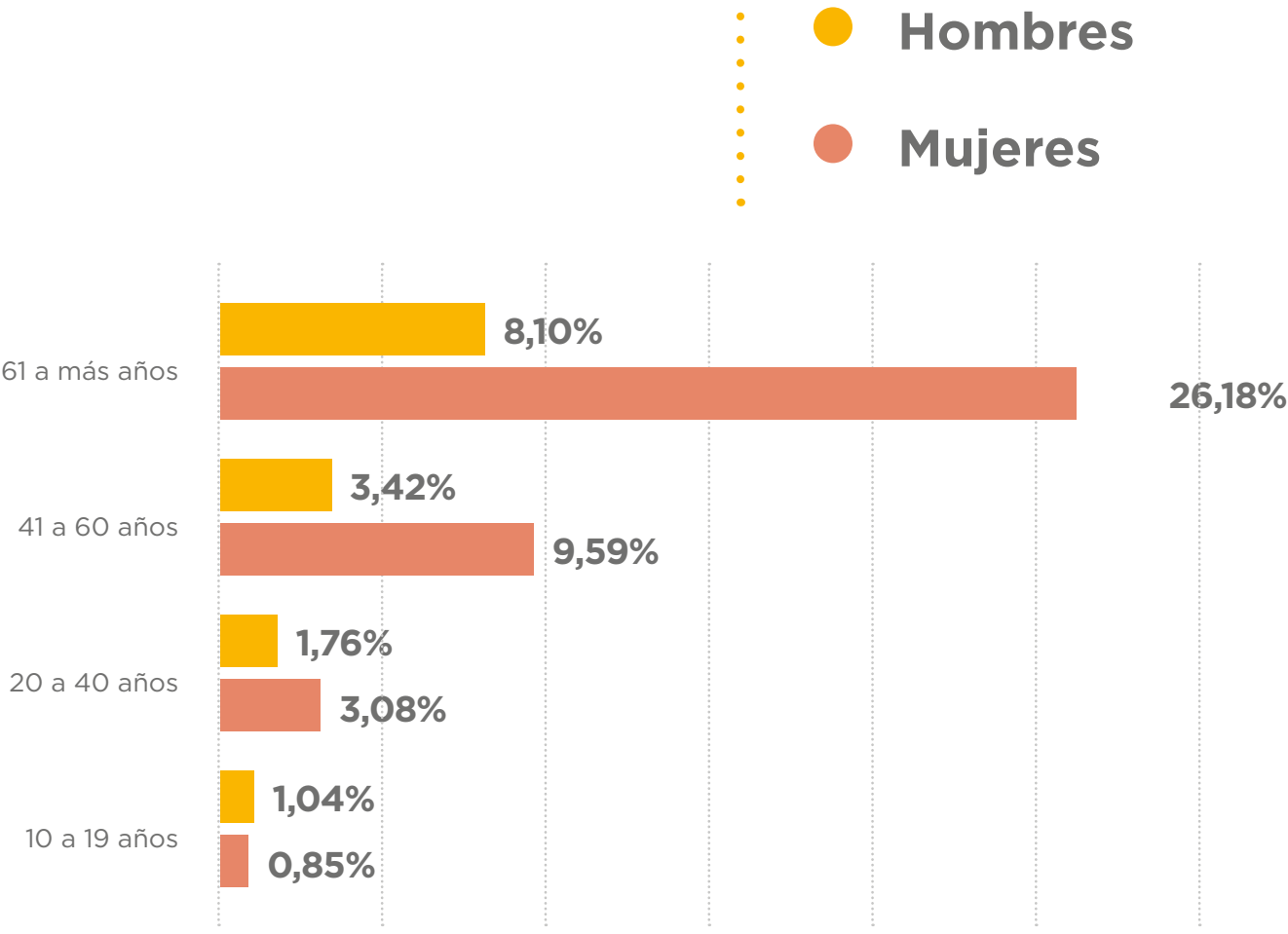
<sup>6</sup> Incluye a quienes se autoidentifican como indígenas pero hablan castellano u otro idioma no originario.

Gráfico #2: Tasa de analfabetismo, mayores de 15 y menores de 60 años, ENAHO 2018.



Cabe destacar que las brechas del analfabetismo dependen de a qué grupo etario se esté analizando. Si se dividen las poblaciones en cuatro grupos por edades (10 a 19 años, 20 a 40 años, de 41 a 60 años y de 61 a más), por ejemplo, en el caso de la distinción por género, se puede observar que la brecha de analfabetismo en mujeres se concentra en el grupo de mayor edad (gráfico #3).

Gráfico #3: Tasa de analfabetismo por grupo etario y género. ENAHO 2018.



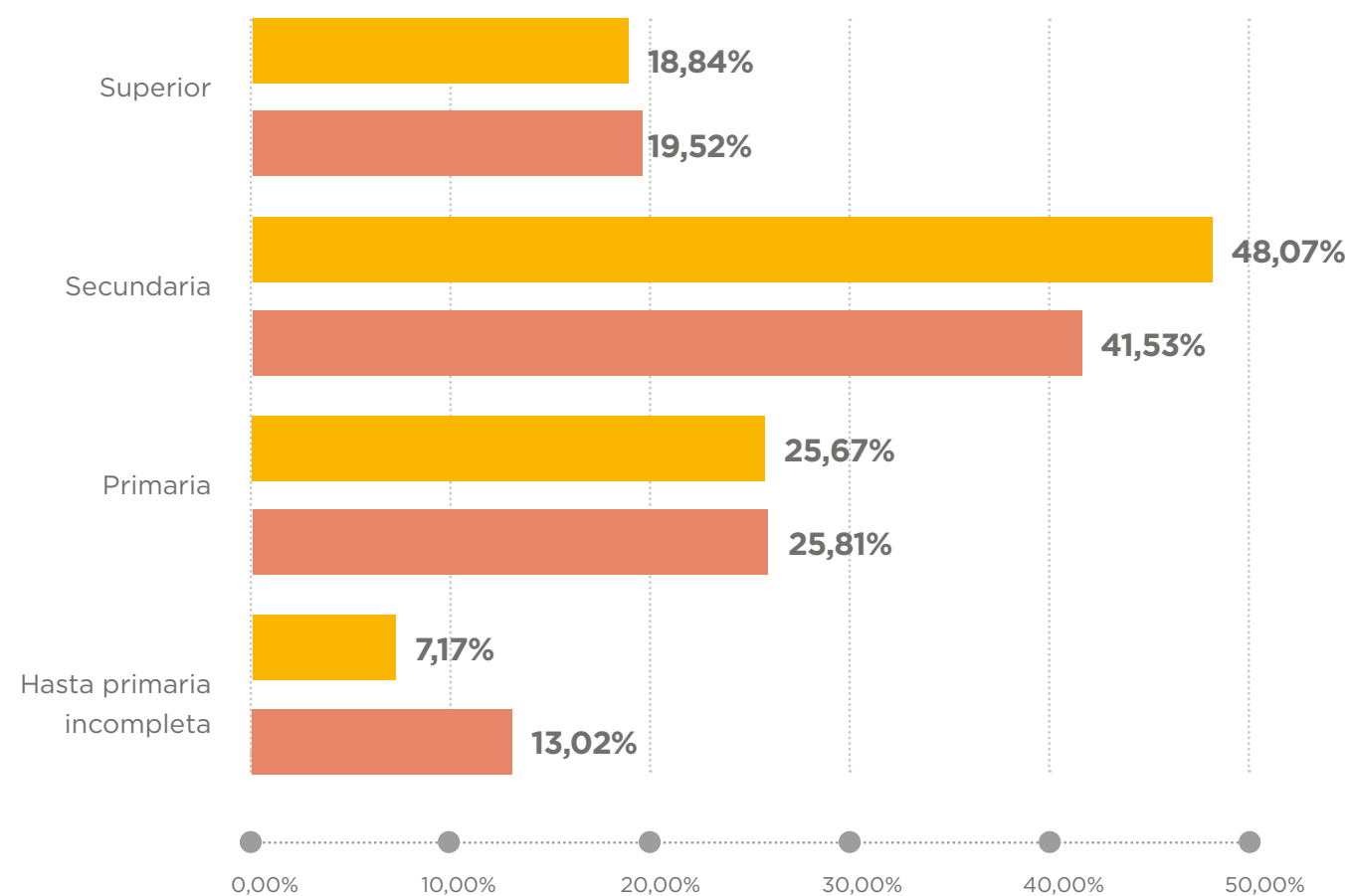
Respecto a otras brechas educativas para las mujeres, destacan las diferencias que se observan en el nivel educativo alcanzado<sup>7</sup> de las mujeres de entre 15 y 60 años (gráfico #4). La principal disparidad se encuentra en la brecha de mujeres con primaria incompleta o menos de 13% frente a la de los hombres (7.2%). La brecha de educación superior para ambos géneros es cercana a cero, pero la de secundaria si es importante (41.5% frente a 48.1%).

<sup>7</sup> Los niveles de educación alcanzados se han resumido en 4 categorías principales y una quinta de educación especial para la población con discapacidades. De las doce categorías posibles expresadas en la ENAHO, se agruparon Sin Educación, Inicial, y Primaria Incompleta en 'Primaria Incompleta o menos'; Primaria y Secundaria incompleta en 'Secundaria Incompleta o menos'; Secundaria, Superior Técnica Incompleta y Superior Universitaria Incompleta en 'Secundaria o Superior incompleta' y Superior Técnica Completa, Superior Universitaria y Posgrado en 'Superior'.

Gráfico #4: Nivel educativo alcanzado por género, mayores de 15 y menores de 60 años

ENAH0 2018.

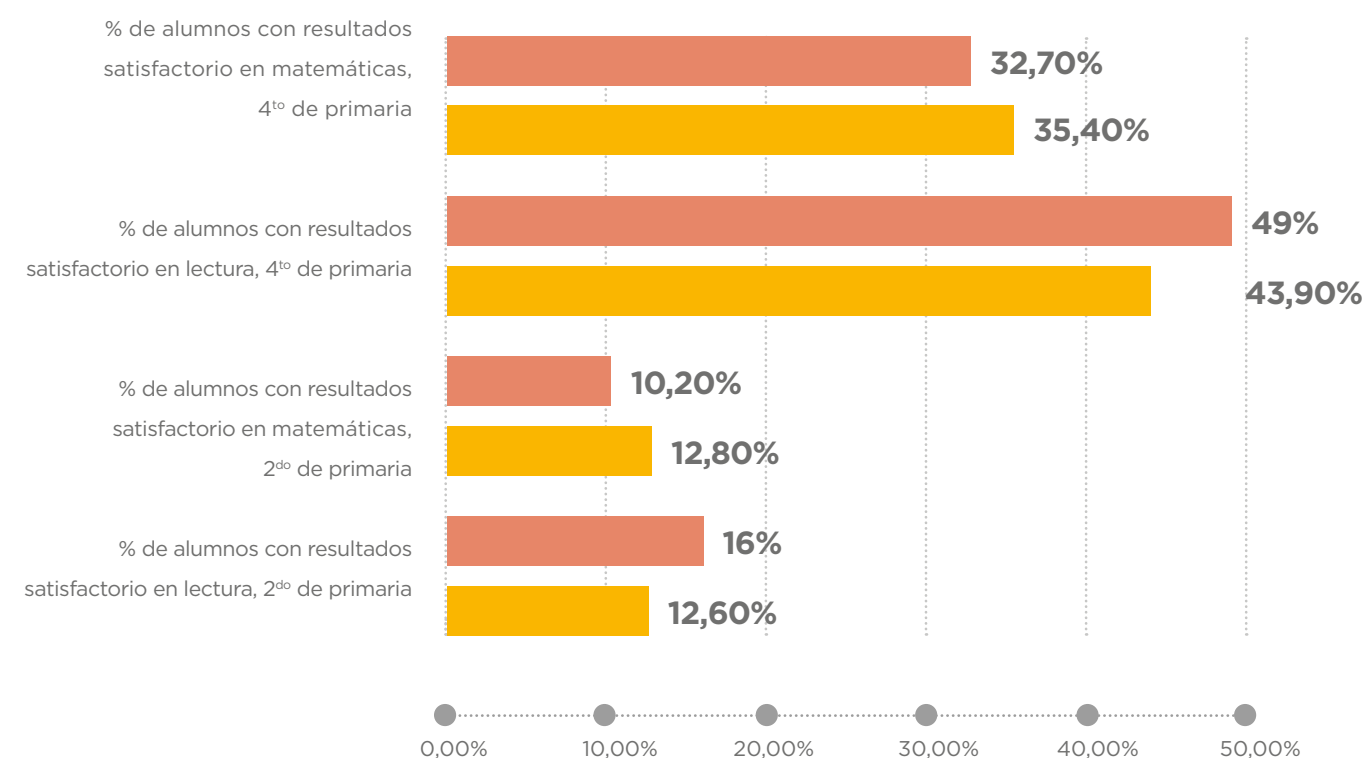
● Hombres  
● Mujeres



Por otro lado, en términos de resultados educativos es posible identificar las brechas a partir de la Encuesta Nacional de Educación (ECE) del 2016. Se observa en el gráfico siguiente (Gráfico #5) que las niñas obtienen mejores resultados en las pruebas de Lectura, mientras que los niños en las de Matemáticas y que las brechas son similares en 2do de primaria y en 2do de secundaria.

Gráfico #5: Resultados de la ENAH0 2016.

● Hombres  
● Mujeres



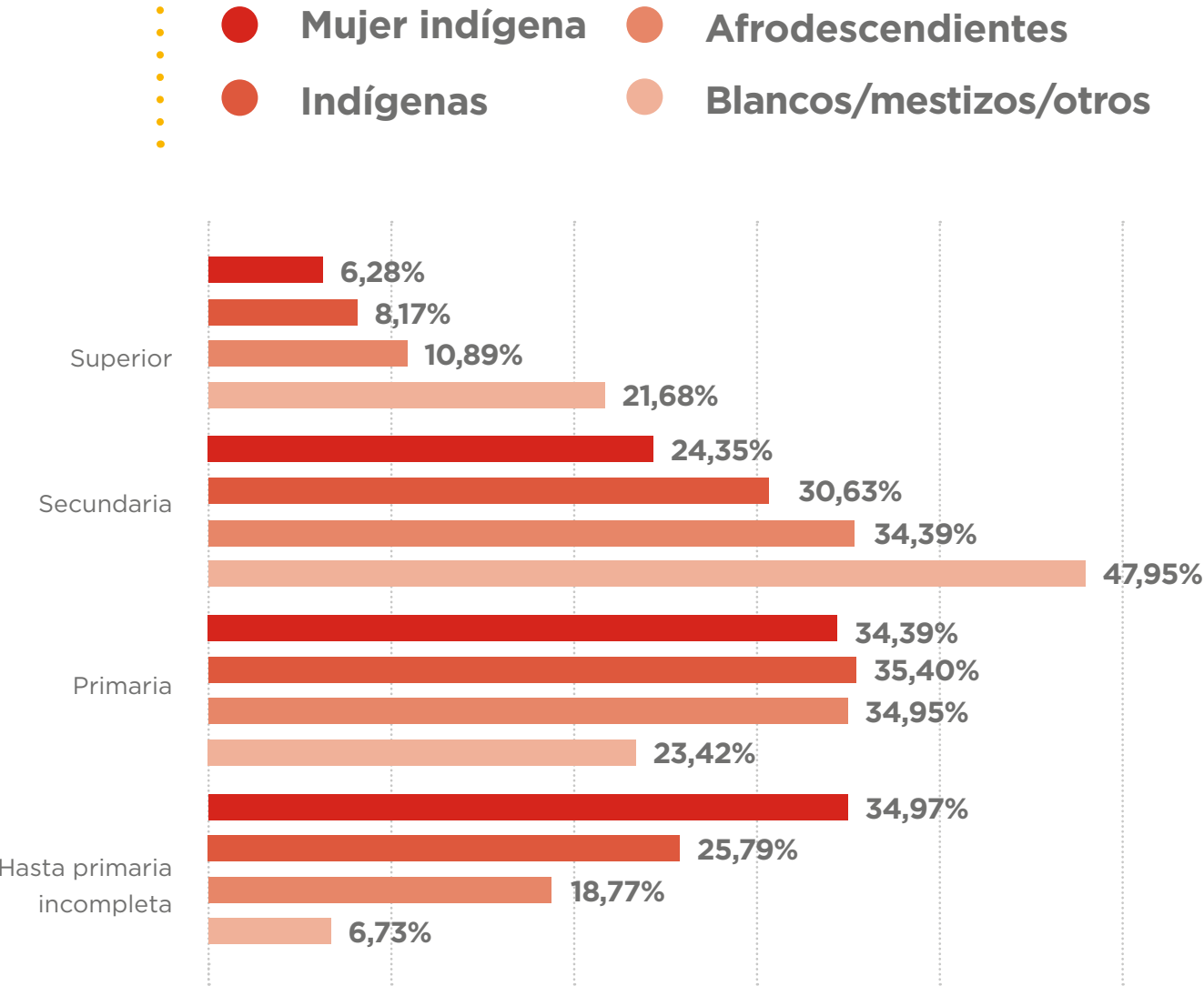
En el caso de los indígenas las brechas son más importantes, tal como se muestra en el gráfico #6, poco más de un tercio ha completado la secundaria o cuenta con educación superior incompleta y 25.8% no tiene primaria completa<sup>8</sup> frente a los casi dos tercios de quienes se consideran blancos, mestizos u otros que han terminado la secundaria o educación superior incompleta. Esta disparidad ha sido estudiada por León y Sugimaru (2013), quienes encuentran que ser indígena, pobre, de zonas rurales y de padres con poca educación, disminuye la probabilidad de continuar la educación superior. Además, estudios previos muestran que los retornos a la educación para cualquier nivel son menores para

<sup>8</sup> No tiene educación; concluyó inicial o no concluyó primaria.



los indígenas que para los no indígenas (Thorp, Paredes, & Figueroa, 2011, pág. 112). Es importante notar que la brecha en cuanto a niveles educativos alcanzados es mucho mayor para las mujeres indígenas: poco más de un tercio no tiene educación primaria completa y poco más de otro tercio solo ha culminado la primaria.

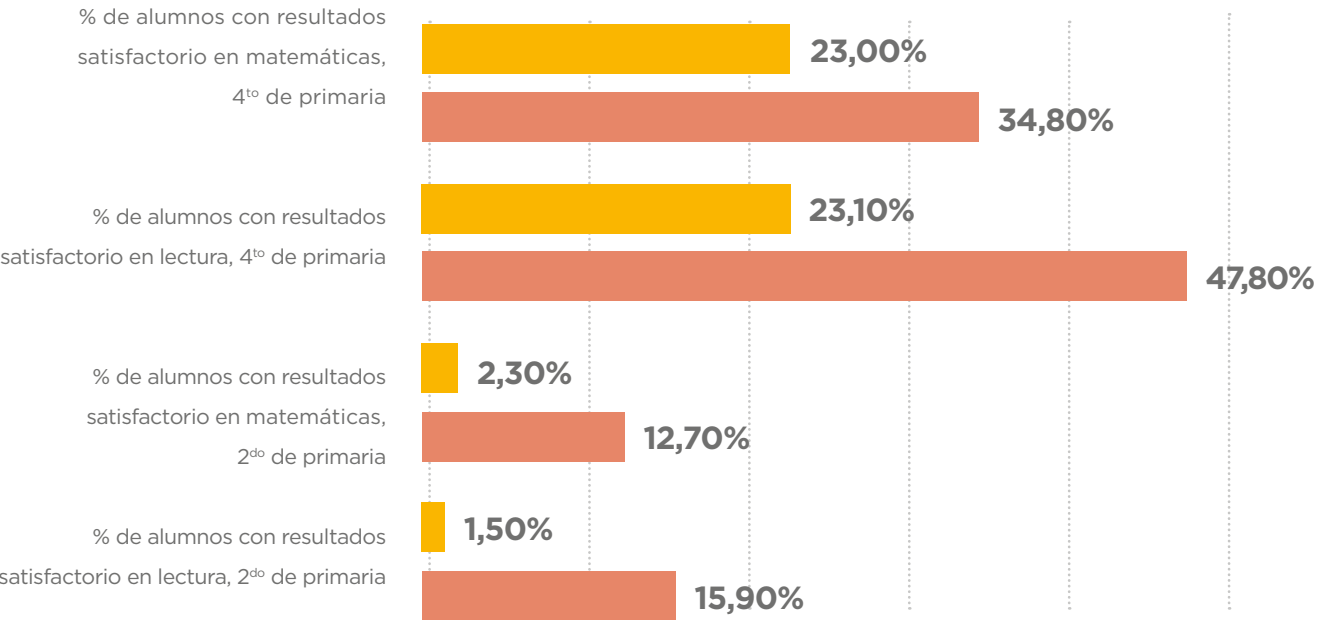
Gráfico #6: Nivel educativo alcanzado, mayores de 15 y menores de 60 años, ENAHO 2018.



En los resultados de la ECE (gráfico #7) se observa que, por identificación exclusivamente lingüística, los niños, niñas y jóvenes indígenas están significativamente más rezagados que sus contrapartes. Por ejemplo, solo el 2.3% de jóvenes indígenas de 2do de secundaria ha alcanzado un resultado satisfactorio en Matemáticas, mientras que de los no indígenas, el 12.7% logró el resultado satisfactorio.

Gráfico #7: Resultados de la ECE 2016, según identificación por lenguaje

● **Etnia Indígenas**  
● **Blancos/mestizos/otros**

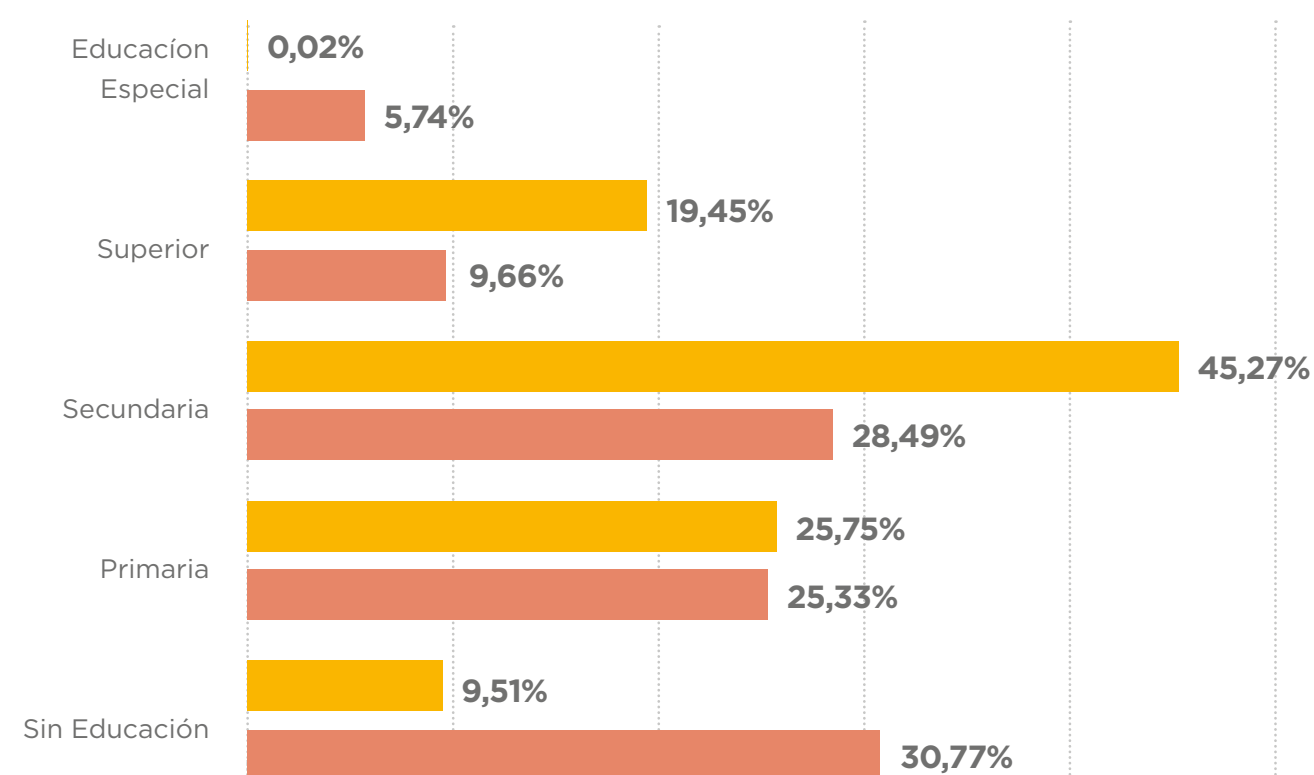


En el caso de la población afroperuana, el 35.3% de los mayores a 15 años y menores de 60 años ha concluido secundaria o educación superior incompleta y el 10.9% tiene educación superior (gráfico #6), lo que indica que las brechas que enfrentan son importantes pero menores a las de las poblaciones indígenas. El estudio de Benavides, et.al (2018) encuentra que los afroperuanos de piel más oscura tienen menos probabilidad de acceder a la educación superior que los afroperuanos de piel más clara.

Finalmente, las mayores brechas educativas asociadas a los grupos excluidos se observan en el caso de las personas con discapacidad, en particular considerando el alto porcentaje que no completa la primaria o no tiene algún nivel educativo (31%; gráfico #8). Asimismo, tan solo el 6% de las personas con discapacidad ha accedido a la educación especial. Los problemas que sufren las personas con discapacidad son la falta de recursos, falta de capacitación docente en las escuelas y múltiples barreras a la educación inclusiva, pese a que hay un discurso de reconocimiento de su derecho a la educación. (Cueto, Rojas, Dammert, & Felipe, 2018).

Gráfico #8: Nivel educativo alcanzado por condición de discapacidad, mayores de 15 y menores de 60 años, ENAHO 2018.

● Personas sin discapacidad  
● Personas con discapacidad



## Empleo

Los principales indicadores asociados al empleo se refieren a la vulnerabilidad de las personas asociadas a sus condiciones de trabajo. Se incluyen las brechas de empleo informal, empleo precario y de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI).

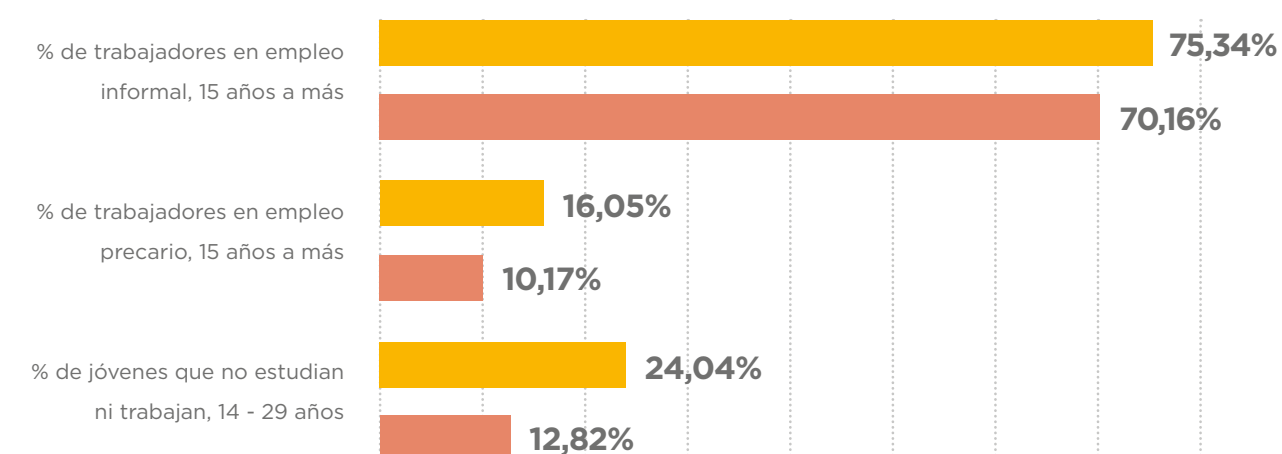
Para el empleo informal se utiliza la variable de ocupación informal dada por el INEI en la ENAHO 2018; el empleo precario se define por las siguientes condiciones: el trabajador tiene que ser informal, no tener acceso a los beneficios de ley, ingresos que sean menores al mínimo legal por hora, contratos de corto plazo y seguridad laboral limitada<sup>9</sup>. Tanto para el empleo precario y el informal no se considera la condición de trabajador familiar no remunerado.

<sup>9</sup> Esta definición de trabajo precario se asemeja e inspira en la definición de Alcázar, Balarin, Glave y Rodríguez (2018, págs. 46-47).

En general, las mujeres se encuentran en una situación laboral más precaria que los hombres. La brecha de empleo informal para ellas es de 5.02pp (gráfico #9). Asimismo, la brecha de empleo precario es mayor para ellas (16.05% frente al 10.17% de los hombres - gráfico #9). Sin embargo, la brecha más fuerte que enfrentan las mujeres es la proporción que no estudian ni trabajan (NINI) dado que, proporcionalmente, el doble de las mujeres son NINI que los hombres (24.04% de las mujeres frente a 12.82% de los hombres - gráfico #9). Es importante considerar que las mujeres son categorizadas como NINI en mayor proporción que los hombres debido a que muchas dejan de estudiar o trabajar para realizar trabajo no remunerado (quehaceres) en el hogar, o el cuidado de los hijos o adultos mayores, factores asociados muy diferentes a los del caso de los hombres (Alcázar, Balarin, Glave, & Rodríguez, 2018).

Gráfico #9: Brechas de empleo según género. ENAHO 2018.

● Mujeres  
● Hombres

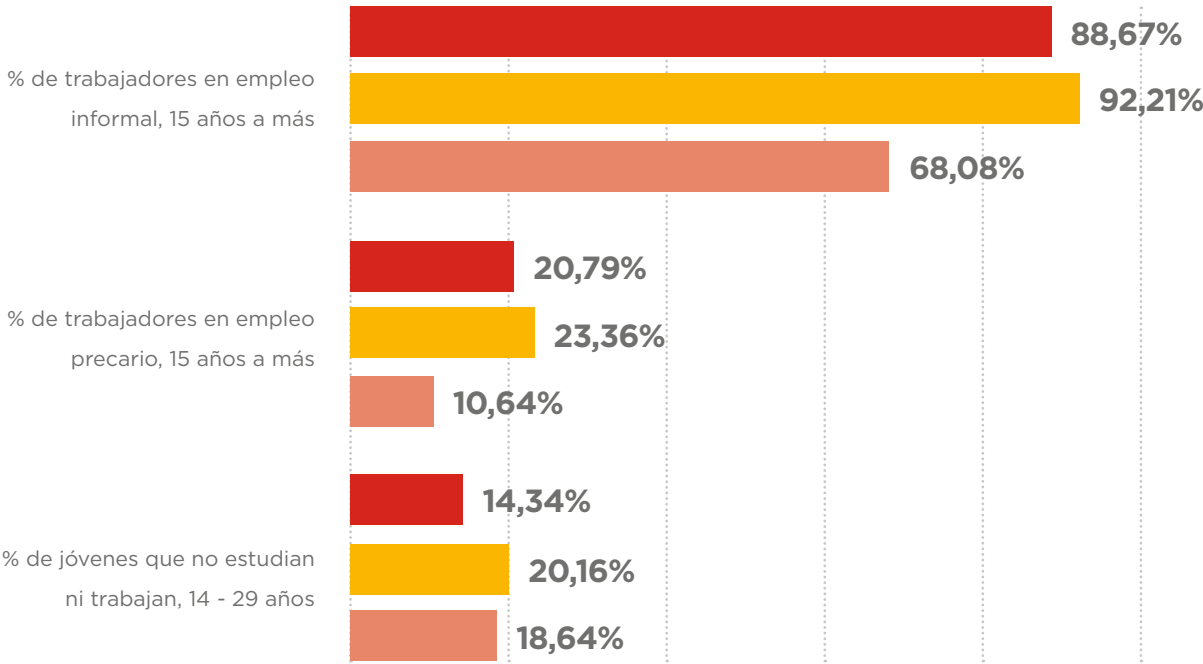


Por otra parte, la brecha de jóvenes NINI entre indígenas es negativa (tasa del 14.34%) frente a quienes se identifican como blancos, mestizos u otros (18.64%). No obstante, casi el 90% de los indígenas que trabajan lo hacen informalmente, mientras que el 68% de los blancos, mestizos u otros se encuentran laborando en la misma condición. Por otro lado, el 20.8% de los indígenas trabaja de forma precaria, mientras que la brecha para los blancos, mestizos u otros es 10pp menor. Se puede observar que las brechas no se incrementan significativamente cuando se

observa a las mujeres indígenas. Las brechas de empleo precario e informal son aún más altas y hay una menor brecha de jóvenes NINI que en el caso general de mujeres (gráfico #10).

Gráfico #10: Brechas de empleo entre indígenas y blancos/mestizos/otros. ENAHO 2018.

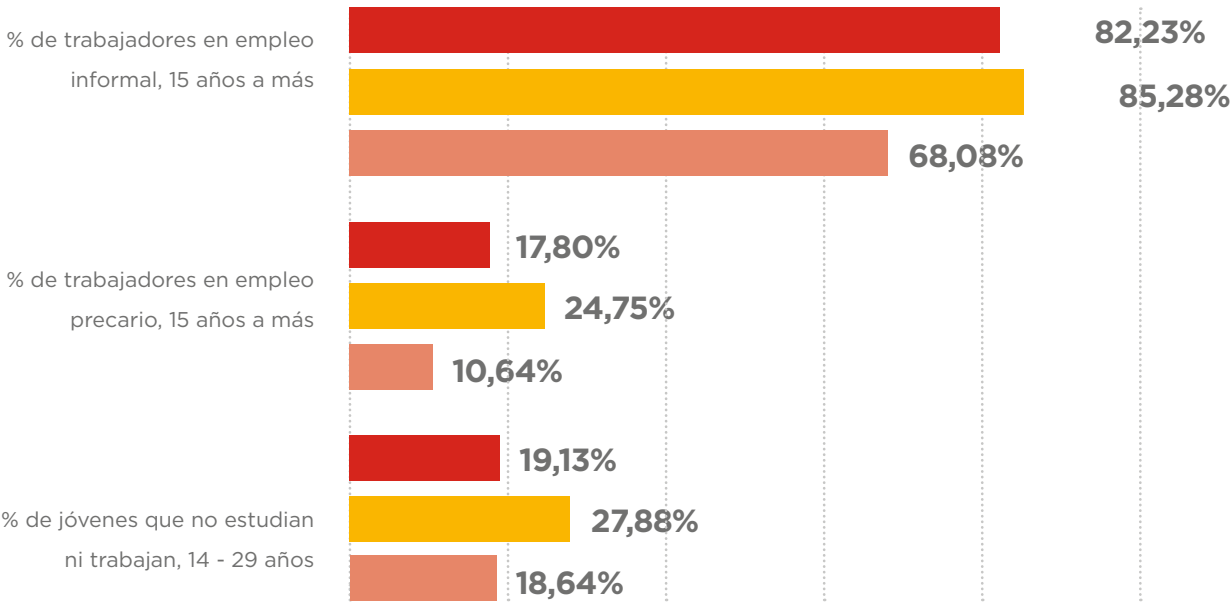
- Indígena
- Mujer Indígena
- Blancos/mestizos/otros



En el caso de los afroperuanos las brechas en los indicadores de empleo informal y precario son menores que las brechas de los indígenas. Se observa además que no hay brecha entre afroperuanos y blancos, mestizos u otros en el indicador de NINI. No obstante, se observa que, en el caso de empleo informal y empleo precario, las brechas siguen siendo considerables (gráfico #11). En el caso específico de las mujeres afroperuanas, se observa por sus indicadores de empleo, que están en una situación más vulnerable que su contraparte masculina para las brechas de empleo precario y de NINI, cuyas brechas son de 14.11pp y 9.24pp respectivamente (gráfico #11).

Gráfico #11: Brechas de empleo entre afroperuanos y blancos/mestizos/otros. ENAHO 2018.

- Afroperuano
- Mujer Afroperuana
- Blancos/mestizos/otros

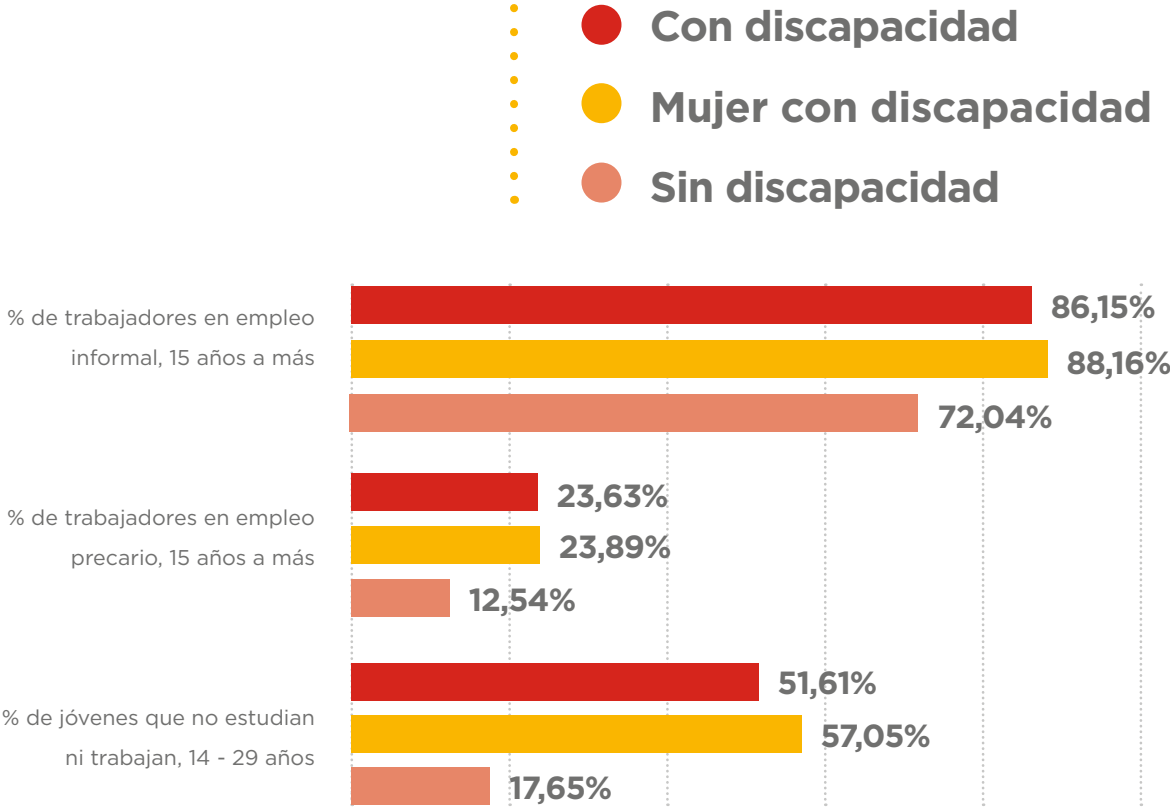


Según la Encuesta Especializada en Población Afroperuana (EEPA) del 2014, la composición del empleo según categoría ocupacional de los afroperuanos, la mayoría se encuentra como trabajadores no calificados (31.28%), muy por encima del promedio nacional del 21.7%. Otras ocupaciones en las que la mayoría de la población afroperuana participa son en servicios, operarios y artesanos mecánicos y agropecuarios o pesqueros (Benavides, León, Espezúa, & Wangeman, 2015). Esta concentración de tipos de trabajo está relacionada históricamente a su condición de trabajadores dependientes y al uso de redes familiares con la élite peruana para la obtención de trabajo (Benavides, Torero, & Valdivia, 2006). Por otra parte, el estudio experimental dirigido por Galarza, Yamada y Zelada (2015) encontró que los afroperuanos reciben 38% menos llamadas de vuelta en ofertas de empleo que peruanos de origen blanco controlando por nivel de capital humano, lo que dificulta su inserción en el mercado laboral formal.

En el caso de las personas con discapacidad, el 49.5% de los jóvenes entre 14 y 29 años no estudiaba ni trabajaba, frente a un 19.49% de jóvenes sin discapacidad en la misma condición

(gráfico #12). Según la ENAHO 2018, tan solo el 43.71% de los mayores de 18 años se encontraba empleado o emprendiendo algún negocio, frente al 74.47% de las personas sin discapacidad. Las personas con discapacidad que llegan a trabajar, además, lo hacen informalmente en un 86.15% de los casos, muy por encima del 72.04% de las personas sin discapacidad (gráfico #12). Asimismo, un 23.63% de los trabajadores con discapacidad labora en condiciones precarias, frente a tan solo el 12.54% de los empleados sin discapacidad (gráfico #12).

Gráfico #12: Brechas de empleo según condición de discapacidad.  
ENAHO 2018.



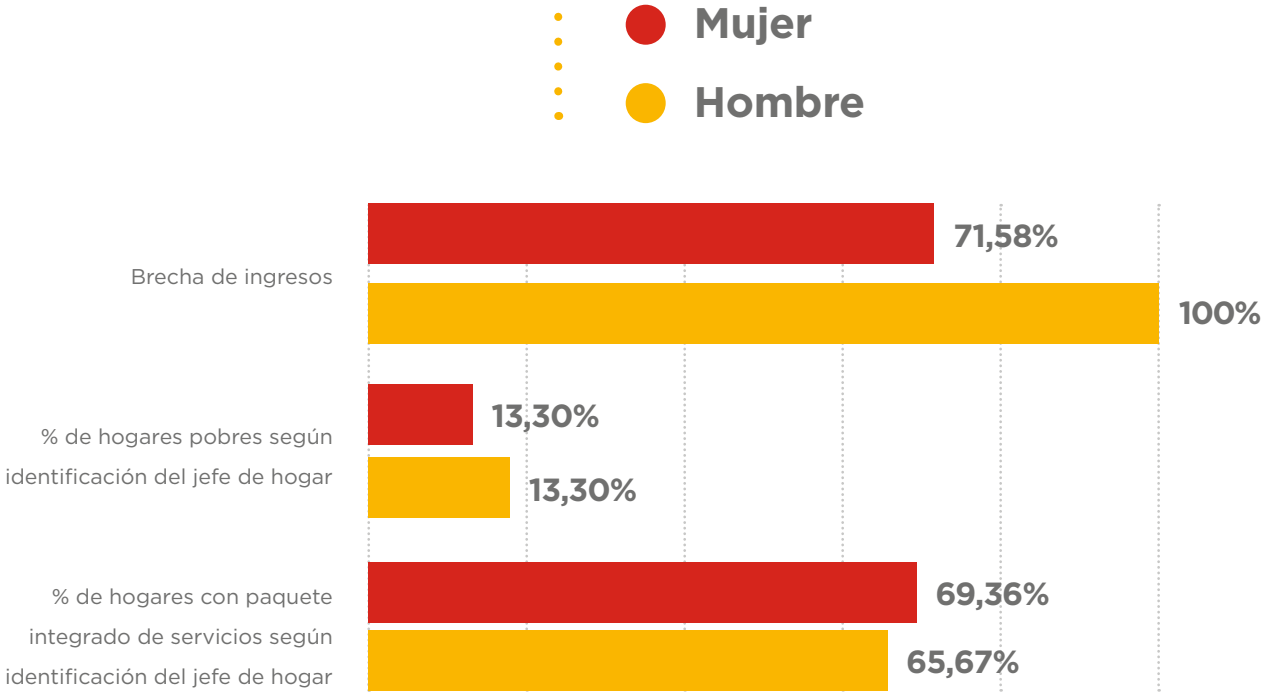
Hay muchas barreras al empleo asociadas a la discapacidad. Estas pueden venir de la empresa, en la forma de falta de experiencia, ausencia de una política inclusiva, una cultura no inclusiva, falta de capacidades organizacionales y miedos y mitos sobre la discapacidad. Entre las barreras atribuidas a las personas con discapacidad por las empresas se encuentran discriminación por discapacidad, escasa calificación técnica, falta de habilidades blandas y otros mitos. Por último, la familia puede ser sobreprotectora o discriminadora e intentará evitar el involucramiento del familiar con discapacidad en actividades de la sociedad, como el empleo (OIT, 2013).

## Ingresos y Pobreza

Los principales indicadores asociados al ingreso y pobreza de las poblaciones excluidas son la brecha de ingresos, de la condición de pobreza del hogar, el acceso a servicios básicos y el acceso a una pensión en la vejez.

Las brechas observadas anteriormente en cuanto al empleo se ven reflejadas en las diferencias entre los ingresos<sup>10</sup> que percibe cada grupo. Así, las mujeres ganan el 71.58% de lo que ganan los hombres (gráfico #13). Pese a dicha brecha de género en ingresos, la brecha de hogares pobres es negativa cuando son liderados por ellas (tasa del 13.3% de hogares pobres liderados por mujeres frente al 18.03% de los hombres - gráfico #13). Lo anterior coincide en una mayor porción de hogares liderados por mujeres con el paquete integrado de servicios<sup>11</sup> completo que los liderados por hombres.

Gráfico #13: Brechas de ingreso y pobreza según género.  
ENAHO 2018.



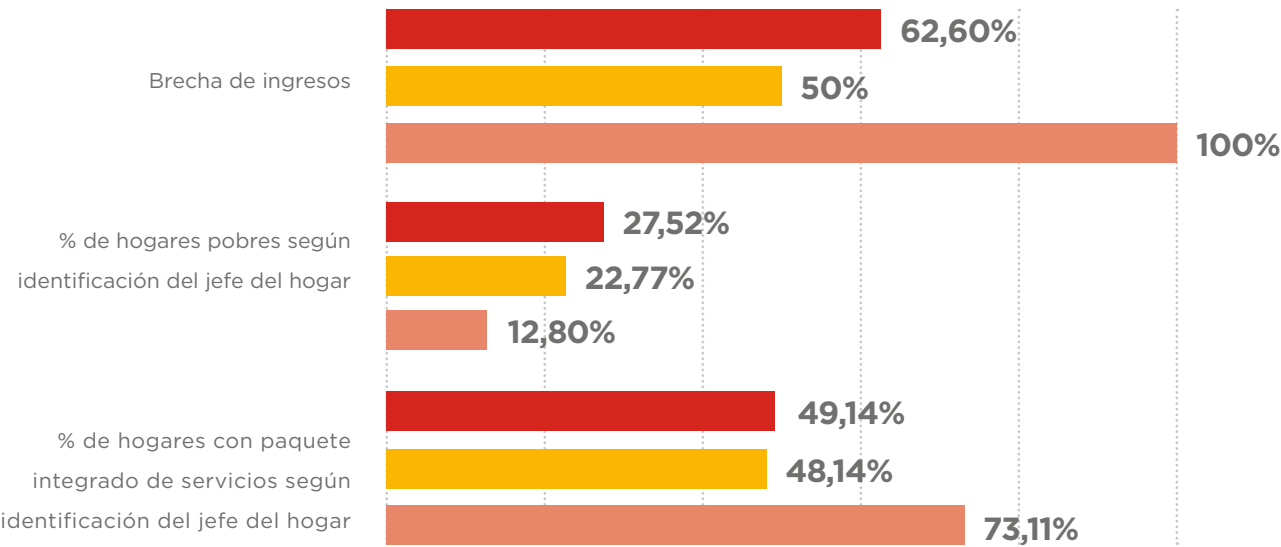
<sup>10</sup> El ingreso es mensual y está expresado en soles. Se calcula de la ENAHO 2018 a partir del ingreso total como trabajador dependiente, pago en especie, ganancia como trabajador independiente y valor de productos utilizados para su consumo.

<sup>11</sup> El paquete integrado de servicios del hogar incluye: Conexión de agua directa de la red dentro o fuera de la vivienda, conexión de desagüe directo de la red dentro o fuera de la vivienda, electricidad y teléfono fijo o celular.

Por otra parte, los indígenas ganan mensualmente en promedio S/ 906, el 62.6% de lo que ganan quienes se consideran blancos, mestizos u otros (Anexo Tabla #2). Además, los hogares que son dirigidos por alguien que se identifica como indígena son el 27.5% de los casos pobres, frente al 12.8% de los blancos, mestizos u otros (gráfico #14). Esto se refleja en el acceso al paquete integral de servicios en el hogar, con el cual solo cuentan el 49% de los hogares indígenas, frente al 73% de los hogares liderados por alguien autoidentificado como blanco, mestizo u otros (gráfico #14). Proporcionalmente, la brecha de pobreza es más grave debido a que el doble de indígenas vive en pobreza, en relación a los blancos, mestizos u otros. La brecha para hogares con paquete integrado de servicios es de 20pp, que es bastante considerable. Por otro lado, las mujeres indígenas son las que menos ganan de todos los grupos, tan solo el 50% de los ingresos de quienes no son mujeres indígenas (gráfico #14).

Gráfico #15: Brechas de ingresos y pobreza entre indígenas y blancos/mestizos/otros. ENAHO 2018.

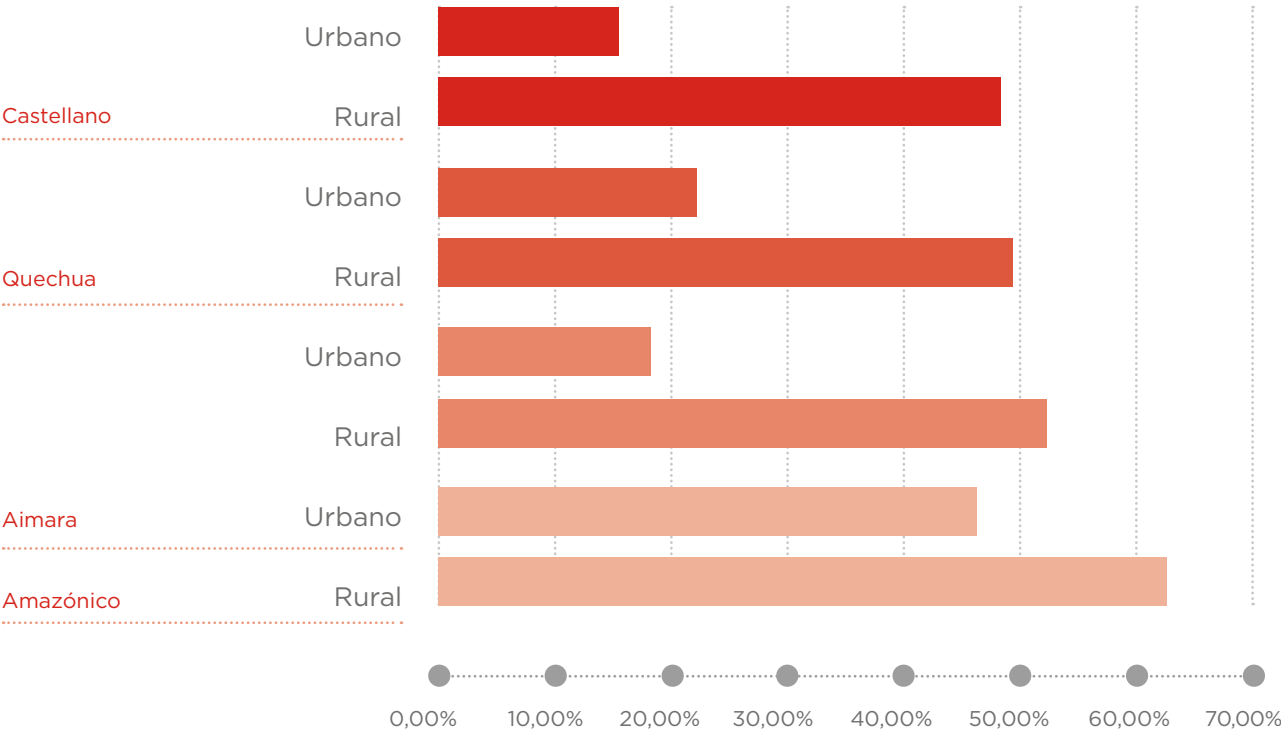
- Indígena
- Mujer Indígena
- Blancos/mestizos/otros



Considerando la lengua como marcador de la etnia en este caso, se observa que si bien hay diferencias entre las tasas de pobreza de indígenas y no indígenas, las brechas son mucho mayores entre quienes están en zonas urbanas y zonas rurales que entre indígenas y no

indígenas. En el gráfico #15 se observa que, sin importar la lengua que se hable (castellano, quechua, aimara o lengua originaria de la selva), existe una prevalencia de al menos 16pp más de personas en situación de pobreza en el área rural que en el área urbana.

Gráfico #15: Porcentaje de población pobre según lengua y área urbano o rural. (MINCUL, 2015, pág. 19); Elaboración propia.



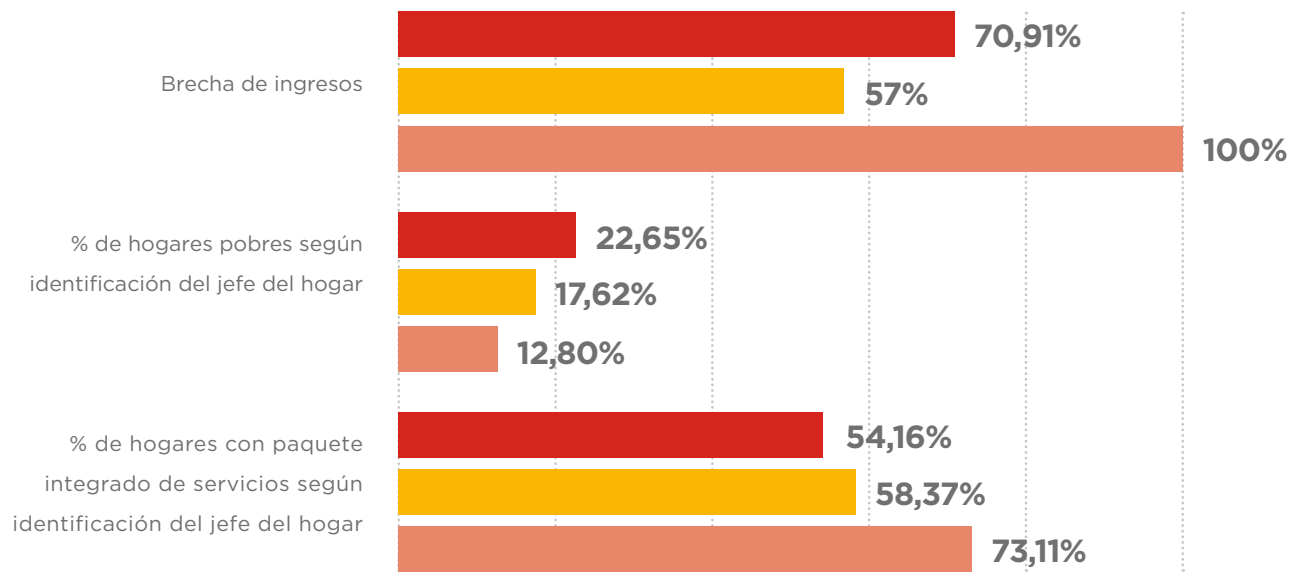
Los afrodescendientes, en cambio, ganan en promedio S/ 1026 mensuales, el 70.91% de lo que ganan quienes se consideran blancos, mestizos u otros<sup>12</sup> (ver anexo, Tabla #2). La disparidad de ingreso se refleja en la proporción de hogares pobres afroperuanos: el 22.7% de los hogares está bajo la línea de pobreza. En este sentido, solo el 54% de los hogares afroperuanos tiene el paquete integrado de servicios en su hogar (gráfico 16), siendo el hacinamiento uno de sus principales problemas (Benavides, León, Espezúa, & Wangeman, 2015).

<sup>12</sup> No incluye a las poblaciones indígenas.



Gráfico #16: Brechas de ingreso y pobreza entre afroperuanos y blancos/mestizos/otros. ENAHO 2018.

- Afroperuano
- Mujer Afroperuana
- Blancos/mestizos/otros



Finalmente, de quienes tienen trabajo y reciben un ingreso, las personas con discapacidad reciben en promedio el 60.67% de lo que ganan las personas sin discapacidad. Sin embargo, esta cifra considera únicamente a quienes efectivamente trabajan y reciben algún ingreso, siendo solo el 43.71% de los mayores de 18 años con discapacidad (gráfico #17).

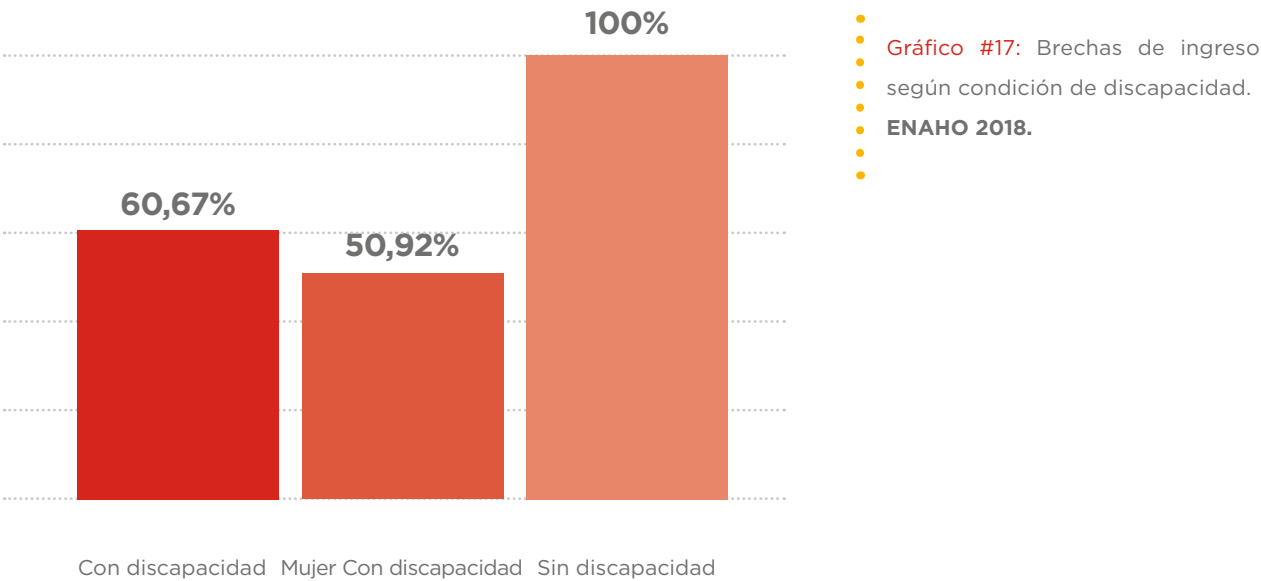


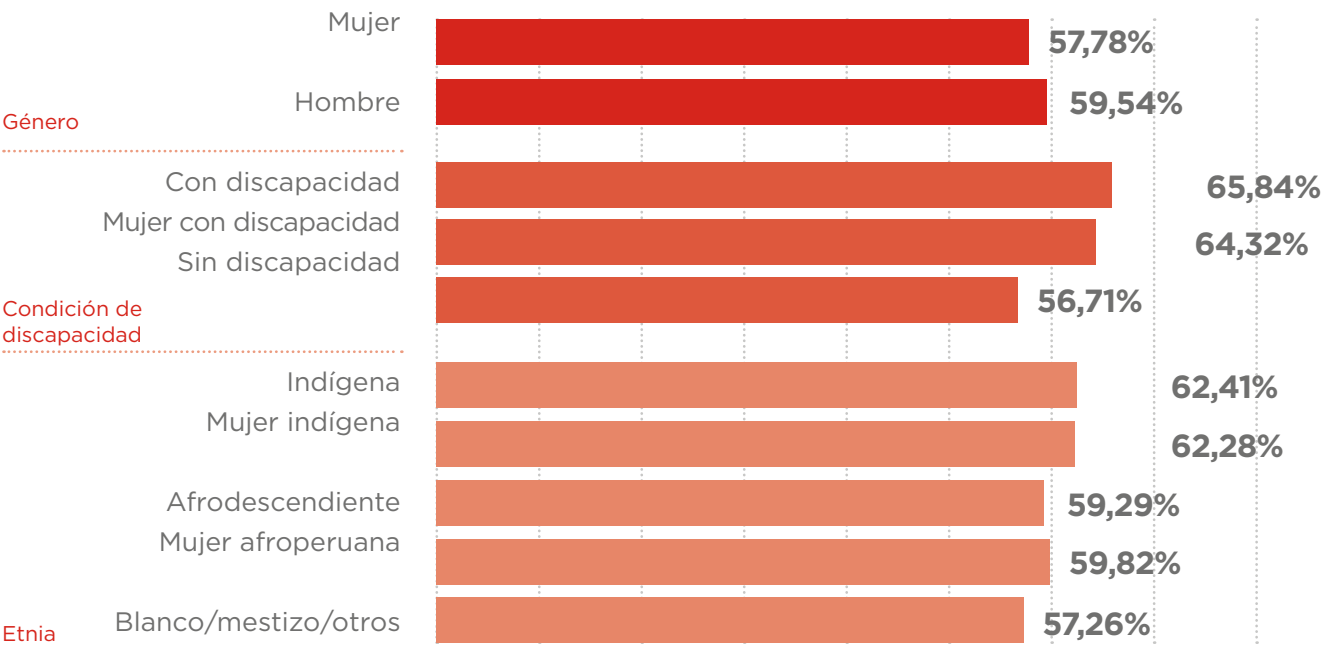
Gráfico #17: Brechas de ingreso según condición de discapacidad. ENAHO 2018.

Respecto a la pensión en la vejez<sup>13</sup>, no se percibe una brecha de género significativa en la recepción de algún tipo de pensión, el 57.8% de las mujeres y el 59.5% de hombres tienen un ingreso por transferencia. La población adulta mayor indígena cuenta en mayor proporción con una pensión (62.41% de los mayores de 65 años) que quienes se consideran blancos, mestizos u otros (57.26% de los mayores de 65 años) (gráfico #18). La mayor cobertura en pensión de las poblaciones indígenas puede deberse a la extensión del programa Pensión 65, que cubre al 22% de las personas de 65 a más años. Al igual que la población indígena, pero en menor proporción, los afrodescendientes mayores de 65 años acceden a una pensión en mayor proporción que los blancos, mestizos y otros (59.29% de afroperuanos con pensión frente al 57.26% de blancos, mestizos u otros – gráfico #18). Pese a que el 58.58% de los mayores de 65 años tenga algún tipo de pensión, los pagos suelen ser tan bajos (Pensión 65 paga 125 soles mensuales y la ONP su pensión mínima es de 415 soles) que se considera que más del 80% de los adultos mayores recibe asistencia familiar (Cruz, Seminario, Leiva, Moreno, & Zegarra, 2018).

Asimismo, el 65.84% de los adultos mayores con algún tipo de discapacidad recibe pensión, frente al 56.71% de los adultos mayores sin discapacidad con algún tipo de pensión (gráfico #18). Esto puede deberse al programa ‘Contigo’, que entrega una pensión no contributiva de 300 soles bimestral del Ministerio de Inclusión Social (MIDIS) para las personas con discapacidad.

Se destaca que la tenencia de pensión en la vejez es mayor para las poblaciones vulnerables que para las no vulnerables, esto puede estar asociado a los programas de asistencia social.

Gráfico #18: Tasa de personas con algún tipo de pensión en la vejez, 65 años a más. ENAHO 2018.



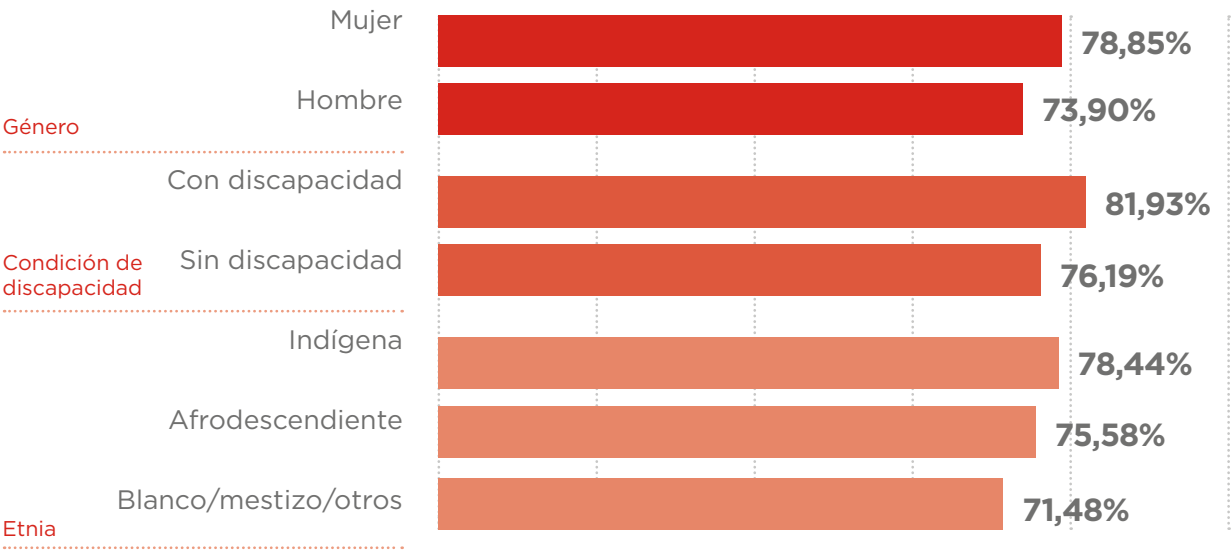
<sup>13</sup> El indicador de si recibe pensión en la vejez elaborado incluye cualquier ingreso no laboral teniendo más de 65 años. Además de si recibe una pensión o cesantía, se incluyen pensión de divorcio, pensión por alimentación, remesas de otros hogares, pensión por viudez, orfandad y otras transferencias de las instituciones públicas o privadas, incluyendo el programa Pensión 65.

Salud

Además de la tenencia de seguro de salud, los principales indicadores asociados a la salud de los grupos excluidos conciernen a los niños y a las mujeres. Se evalúan las brechas de desnutrición crónica para menores de 5 años y anemia para los mayores de 6 meses y menores de 36 meses. Para las mujeres se evalúan las brechas de embarazo adolescente y violencia.

El 78.85% de las mujeres tienen seguro frente al 73.9% de los hombres que también lo tienen (gráfico #19). Asimismo, más personas indígenas tienen acceso a un seguro de salud (78.44% de los casos) que quienes se consideran afrodescendientes (75.58%) y blancos, mestizos u otros (71.48%). Además, el 81.93% de las personas con discapacidad cuenta con seguro de salud frente al 76.19% de las personas sin discapacidad (gráfico #19). Las brechas positivas de tenencia de seguro para los grupos excluidos pueden deberse al incremento de la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) en los últimos años que cubre de forma gratuita a las personas calificadas como pobres, pobres extremos, todos los niños menores de 5 años, bomberos, gestantes, personas en abandono y personas con discapacidad.

Gráfico #19: Tasa de pesronas con seguro de salud. ENAHO 2018.

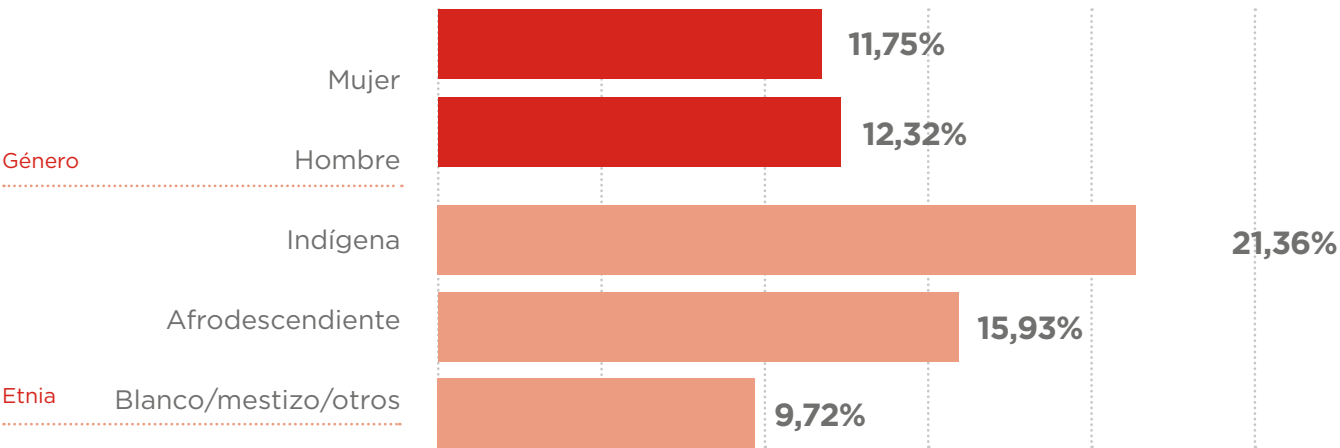


La tasa de desnutrición crónica infantil<sup>14</sup> no se diferencia por género (alrededor del 12% - gráfico #20), aunque si existe una brecha en la prevalencia de anemia, donde el porcentaje entre los niños es del 46.38%, frente al 42.7% entre las niñas (gráfico #21). Las diferencias de estos indicadores de salud infantil entre indígenas, afrodescendientes y blancos, mestizos u otros son mayores. Para los primeros la prevalencia de la desnutrición crónica es del 21.36%, para los segundos del 15.93%

<sup>14</sup> Medida estandarizada por la OMS. Se considera desnutrido crónico al niño que se encuentra a más de -2 desviaciones estándar de la media en la medida de altura por edad.

y para los últimos del 9.72%. Es decir, la brecha de la desnutrición crónica infantil es el doble proporcionalmente para los indígenas que, para los blancos, mestizos u otros.

Gráfico #20: Tasa de desnutrición crónica, menores de 5 años. ENAHO 2018.

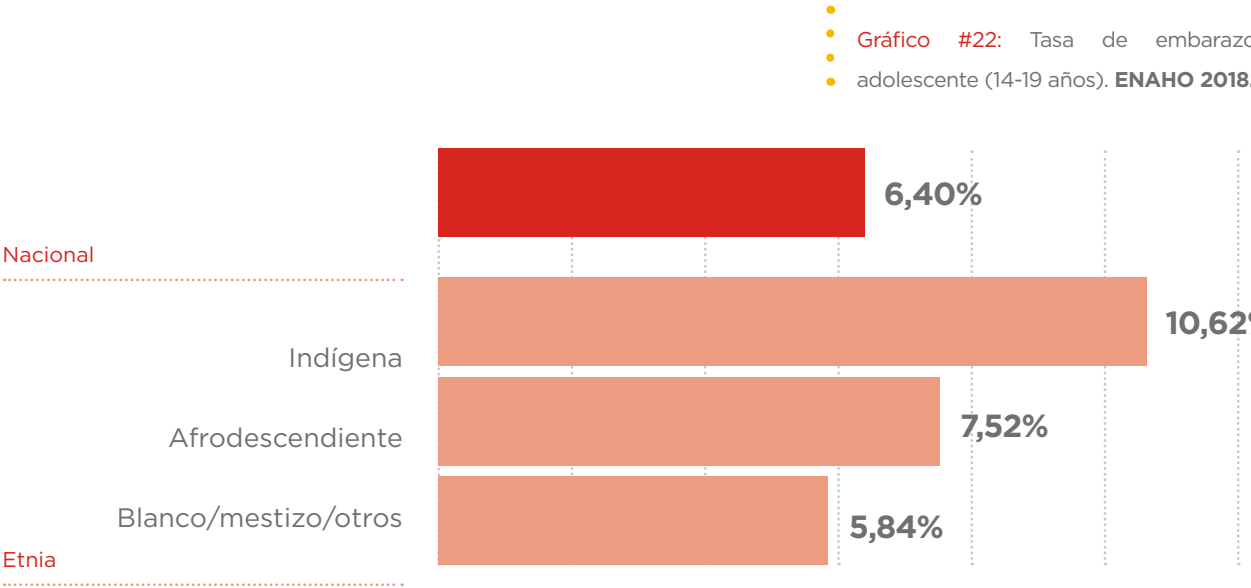


En el caso de la anemia, la tasa de prevalencia para las poblaciones indígenas es del 56.07%, y para los blancos, mestizos u otros del 42.48% (gráfico #21), representando una brecha de 13.59pp. En el caso de la población afroperuana, la brecha no es significativa (gráfico #21). Las disparidades entre los grupos étnicos en desnutrición crónica y anemia se asocian a las diferencias en pobreza, servicios, alimentación y salud, siendo los más afectados las poblaciones indígenas de la selva (Flores-Bendezú, Calderón, Rojas, Alarcón-Matutti, & Gutiérrez, 2015).

Gráfico #21: Tasa de anemia, 6 a 36 meses de edad. ENAHO 2018.

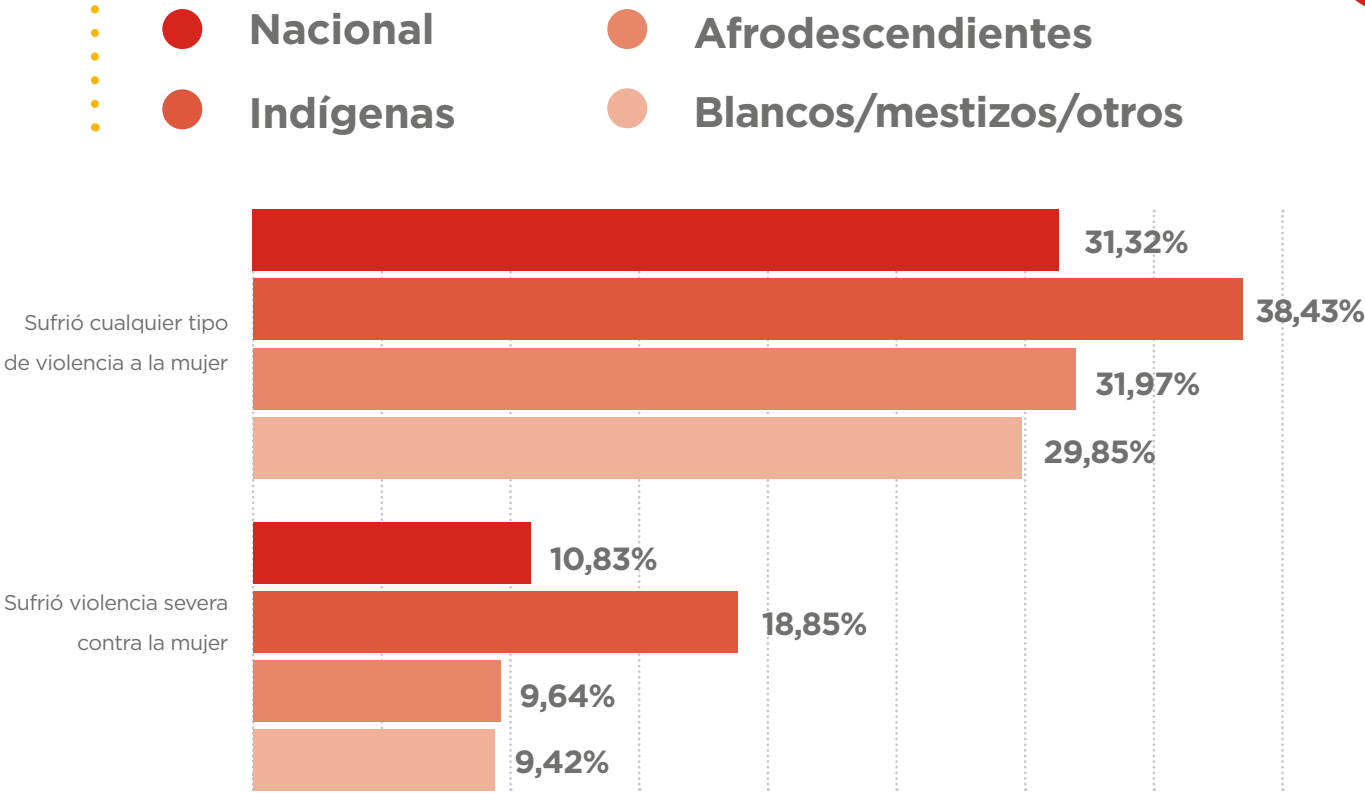


A nivel nacional, la tasa de embarazo adolescente (entre 14 y 19 años) es del 6.4%. No obstante, la brecha es mayor en las poblaciones indígenas (10.6%) que para los afrodescendientes (7.5%) y los blancos, mestizos u otros (5.8%) (Gráfico #22). Las mayores tasas están concentradas en la selva y en las zonas rurales. Los estudios de Alcázar y Lovatón (2006) y Sánchez (2019) encuentran efectos negativos de la maternidad adolescente sobre la acumulación de capital humano y en la inserción temprana al mercado laboral.



La mayor brecha en violencia hacia la mujer se encuentra entre las poblaciones indígenas (38.43% de tasa de violencia frente al 29.85% de blancas, mestizas u otras - gráfico #23). Para la población afroperuana la brecha de violencia hacia la mujer no es significativa en comparación a la de las blancas, mestizas u otras (gráfico #23). Asimismo, destaca cómo varía la brecha de violencia hacia la mujer cuando se considera solo la violencia severa. Las tasas de violencia descienden al 9% tanto para las afroperuanas y las blancas, mestizas u otras, pero la brecha de las mujeres indígenas se mantiene en aproximadamente 9pp (Gráfico #23). El estudio de Agüero (2018) encuentra que quienes sufren violencia en mayor proporción son las mujeres indígenas que aprendieron como lengua materna un idioma originario pero que actualmente usan solo el castellano, más que quienes se comunican en un idioma originario.

Gráfico #23: Tasa de violencia hacia la mujer. ENAHO 2018.



## ¿Quiénes son los más excluidos y cuáles son las principales brechas?

El diagnóstico de brechas da cuenta de la situación de exclusión y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, los pueblos indígenas, los afroperuanos y las personas con discapacidad. No obstante, como se ha observado en las secciones anteriores dichos grupos enfrentan diferentes brechas sociales que los llevan a diferentes retos y dificultades para el ejercicio pleno de sus derechos.

Las mujeres, por ejemplo, si bien no enfrentan brechas importantes en acceso a calidad educativa, si enfrentan grandes disparidades en el área de empleo. Las mujeres tienen tasas de empleo informal y precario bastante mayores que los hombres y más aún, el porcentaje de mujeres que no estudian ni trabajan es de casi el doble que la de los hombres (gráfico #9). La literatura nos indica que las perspectivas en la situación y calidad del empleo de las

mujeres se ven afectadas por el embarazo adolescente, por ser madres a temprana edad, por la convivencia o matrimonio y por asumir los cuidados en el hogar<sup>15</sup>. Estos resultados y la sobrerepresentación de las mujeres en la población NINI es indicativo de los roles de género que asignan a los hombres la tarea de abastecer al hogar y a la mujer a realizar tareas domésticas (Alcázar, Balarín, Glave, & Rodríguez, 2018). Asimismo, la disparidad del empleo se ve reflejada en el ingreso, donde las mujeres ganan el 71.58% de lo que ganan los hombres (gráfico #13).

En cambio, las mayores brechas asociadas a los indígenas están en la educación escolar, pobreza y salud infantil. Dicha población tiene los mayores niveles de analfabetismo a nivel nacional (10.4% - gráfico #2) y sus resultados en las pruebas de la ECE son significativamente peores que los no indígenas (gráfico #7). Asimismo, el 61.2% de la población indígena nunca se graduó de la secundaria (gráfico #6). Además, se observa una brecha importante de hogares pobres indígenas y sin acceso a un paquete integrado de servicios en el hogar (gráfico #14). Este resultado está asociado al área rural debido a que la tasa de pobreza de indígenas<sup>16</sup> en áreas urbanas es significativamente menor que para el mismo grupo, pero en áreas rurales (gráfico #15). Finalmente, se observan altos niveles de desnutrición crónica y anemia en los niños de madres indígenas (gráficos #20 y #21).

Las brechas de la población afroperuana se encuentran en general en un punto intermedio entre las de los indígenas y las de los blancos, mestizos u otros. La principal dificultad que enfrentan los afroperuanos es el acceso a la educación superior. Aunque tengan una menor brecha de educación secundaria que los indígenas, los afroperuanos enfrentan una brecha de educación superior equivalente (Benavides, Torero, & Valdivia, 2006). Otro de los problemas que afectan a dicha población es la segregación ocupacional, concentrada en trabajo no calificado, de servicios, operarios y artesanos mecánicos y trabajos agropecuarios o pesqueros (Benavides, León, Espezúa, & Wangeman, 2015). La segregación laboral se refleja en la cantidad de hogares afroperuanos pobres; mientras que hay un 12% de hogares pobres de blancos, mestizos u otros, cerca del 22% de los hogares afroperuanos están en la misma condición. Por otro lado, los afrodescendientes tienen otros problemas fuera del alcance principal de este estudio, asociados a falta de reconocimiento histórico, visibilidad estadística, racismo y discriminación, que son tratados en las políticas públicas orientadas a dicho grupo.

A nivel general de los indicadores estudiados, el grupo más vulnerables es el de las personas con discapacidad. Sus brechas son consistentemente mayores a lo largo de los cuatro ejes sociales evaluados. No obstante, el principal problema no se encontraría en sus niveles de educación, empleo, ingresos, pobreza o salud, sino en la falta de accesibilidad a los servicios del estado y a la participación en diferentes esferas de la sociedad. En muchos casos las personas con discapacidad simplemente no acceden a la educación, salud y empleo en igualdad de condiciones, por lo que quedan invisibilizadas.

## La ‘interseccionalidad’: ser mujer e indígena

Finalmente, la vulnerabilidad de un individuo se puede exacerbar por diferentes condiciones de discriminación simultáneas o que se intersecan. Estas condiciones pueden ser de género, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, clase u otras y donde las disparidades de grupos son multicausales y se refuerzan (Del Aguila, 2015, pág. 17). El concepto de interseccionalidad parte del trabajo de Kimberle Crenshaw (1989) para denotar la diferencia en experiencias que sufren las mujeres afonorteamericanas, diferentes a las de las mujeres blancas desde la discusión feminista, y diferentes a la de los hombres desde la discusión del racismo contra los afroamericanos.

De esta forma, se identifica como la subpoblación más excluida y que enfrenta las mayores brechas sociales dentro del marco de este estudio a la mujer indígena, la cual representa el 8.9% de la población nacional (ENAH0 2018). Actualmente, el 16% de las mujeres indígenas es analfabeta y tan solo un tercio ha completado la secundaria (gráfico #2). Además, Thorp, Paredes y Figueroa (2011), encuentran que el retorno de la educación a los ingresos para ellas es el menor para todos los grupos estudiados. Asimismo, más del 90% de las mujeres indígenas que trabajan lo hacen de forma informal (gráfico #10). Por otro lado, las mujeres indígenas presentan la mayor brecha de embarazo adolescente, con una prevalencia de casi el doble proporcionalmente que las mujeres blancas, mestizas u otras. En el caso de violencia hacia la mujer, es preocupante la gran brecha de violencia severa que reportan las mujeres indígenas. El 19% reporta haber sufrido violencia severa, frente al 9.5% del resto de mujeres (gráfico #23).

Por su parte, las mujeres afroperuanas se encuentran en una situación más vulnerable frente a su contraparte masculina e incluso frente a las mujeres indígenas en el tema de empleo, donde laboran en el 24.75% de los casos de forma precaria y el porcentaje de casos donde no estudian ni trabajan es del 27.88%. No obstante, su situación educativa es mejor que la de la mujer indígena, con la mitad de la brecha de analfabetismo y menor brecha de educación secundaria y superior.

Finalmente, el otro grupo especialmente vulnerable es el de la mujer con discapacidad. Esta se encuentra en una situación de vulnerabilidad ante la violencia física y sexual. Según el informe del Parlamento Europeo sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la Unión Europea (2004), las mujeres con discapacidad tienen un riesgo cuatro veces mayor de sufrir violencia sexual. El mayor riesgo de violencia surge de condiciones propias de la discapacidad, debido a la condición de dependencia con sus asistentes, las dificultades de comunicación y una menor credibilidad atribuida por la sociedad (Millán, Sepúlveda, Sepúlveda, & González, 2008).

Lamentablemente, las estadísticas de la ENDES sobre violencia contra las mujeres con discapacidad quedan invisibilizadas porque no son seleccionadas para responder dichas preguntas.

En resumen, en el Perú las brechas socioeconómicas entre los diferentes grupos de personas aún persisten. Los pueblos indígenas viven desproporcionalmente más en la pobreza; más mujeres no trabajan ni estudian que los hombres, y si trabajan lo hacen en condiciones precarias; a los afroperuanos les cuesta más ingresar a la educación superior y son segregados a trabajos no calificados; las personas con discapacidad son excluidas de muchos espacios por prejuicios y falta de accesibilidad; y la intersección de dos o más de estas condiciones agrava las disparidades existentes.

<sup>15</sup> Existe amplio debate de si las amas de casa deben ser incluidas dentro de la categoría de NINI. Esto lleva a presentar las cifras de NINI desagregadas por sexo edad y estatus económico (Alcázar, Balarín, Glave, & Rodríguez, 2018).

<sup>16</sup> Medido únicamente por lenguaje.

### III. Buscando la igualdad de oportunidades para los grupos excluidos: leyes, políticas, planes y programas

La misión última del estado es garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos y ayudarlos a la realización plena de su vida. Dado que las brechas socioeconómicas son una vulneración de la capacidad de alcanzar una vida plena, el estado emprende leyes, políticas, planes y programas para eliminar barreras físicas y administrativas, luchar contra la discriminación, brindar protección social y otras acciones que apunten a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, muchas veces no se toman en cuenta las necesidades de grupos vulnerables al formular las políticas o programas o los encargados presentan sesgos, desconocimiento de problemáticas de los grupos vulnerables o no tienen la capacidad de presión para demandar cambios.

En las siguientes secciones se presenta primero cómo la constitución establece los derechos fundamentales y sienta las bases para todas las normas, políticas y acciones estatales. Luego, se recopilan y analizan las principales normas y políticas que involucran indirectamente a las poblaciones vulnerables estudiadas y, por último, las que les conciernen directamente en los cuatro temas de desarrollo.

#### III.1 Marco legal e institucional para la igualdad de oportunidades para todos los peruanos

Antes de hablar de las acciones y programas que lleva a cabo el estado, es necesario revisar la Constitución Política del Perú, norma suprema de ordenamiento jurídico del país y establece los derechos fundamentales de las personas a nivel tanto individual como social y económico. La interpretación del Tribunal Constitucional establece que el estado y la sociedad tienen el deber de proteger a las personas y también promover su máxima realización, debido a que *“(...) en la dignidad humana y desde ella, es posible establecerse un correlato entre el ‘deber ser’ y el ‘ser’, garantizando la plena realización de cada ser humano”* (Citado en Castillo (2019, pág. 29)).

Como analiza Catillo (2019), la constitución incluye derechos fundamentales individuales<sup>17</sup> pero también derechos sociales y económicos que forman parte de la realización potencial de la persona. De esta forma, el estado reconoce los derechos a la protección y libre acceso a la salud, al agua potable, a la seguridad social, a la educación, al trabajo libre con remuneración justa y a la protección del patrimonio cultural. La Constitución del Perú prácticamente no hace distinciones de derecho entre las mujeres, indígenas, afroperuanos y personas con discapacidad del resto de las personas<sup>18</sup>.

El principal instrumento de política nacional es el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, conocido como el ‘Plan Bicentenario’ (CEPLAN, 2011) que estará vigente hasta el 2021. El ‘Plan Bicentenario’ establece seis ejes estratégicos. Los temas de educación y salud son tratados en el eje estratégico 2, donde se establece como objetivo nacional la “Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos” (CEPLAN, 2011, pág. 92). En el tema de educación, los principales lineamientos se dirigen a reducir las brechas de la calidad entre la educación pública y privada y entre la urbana y la rural, eliminar el analfabetismo y asegurar el acceso universal de la educación básica sin exclusiones, entre otros. En cuanto a salud, los lineamientos principales son garantizar el acceso universal a la salud adaptando un enfoque intercultural y promover la ampliación de la seguridad social en materia previsional, entre otros lineamientos.

En el tema de empleo, el objetivo nacional asociado al eje estratégico 4 es crear una “Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad” (CEPLAN, 2011, pág. 168). Los principales lineamientos que se establecen para el empleo son las de “promover el acceso de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados a los mercados de trabajo” y la de promover la capacitación para el trabajo, reconversión laboral y orientación vocacional.

Finalmente, el eje estratégico 1, que plantea como objetivo nacional la “plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas”, tiene como lineamientos la promoción de la equidad, el propiciar la eliminación de las desigualdades de ingreso extremas y la erradicación de la pobreza. Asimismo, plantea eliminar la discriminación contra las mujeres y los indígenas y afroperuanos.

Otro plan transversal importante y que hace mención específica a las poblaciones excluidas es el ‘Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021’. Este se fundamenta en la necesidad de crear una intervención intersectorial consensuada e integral para generar un cambio cultural sostenido y profundo para consolidar los valores democráticos y eliminar el racismo, la corrupción y la violencia contra la mujer.

<sup>17</sup> El Artículo 2 establece los principales derechos individuales, como a la vida, identidad, integridad moral psíquica y física, a la no discriminación, a la libertad de expresión y a la intimidad, entre otros. (Congreso Constituyente Democrático, 2019).

<sup>18</sup> Las únicas diferencias es que las personas con discapacidad que no pueden velar por si mismos tienen derecho a un régimen de protección social (Art 7 de la Constitución) y que se promueve la educación intercultural que afecta principalmente a indígenas y afroperuanos (Art 17 de la Constitución).



El plan tiene tres lineamientos de intervención:

- 1 • Promoción de una cultura de derechos humanos y la paz.
- 2 • Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- 3 • Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.

El tercer lineamiento es el más extenso dado que propone objetivos estratégicos para cada grupo vulnerable. En el plan se observa que muchos de los objetivos estratégicos son concordantes con los objetivos planteados en los planes específicos a las poblaciones excluidas estudiadas, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo de Población Afroperuana, como se verá más adelante.

Pese a que las políticas deben tener un carácter transversal a todo el estado, existen algunas instituciones públicas específicas que se encargan de velar por las políticas, programas o acciones específicas a las poblaciones excluidas estudiadas.

Para las mujeres existe el Viceministerio de la Mujer dentro del MIMP cuyo mandato legal<sup>19</sup> establece que:

“[...] diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con visión intersectorial.”

(Artículo 3)

Dentro de sus funciones principales está la de promover y fortalecer el enfoque de género a nivel nacional, fortalecer la ciudadanía, autonomía e igualdad de oportunidades de la mujer, dar prevención, protección y atención a casos de violencia contra la mujer y familiar, recuperación de víctimas de trata, trabajo infantil o forzoso, atención a desplazados y migrantes y promoción y protección de los adultos mayores, personas con discapacidad y niños, niñas y adolescentes.

El Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura vela por las políticas de las poblaciones indígenas y los afroperuanos. Entre sus labores principales se encuentra llevar las bases de datos y registro de las comunidades campesinas e indígenas y de las asociaciones afroperuanas. Además, es la que regula los procesos de consulta previa.

Finalmente, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) es el que vela por las políticas aplicadas a las personas con discapacidad. El consejo está adscrito al MIMP y su principal función es ser un ente de consulta, formulación y supervisión de políticas para dicha población, más, no asumir programas específicos.

Otras entidades que trabajan estrechamente temas de las poblaciones vulnerables estudiadas son los Ministerios de Educación, Ministerio de Salud y en particular el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

## III.2 Políticas, programas y acciones específicas a los grupos excluidos

### Mujeres

En el plano internacional, el principal referente marco normativo en relación con la igualdad de género, es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de 1979 que establece una serie de obligaciones a los Estados, incluido el Perú, en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres, de la no discriminación y el ejercicio y goce pleno de sus derechos, en igualdad de condiciones que los hombres. Adicionalmente, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de la OEA de 1994 estableció que la violencia contra la mujer sea reconocida como una violación de derechos humanos.

En el plano nacional, la principal y más reciente norma concerniente a la mujer es la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada en marzo del 2019. En esta se realiza un diagnóstico de la discriminación estructural que sufren las mujeres en el Perú y se identifica los derechos de la mujer que deben ser protegidos: vida libre de violencia, de salud sexual y reproductiva, de acceso y participación en espacios de toma de decisiones y de derechos económicos y sociales.

<sup>19</sup> Decreto legislativo N° 1098

El MIMP establece, a partir de la identificación de los efectos de la discriminación a la mujer, la situación futura deseada con seis objetivos prioritarios (OP) cuantificables:

- OP1: Reducir la violencia hacia las mujeres.
- OP2: Garantizar el ejercicio de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres.
- OP3: Garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones.
- OP4: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.
- OP5: Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres.
- OP6: Reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios

Otra ley que trata de manera general los derechos de las mujeres es la Ley N°28983 ‘de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres’ del 2007 que busca establecer los lineamientos de acción de los poderes del estado y diferentes instituciones autónomas para realizar acciones positivas para la mujer, por ejemplo, promover el lenguaje inclusivo, la participación plena y efectiva de mujeres en el sistema democrático, los derechos económicos de las mujeres y otras ideas bastante generales. Asimismo, existe la ley N° 30709 ‘que prohíbe la discriminación remunerativa entre hombres y mujeres’, la cual establece que por un mismo trabajo las mujeres deben recibir la misma paga que los hombres. Pese a que dicha ley se oriente a la diferencia remunerativa de género, se prohíbe cualquier otra distinción discriminatoria, como ‘raza’, idioma, condición de discapacidad, etnia, etc. Sin embargo, la principal crítica a las leyes que velan por los derechos de las mujeres es la baja capacidad estatal, y en muchos casos voluntad, para hacerlas cumplir (PNUD Perú, 2012).

● Tabla #2: Elaboración propia.

Leyes y normas orientadas a mujeres			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Recoge una serie de obligaciones a los estados en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres, en materia de la no discriminación y el ejercicio y goce pleno de sus derechos, en igualdad de condiciones de los hombres.	ONU	1979

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer	Establece que la violencia contra la mujer sea reconocida como una violación de derechos humanos.	OEA	1994
Ley N°28983 ‘de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres’	Busca establecer los lineamientos de acción del estado para realizar acciones de afirmación positiva para la mujer, por ejemplo, promover el lenguaje inclusivo, la participación los derechos económicos de las mujeres y otras ideas bastante generales.	MIMP	2007-
Ley N° 30709 ‘que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres’	Establece que las empresas deben tener un cuadro de categorías y funciones para fijar una remuneración concordante sin discriminación. También prohíbe el despido por motivos de embarazo o lactancia.	MIMP	2017-
Leyes contra la violencia de género	Buscan erradicar la violencia en el seno familiar, se tipifica el feminicidio y la trata de personas, y sancionan el hostigamiento y acoso sexual en espacios públicos.	MIMP	2003, 2007, 2013, 2014, 2015
Ley N° 29896, “establece la implementación de lactarios en todas las instituciones públicas y privadas”	Ley que establece que las empresas con 20 o más trabajadoras en edad fértil deban implementar un espacio exclusivo para que las madres trabajadoras puedan extraer y conservar leche materna.	MIMP	2012

Asimismo, las leyes que conciernen directamente a la mujer en temas de violencia son la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar del 2015, que establece los mecanismos de actuación de las fuerzas del orden para la recepción, proceso y actuación ante las denuncias de violencia, como también el acompañamiento y medidas de protección de las víctimas, la necesidad de reeducación de las

personas agresoras y establecer un sistema nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, con registro, observatorio y centro de estudios. También está la ley N°30068 que modifica el código penal para tipificar el feminicidio; la ley N° 30251 que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas y el reglamento de ley N° 28950, contra la trata de personas y tráfico de migrantes; la Ley N° 27942 de prevención y sanción del hostigamiento sexual; y la Ley N° 30314 para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos.

Tabla #3 : Elaboración propia.

Políticas y planes nacionales orientadas a promover el desarrollo de la mujer			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Política Nacional de Igualdad de Género	Busca atacar los problemas estructurales de la desigualdad de género enfocándose en reducir la violencia, garantizar derechos de salud sexual, participación política, derechos sociales y económicos y eliminar la discriminación.	MIMP	2019-
Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017	“Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de gobierno”	MIMP	2012-2017

### Programas y acciones para mejorar la situación de las mujeres

La evidencia internacional para los temas tratados es muy extensa. En el campo de la educación, cabe destacar que se cuenta con evidencia de una serie de intervenciones que ayudan a que las niñas completen la educación básica y a reducir las brechas de desempeño. Sperling y Winthrop, (2016, pág. 126), a partir de una amplia revisión de intervenciones, encuentran que el primer paso importante para mejorar los resultados educativos de las niñas es proveer educación asequible, cercana geográficamente y que tengan un ambiente agradable y seguro para las mujeres. Además, los resultados positivos se refuerzan con el involucramiento de la comunidad.

Por otro lado, para reducir la pobreza y aumentar el empoderamiento económico de las mujeres, se identifican como exitosas intervenciones orientadas a desarrollar sus habilidades emprendedoras y vocacionales. Las prácticas internacionales efectivas para promover el desarrollo emprendedor de las mujeres se concentran en promover el acceso a crédito y a cuentas de ahorro formales, en entrenamiento y aprendizaje de negocio, en crear redes de soporte e información de mercado y facilitar cuidado infantil para que las madres puedan trabajar fuera de casa (OIT, 2018). No obstante, Chinen, de Hoop, Alcázar, Balarin y Sennett

(2017) encuentran resultados mixtos en la revisión de literatura sobre entrenamiento laboral en las ventas y ganancias de mujeres de países de ingresos medios y bajos. Los autores señalan que los efectos son positivos pero pequeños, insuficientes como para justificar el escalamiento de dichos programas. Finalmente, señalan que la inclusión de una mayor perspectiva de género, prácticas laborales y entrenamiento de habilidades blandas pueden mejorar los efectos de los programas de entrenamiento vocacional.

En el tema de embarazo adolescente, hay amplia evidencia internacional sobre intervenciones para reducir dicha tasa. Nitz (1999) concluye que las intervenciones y programas estadounidenses más efectivos en la prevención del embarazo adolescente son aquellos que abarcan más que la educación sexual y reproductiva y se orientan a generar ‘opciones de vida’ mediante educación o entrenamiento laboral. Este resultado es secundado por Oringanje y otros (2016), que nota que las intervenciones únicas en educación o en promover el uso de contraceptivos no son efectivas, mientras que la combinación de ambas intervenciones si muestra reducciones significativas en el riesgo de embarazo adolescente.

En el caso de la violencia contra la mujer, Fulu y Kerr-Wilson (2015) recopilan intervenciones promisorias de prevención de la violencia. Las autoras identifican que las intervenciones económicas con microfinanzas son efectivas solo si se combinan con un enfoque transformativo de género. Además, las intervenciones enfocadas en cambiar las actitudes y normas sociales son efectivas en talleres a parejas, en grupos educativos a hombres jóvenes y adultos y en talleres a nivel comunitario con actividades y campañas audiovisuales. Otras intervenciones que parecen ser positivas, pero de la que no se cuenta con suficiente evidencia, son asociar y empoderar a las trabajadoras sexuales y programas de reducción del consumo de alcohol. Además, programas enfocados en la crianza de los hijos como visitas domiciliarias o talleres donde se enseñan modelos de cuidado, juego y comportamientos positivos tienen efectos positivos sobre los factores de riesgo de la violencia hacia la mujer.

### Educación

El plan de igualdad de oportunidades no trata directamente el acceso y/o calidad educativa que recibe la mujer, pero aborda la enseñanza de la educación sexual; la necesidad de reforzar la educación básica para reducir la tolerancia social a patrones socioculturales discriminatorios; asegurar la culminación de la educación secundaria de las mujeres para promover el ejercicio de sus derechos sociales; y promover la educación técnico productiva de las mujeres en carreras tradicionalmente masculinas para fomentar y fortalecer la inserción laboral de las mujeres.

### Empleo

La promoción del empleo para las mujeres es uno de los temas principales de política. Una importante y reciente acción para asegurar y proteger el trabajo de las mujeres es la obligación legal<sup>20</sup> de que las empresas con 20 o más trabajadoras en edad fértil deban implementar un espacio exclusivo para que las madres trabajadoras puedan extraer y conservar leche materna.

<sup>20</sup> Ley N° 29896, “Ley que establece la implementación de lactarios en todas las instituciones del sector público y del sector privado” del 2012.

Pese a que la ley esté reglamentada, en el 2017 tan solo se han hecho 48 visitas de seguimiento y 25 visitas de monitoreo a entidades públicas y privadas sobre la implementación del lactario (Comisión Multisectorial de Lactarios).

Como la promoción del empleo para las mujeres implica en muchos casos la aplicación del enfoque de género en los programas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) creó en marzo del 2019 la “Mesa de Trabajo Tripartita que contribuya a promover y fortalecer la participación de las mujeres y la vigencia de sus derechos en el ámbito socio laboral” con el objetivo de “(...) promover y fortalecer la participación de las mujeres y la vigencia de sus derechos en el ámbito socio laboral (...)” (MTPE, 2019).

Pese a ser un tema prioritario, no existen otros programas o acciones específicas para promover el trabajo de las mujeres y las acciones que las afectan se agrupan en programas como el ‘Centro de Empleo’, que engloba la Bolsa de trabajos del Estado y CertiJoven, que certifica documentos con el fin de promover la inserción de los jóvenes en general al mercado laboral. Además, el MTPE realiza el concurso de Buenas Prácticas Laborales, dentro del cual se encuentra la categoría de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y de otros grupos vulnerables.

Asimismo, existe el programa Cuna Más (ex Wawa Wasi) donde las madres en condición de pobreza pueden dejar a sus hijos menores de 3 años en el servicio de guardería gratuita. Este servicio ha demostrado que incrementa las probabilidades de que la mujer tenga trabajo, mejora los niveles remunerativos y disminuye la probabilidad de tener un empleo informal (Boyd & Rentería, 2018).

Finalmente, desde el estado también se busca impulsar el emprendimiento de la mujer. PRODUCE, mediante el programa Innóvate Perú, realiza un concurso de financiamiento de proyectos de negocio e innovación liderados por mujeres. Los montos financiados van de S/ 50 mil a S/ 450 mil<sup>21</sup>.

### Ingresos y pobreza

La Política Nacional de Igualdad de Género, en su objetivo #4 de garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres, plantea como lineamientos incrementar el acceso y el control del patrimonio de las mujeres. El programa más grande de alivio a la pobreza enfocado en mujeres es el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS). Este realiza transferencias de dinero condicionadas a madres o embarazadas de hogares rurales pobres bajo la condición de que los niños del hogar asistan a la escuela, cumplan con las vacunaciones, desparasitaciones y chequeos pre y postnatales, lleven al control de crecimiento y obtengan sus partidas de nacimiento y DNI. Además de los impactos sobre la salud de los niños, se ha identificado que el programa aumenta la asignación de recursos a las actividades agrícola y pecuaria de los hogares dirigidos por hombres y aumenta los ingresos de los hogares

<sup>21</sup> Según las bases del concurso 2019 (PRODUCE, s.f.).

dirigidos por mujeres frente al grupo de control (Zegarra, 2015). Perova y Vakis (2012) también identifican impactos positivos de participar en JUNTOS sobre el aumento de los ingresos del hogar en 43% y la reducción de la pobreza en los distritos.

### Salud

Los esfuerzos estatales en Salud se enfocan actualmente en la lucha contra la anemia. Se vienen realizando varias campañas de concientización para que las madres vayan a sus chequeos prenatales y sepan cómo alimentar a sus niños de forma balanceada con una dieta rica en hierro. Las principales acciones en salud se llevaron a cabo con el Programa de Apoyo a la Reforma del sector Salud (ParSalud II), el cual tiene entre sus objetivos reducir la mortalidad y morbilidad materno-infantil y mejorar el crecimiento de los niños y niñas menores de 3 años. Los principales resultados para el periodo 2005-2015 fueron el incremento de la proporción de partos institucionales del 44% al 74%, la reducción de la muerte neonatal del 9.5% al 5% y el aumento de las mujeres que asisten al menos a una cita de chequeo prenatal del 20% al 69% (Banco Mundial, 2017).

### Violencia

El principal ente encargado de la prevención de la violencia familiar y contra la mujer es el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). El PNCVFS supervisa los Centros de Emergencia Mujer, que son los centros de atención integral que brindan asesoría legal, consejería psicológica y asistencia social a las víctimas de violencia familiar y sexual presentes en 248 distritos del país. Además, el PNCVFS dirige las líneas de atención telefónicas (Línea100) y virtual (Chat100) para brindar apoyo psicológico y asesoría legal ante casos de la misma índole.

Tabla #4 : Elaboración propia.

Programas y acciones orientados a las mujeres			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS)	Programa que realiza transferencias de dinero condicionadas a madres de hogares rurales pobres bajo la condición de que los niños del hogar asistan a la escuela, cumplan con las vacunaciones, desparasitaciones y chequeos pre y postnatales, lleven al control de crecimiento y obtengan su DNI.	MIDIS	2005- actualidad

Cuna Más	Atención gratuita integral de niños y niñas menores de 3 años de familias en condición de pobreza. Brinda servicio de cuidado diurno y servicios de acompañamiento a Familias (modalidad rural).	MIDIS	1993 (Wawa Wasi) 2011 (Cuna Más)
Prog.Nacional de Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)	Unidad ejecutora del MIMP que se encarga de los CEM, las Líneas de atención de violencia familiar y sexual, Hogares Refugio.	MIMP	2001
Centros de Emergencia Mujer (CEM)	Programa de atención integral donde se brinda asesoría legal y consejería psicológica y asistencia social a víctimas de violencia.	MIMP	1999
Programa de Apoyo a la Reforma del sector Salud (ParSalud II)	Dentro de sus objetivos está reducir la mortalidad y morbilidad materno-infantil y mejorar el crecimiento de los niños y niñas menores de 3 años.	MINSA	2009-2018
Programa Innóvate Perú	Programa que busca incrementar la productividad empresarial a través del fortalecimiento de los actores del ecosistema de la innovación (empresas, emprendedores y entidades de soporte	PRODUCE	2014

Tabla #5 : Elaboración propia.

Políticas y planes nacionales orientadas a promover el desarrollo de la mujer			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Línea 100	Línea telefónica para atender acasos de violencia familiar o sexual, brinda información, consejería y soporte emocional.	MIMP	-
Chat 100	Línea de chat por internet para atender acasos de violencia familiar o sexual, brinda información, consejería y soporte emocional.	MIMP	-
Planifica tu futuro	Campaña de educación sexual y planificación familiar	MINSA	-
Buenas Prácticas Laborales	Premio que reconoce buenas prácticas laborales en el estado y empresa privada. Tiene la categoría de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y otros grupos vulnerables.	MTPE	2011-

### Pueblos indígenas

Al explorar la normativa concerniente a los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional, se observan dos tipos de normativa para dicha población, la que trata a la población indígena como comunidad de derecho con reconocimiento, tierras y cierto tipo de autonomía; y la que trata al individuo indígena como sujeto de derecho ante casos de discriminación.

A nivel internacional, el principal marco normativo en derechos de las poblaciones indígenas es el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Este convenio, aprobado por el estado peruano en 1993, declara:



“(…) el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, (…), su propio desarrollo económico, social y cultural.” (OIT, 2007)

El convenio establece lineamientos de derechos para los pueblos indígenas como conjunto, entre los cuales les reconoce la pertenencia de sus tierras, el derecho a crear sus propias instituciones en temas de educación y el derecho a la consulta previa.

Las normas referentes a los indígenas como individuos se enmarcan en el derecho a no ser discriminados. Les reconoce el derecho a la no discriminación, al acceso libre a empleos, a la remuneración equitativa y al acceso igualitario a la seguridad social, salud, educación y medios de comunicación.

La ley N° 27270 Contra Actos de Discriminación del año 2000 establece sanciones por actos de discriminación por razón

“(…) racial, religioso, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, (…)”.

Tabla #6 : Elaboración propia.

Leyes y normas enfocadas en los indígenas			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Ley N°29785 ‘del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios’	Establece la ‘consulta previa’ como medida para dialogar y alcanzar un acuerdo respecto a medidas estatales que puedan afectar los derechos colectivos de las comunidades indígenas	MINCUL	-
Ley N° 28736 ‘para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial’	Establece un régimen especial de protección de derechos de las comunidades indígenas en aislamiento o situación de contacto inicial.	MINCUL	2006
Ley N° 29735 ‘que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú’	Declara el derecho de la gente a ser atendida por el estado en un idioma originario materno. Asimismo, promueve el estudio de las lenguas originarias.	MINCUL	2011

Tabla #7 : Elaboración propia.

Leyes y normas enfocadas en los indígenas			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad	Tiene por objetivo garantizar los derechos lingüísticos de la gente, como el desarrollo y preservación de la lengua y a ser atendidos en la lengua materna originaria.	MINCUL	2017-
Política Sectorial de Salud Intercultural	Tiene por objetivo garantizar la atención en salud con pertinencia intercultural.	MINSA	2016-2021
Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021	Tiene por objetivo brindar un servicio educativo relevante y pertinente a los aprendizajes de los niños y niñas de los pueblos originarios desde una perspectiva de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país.	MINEDU	2016-2021

Los indígenas no tienen una política o plan nacional que se enfoque exclusivamente en ellos en el desarrollo con identidad como grupo poblacional. El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, para la sección de pueblos indígenas dentro del lineamiento estratégico N°3, declara:

“Objetivo estratégico 1: Asegurar (...) el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes” (Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, pág. 131)

Este objetivo responde a los mandatos del Convenio N° 169 de la OIT y de las leyes peruanas para garantizar los derechos a la consulta previa, la educación intercultural, la atención de salud con pertinencia intercultural, al territorio, a la justicia en idioma propio y al derecho de autodeterminación de las poblaciones en aislamiento.

Pese a que no haya planes específicos para los indígenas como conjunto, existen planes enfocados en salud y educación intercultural y en la protección y promoción de las lenguas originarias.

La ‘Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad’ del 2017 que “(...) tiene por objetivo garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas u originarias en el ámbito nacional” (Artículo 2, Decreto Supremo N° 005-2017-MC). El derecho lingüístico es el derecho fundamental a la libertad de:

“(...) usar su lengua materna en todos los espacios sociales, individual o colectivamente. Esto implica desarrollar su vida personal, social, educativa, política y profesional en su propia lengua, recibir atención de los organismos públicos y pertenecer a una comunidad lingüística reconocida y respetada.”

(MINCUL, 2017)

El plan realiza un diagnóstico de la situación social de los hablantes de lenguas originarias e identifica los principales problemas a los que se enfrentan, entre los cuales se encuentra la discriminación o el difícil acceso a los servicios y administración públicos por el uso de la lengua materna. Así, entre los objetivos específicos del Primer Eje del Plan se incluyen actividades que buscan que las lenguas indígenas u originarias sean reconocidas por la sociedad, implementadas por el estado y que eviten los casos de discriminación por lenguaje.

1. Garantizar la pertinencia lingüística en la prestación de servicios públicos y en el funcionamiento de las entidades del sector público.
2. Fomentar la visibilización y el reconocimiento de las lenguas indígenas y la tradición oral en la sociedad peruana.
3. Fortalecer las estrategias de prevención y los mecanismos de reacción contra los casos de discriminación por uso de lenguas indígenas u originarias”.

(MINCUL, 2017)

No obstante, la Política Nacional no establece las fechas en las que se llevará a cabo y tampoco plantea indicadores y sus líneas base para hacer un seguimiento de los avances.

Por su parte, el ‘Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021’ del MINEDU tiene por finalidad “[g]arantizar aprendizajes pertinentes y de calidad a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores de todo el Perú, pertenecientes a los pueblos indígenas u originarios (...)” (Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, pág. 21).

Por otro lado, la Política Sectorial de Salud Intercultural del MINSA tiene por objetivo regular las acciones de salud intercultural para garantizar el ejercicio del derecho a la salud de los pueblos indígenas y afroperuanos (Política Sectorial de Salud Intercultural, 2016, pág. 9). Entre sus objetivos específicos se encuentran lograr que todos los establecimientos de salud brinden servicios con pertinencia cultural, que se articule el conocimiento tradicional en la atención de salud donde habitan los pueblos indígenas o afroperuanos.

Los objetivos de política pública para las poblaciones indígenas se centran en hacer valer los derechos colectivos de las poblaciones indígenas y a proveer los servicios estatales con pertinencia intercultural y en el idioma materno originario.

### Programas y acciones para mejorar la situación de los indígenas

En lo que respecta a educación, la experiencia latinoamericana sugiere las recomendaciones de política se concentren en tres áreas. Primero, en reforzar las capacidades de los profesores para atender e incluir a los alumnos indígenas en el proceso educativo. Segundo, en desarrollar diferentes mecanismos de evaluación y enseñanza pertinentes a las características culturales de los indígenas, que pueden tener diferentes formas de organizar el aprendizaje y la evaluación. Por último, en implementar en el currículo materiales educativos con pertinencia intercultural y de alcance nacional (Treviño, Villalobos, & Baeza, 2016).

Dado que el problema de la educación indígena es también un problema de ruralidad, las intervenciones deben enfocarse en dichas zonas. En Colombia, el ‘Proyecto de Educación Rural – PER’ basado en aplicar modelos educativos flexibles en el contexto rural ha demostrado ser efectivo para mejorar resultados educativos como reducir el abandono, aumentar la tasa de aprobación y mejorar los resultados de calidad, medido por una prueba estandarizada de lenguaje (Rodríguez, Sánchez, & Armenta, 2010).

En salud, la información sobre intervenciones es muy escasa para los indígenas latinoamericanos. Araujo, Moraga, Chapman, Barreto y Illanes (2016) identifican la falta de investigaciones en intervenciones de salud para los indígenas latinoamericanos y señalan que no se puede decir algo concluyente respecto a las intervenciones de los países anglosajones debido a que son de ingresos altos, por lo que la respuesta de las acciones en Latinoamérica pueden ser diferentes.

Tabla #8 : Elaboración propia.

Programas y acciones enfocados en los indígenas			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Programa de Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)	Las PIAS y las Plataformas de Servicios Tambos dan servicios de atención estatal de diferentes sectores a zonas alejadas y periféricas del país.	MIDIS	2015

Tabla #9 : Elaboración propia.

Otras acciones enfocadas en los indígenas			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI)	Centro adscrito al Instituto Nacional de Salud que se encarga de proponer políticas y normas de salud intercultural y de promover la investigación de medicina tradicional.	MINSA	2002
Becas de PRONABEC	Calificar como indígena da puntos extra en la calificación para optar por algún tipo de beca. Además, hay programas de Beca en educación técnica orientados a indígenas de la Selva (Beca Saramurillo).	PRONABEC	2012
Educación Intercultural Bilingüe	Modalidad del sistema educativo donde se brinda educación culturalmente pertinente y en el idioma originario y mayoritario de la localidad del colegio.	MINEDU	1972

## Educación

En el 2016, El MINEDU implementó el 'Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021' desde el cual dirige colegios con el modelo de servicio de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), el cual tienen herramientas pedagógicas y de gestión interculturales bilingües. Se estima que hay 24,964 colegios que brindan EIB (2017), para los cuales existen tres formas de atención:

- EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico, enfocado en colegios donde la comunicación predominante sea en la lengua indígena u originaria.
- EIB de revitalización cultural y lingüística, dirigida a estudiantes de pueblos indígenas u originarios que hablan castellano como lengua materna.
- EIB en ámbitos urbanos, para atender a los estudiantes de pueblos indígenas que se encuentran en ámbitos urbanos, manejan diferentes grados de bilingüismo y aún se mantienen vinculados a su cultura originaria. Este servicio se aplica a demanda de la comunidad o colegio.

Sin embargo, el principal reto y problema de la EIB es la falta de profesores capacitados en educación bilingüe. El Plan Nacional estimó que la demanda por profesores es de 55 mil pero que solo se contaba con 38 mil. Otros problemas de la EIB en la actualidad son que no se considera adecuadamente los intereses individuales de los pueblos originarios, un presupuesto asignado insuficiente para atender la demanda real y la falta de mayor monitoreo y evaluación.

Asimismo, el PRONABEC otorga un punto extra en las evaluaciones para calificar a Beca18 (2019) y hasta 10 puntos a Beca Permanencia (2019) a quienes califiquen como indígenas. Para calificar como tal, un representante de una comunidad campesina o nativa registrada en la base del MINCUL o en Registros Públicos debe firmar un documento indicando que el postulante pertenece a la comunidad.

## Ingresos y pobreza

Debido a la distribución geográfica de la población indígena, los programas enfocados en la pobreza rural les afectan directamente. Por ejemplo, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) es un programa del MIDIS que promueve el desarrollo económico de las familias rurales en situación de pobreza y pobreza extrema mediante intervenciones focalizadas territorialmente. El principal proyecto que desarrolla es el Haku Wiñay / Noa Jayatai (HW/NJ) orientado al desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos para diversificar los ingresos en los hogares pobres y pobres extremos. Sus componentes son el fortalecimiento del sistema productivo familiar, la mejora de la vivienda saludable, la promoción de emprendimientos rurales y el fomento de capacidades financieras. El primer componente es el más valorado por las familias intervenidas porque es el que mayor impacto visible tiene. Específicamente, se valora la entrega de insumos productivos y la asistencia técnica para la implementación de tecnologías (MIDIS, 2016). Escobal y Ponce (2016, pág. 183) identifican un aumento de los

ingresos por incremento de las actividades agrícolas y pecuarias. Los ingresos se incrementan aún más si son ganadores de algún concurso de negocios inclusivos.

Debido a la distribución geográfica de la población indígena, los programas enfocados en la pobreza rural les afectan directamente. Por ejemplo, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) es un programa del MIDIS que promueve el desarrollo económico de las familias rurales en situación de pobreza y pobreza extrema mediante intervenciones focalizadas territorialmente. El principal proyecto que desarrolla es el Haku Wiñay / Noa Jayatai (HW/NJ) orientado al desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos para diversificar los ingresos en los hogares pobres y pobres extremos. Sus componentes son el fortalecimiento del sistema productivo familiar, la mejora de la vivienda saludable, la promoción de emprendimientos rurales y el fomento de capacidades financieras. El primer componente es el más valorado por las familias intervenidas porque es el que mayor impacto visible tiene. Específicamente, se valora la entrega de insumos productivos y la asistencia técnica para la implementación de tecnologías (MIDIS, 2016). Escobal y Ponce (2016, pág. 183) identifican un aumento de los ingresos por incremento de las actividades agrícolas y pecuarias. Los ingresos se incrementan aún más si son ganadores de algún concurso de negocios inclusivos.

Otro programa que se enfoca en aliviar la pobreza es JUNTOS, con presencia en 1325 distritos actualmente. Las regiones con mayor cantidad de distritos y hogares atendidos son Ancash, Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Puno, Junín, con más de 80 distritos atendidos por región. La gran concentración de población indígena en la mayoría de las regiones mencionadas explica por qué el 41.2% de los hogares participantes son indígenas (ENAH0 2018). Como se explicó en el caso de las mujeres, el programa JUNTOS tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza y pobreza extrema (Perova & Vakis, 2012).

## Salud

Además de los efectos sobre los ingresos, el programa JUNTOS ha tenido un impacto positivo sobre la nutrición infantil a través de una mayor asistencia de los niños menores de 5 años y de las gestantes a los centros de salud dado que es parte de las condiciones para acceder a la transferencia de dinero (Sánchez & Rodríguez, 2016).

Otra de las acciones del estado enfocadas en salud intercultural es la creación del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), el ente adscrito al Instituto Nacional de Salud (INS) encargado de proponer políticas, estrategias y normas en salud intercultural y de promover el desarrollo científico de la medicina tradicional. Mediante el CENSI se ha impulsado la inclusión del registro de la pertenencia étnica en el sistema de información de salud como parte del mandato de la Política Sectorial de Salud.

## Acceso a servicios múltiples

El programa nacional de atención estatal al ciudadano con la mayor focalización en las poblaciones indígenas es el programa de Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS), el cual busca atender a las poblaciones de zonas rurales dispersas y/o de frontera mediante

dos plataformas: 1. Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), y 2. Las Plataformas de Servicios Tambos (Tambos).

Las plataformas PIAS son unidades fluviales operadas por la Marina de Guerra del Perú que agrupan plataformas de atención multisectoriales con el objetivo de acercar la atención del estado a los ciudadanos rurales de las cuencas de los ríos Napo, Morona y Putumayo en la región Loreto y de las islas del lago Titicaca, en la región Puno. Las entidades participantes, MIDIS, Ministerio de Defensa, MIMP, MINEDU, Ministerio de Cultura, MINSA, la Dirección Regional de Salud, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas y el Banco de la Nación brindan diferentes servicios dentro de las embarcaciones como atención individualizada en registros, asesorías, trámites, pagos y atenciones de salud. Fuera de las embarcaciones, las entidades realizan actividades colectivas como charlas, capacitaciones, sesiones demostrativas, trabajos grupales, juegos y visitas domiciliarias.

De acuerdo con el informe de evaluación del programa elaborado por CCPM Grupo Consultor, los principales problemas del diseño del programa son la falta de un documento técnico que establezca un diagnóstico, teoría de cambio (o metodología, similar) y objetivos, metas e indicadores (MIDIS, 2018). El informe destaca específicamente que no se contaba con una línea base para las intervenciones y que el único indicador de gestión era el número de atenciones por servicio y número de atendidos. Por otro lado, el informe encuentra que las cuencas y comunidades demandan diferentes servicios, por lo que la planificación e involucramiento de las comunidades es importante para planificar las acciones de cada servicio. Asimismo, que falta solventar barreras culturales y comunicativas en la atención. Dentro de lo positivo, se destaca que las comunidades han aceptado el trabajo de las PIAS y que se están generando cambios efectivos en salud, violencia familiar y servicios financieros.

Paralelamente a las PIAS, dentro del mismo programa existen las Plataformas de Servicios Tambos (Tambos). Al igual que las PIAS, los Tambos se enmarcan en el objetivo general de llevar los servicios estatales a las poblaciones pobres y extremadamente pobres de zonas rurales y rurales dispersas. A diferencia de las PIAS, los Tambos son plataformas fijas de atención de los tres niveles de gobierno y entidades no gubernamentales. Las plataformas incluyen el trabajo de un gestor y un guardián. El primero es el promotor de la comunicación entre el estado, con tareas de atención a la población y coordinación con autoridades, mientras que el segundo se encarga de custodiar los bienes y apoyar al gestor en tareas menores.

A diciembre del 2017 se encontraban 341 Tambos operando en 19 regiones del país. Las plataformas brindan servicios de entidades y programas como el RENIEC, JUNTOS, Pensión 65, Cuna Más, Agrorural, la Oficina de Defensa Nacional, MINEDU, INDECI, la dirección regional de salud y otras organizaciones civiles. En el informe de evaluación (MIDIS, 2018) se destaca que falta realizar diagnósticos participativos con la población del área de influencia y que es necesario evaluar otras modalidades de atención debido a la dispersión de los hogares. Sin embargo, el informe destaca que cumplen una importante función de seguridad nacional dadas diversas situaciones de riesgo que surgen del nivel socioeconómico de la población objetivo. Finalmente, pese a que el área de influencia esté directamente relacionada la población indígena, no se hace ninguna mención en el informe sobre si la atención de los servicios estatales contempla el enfoque intercultural.

## Afroperuanos

Los principales problemas asociados a la población afroperuana son la discriminación, la segregación ocupacional y el acceso a la educación superior. Pese a ser un grupo reconocido como marginalizado, desde el estado se han emprendido muy pocas acciones para reducir las brechas que les afectan.

A nivel internacional hay tratados y declaraciones contra la discriminación racial. Entre los principales se encuentra la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 donde:

“Los Estados partes (sic) condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza.”

### (Artículo 3)

A nivel nacional, las únicas normas referentes exclusivamente a los afroperuanos son el pedido de perdón histórico de parte del estado peruano por las agresiones y abusos de los que ha sido víctima el pueblo afroperuano desde la colonia del 2009 que insta al entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a promover políticas específicas para el desarrollo de dicha población. Luego se crea en el 2011 el Ministerio de Cultura que toma las principales funciones de fomento, formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas dedicadas al pueblo afroperuano, mediante el Viceministerio de Interculturalidad.

A diferencia de los pueblos andinos y amazónicos que tienen estructuras y organizaciones comunitarias con derechos territoriales y una relación histórica con el ambiente, los afroperuanos carecen de la misma vinculación a la tierra, dado que históricamente han sido servidumbre de la élite urbana o peones de hacienda dispersos en la costa. Esto, más el alto mestizaje y desunión entre las organizaciones civiles afroperuanas le resta representatividad social a la población afroperuana (Valdivia, 2013).

No existen leyes diseñadas específicamente para los afroperuanos más allá de las anteriormente mencionadas. No obstante, les conciernen las leyes antes mencionadas que prohíben la discriminación en diferentes ámbitos y que también involucran a los demás grupos vulnerables del estudio, como la Ley N° 27270 Contra Actos de Discriminación<sup>22</sup>.

## Políticas y planes enfocados en la población afroperuana

La ONU declaró el ‘Decenio internacional para los afrodescendientes 2015-2024’ y, en concordancia, la OEA declaró el ‘Decenio de las Personas Afrodescendientes en las

<sup>22</sup> Mencionada y explicada en la página 25 para el caso de las poblaciones indígenas.



Américas (2016-2025)’ para los cuales ambos organismos establecieron planes de acción. En concordancia con ello, el estado peruano, a través de la Dirección de Políticas para Población Afroperuana del Ministerio de Cultura, elaboró el ‘Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020’, El plan se basa en tres ejes temáticos para la elaboración de los objetivos que son: 1. La discriminación étnico-racial; 2. El reconocimiento de aportes al desarrollo del país; y 3. La inclusión social.

Tabla #10 : Elaboración propia.

Políticas y planes enfocados en los afroperuanos			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020	Tiene por objetivo eliminar toda forma de discriminación a la población afroperuana, revalorar su aporte a la historia y cultura nacional y promover su inclusión social.	MINCUL	2016-2020

El ‘Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020’ elabora a partir de los tres componentes cuatro Objetivos estratégicos:

- “Objetivo estratégico N°1: Garantizar la visibilidad estadística en el sistema estadístico nacional de la población afroperuana, respetando su derecho a la identidad étnica.
- Objetivo estratégico N°2: Garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de la población afroperuana.
- Objetivo estratégico N°3: Promover el desarrollo social, político, económico, productivo y cultural de la población afroperuana con identidad e igualdad de oportunidades.
- Objetivo estratégico N°4: Fortalecer la institucionalidad pública vinculada a la promoción y protección de los derechos de la población afroperuana promoviendo la ciudadanía, su participación y acceso a las instancias de decisión.”

**‘Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020’**

Lo más resaltante del plan es el objetivo estratégico N°1, que se enfoca en la visibilidad estadística de los afroperuanos. Este es el fundamento para la aplicación de cualquier política posterior

dado que, una vez identificada la población afroperuana se puede orientar mejor las políticas. Además de hacerlo en los censos y encuestas nacionales, se busca operativizar la variable étnico-racial en los registros administrativos. El plan, a través del objetivo estratégico N°3 además establece la necesidad de acciones afirmativas en cualquier modalidad de educación, haciendo énfasis en la educación superior.

El plan cumple con proponer acciones estratégicas, entidades responsables de llevarlas a cabo, indicadores y metas a cumplir. No obstante, solo en dos de los 17 indicadores se tiene previamente definida una línea base, por lo que no es posible evaluar el verdadero avance en los objetivos, la pertinencia misma de haber elegido aquellos indicadores o la posibilidad de alcanzar las metas propuestas.

### Programas y acciones enfocadas en la población afroperuana

En general, las políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes suelen ser ‘acciones afirmativas’ o ‘acciones valorativas’. Las primeras se definen como “(...) aquellas acciones destinadas a generar un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, servicios o bienes a determinados grupos sociales históricamente excluidos, y que deben ir acompañadas de una política pública o legislación” (SEGIB-PNUD, 2010). Las segundas se asocian a conmemoraciones, declaraciones, implementación de festividades, inclusión de los afrodescendientes en temas de salud o inclusión de la historia y cultura africana en el currículo escolar (Rangel, 2016). Sin embargo, el estado peruano cuenta con muy pocas acciones dirigidas específicamente a los afroperuanos y la mayoría es impulsada por organizaciones privadas y la cooperación internacional<sup>23</sup>.

A nivel internacional, los principales estudios sobre los efectos de las acciones afirmativas en educación y empleo se concentran en los Estados Unidos. En empleo, el gobierno estadounidense aprobó en 1965 la orden ejecutiva que prohibía la discriminación racial, étnica, de género y de nacionalidad en las contrataciones públicas y privadas. Leonard (1984) encuentra efectos significativos en el aumento del empleo de los afrodescendientes, aunque en menor medida, de las mujeres. Sin embargo, con el paso de los años, las crecientes críticas y la reversión política parcial a dicha acción afirmativa ha ido acompañada de que la ausencia de efectos significativos de políticas formales de acción afirmativa en el empleo afroamericano (Button & Corrigan, 1997). En el caso de educación, el estudio de Ficher y Massey (2007) no encuentra efectos de la hipótesis de disparidad, donde postulantes de un grupo minoritario que logran ingresar por acción afirmativa, reducen los resultados académicos promedio de su grupo. Incluso, se observa que a estudiantes con peores resultados de la prueba SAT que el promedio, les va mejor que a los demás. Además, la eliminación de la acción afirmativa en la educación superior representaría una disminución de solo un 2% en las admisiones de grupos minoritarios pero una caída de un 10.2% de la misma en las escuelas más selectivas (Howell, 2010).

<sup>23</sup> Las principales organizaciones afroperuanas son el Centro de Desarrollo Étnico (CEDET) y Ashanti Perú que realizan programas e intervenciones en educación, salud y de incidencia política. A nivel latinoamericano, existe el Proyecto ACUA-FIDA 2018-2021 con intervenciones en Colombia, Ecuador y Perú.

En Brasil, el programa ‘Universidad para Todos’ entrega becas integrales para estudiar en universidades privadas. El principal criterio para ser seleccionado en dicho programa es los ingresos bajos de la familia y se establece un porcentaje de las becas para estudiantes afrodescendientes e indígenas según el porcentaje de dichas poblaciones en el estado respectivo. Para las universidades públicas federales del Brasil existen cuotas de ingreso según el porcentaje de población afrodescendiente del estado. Para complementar dicha política, se crearon becas para cubrir la manutención de los estudiantes para aumentar sus probabilidades de éxito. La universidad del estado de Rio de Janeiro realizó un estudio que determinó que los estudiantes que ingresaron por cuota (pero no necesariamente afrodescendientes) completaban en mayor proporción los estudios (Rangel, 2016, pág. 33). Otro estudio dirigido en la Universidad de Brasilia también encuentra efectos positivos de las cuotas sobre resultados educativos y laborales en los beneficiarios. Sin embargo, la cuota beneficia en mayor medida a hombres que a mujeres (Francis-Tan & Tannuri-Pianto, 2018).

En Colombia, existe un fondo especial de créditos educativos para estudiantes afrodescendientes de bajos recursos que da créditos condonables. Asimismo, Ecuador tiene un programa de becas de maestría iniciado en el 2010 por la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE).

Para la promoción del empleo de los afrodescendientes, en Brasil también se estableció como cuota de contratación en el estado que el 20% de las ofertas de trabajo deban ser asignadas a afrodescendientes.

Tabla #10 : Elaboración propia.

Programas, acciones y otros enfocados en los afroperuanos en el Perú			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Alerta contra el Racismo	Servicio de recepción de denuncias por discriminación étnica-racial.	MINCUL	2015
Becas de PRONABEC	Pertenecer al pueblo afroperuano da puntos extra en la calificación a becas.	PRONABEC	-
Registro de pertinencia étnica en el sistema de información de salud	Se incluye la pertinencia étnica en el sistema de la Hoja HIS (historia médica).	MINSA	2017

Educación

Al igual que para los estudiantes indígenas, PRONABEC otorga puntaje adicional (10 puntos adicionales sobre el total de 100) por pertenecer al pueblo afroperuano para la Beca de

Permanencia (2019). En el caso de Beca 18, se da un punto adicional (2019). La pertenencia se certifica mediante la firma de un representante de una organización afroperuana reconocida por el registro de organizaciones afroperuanas representativas de la Dirección de Políticas para Población Afroperuana del MINCUL. Asimismo, se han hecho esfuerzos para incluir material didáctico sobre la cultura afroperuana en el currículo y enseñanza nacional<sup>24</sup>.

Salud

El Ministerio de Salud, a través del CENSI publicó en el 2017 la ‘Directiva administrativa para el registro de pertinencia étnica en el sistema de información de salud’ con la que se busca incluir a los indígenas y afroperuanos dentro del sistema de registro con el objetivo de generar estadísticas epidemiológicas con pertinencia étnica e intercultural en la historia clínica del paciente.

Discriminación

La principal acción gubernamental concerniente a la lucha contra la discriminación es la plataforma ‘Alerta contra el Racismo’, oficializada mediante Resolución Ministerial en noviembre del 2015 y tiene como finalidad “(...) fomentar una ciudadanía informada y participe de la lucha contra la discriminación étnico-racial en el país, (...)” (RM N° 431-2015-MC). Su principal servicio es la recepción de denuncias de discriminación étnica-racial mediante reportes o alertas, con las cuales el ministerio puede emitir una opinión técnica y dar orientación sobre los derechos a la víctima. Asimismo, brinda información, estadísticas, noticias e investigaciones relacionadas el tema.

Personas con discapacidad

El principal problema asociado a las personas con discapacidad es la falta de accesibilidad a los múltiples servicios estatales, que afecta su capacidad de ejercer sus derechos fundamentales. Esto se traduce directamente en mayores brechas educativas y de empleo.

A nivel internacional, las principales normas sobre las personas con discapacidad son el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, (OIT de 1983) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad del 2006. El alcance de la primera se ve limitado al campo laboral y hace énfasis en que los estados se comprometan a crear mecanismos como talleres formativos o de concientización, o servicios de colocación de dichas personas. El alcance de la segunda es más amplio y declaran los derechos generales a la vida, justicia, igualdad ante la ley, protección contra diferentes tipos de violencia, a la no discriminación, salud, educación y demás.

En el ámbito nacional existe una ley exclusiva para tratar los derechos de las personas con discapacidad. La Ley General de la Persona con Discapacidad (N° 29973) que se encarga de “(...) la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la

24 MINEDU publica tres libros sobre la cultura afroperuana. 2019. <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=46991>

persona con discapacidad (...)” y lista una serie de derechos como la no discriminación, igualdad ante la ley, condiciones de accesibilidad, salud, educación y trabajo. Además, regula el trabajo del CONADIS y crea (a través de dicho ente) la necesidad de una certificación y registro de las personas con discapacidad y a trabajar con dichas estadísticas. Entre lo más resaltante de dicha ley se encuentra la obligación a una cuota de empleo de personas con discapacidad del 5% del personal para entidades estatales y el 3% para empresas privadas y la preferencia en contrataciones con empresas promocionales de personas con discapacidad<sup>25</sup>. Asimismo, dicha ley establece pensión no contributiva para personas con discapacidad severa.

Complementando el derecho a la educación, el estado, mediante la ley N° 30797 que promueve la educación inclusiva, establece la obligatoriedad de que todas las instituciones educativas adopten medidas para garantizar la educación inclusiva en todos sus niveles y modalidades, como también crear servicios de apoyo educativo desde el estado.

En el aspecto jurídico, se han realizado importantes avances en el derecho de las personas con discapacidad para el ejercicio pleno de sus derechos. Antes, a la persona con discapacidad se le asignaba un tutor que tomaba sus decisiones, como, por ejemplo, la de firmar contratos. Actualmente, cualquier persona puede requerir por voluntad propia apoyos y salvaguardias en caso requiera asistencia para el ejercicio de su capacidad<sup>26</sup>.

Tabla #11 : Elaboración propia.

Leyes y normas enfocadas en las personas con discapacidad			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Ley N° 29973: Ley General de la Persona con Discapacidad	Establece derechos como la no discriminación, igualdad ante la ley, condiciones de accesibilidad, salud, educación y trabajo. Impone cuotas para trabajadores con discapacidad en los sectores público y privado.	MIMP	2012
Ley N° 30797: Que promueve la educación inclusiva, (...). Modifica la Ley General de Educación.	Declara que la educación es inclusiva en todas sus etapas, modalidades, niveles y ciclos.	MINEDU	2018

<sup>25</sup> Son empresas que contratan al menos el 30% de su personal a personas con alguna discapacidad, siendo 80% de ellas involucradas directamente en el objeto social de la empresa. (Artículo 54)

<sup>26</sup> Decreto Legislativo N° 1384 que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

Ley N° 30412: (...) disponiendo el pase libre en el transporte público terrestre para las personas con discapacidad severa	Ley que dispone el pase gratuito en el servicio de transporte público terrestre en transporte provincial para las personas con discapacidad severa	MIMP	2016
Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad	Declara los derechos generales a la vida, justicia, igualdad ante la ley, protección contra diferentes tipos de violencia, a la no discriminación, salud, educación y demás.	ONU	2006-

Políticas y planes enfocados en las personas con discapacidad

Desde su surgimiento en los años setenta, hasta la actualidad, el modelo de discapacidad predominante es el modelo social que postula que la discapacidad no viene de las deficiencias en las funciones corporales o mentales del individuo sino de las barreras ambientales y sociales que se imponen por su condición. Este modelo tiene dos presupuestos: 1. Que el origen de la discapacidad no es religioso ni científico, sino social y que 2. El aporte de las personas con discapacidad a la sociedad no depende de su rehabilitación, sino que, estas aportan en la misma medida que una persona sin discapacidad debido a su vida humana igualmente digna. Lo que aporte la persona con discapacidad dependerá de las barreras que se le impongan y que tan incluidos socialmente están (Palacios, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2008). Como destaca Palacios (2008), la orientación de políticas públicas partiendo del modelo social se enfoca en la sociedad y no en el individuo afectado. Asimismo, que la persona con discapacidad ya no es sujeto de políticas asistencialistas, sino como sujeto de derechos.

Tabla #12 : Elaboración propia.

Políticas y planes enfocados en las personas con discapacidad			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Plan Nacional para las Personas con Trastorno del Espectro Autista 2019-2021	Tiene por finalidad “(...) que las personas con TEA en el Perú ejerzan sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones y oportunidades”	CONADIS	2019-2021
Política Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018	Orientado a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, medidas de discriminación positiva y el fortalecimiento y ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura	Antes MIMDES, ahora CONADIS	2009-2018
Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023	Plan enfocado en accesibilidad física y técnica de las ciudades	MTPE	2018-2023

En el 2006 fue declarado el ‘Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú’ (2007-2016)<sup>27</sup>. En este marco, se estableció el ‘Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad’ para el periodo 2009-2018. En el 2016 se pre publicó el mismo plan para el quinquenio 2016-2021, del cual no se ha publicado una versión definitiva. Otro plan enfocado en la misma población marginalizada es el ‘Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023’ liderado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se concentra en infraestructura y equipamiento de las ciudades.

El ‘Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018’ realiza un escueto diagnóstico de la situación de la discapacidad y de la normativa nacional para luego proponer las acciones generales y actividades específicas en cuatro ejes temáticos: Salud, Educación, Desarrollo Social y Empleo.

Según Cachay, Ibañez y Velarde (2018) el plan no responde de manera eficaz a las necesidades de las personas con discapacidad. Los autores identifican que las necesidades prioritarias que

reclaman los colectivos de personas con discapacidad refieren a los derechos básicos sociales y no al ejercicio de sus derechos políticos y civiles como la participación democrática, la vida independiente o el acceso a la información y comunicación. Esta percepción se ve reflejada en las propuestas que elabora el plan dado que solo el 4% de las propuestas contribuyen a la participación democrática, hay pocas propuestas en accesibilidad a la información y comunicaciones y el derecho a una vida independiente es tratado indirectamente en las propuestas de empleo, dado que permiten alcanzar dicho derecho. Además, las actividades específicas que se enumeran son bastante generales y en ningún momento se establece una línea base y metas asociadas a indicadores. Los autores identifican también problemas de representación en la elaboración del plan y en qué tan propio sienten el plan los principales representantes de las organizaciones de personas con discapacidad. Otra crítica de Cachay, Ibañez y Velarde es que, dada la generalidad del análisis y propuestas, este no toma en cuenta la heterogeneidad y condiciones de gravedad de la discapacidad. Finalmente, cabe señalar que no se ha encontrado ningún documento que evalúe los avances y resultados del plan para ningún año, pese a que el plan determina que se harán dichas evaluaciones.

El ‘Plan Nacional de Accesibilidad 2018-2023’ elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) hace un análisis conceptual y situacional mucho más amplio que el otro plan y sus objetivos no están solo orientados a la creación de la infraestructura accesible, sino en que se establezcan las condiciones institucionales, de gestión y de información para que las entidades públicas incorporen el tema de accesibilidad en sus actividades. A partir de tres ejes, el plan establece los siguientes objetivos:

- “1. Eje de Institucionalidad para la Accesibilidad: (...) Objetivo 1.1: Promover un sistema normativo articulado para la accesibilidad desde la gestión pública y su aplicación en todos los sectores y niveles de gobierno.
- 2. Ejes de Gestión y Acondicionamiento para la Accesibilidad (...) Objetivo 2.1: Impulsar una gestión Pública para la accesibilidad orientada a resultados. Objetivo 2.2: Promover acciones para implementar la accesibilidad universal en los Planes de Desarrollo Urbano.
- 3. Ejes Gestión del Conocimiento para la Accesibilidad. (...) Objetivo 3.1: Promover la generación de conocimiento y buenas prácticas en materia de accesibilidad. Objetivo 3.2: Implementar estrategias de comunicación para el reconocimiento del derecho a la accesibilidad.”

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2018, pág. 43)

<sup>27</sup> Decreto Supremo N° 015-2006-MIMDES



El plan cumple con establecer acciones estratégicas para los objetivos y asociarlas a un indicador con metas anuales. No obstante, de los 37 indicadores presentados, tan solo uno tiene línea base, y es únicamente la creación del Protocolo de control del cumplimiento de normas técnicas de accesibilidad en las municipalidades a cargo del CONADIS.

### Programas y acciones enfocadas en las personas con discapacidad

Hay extensa literatura sobre intervenciones para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, pese a que varias evaluaciones de literatura coincidan en que la información disponible sea insuficiente. En educación, Kuper, Saran y White (2018) identifican que solo hay suficiente información sobre intervenciones en primaria para concluir sobre su efectividad. Entre las prácticas efectivas se encuentran el uso de computadoras y otras herramientas para mejorar la capacidad de atención y comunicación y el uso de nuevas estrategias de enseñanza para mejorar las habilidades de razonamiento y matemáticas. Por otro lado, una revisión de evidencia conducida por Hehir y otros (2016), encuentra evidencia consistente de efectos positivos de la educación inclusiva para los estudiantes con discapacidad, beneficiándolos en su desarrollo cognitivo y social. Además, trae beneficios a los demás alumnos dado que trabajar con niños, niñas y jóvenes con discapacidad obliga al colegio y a los profesores a desarrollar un mejor entendimiento de las necesidades y fortalezas individuales de sus alumnos.

En salud, Lemmi y otros (2015) evalúan intervenciones de ‘rehabilitación basada en la comunidad’ (CBR por sus siglas en inglés) y encuentran que tal vez dichas intervenciones sean efectivas, pero que no hay evidencia suficiente debido a la heterogeneidad de las intervenciones y que los resultados deben interpretarse con cuidado. La CBR es un esfuerzo diseñado por la OMS para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en países de renta media y baja con limitaciones de presupuesto mediante el involucramiento de la familia, comunidad, estado y organizaciones no gubernamentales.

Al igual que en los casos anteriores, no hay suficiente evidencia para concluir sobre la efectividad de intervenciones para personas con discapacidades físicas y/o sensoriales en el mercado de trabajo en países de ingresos medios y bajos debido a la heterogeneidad de las intervenciones (Tripney, y otros, 2015). Si se encuentra evidencia de efectos de subsidios o de prohibiciones de discriminación remunerativa y laboral en países de renta alta. En el caso estadounidense, la combinación de un aumento en la provisión de la protección social y la prohibición de discriminación laboral parecen reducir la participación de las personas con discapacidad. Esto puede verse afectado por factores contextuales como aumentos de la inmigración y la encarcelación, una combinación de una mayor elasticidad de la participación del trabajo con salarios reales en caída, diferencias en la provisión de salud entre estados y una menor compensación del seguro de desempleo (Acemoglu & Angrist, 2001), (Autor & Duggan, 2003).

Otros estudios en Europa sobre los efectos de subsidios en el empleo muestran que tienden a ser inefectivos (Baert, 2014), contraproducentes (Jimenez-Martín, Mestres, & Vall Castelló, 2017) o con resultados mixtos (Angelov & Eliason, 2018). Dado que los países europeos estudiados tienen un seguro por discapacidad, este funciona como un costo de oportunidad para los empleados y

empleadores por lo que subsidios al empleo con regulación restrictiva impulsa a los empleados al seguro de incapacidad (Jimenez-Martín, Mestres, & Vall Castelló, 2017).

Tabla #13 : Elaboración propia.

Programas y acciones enfocados en las personas con discapacidad			
Nombre	Descripción	Institución	Año(s)
Programa presupuestal de Prevención y manejo de condiciones secundarias de salud en personas con discapacidad	Programa presupuestal articulado territorialmente para proveer de atención en salud de rehabilitación a personas con discapacidad pobres y dar educación comunitaria y familiar en la atención a dichas personas.	MINSA	2015-
Programa presupuestal de Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva	Programa presupuestal articulado para dotar a los Colegios de Educación Básica de materiales, mobiliario, capacitaciones y recursos técnicos para el mejoramiento del acceso a la educación de las personas con discapacidad	MINEDU	2013-
Programa Conjunto Trabajo Decente y Personas con Discapacidad	Programa de fortalecimiento de la gestión pública a nivel local para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad.	CONADIS y UNICEF	2018
Programa Contigo	Pensión para personas con discapacidad severa y situación de pobreza	MIDIS	2015
Modelo de Gestión laboral: Soy Capaz	Bolsa de trabajo y cursos	CONADIS	2012
Centro Especializado de Rehabilitación Profesional	Es la modalidad de Rehabilitación e Inserción Socio Laboral como alternativa para la atención de la problemática de las Personas con Discapacidad, aseguradas y en edad productiva.	EsSalud	-



Programa Sin Barreras	Show de TV y Radio que traba temas de personas con discapacidad	CONADIS	-
Campaña “Dígalo con Respeto, Persona con Discapacidad”	Campaña de concientización para el trato digno de las personas con discapacidad	CONADIS	2019
Pensión por invalidez temporal o permanente	De reducirse la capacidad de trabajo en más del 50%, se puede acceder a una pensión por invalidez de un valor del 50% del último sueldo	ONP y AFPs	-
Registro Nacional De La Persona Con Discapacidad	Sistema de información y gestión del CONADIS, cuyo propósito es identificar, compilar, procesar y organizar la información referida a la persona con discapacidad y las organizaciones, así como administrar de manera ordenada los registros especiales y otros registros	CONADIS	2000

Educación

Por otra parte, el MINEDU establece en su Currículo Nacional de la Educación Básica vigente del 2016 el enfoque inclusivo o de atención a la diversidad, que establece valores de respeto por las diferencias y equidad en la enseñanza, respetando tiempos, espacios y actividades diferenciadas de acuerdo con las características y demandas de sus alumnos. El currículo establece la necesidad de adaptar los recursos educativos de forma progresiva a las necesidades particulares del grupo y del alumno de forma personalizada. Para esto cuenta con la asesoría del Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la atención de las Necesidades Educativas Especiales (MINEDU, 2016).

Además, el MINEDU cuenta con un programa presupuestal articulado territorialmente con las Direcciones Regionales de Educación específico al mejoramiento de las capacidades físicas, técnicas y educativas de los centros escolares de Educación Básica y técnico-productiva para todas las personas con discapacidad intelectual, visual, auditiva y/o motora o con trastorno del espectro autista de 0 a 29 años.

A nivel nacional, el MINEDU ha certificado a 279 II.EE. inclusivas que han recibido financiamiento para la adecuación de su infraestructura en el 2016 y todos los años premia a escuelas públicas en reconocimiento a las buenas prácticas pedagógicas y de gestión enfocadas en educación inclusiva.

Asimismo, mediante una alianza con la Red Intergubernamental Iberoamericana de Necesidades Educativas se ha certificado a 1940 docentes en temas sobre atención de la discapacidad visual, sordoceguera y trastornos del espectro del autismo (Minedu, s.f.). Cueto, Rojas, Dammert y Felipe (2018) identifican que, además de las barreras físicas a la educación inclusiva, el principal reto de incluir a las personas con discapacidad en la educación básica regular es la falta de profesores y personal con habilidades pedagógicas específicas. Los autores recomiendan reforzar el servicio de apoyo y asesoramiento en la educación básica regular, incrementar los recursos, mejorar las oportunidades en los centros de educación técnico-productiva e incorporar más activamente a las familias (Cueto, Rojas, Dammert, & Felipe, 2018, págs. 91-93).

Al igual que para los estudiantes indígenas y afroperuanos, las personas con discapacidad que postulan a la beca de Permanencia de Estudios del PRONABEC reciben hasta 10 puntos extras en el concurso (Pronabec, 2019). En el caso de Beca 18, reciben dos puntos adicionales sobre cien.

Empleo

Cortez (2015) estudia las medidas de empleo implementadas por el MTPE que incluyen a las personas con discapacidad. Estas se han enfocado en el empleo temporal y la mejora de la empleabilidad. El programa “Impulsa Perú”, creado en el 2011, se enfoca en mejorar las competencias laborales y los niveles de empleabilidad, y sus beneficiarios son personas mayores de edad, desempleados, subempleados y en riesgo de perder su empleo. Pese a que, en el 2014 atendió a alrededor de 9436 personas, solo atendió a 33 personas con discapacidad. De la misma forma, el programa ‘Jóvenes Productivos’, que atiende a jóvenes de 15 a 29 años dándoles capacitación y formación teórica y práctica atiende a muy pocas personas con discapacidad (3911 frente a 350’423 del total de beneficiarios al 2014). Cortez también analiza el alcance de otras formas de promoción del empleo de las personas con discapacidad, como la responsabilidad social empresarial, bolsas de trabajo y la fiscalización laboral. El autor concluye que los programas de capacitación son importantes para dar a las personas con discapacidad trabajo en igualdad de condiciones (Cortez, 2015).

Asimismo, desde el 2012 existe el programa ‘Soy Capaz’ dirigido por el CONADIS que funciona como una bolsa de trabajo para facilitar el acceso a las personas con discapacidad a puestos de trabajo. Sin embargo, según Cortez (2015, págs. 127-129), pese a que la oferta y la demanda de trabajadores con discapacidad sean altas, la colocación de trabajadores es baja debido a la falta de capacitación y baja empleabilidad de los postulantes con discapacidad.

También hay iniciativas desde el sector social como el Programa Conjunto Trabajo Decente y Personas con Discapacidad, del CONADIS con UNICEF que se encarga del fortalecimiento de la gestión pública a nivel local para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad y programa presupuestal para promover el empleo.

Por otro lado, EsSalud se busca integrar a las personas con discapacidad a través de los Centros Especializados de Rehabilitación Profesional (CERP) mediante módulos básicos de rehabilitación profesional y programas de integración socio laboral. Creados en 1997, actualmente hay 4 CERP y ocho Módulos Básicos de Rehabilitación Profesional en hospitales de EsSalud a nivel nacional. Lamentablemente no existe más información sobre las actividades e impacto de los centros y sus servicios.

## Ingresos y pobreza

Las personas con discapacidad severa y en situación de pobreza pueden acceder al programa 'Contigo' del MIDIS, el cual da una pensión no contributiva de S/. 300 bimestral. Actualmente se atiende a 19'788 personas en 21 regiones del Perú. Asimismo, en caso de ser aportante de una pensión privada o de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), si la capacidad de trabajar se reduce en un 50% o más por invalidez temporal o permanente, el aportante recibe el 50% del sueldo que estaba percibiendo. Si la capacidad se reduce en más de dos tercios, la pensión será del 75% en el caso de pensión privada.

## Otros programas o acciones

La ley general de la persona con discapacidad estipula que todas las municipalidades y los gobiernos regionales deban tener una oficina de atención a las personas con discapacidad. Asimismo, para mejorar la accesibilidad general de las personas con discapacidad, el CONADIS ha implementado una Plataforma de Atención Virtual para personas con discapacidad auditiva que da el servicio de traducción simultánea a través de la web. Otra acción en pro de la accesibilidad es el distintivo vehicular, que permite al usuario estacionar en los lugares reservados y circular libremente en Lima.

En salud, se cuenta con un programa presupuestal articulado territorialmente con las Direcciones Regionales de Salud para la prevención y manejo de condiciones secundarias de salud de personas con discapacidad pobres que no cuenten con EsSalud u otro seguro privado. El programa incluye atención en rehabilitación y educación para los familiares y agentes comunitarios en el manejo de los pacientes con discapacidad.

Finalmente, existen acciones informativas y de reconocimiento de las personas con discapacidad como campañas de concientización "Dígalos con Respeto, Persona con Discapacidad" en el 2019 o el programa de televisión y radio "Sin Barreras" que trata temas de discapacidad.

# IV. Conclusiones y Recomendaciones

En el Perú las brechas socioeconómicas entre diferentes grupos de personas aún son persistentes. El estudio identifica a las mujeres, indígenas, afroperuanos y personas con discapacidad como poblaciones excluidas, cuyos indicadores de desarrollo económico y social están muy por detrás de aquellos de sus contrapartes.

Las mujeres, pese a no enfrentar brechas significativas en educación, se enfrentan a condiciones de empleo muy desfavorables con respecto a los hombres. La brecha de NINI entre mujeres y hombres es de 11 puntos porcentuales y de empleo informal y precario 5 y 6 puntos porcentuales respectivamente. Esto se ve reflejado en sus ingresos, donde las mujeres reciben

en promedio poco más de dos tercios de lo que reciben los hombres. Estas brechas, así como las altas tasas de embarazo adolescente y violencia que enfrentan son representativas del machismo que impera en la sociedad peruana y del rol impuesto a la mujer en el hogar.

Los indígenas, para efectos de este estudio, son aquellos que se auto identifican como tal y hablan una lengua originaria y representan aproximadamente el 14% de la población nacional. Este grupo enfrenta amplias brechas frente al grupo de referencia (blancos, mestizos u otros), entre las que destacan las diferencias en los niveles educativos y en el desempeño de las pruebas estandarizadas. En el caso de empleo, los indígenas se encuentran laborando de manera precaria el doble que el grupo de referencia y en 20 puntos porcentuales más informalmente. Por otra parte, la incidencia de la pobreza de los hogares indígenas es de más del doble proporcionalmente que la del grupo de referencia. La gran diferencia en pobreza se debe a que el 42% de la población indígena está en zonas rurales que, son las más afectadas por la pobreza y la falta de servicios básicos.

Por su parte, las brechas que enfrentan los afroperuanos se encuentran en varios casos en un punto medio entre los indígenas y el grupo de referencia (blancos, mestizos u otros). Ello debido a que habitan, a diferencia de los indígenas, en zonas mayoritariamente urbanas y con más acceso a servicios. No obstante, se destaca que a los afroperuanos les cuesta acceder a la educación superior, donde presentan una brecha de 11 puntos porcentuales frente al grupo de referencia. Además, dicha población sufre desproporcionalmente de discriminación racismo, segregación laboral y altas tasas de pobreza. La dificultad de sobrepasar dichas tasas se debe en parte a su poca representación política y poblacional (son el 3.6% de la población nacional) y en parte a la invisibilidad histórica de su cultura.

El último grupo excluido analizado es de las personas con discapacidad (5.6% de la población de acuerdo con la ENEDIS) que son las que presentan las mayores brechas y sufren una problemática de diferente naturaleza, dada la heterogeneidad de las discapacidades, la difícil focalización poblacional y la aún falta de reconocimiento de la población general de sus derechos y potencialidades. En lo concerniente al estudio, cabe mencionar que la brecha de la tasa de alfabetismo que es de casi un 20% y la de no conclusión de la primaria que supera el 30%. La exclusión en educación se profundiza en el área de empleo, donde la falta de acceso al mercado laboral es enorme: solo el 40% de las personas con discapacidad tiene empleo frente a más del 70% de los mayores de 18 años en general. Además, casi el 90% de los que trabajan lo hace informalmente. Dichas brechas son solo indicadores de la exclusión que sufren en muchos espacios y actividades, sea por prejuicios o por falta de accesibilidad.

Las brechas comunes a todos los grupos y que resultan más resaltantes son tres: las diferencias en la calidad educativa, las brechas en las condiciones de empleo y la alta prevalencia del embarazo adolescente. En el primero, es resaltante como los indígenas, afroperuanos y personas con discapacidad no acceden ni culminan la educación escolar y sus resultados en pruebas están muy por debajo del promedio o simplemente no se les reconoce en dicha estadística. En las condiciones de empleo, todos los grupos estudiados se encuentran en desventaja, con altas tasas de informalidad y empleo precario. Finalmente, las tasas de embarazo adolescente son muy altas para las indígenas y afroperuanas, que, aunque no se detalla mucho en el estudio, es un importante factor de riesgo para el empeoramiento en la calidad de vida en temas de educación y empleo.

Es, sin embargo, cuando se evalúa a las poblaciones 'interseccionadas', donde se encuentra a los grupos más excluidos y se observan las mayores brechas. Así, las mujeres indígenas combinan la problemática de pobreza con el machismo y la discriminación de género y presentan brechas consistentemente mayores que los demás grupos. Representativo de la interseccionalidad de mujer e indígena, es la tasa de analfabetismo, que es 8 veces mayor que la tasa para los hombres. Además, egresan de la educación superior en un tercio de la proporción a la que lo hacen los hombres y la tasa de empleo informal se acerca al 100%. Asimismo, las mujeres indígenas son el grupo más afectado por la violencia de género: casi el doble ha sufrido violencia severa proporcionalmente al grupo de referencia de mujeres blancas, mestizas u otras. Finalmente, su tasa de embarazo adolescente es el doble que la del grupo de referencia.

Frente a esta situación de exclusión, el estado peruano tiene el deber constitucional de proteger a todos sus ciudadanos y de brindar las oportunidades para que todos se desarrollen en su máximo potencial. Así, el estado tiene leyes que prohíben cualquier tipo de discriminación y que promueven el desarrollo de la salud, educación y empleo de todas las personas. Sin embargo, debido a las brechas sociales que se observan en los grupos estudiados, es claro que hay aún mucho por hacer.

Los esfuerzos estatales dirigidos a mejorar la situación de las mujeres están enfocados en la violencia de género y dentro de ésta en tratar a la mujer agredida. En temas de empleo, donde están las mayores brechas para las mujeres, las acciones se enfocan en promover el emprendimiento femenino mediante financiación de negocios. No obstante, no existen programas específicos de capacitación laboral para las mujeres desde el estado. Asimismo, existe la ley que obliga a las empresas a dar una misma remuneración a hombres y mujeres por un mismo trabajo. Sin embargo, la baja capacidad estatal para poder fiscalizar y el gran porcentaje de informalidad laboral nacional hacen imposible que se cumpla dicha ley.

En el caso de los indígenas, existen dos aproximaciones de desarrollo para ellos. Por un lado, los pueblos indígenas existen como comunidad de derechos, a partir de la cual el estado realiza acciones como la consulta previa para garantizar sus derechos sobre su vida, cultura y territorio. Por otro lado, las principales acciones enfocadas en el desarrollo de los indígenas como individuos tienen que ver con la disminución de la pobreza. Debido a que aproximadamente el 42% de los indígenas vive en el área rural y presenta la mayor brecha de hogares pobres, programas como JUNTOS o Haku Wiñay, enfocados en la reducción de la pobreza rural, los involucran directamente. El primer programa hace transferencias condicionadas y el segundo da asistencia técnica productiva, ambos con resultados demostrados. Las brechas de educación deberían ser atendidas de forma especializada por el MINEDU, sin embargo, el ministerio carece de los suficientes recursos y profesores capacitados para atender la demanda rural remota y para ofrecer educación intercultural de calidad.

Por otra parte, la población afroperuana es la que menos cuenta con políticas estatales enfocadas en ellos. Además de la plataforma de denuncia contra la discriminación y el racismo 'Alerta contra el Racismo', los esfuerzos en favor de los afroperuanos se concentran en darles reconocimiento histórico y cultural e incluirlos en las estadísticas y registros estadísticos. Acciones concretas del estado en favor de la inclusión de los afroperuanos han sido la inclusión de la pregunta de autoidentificación étnica en el censo y las encuestas nacionales y en implementarla en el registro de la historia médica en los servicios de salud

estatales. No obstante, no se están atendiendo sus principales brechas socio económicas, como la segregación ocupacional. Y el único esfuerzo para atender la falta de acceso de los afroperuanos a la educación superior, son pequeñas ventajas de puntaje para acceder a las becas de PRONABEC.

Finalmente, los esfuerzos estatales en favor de las personas con discapacidad son muy recientes y dispares. Una de las principales acciones para incluirlos viene de la obligatoriedad de contratación del 3% de la planilla para empresas privadas y de 5% para entidades estatales, pese a que sea difícil de fiscalizar y apenas se haga. Asimismo, la educación inclusiva carece de lineamientos de desarrollo propios y de esfuerzos concretos y suficientes para hacerla realidad. Otras acciones se orientan en la protección de la persona con discapacidad, como darles una pensión no contributiva en caso de invalidez severa y situación de pobreza o facilidades pensionarias en caso de invalidez temporal o permanente.

En general, se identifica que hay una gran cantidad de programas y acciones enfocadas en generar bienestar a los grupos excluidos. Sin embargo, la dispersión de estos, el poco alcance, poco presupuesto, y la poca evidencia de sus impactos constituyen más una ilusión de que se están atendiendo las brechas, que verdaderos esfuerzos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones excluidas.

## RECOMENDACIONES

De las brechas identificadas, se observa que muchos problemas de las poblaciones excluidas no son exclusivas a un único grupo. Todos los grupos sufren de desventajas en la situación y calidad del empleo; los pueblos indígenas, afrodescendientes y las personas con discapacidad tienen restricciones en el acceso a la educación de calidad; y los indígenas y afrodescendientes adolecen de altas tasas de pobreza y falta de servicios en el hogar. La transversalidad de los problemas se ve reflejado en la interseccionalidad de los grupos excluidos; las brechas se agravan cuando se evalúa la situación de la mujer indígena, mujer afroperuana y la mujer con discapacidad. Todos los grupos sufren en los mismos temas, aunque las causas pueden diferir en cada caso.

Sin embargo, el trabajo estatal para enfrentar dichas brechas es muy limitado y disperso. Cada población tiene una entidad pública que se encarga de velar por ella pero que no necesariamente se ocupa de los problemas socioeconómicos que enfrentan y sus causas. Por ejemplo, el Viceministerio de la Mujer del MIMP concentra sus acciones en la lucha contra la violencia familiar y sexual contra la mujer; la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura se concentra en los derechos de consulta previa de los pueblos indígenas y el MIDIS solo se ocupa de los indígenas en tanto estos sean pobres y rurales; la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana del Ministerio de Cultura realiza solo acciones de reconocimiento y cultura afroperuana; y el CONADIS, con la visión más holística, no tiene presupuesto ni poder político para impulsar el desarrollo de las personas con discapacidad. No existe una entidad que vele por el desarrollo socioeconómico de los grupos excluidos de forma transversal.

Es necesario contar con una única entidad encargada de estimar, visibilizar, enfrentar y monitorear las brechas de los grupos excluidos. Dada la dispersión de esfuerzos actuales, se recomienda que sea el MIDIS quien asuma aquellas funciones. Dicho ministerio cuenta actualmente con importantes programas de desarrollo socioeconómico dirigidos a poblaciones pobres y cuenta además con una cultura de evaluación de sus intervenciones. Se recomienda establecer una instancia en el MIDIS que asuma el desarrollo socioeconómico de las poblaciones excluidas estudiadas y que se ocupe específicamente de la problemática socio económico de los grupos excluidos urbanos y rurales. Se considera además de suma importancia incluir al MEF en el proceso de planeamiento y ejecución de los programas dada la necesidad de presupuesto y carácter intersectorial del trabajo del MIDIS con los grupos excluidos. Los problemas se pueden manejar mediante el uso de instrumentos como los programas articulados y los presupuestos por resultados.

Otra intervención necesaria a nivel institucional es fortalecer la capacidad fiscalizadora de las instituciones a cargo, como son el MTPE y el MIMP, para hacer cumplir las leyes de empleo y condiciones laborales como la igualdad remunerativa o el cumplimiento de cuotas de empleo a personas con discapacidad, entre otros.

Asimismo, los avances en identificación estadística permiten focalizar geográficamente futuras intervenciones y programas para todas las poblaciones excluidas y especialmente a la afroperuana, que estaba históricamente invisibilizada de los datos oficiales y cuenta con una distribución geográfica reconocible. Es necesario usar la nueva información estadística sobre etnicidad para focalizar adecuadamente a la población afroperuana, inclusive de forma geográfica. La focalización geográfica sirve para programas que impliquen la concentración territorial de poblaciones excluidas, mientras que para asegurar el acceso de personas excluidas a intervenciones más específicas de educación o empleo se debe recurrir a la focalización individual, incluyendo instrumentos de política como becas o cuotas.

No obstante, pese a que las nuevas herramientas estadísticas permitan medir, calcular, ubicar y observar el progreso de las brechas de las poblaciones excluidas, es importante no descuidar lo que no se puede medir. En muchas ocasiones sesgos como fijarse exclusivamente en la significancia estadística para la toma de decisiones de intervenciones puede llevar a dejar de lado intervenciones que impactan en el bienestar emocional de las personas, pero que no se ven reflejado en los números.

Finalmente, es necesario asegurar la pertinencia cultural de los programas en temas de educación, salud y trabajo. Se deben mejorar los contenidos interculturales, entrenar al personal y contar con atención en el idioma de la persona objetivo.

También se pueden identificar una serie de cambios y mejoras específicas a cada grupo excluido y brecha o brechas socioeconómicas. En muchos casos se trata de reforzar o aumentar el alcance de los servicios ya ofrecidos para incorporar adecuadamente a dichos grupos, como en el caso de las capacitaciones laborales o mejoras en educación. Además, se necesita el reforzamiento o la creación de nuevos servicios y programas como el cuidado diurno para las mujeres, mejora de la Educación Intercultural Bilingüe para los pueblos indígenas, o la expansión de la educación inclusiva para las personas con discapacidad.

A continuación, una tabla con recomendaciones de programas y acciones para cada grupo:

Intervenciones recomendadas	
Mujeres	Indígenas
Promover educación básica sin discriminación incluyendo trabajo con padres, i.e. mensajes motivacionales o informativos).	Aumentar la oferta docente bilingüe y fortalecer programa de EIB.
Expansión del servicio de cuidado diurno costo efectivo (no solo modelo Cuna Más).	Incrementar recursos para mejorar para educación rural (mejores docentes, materiales, internet, pedagogía multigrado)
Fortalecer ‘Jóvenes Productivos’ e ‘Impulsa Perú’ con enfoque de género.	Expansión de servicios públicos a zonas rurales/remotas (i.e. saneamiento).
Programas de prevención comunitarios/ grupales (incluyendo hombres) contra la violencia para cambiar cultura machista y roles de género.	Asegurar la pertinencia cultural de servicios públicos y programas (salud, capacitación, técnico-productivo, PAIS)

Intervenciones recomendadas	
Afrodescendientes	Personas con discapacidad
Cuotas/becas a población afroperuana para acceso a educación superior.	Asegurar implementación de Plan de Accesibilidad.
Incentivar participación en ‘Jóvenes Productivos’ e ‘Impulsa Perú’ (focalizar en zonas de concentración afrodescendiente).	Reforzar el PRONIED en la transformación física de los colegios.
¿Cuotas de empleo en las ofertas laborales dentro del sector público? Requiere condiciones y capacidad de fiscalizar.	Entrenamiento docente en educación inclusiva e incentivar y asegurar la educación inclusiva.
Intervenciones comunales focalizadas.	Reforzar programas de inserción laboral como ‘Empleos Perú’.



## Bibliografía

Acemoglu, D., & Angrist, J. D. (2001). Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109(5), 915-957.

Agüero, J. M. (2018). *Prevalencia de la violencia contra la mujer entre diferentes grupos étnicos en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo, Wilson Center - Latin American Program. Banco Interamericano de Desarrollo.

Alcázar, L., & Espinoza, K. (2014). *Impactos del programa JUNTOS sobre el empoderamiento de la mujer. Grupo de Análisis para el Desarrollo*. Lima: GRADE.

Alcázar, L., & Lovatón, R. (2006). *Consecuencias socio-económicas de la maternidad adolescente: ¿Constituye un obstáculo para la formación de capital humano y el acceso a mejores empleos?* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Alcázar, L., Balarin, M., Glave, C., & Rodríguez, M. F. (2018). *Más allá de los nini: los jóvenes urbano-vulnerables en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Angelov, N., & Eliason, M. (2018). Wage subsidies targeted to jobseekers with disabilities: subsequent employment and disability retirement. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(12), 1-37.

Araujo, M., Moraga, C., Chapman, E., Barreto, J., & Illanes, E. (2016). Intervenciones para mejorar el acceso a los servicios de salud de los pueblos indígenas en las Américas. *Rev Panam Salud Pública*(40), 371-381.

Baert, S. (2014). Wage subsidies and hiring chances for the disabled: some causal evidence. *The European Journal of Health Economics*, 71(1), 71-86. doi:10.1007/s10198-014-0656-7

Banco Mundial. (2017). *Mejorar la salud y la nutrición materno-infantil en el Perú*. Recuperado el 2 de Setiembre de 2019, de Banco Mundial:

Benavides, M., León, J., Espezúa, L., & Wangeman, A. (2015). *Estudio Especializado sobre Población Afroperuana*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Benavides, M., León, J., Galindo, C., & Herring, C. (2018). Access to Higher Education of Afro-Peruvians: Disentangling the influence of skin color and social origins in the Peruvian Stratification System. *Sociology of Race and Ethnicity*.

Benavides, M., Torero, M., & Valdivia, N. (2006). *Más allá de los promedios: afro descendientes en América Latina: pobreza, discriminación social e identidad: el caso de*

*la población afrodescendiente en el Perú*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.

Boyd, C., & Rentería, J. M. (2018). *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado laboral: el caso de Cuna Más*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima: CIES.

Button, J., & Corrigan, M. (1997). Blacks and the continuing quest for equal employment in six Florida communities. *Journal of the Community Development Society*, 28(1), 84-99.

Cachay, G., Ibáñez, F., & Velarde, C. (2018). *El Plan de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2009-2018: Una mirada desde la Gerencia Social para la participación democrática, el ejercicio de la vida independiente y el acceso a la comunicación e información*, Maestría en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Castillo, L. (2019). De la persona y de la sociedad. *En Constitución Política del Perú* (Décima Tercera ed., págs. 29-39). Lima, Lima, Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Chinen, M., de Hoop, T. A., Balarin, M., & Sennett, J. (21 de Diciembre de 2017). Vocational and business training to improve women's labour market outcomes in low- and middle-income countries. (B. Snijlsteit, Ed.) *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 195.

Comisión Multisectorial de Lactarios. (s.f.). *Informe anual de los lactarios institucionales 2017*. Informe anual, Dirección General de la Familia y la Comunidad, Dirección de Fortalecimiento de las Familias, Lima.

Cortez, J. (2015). *Análisis de las principales medidas implementadas por el estado peruano para promover el acceso al empleo de las personas con discapacidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167.

Cruz, M. A., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., & Zegarra, M. A. (2018). *La desestructuración del sistema peruano de pensiones*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico. doi:http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-397-2



Cueto, S., Rojas, V., Dammert, M., & Felipe, C. (2018). *Cobertura, oportunidades y percepciones sobre la educación inclusiva en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

De la Torre, L., & Baquerin, M. T. (Abril/Junio de 2018). Jóvenes NiNi argentinos: redes de contención y capacidad de afrontamiento. *Revista mexicana de sociología*, 80(2), 261-291.

Del Aguila, A. (2015). *Estudio sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú*. OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos. Lima: OIT.

del Pozo, J. M. (2017). *Has the gender wage gap been reduced during the 'peruvian growth miracle'? A distributional approach*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía. Lima.

Escobal, J., & Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. (J. Escobal, & C. Ponce, Edits.) Lima, Perú: GRADE.

Evia, P. (2018). Abordar la desigualdad horizontal en Bolivia: ¿cuál es el papel de la política fiscal? En B. Schorr, G. Damonte, & I. Velásquez-Castellanos, *Crecimiento, desigualdad y los retos para la sostenibilidad en un escenario post-boom en la región andina* (págs. 77-105). La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Fischer, M. J., & Massey, D. S. (2007). The effects of affirmative action in higher education. *Social Science Research*, 36, 531-549.

Flores-Bendezú, J., Calderón, J., Rojas, B., Alarcón-Matutti, E., & Gutiérrez, C. (2015). Desnutrición crónica y anemia en niños menores de 5 años de hogares indígenas del Perú: análisis de la encuesta demográfica y de salud familiar 2013. *Anales de la Facultad de Medicina*, 76(2), 135-140.

Francis-Tan, A., & Tannuri-Pianto, M. (2018). Black Movement: Using discontinuities in admissions to study the effects of college quality and affirmative action. *Journal of Development Economics*, 1-60. d

Fulu, E., & Kerr-Wilson, A. (2015). *What works to prevent violence against women and girls evidence reviews Paper 2: Interventions to prevent violence against women and girls*. What Works to Prevent Violence.

Galarza, F., Yamada, G., & Zelada, C. (2015). *Empleo y discriminación racial: afrodescendientes en Lima, Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

Hehir, T., Grindal, T., Freeman, B., Lamoreau, R., Borquaye, Y., & Burke, S. (2016). *A Summary of the Evidence on Inclusive Education*. Sao Paulo: Instituto Alana.

Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue internationale de politique de développement*.

Howell, J. S. (2010). Assessing the Impact of Eliminating Affirmative Action in Higher Education. *Journal of Labor Economics*, 28(1), 113-166.

Iemmi, V., Gibson, L., Blanchet, K., Kumar, K. S., Rath, S., Hartley, S., . . . Kuper, H. (2015). Community-based Rehabilitation for People With Disabilities in Low- and Middle-income Countries: A Systematic Review. (H. Waddington, Ed.) *Campbell Systematic Reviews*(15), 177.

INEI. (2017). *Panorama de la Economía Peruana 1950-2016*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima: INEI.

INEI. (2018). *La autoidentificación étnica: Población indígena y afroperuana*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2019). *Evolución de la pobreza monetaria*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INS. (2019). *Directiva Administrativa para el Registro de la Pertenencia Étnica en el Sistema de Información de Salud*. Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud. Lima: Instituto Nacional de Salud.

Inter-Parliamentary Union. (s.f.). *Women in National Parliaments*.

Jimenez-Martín, S., Mestres, A. J., & Vall Castelló, J. (2017). Hiring subsidies for people with disabilities: Do they work? *Economics Working Paper Series*(1563), 1-41.

Jones, F., & Serieux-Lubin, L. (2018). *Disability, human rights and public policy in the Caribbean: A situation analysis*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC subregional headquarters for the Caribbean. Santiago: United Nations.

Kogan, L., Fuchs, R. M., & Lay, P. (2013). *No... pero sí: Discriminación en empresas de Lima Metropolitana*. Lima: Universidad del Pacífico.

Kuper, H., Saran, A., & White, H. (2018). *Rapid Evidence Assessment (REA) of What Works to Improve Educational Outcomes for People with Disabilities in Low- and Middle-Income Countries*. London: International Centre for Evidence in Disability, London School of Hygiene and Campbell Collaboration.

León, J., & Sugimaru, C. (2013). *Entre el estudio y el trabajo: Las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Leonard, J. S. (1984). The Impact of Affirmative Action on Employment. *Journal of Labor Economics*, 2(4), 439-463.

Martínez Cobo, J. (1982). *Study of the problem of discrimination against indigenous populations*. United Nations.

MIDIS. (2016). *Desarrollo productivo y pobreza rural. Implementación y efectos del programa Haku Wiñay*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

MIDIS. (2018). *Evaluación de diseño, procesos y resultados de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)*. Informe de evaluación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Lima.

MIDIS. (2018). Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos (PNT). Informe de evaluación, Lima.

Millán, S., Sepúlveda, Á., Sepúlveda, P., & González, B. (2008). *Mujeres con discapacidad y violencia sexual: Guía para profesionales*. Junta de Andalucía, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Dirección General de Personas con Discapacidad. Sevilla: Dirección General de Personas con Discapacidad.

MINCUL. (2015). *Línea de base de brechas sociales por origen étnico en el Perú*. Ministerio de Cultura. Lima: Ministerio de Cultura.

MINCUL. (2017). *Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad*. Lima: El Peruano.

MINEDU. (2016). *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021*. Ministerio de Educación. Lima: Ministerio de Educación.

MINJUSDH. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

MINSAL. (2016). *Política Sectorial de Salud Intercultural*. Ministerio de Salud. Lima: El Peruano.

MTPE. (2019). *Crean grupo de trabajo de naturaleza temporal denominado "Mesa de Trabajo Tripartita que contribuya a promover y fortalecer la participación de las mujeres y la vigencia de sus derechos en el ámbito socio cultural"*. Resolución ministerial, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.

Nitz, K. (1999). Adolescent pregnancy prevention: A review of interventions and programs. *Clinical Psychology Review*, 19(4), 457-471. doi:10.1016/s0272-7358(98)00087-7

OIT. (2007). *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.

OIT. (2013). *Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. (2018). *Entrepreneurship Development Interventions for Women Entrepreneurs: An update on what works*. Organización Internacional del Trabajo. Organización

Oringanje, C., Meremikwu, M. M., Eko, H., Esu, E., Meremikwu, A., & Ehiri, J. E. (2016). Interventions for preventing unintended pregnancies among adolescents. *Cochrane Database of Systematic Reviews*(2), 1-129.

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Primera ed.). Madrid, España: Ediciones Cinca.

Perova, E., & Vakis, R. (2012). 5 Years in JUNTOS: New Evidence on the Program's Short and Long-Term Impacts. *Economía*, XXXV(69), 53-82.

PNUD Perú. (2012). *Estrategia de igualdad de género*. Lima: PNUD Perú.

PRONABEC (14 de Junio de 2019). Bases del concurso beca de permanencia de estudios nacional 2019. 46. Lima, Lima, Perú: Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos.

Rangel, M. (2016). *Políticas públicas para afrodescendientes, Marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú*. CEPAL. Santiago: Naciones Unidas.

Reynoso, C., Oré, G., & Carrillo, M. (2010). *Políticas públicas y afrodescendientes en el Perú*. Lima: LUNDU Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos.

Rodríguez, C., Sánchez, F., & Armenta, A. (2010). Do Interventions at School Level Improve Educational Outcomes? Evidence from a Rural Program in Colombia. *World Development*, 38(3), 415-428.

Sánchez, A., & Favara, M. (2019). Consequences of Teenage Childbearing in Peru. Is the Extended School-day Reform an Effective Policy Instrument to Prevent Teenage Pregnancy? Oxford: Young Lives.

Sánchez, A., & Rodríguez, M. G. (2016). Diez años JUNTOS: un balance de la investigación del programa de transferencias condicionadas del Perú sobre el capital humano. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (págs. 207-250). Lima, Perú: GRADE - Grupo de Análisis para el Desarrollo.

SEGIB-PNUD. (2010). *Actualidad Afrodescendiente en Iberoamérica. Estudio sobre organizaciones civiles y políticas de acción afirmativa*. PNUD, SEGIB. Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sperling, G., & Winthrop, R. (2016). *What works in Girls' Education* (Primera ed.). Washington D.C., Estados Unidos: The Brookings Institution.

Thorp, R., Paredes, M., & Figueroa, A. (2011). Capítulo 4: Desigualdades persistentes en la educación. En R. Thorp, & M. Paredes, *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano* (Primera ed., págs. 67-94). Lima, Perú: IEP.

Treviño, E., Villalobos, C., & Baeza, A. (2016). *Education Policies Recommendations in Latin America based on Terce*. UNESCO, Regional Educational Office for Latin America and the Caribbean. Santiago: UNESCO.

Tripney, J., Roulstone, A., Vigurs, C., Hoglebe, N., Schmidt, E., & Stewart, R. (2015). Interventions to Improve the Labour Market Situation of Adults with Physical and/or Sensory Disabilities in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review. (S. J. Wilson, Ed.) *Campbell Systematic Reviews*(20), 126. doi:10.4073/csr.2015.20

Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para la discusión*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Valdivia, N. (2013). *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Valdivia, N. (2014). <<Negra soy, color bonito>>: el papel de la <<raza>> en la identidad de los afrodescendientes en el Perú. *Debates en Sociología*, 73-125.

Valdivia, N., Benavides, M., & Torero, M. (2007). Exclusión identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. *En Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (págs. 603-655). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Velarde, A. (2015). *Inclusión de las personas con discapacidades sensoriales y físicas en el mercado laboral: el caso de Lima-Perú*. Universitat Politècnica de Catalunya, Department D'organització D'empreses. Barcelona: UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA.

Velarde, V. (2012). Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico. *Revista Empresa y Humanismo*, XV(1), 115-136.

What Works. (2017). *A global programme to prevent violence against women and girls: A Summary of the Evidence*. What Works to Prevent Violence. Pretoria: What Works to Prevent Violence.

WHO. (2011). *World report on disability*. Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data.

WHO. (2013). *Global and regional estimates of violence against women*. Ginebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data.

WHO. (s.f.). *Community-based rehabilitation (CBR)*. <https://www.who.int/disabilities/cbr/en/>

Zegarra, E. (2015). Impactos del programa JUNTOS en las decisiones productivas de los hogares rurales del Perú. *Revista de investigación Economía & Sociedad*(87), 32-38.

Tabla A1 : Indicadores de brechas sociales 2018  
**Elaboración propia**  
\*Identificación solo por lengua materna

Indicadores de brechas sociales 2018							
Tema	IndicadorM	Género		Discapacidad		Etnia	
		ujer	Hombre	Con discapacidad	Sin discapacidad	Indígena	Afrodescendiente Blanco/mestizo/otros
Educación	Tasa de Analfabetismo, mayores de 15 años y menores de 60 años	4.92%2	.15%	21.28%	3.04%1	0.38%6	.43% 2.13%
	% de alumnos con resultado satisfactorio en Matemáticas, 4to de primaria	32.70%	35.40%			23%*	34.8%**
	% de alumnos con resultado satisfactorio en Lectura, 4to de primaria	49.00%	43.90%			23.1%*	47.8%**
	% de alumnos con resultado satisfactorio en Matemáticas, 2do de secundaria	10.20%	12.80%			2.3%*1	2.7%**
	% de alumnos con resultado satisfactorio en Lectura, 2do de secundaria	16.00%	12.60%			1.5%*1	5.9%**

Indicadores de brechas sociales 2018							
Tema	IndicadorM	Género		Discapacidad		Etnia	
		ujer	Hombre	Con discapacidad	Sin discapacidad	Indígena	Afrodescendiente Blanco/mestizo/otros
Empleo	% de trabajadores en empleo informal, 15 años a más	75.34%	70.16%	86.15%	72.04%	88.67%	82.23% 68.08%
	% de trabajadores con empleo precario, 15 años a más	16.05%	10.17%	23.63%	12.54%	20.79%	17.80% 10.64%
	% de jóvenes que no estudian ni trabajan (14-29 años)	24.04%	12.82%	51.61%	17.65%	14.34%	19.13% 18.64%
Ingresos y pobreza	Brecha de ingresos	71.58%	100%	60.67%	100%	62.60%	70.91% 100%
	Ingreso promedio mensual (en soles)	1085.961	517.238	20.941	353.20	906.431	026.891 448.08
	% de Hogares pobres según identificación del jefe de hogar	13.30%	18.03%			27.52%	22.65% 12.80%
	% de Hogares con paquete integrado de servicios según identificación del jefe de hogar	69.36%	65.67%			49.14%	54.16% 73.11%
	% de personas con algún tipo de pensión en la vejez, 65 años a más	57.78%	59.54%	65.84%	56.71%	62.41%	59.29% 57.26%

Indicadores de brechas sociales 2018							
Tema	IndicadorM	Género		Discapacidad		Etnia	
		ujer	Hombre	Con discapacidad	Sin discapacidad	Indígena	Afrodescendiente Blanco/mestizo/otros
Salud	Tasa de Anemia, 6 a 36 meses de edad	42.70%	46.38%			56.07% / 54.74%*	43.92% 42.48% / 42.57%*
	Tasa de Desnutrición crónica, menores de 5 años	11.75%	12.32%			21.36% / 21.02%*	15.93% 9.72% / 10.27%*
	Tasa de Embarazo adolescente (14-19 años)	6.40%				10.62% / 10.24%*	7.52%5 .84% / 6.04%*
	% de personas con seguro de salud	78.85%	73.90%	81.93%	76.19%	78.44%	75.58% 71.48%
	Violencia severa a la mujer	10.83%				18.85163% / 18.75%*	9.64%9 .41613% / 9.22%*
	Sufrió cualquier tipo de violencia a la mujer	31.32%				38.42922% / 38.65%*	31.97% 29.85457% / 29.84%*

• Tabla A2 : Nivel educativo alcanzado por género 2018

• Elaboración propia

Nivel educativo alcanzado por género		
Nivel	Mujeres	
	Hombres	
Hasta primaria incompleta1	3.02%7	.17%
Primaria	25.81%	25.67%
Secundaria4	1.53%4	8.07%
Superior1	9.52%1	8.84%
ENAH0 2018, mayores de 15 y menores de 60 años		

• Tabla A3 : Nivel educativo alcanzado por etnia 2018

• Elaboración propia

Nivel educativo alcanzado por etnia			
Nivel	IndígenasA	frodescendienteB	lancos/mestizos/otros
Hasta primaria incompleta	25.79%	18.77%6	.73%
Primaria	35.40%	34.95%	23.42%
Secundaria	30.63%	35.31%4	7.95%
Superior	8.17%	10.89%2	1.68%
ENAH0 2018, mayores de 15 y menores de 60 años			



Tabla A4 : Nivel educativo alcanzado por la población indígena según área urbana o rural, 2018

Elaboración propia

Nivel educativo alcanzado por la población indígena según área urbana o rural		
Nivel	Urbana	Rural
Hasta primaria incompleta	20.38%	32.82%
Primaria	31.43%	40.56%
Secundaria	36.00% 2	3.65%
Superior	12.20%	2.94%
ENAHO 2018, mayores de 15 y menores de 60 años		

Tabla A5 : Nivel educativo alcanzado por condición de discapacidad 2018

Elaboración propia

Nivel educativo alcanzado por condición de discapacidad		
NivelP	ersona con discapacidadP	ersona sin discapacidad
Hasta primaria incompleta	30.77%	9.51%
Primaria	25.33%	25.75%
Secundaria	28.49%	45.27%
Superior	9.66%1	9.45%
Educación especial	5.74%0	.02%
ENAHO 2018, mayores de 15 y menores de 60 años		

Tabla A6 : Indicadores sociales para las poblaciones vulnerables intersectadas ENAHO 2018 y ENDES 2018, Elaboración propia

\*Identificación étnica solo por lenguaje

(1) La tasa nacional rural es de 96.44% y (2) La tasa nacional rural es de 11.06%

Indicadores sociales para las poblaciones vulnerables intersectadas					
Tema	IndicadorT	Mujer indígena		Mujer Afroperuana	
		asa / %	Tasa / %	Tasa / %	Indígena rural Tasa / %
Educación	Tasa de analfabetismo.	16.06% 8	.55% 2		14.63%
	Nivel alcanzado: primaria incompleta.	34.97% 2	3.43%	3.10%	2.82%
	Nivel alcanzado: Primaria .	34.39% 3	2.59%	33.41% 3	0.56%
	Nivel alcanzado: secundaria .	24.35% 3	1.77%	24.68% 4	3.65%
	Nivel alcanzado: superior.	6.28%	12.21% 9	27.29% 2	.94%
Empleo	% de t rabajadores con empleo precario, 15 años a más.	23.36% 2	4.75%	23.89% 2	4.40%
	% de j óvenes que n o estudian n i trabajan (14-29 años).	20.16% 2	7.88%	57.05% 1	2.84%
	Ingreso promedio mensual (en soles)	69071	76856	68527	62590
Ingresos y pobreza	Ingreso promedio m ensual ( en soles) del grupo contrario.	138082	135321	1345691	51406
	% de H ogares pobres s egún identificación del jefe de hogar.	22.77%	17.62%	15.83%*3	8.75%
	% de H ogares con paquete integrado de servicios.	48.14%	58.37%	53.55%	11.35% (2)
	% de p ersonas con algún tipo d e pensión en la vejez, 65 años a más.	62.28%	59.82%	64.32%	72.73%
Salud	Tasa de Embarazo adolescente (14 -19 años).	10.62% / 10.24*	7.52%		
	Sufrió cualquier tipo de violencia a la mujer.	38.42% / 38.65%*	31.97%		

